

**PREMIER MINISTRE**

---

**Haut Conseil  
de la Coopération Internationale**

**République Française**

**QUELLES RESSOURCES HUMAINES  
POUR QUELLE COOPERATION ?**

*RAPPORT  
DU HAUT CONSEIL DE LA COOPERATION INTERNATIONALE*

**25 juin 2002**



<sup>1</sup> Le groupe de travail ressources humaines et coopération présidé par **G. Winter**, directeur émérite de l'IRD est composé de **J-J. Gabas**, enseignant à Paris VIII, de **D. Pilot**, directeur du GRET, auxquels se sont joints **J-C. Piet** (MAE/Sous direction des personnels culturels et de coopération), **A. Fohr** (MAE/DGCID), **J-C Maignan** et **J-F. Lantéri** (MAE/MCNG), **D. Vazeille** (MAE/CGT), **A. Boucher** (DGCID/ACAD), **M. Charlot** (ministère de l'agriculture et de la pêche/DGER), **G. Sevrin** (Conseil régional Nord-Pas-de-Calais) **M. Wagner** et **M. Ferre** (CLONG), **M. Joli** et **D. Montferrer** (AFVP), **D. Thion** et **F. Laballe** (DCC), **D. Brante** (DEFAP), **P. Quelfennec** (Les amis de Sœurs Emmanuelle), **M. Milolagczyk** (Handicap International), **J-L Viélajus** (CFSI), **M.Martin-Dupray** et **A. Ryst** (AFPA), **P-J Roca** (IFAID Aquitaine), **J. Nemo** (Egide), **M. Lévy** (GRET), **M. Benoit de Coignac** (Bioforce), **D. Pesche** (Inter-réseaux développement rural), **A. Henry** (AFD), **H. de Milly** (CIRAD), **J-M. Hatton** (CCD), **J-P. Poulet** (CFDT) **Y. Viltard** (Université de Paris I).  
Le secrétariat du groupe a été assuré par **M. Revel** (secrétariat général du HCCI).

## TABLE DES MATIERES

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>5</b>
a) Les ressources humaines françaises en coopération : diagnostic d'ensemble.....	6
b) Des principes fondamentaux doivent guider notre politique de ressources humaines au service du développement.....	8
<b>I/ L'ADAPTATION DE L'OFFRE FRANÇAISE (ET DES PRIORITES DES ACTEURS) A LA DEMANDE</b> .....	<b>9</b>
1.1 Les difficultés de l'identification de la demande ET des partenaires .....	9
1.2 Le piège du transfert de modèle .....	10
1.3 Des voies de progrès.....	11
1.4 De nouvelles fonctions et donc de nouvelles compétences.....	12
<b>II/ LA NECESSAIRE MUTATION DE LA COOPERATION TECHNIQUE DE L'ETAT</b> .....	<b>14</b>
<b>2.1 Diagnostic</b> .....	<b>14</b>
2.1.1 Quarante années d'assistance technique directe .....	14
2.1.2 Des critiques pertinentes mais qui doivent être relativisées .....	15
2.1.3 Les carences structurelles de la coopération technique française .....	15
2.1.4 Les expériences étrangères.....	16
<b>2.2 Clarifier les responsabilités et le positionnement de l'assistance technique</b> .....	<b>17</b>
2.2.1 De la légitimité.....	17
2.2.2 Le partenaire maître d'ouvrage plutôt que bénéficiaire actif.....	18
<b>2.3 Ouvrir le système d'assistance technique publique et en assouplir la gestion</b> .....	<b>19</b>
2.3.1 Le recours au secteur privé et non gouvernemental.....	19
2.3.2 La mise en œuvre des missions de moyenne durée (2 à 10 mois) .....	21
<b>2.4 La question des rémunérations</b> .....	<b>21</b>
<b>2.5 La réforme décidée par le gouvernement</b> .....	<b>22</b>
2.5.1 Une réforme à étapes .....	22
2.5.2 Les attendus de cette réforme.....	23
2.5.3 Les décisions du CICID .....	24
<b>2.6 Une réforme politiquement inachevée</b> .....	<b>24</b>
<b>III/ LE RENFORCEMENT DE LA COOPERATION NON-GOUVERNEMENTALE</b> .....	<b>26</b>
<b>3.1 La coopération décentralisée</b> .....	<b>26</b>
3.1.1 Un dynamisme puissant et multiforme qui s'ordonne progressivement .....	26
3.1.2 Des efforts importants en matière de ressources humaines restent à accomplir .....	27
<b>3.2 Les ONG françaises</b> .....	<b>29</b>
3.2.1 Le partenariat entre sociétés civiles n'exclut pas le recours à l'expatriation .....	30
3.2.2 Forces et faiblesses de la gestion des ressources humaines en expatriation par les ONG .....	32
3.2.3 Le cas des ONG professionnelles : le manque d'un statut intermédiaire entre l'association et la société à but lucratif.....	34
3.2.4 Le volontariat .....	35
3.2.5 Des ressources humaines qui se tarissent ? Pour une propédeutique du développement... ..	40
<b>3.3 Le rôle du secteur privé</b> .....	<b>42</b>
3.3.1. Le secteur de l'expertise et de la consultation .....	43
3.3.2. Les autres entreprises privées.....	44
<b>IV/ LA COOPERATION MULTILATERALE</b> .....	<b>45</b>

<b>4.1 Observations sur l'assistance technique dans les coopérations multilatérales.....</b>	<b>45</b>
<b>4.2 Les faiblesses de la coopération française dans ce domaine .....</b>	<b>46</b>
<b>4.3 La coopération dans le cadre de l'Union Européenne .....</b>	<b>48</b>
<b><i>V/ LA CAPITALISATION EN LIEN AVEC LA FORMATION, L'EVALUATION ET LA RECHERCHE.....</i></b>	<b>49</b>
<b>5.1 La capitalisation.....</b>	<b>49</b>
5.1.1 Le besoin de mémoire et d'échanges : un diagnostic partagé, mais une priorité oubliée .....	50
5.1.2 Une offre existe... ..	51
5.1.3 Intégrer les individus dans des communautés de pensée et d'action : les réseaux.....	51
<b>5.2 La formation : valoriser nos positions.....</b>	<b>53</b>
5.2.1 La formation initiale : une offre abondante et très diversifiée.....	53
5.2.2 La formation professionnelle et continue : des ouvertures incontestables et des espaces à occuper....	56
<b>5.3 La recherche scientifique : valoriser son expertise .....</b>	<b>59</b>
<b><i>VI/ LA MOBILISATION DES RESSOURCES LOCALES DANS LES ACTIONS DE COOPERATION TECHNIQUE .....</i></b>	<b>60</b>
<b>6.1 Eléments d'analyse.....</b>	<b>61</b>
6.1.1 Des pionniers et des innovations ponctuelles .....	61
6.1.2 Des inquiétudes sous-jacentes .....	62
6.1.3 Des interrogations sur l'abondance et la crédibilité des ressources humaines locales .....	63
<b>6.2 Des voies de progrès.....</b>	<b>63</b>
6.2.1 Inscrire dans les textes l'obligation de mobiliser l'expertise locale.....	63
6.2.2 Aider au renforcement des dispositifs d'expertise nationaux et régionaux .....	64
6.2.3 Aider à la consolidation d'équipes scientifiques nationales autonomes.....	65
6.2.4 Favoriser le rapprochement entre experts locaux et experts étrangers : internationaliser davantage les réseaux .....	65
6.2.5 Délivrer l'assistance technique.....	66
<b><i>CONCLUSION : POUR UNE REFORME D'ENSEMBLE.....</i></b>	<b>66</b>
<b><i>ANNEXES.....</i></b>	<b>70</b>
<b><i>DOCUMENTS ET RAPPORTS UTILISES.....</i></b>	<b>72</b>
<b><i>TABLE DES SIGLES .....</i></b>	<b>74</b>
<b><i>CEI : Communauté des Etats indépendants.....</i></b>	<b>74</b>
<b><i>FMI : Fonds monétaire international.....</i></b>	<b>74</b>
<b><i>UE : Union européenne.....</i></b>	<b>75</b>
<b><i>LISTE DES PERSONNES INTERVIEWEES OU CONSULTEES .....</i></b>	<b>76</b>

## INTRODUCTION

« *Il n'est de richesse que d'hommes* » disait Montaigne.

Le Haut conseil de la coopération internationale a jugé nécessaire de se préoccuper des ressources humaines mobilisées en coopération internationale pour le développement, tant il est vrai qu'une politique en ce domaine est étroitement dépendante des hommes et des femmes qui la conçoivent et la mettent en œuvre. Intérêt d'autant plus justifié que ces ressources humaines débordent de plus en plus largement celles qui sont mobilisées par l'Etat.

Extrêmement stimulante, cette question est également très complexe parce qu'elle se trouve à l'interface de nombreux domaines : ceux de la coopération étatique et de la coopération non gouvernementale, du bilatéral et du multilatéral, de la politique d'influence et de la politique de solidarité, de la formation d'individus en coopération et de la promotion des compétences locales, etc. En réalité, une réflexion sur les ressources humaines conduit à se pencher de manière très concrète sur l'ensemble de la politique française de coopération pour le développement, sur sa cohérence générale, sur ses atouts mais également sur ses manques et faiblesses. Cependant, la mise en œuvre opérationnelle d'une stratégie ne peut s'envisager qu'après l'explicitation d'une vision politique : des ressources humaines pourquoi faire ?

Question d'autant plus utile et pertinente aujourd'hui que les pays du Sud connaissent depuis les années 1990 des transformations politiques, institutionnelles et sociales auxquelles il convient de s'adapter. En particulier, les avancées dans la démocratisation et la décentralisation, l'apparition de nouveaux acteurs expérimentés en recherche de légitimité ou de reconnaissance forcent à s'interroger sur nos façons de penser et d'agir. En effet, la demande des pays partenaires a évolué : tandis qu'au lendemain des indépendances, les cadres locaux manquaient de manière généralisée, justifiant une coopération « de substitution » variable selon les pays, l'apparition aujourd'hui de nouveaux cadres formés et qualifiés conduit à mieux spécifier les missions des coopérants et des experts et à y adapter les qualifications et l'expérience requises.

Ainsi, cette réflexion est un sujet crucial qui concerne l'ensemble des acteurs mobilisant des ressources humaines pour la coopération, qu'ils soient publics ou privés. Elle se nourrit des nombreux débats et prises de position parfois très divergentes qui se sont exprimées – sans jamais tarir le sujet – en fonction des intérêts propres à chacun.

Parmi ces débats, on relèvera en particulier celui porté par les ONG pourvoyeuses de volontaires – 2000 assurent une présence sur le terrain – lesquelles, à l'occasion de la suppression de la conscription nationale et de la mise en place d'une nouvelle loi dite de « volontariat civil » (14/03/2000) ne satisfaisant pas leurs besoins, réaffirment la nécessité de maintenir l'engagement volontaire et de donner à celui-ci un véritable statut.

Les pouvoirs publics, de leur côté, ont engagé une seconde étape – et l'on peut s'étonner qu'elle ait été complètement négligée au départ, vu les enjeux en cause – de la rénovation de la coopération française amorcée en 1998 : la réforme de l'assistance technique. Ceci dans un double objectif : « *premièrement le maintien global des moyens budgétaires qui y sont dévolus ; deuxièmement, la modernisation et la diversification de celle-ci, de façon à mieux répondre aux besoins actuels de la coopération internationale* » (intervention du Ministre délégué à la coopération et à la Francophonie devant le Conseil des Ministres le 11 avril 2001).

Si la nature des acteurs diffère, les préoccupations qui les animent devraient être les mêmes : la lutte contre la pauvreté et les inégalités, le respect des droits de l'Homme et l'Etat de droit, la promotion d'un développement écologiquement et socialement durable. C'est en s'appuyant sur ces principes – formulés par le HCCI dans son premier avis – qu'a été conduite l'analyse qui suit. Analyse nécessairement transversale, et pas seulement acteur par acteur, dans la mesure où les mêmes questions se posent à chacun, qu'il s'agisse de la nature des missions à assumer (objectifs, modalités, suivi) ou des fonctions de formation, de capitalisation et d'évaluation à assurer. Analyse

nécessairement transversale surtout puisqu'il s'avère nécessaire de renforcer substantiellement la synergie entre les diverses parties prenantes de la coopération technique française.

Tous les sujets cependant n'ont pu être couverts par ce rapport qui s'est focalisé sur les ressources humaines déployées dans le cadre de la coopération pour le développement<sup>1</sup> - y compris cependant la coopération technique avec les pays émergents ou en transition qui, à certains égards, a des caractéristiques proches de celles conduites avec les pays moins avancés - sans entrer dans le détail des questions juridiques, statutaires et réglementaires concernant l'assistance technique et le volontariat. Ainsi, le rapport a volontairement laissé de côté la coopération humanitaire ou d'urgence, la coopération culturelle, l'action commerciale de la France et les coopérations sectorielles (éducation, santé...) qui, à maints égards, relèvent des mêmes problématiques que celles traitées ici. Par ailleurs, il a tenu compte des recommandations touchant directement aux ressources humaines déjà formulées par le HCCI dans le cadre de plusieurs avis<sup>2</sup>.

Cet effort d'analyse a suscité beaucoup d'intérêt de la part de nos interlocuteurs qui se sont exprimés à l'occasion de nombreux entretiens avec une grande franchise, qu'ils soient volontaires, assistants techniques « retraités » ou en exercice, responsables de haut niveau appartenant à des ONG, des entreprises ou à des administrations diverses. Partout, on a senti le besoin – et la difficulté – de s'inscrire dans le cadre d'une politique globale, cohérente et rénovée. Tous ont reconnu ne posséder de la question qu'une vision parcellaire.

Cependant, si le dispositif d'ensemble est sujet à critiques, celles-ci ne sauraient contester les énergies et compétences qui se mobilisent partout en faveur de la solidarité internationale, portées par des milliers de personnes au travers de nos organismes publics, de nos associations, de nos syndicats, de nos collectivités locales, de nos organismes professionnels ou de nos entreprises. Présentes dans le développement ou l'action d'urgence par le biais d'échanges culturels, du commerce équitable, de parrainage d'enfants, de chantiers de bénévoles ou encore de dons, ces actions prouvent, comme plusieurs sondages<sup>3</sup> le montrent avec constance, que la France dispose de toute une offre potentielle de ressources humaines compétentes, motivées, jeunes, et prêtes à s'investir sous de nouvelles formes dans la coopération au développement.

## **A) LES RESSOURCES HUMAINES FRANÇAISES EN COOPERATION : DIAGNOSTIC D'ENSEMBLE**

Force est pourtant de constater qu'au fil des ans la place de la France dans la coopération pour le développement se réduit et se dilue. Non seulement les crédits de l'aide publique au développement ont beaucoup diminué mais, surtout, sa coopération technique, sous toutes ses formes, s'étiole et perd ses marques sans se renouveler dans un projet mobilisateur.

Bien que relevant de positionnements qui sont –ou devraient être- différents, les ressources humaines mobilisées en coopération (ou directement pour la coopération) comprennent aussi bien les assistants techniques (bi et multilatéraux) du secteur public que les cadres des Services d'action culturelle et de coopération (SCAC), les volontaires et salariés des ONG et des collectivités territoriales conduisant des actions de coopération décentralisée, les salariés des cabinets de consultants privés travaillant dans les pays du Sud, les formateurs, les chercheurs, les experts et responsables de bureaux d'étude et

---

<sup>1</sup> Que l'on qualifiera par souci de simplicité de « coopération technique », terme qui recouvre l'ensemble des ressources humaines qu'elles appartiennent au secteur public ou privé (même si elles ont des caractéristiques différentes).

<sup>2</sup> En particulier : « Crises, coopération et développement » (23/11/2000) ; « La coopération dans le secteur de l'éducation de base avec les pays d'Afrique subsaharienne » (8/10/01) ; « La coopération en matière de formation professionnelle avec les pays de la ZSP » (8/10/01) ; « Pour une coopération adaptée aux besoins des PMA » (2/04/01) ; « La conférence de l'ONU sur le financement du développement, Monterrey, Mexique 18-22/03/02 » (4/12/01) ; « Le rôle des migrants, élément essentiel d'une nouvelle politique de coopération » (22/01/02)

<sup>3</sup> CCFD, le baromètre de la solidarité.

d'ONG. Tous s'insèrent dans un système dont les caractéristiques sont succinctement schématisées ici :

En premier lieu, à la différence de plusieurs autres coopérations étrangères, la coopération française s'est toujours traduite par une forte présence sur « le terrain » concentrée sur certaines zones géographiques, principalement dans les anciens pays du « champ », pour des raisons historiques bien connues. Même si les effectifs ont beaucoup diminué, cette expérience historique continue à marquer largement une culture particulière de l'intervention. D'un côté on reconnaît à la coopération française, publique et privée, une connaissance du terrain susceptible d'alimenter des points de vue originaux et forts. D'un autre côté, on lui reproche de ne pas s'être débarrassée plus tôt de réflexes d'assistance, de paternalisme, voire du souci de préserver une tutelle dépassée. L'assistance technique cristallise cette insidieuse schizophrénie : tout la fois, on nous envie nos assistants techniques et on leur reproche leur présence.

En second lieu, l'originalité que certains de nos partenaires du Nord reconnaissent parfois à l'« expérience » de nos assistants techniques est elle-même ambiguë. Il est incontestable qu'une frange de l'expertise française s'est très tôt intéressée à la particularité des milieux et des cultures dans lesquelles elle était amenée à intervenir. Elle a ouvert la voie à des approches respectueuses des logiques culturelles locales, à la dimension participative des dynamiques de développement, à la prise en compte d'une vision plus globale, structurelle et systémique du développement. En même temps, il faut reconnaître qu'une autre fraction s'est peu intéressée aux sociétés où elle exerçait, si ce n'est comme à des objets de curiosité exotique. Jusqu'à ces dernières années, les compétences techniques et/ou économiques étaient fortement valorisées pour sélectionner les assistants techniques, au moins dans le secteur public. En revanche, les qualités humaines ou les capacités à une analyse socio-politique des situations d'intervention n'étaient pas considérées comme des exigences professionnelles incontournables, mais simplement comme des qualités personnelles positives. Mal sélectionnée, mal préparée et souvent mal positionnée, cette assistance technique-là a alimenté un rejet récurrent dont d'autres souffrent aujourd'hui, en dépit de leur engagement réel.

Ce double héritage brouille aujourd'hui encore l'image de l'assistance technique française.

En troisième lieu, il est frappant de constater que les débats actuels sur l'importance et le positionnement de l'assistance technique font souvent référence à une situation ancienne, sans toujours bien prendre en compte les évolutions récentes, tant celles-ci ont été rapides. De fait, sur ces « terrains » anciens, co-existent aujourd'hui des coopérants expérimentés mais aux spécialisations souvent vieillissantes, à côté des jeunes générations motivées et bien formées, mais peu expérimentées.

Enfin, multiple, la coopération française reste très cloisonnée, éclatée et peu mobile : trop rares sont les passerelles et les opportunités de pouvoir évoluer soit entre les institutions du secteur privé, public ou multilatéral (ONG, / collectivités locales / entreprises / administrations), soit entre les différents statuts existants (volontariat/assistance technique/expertise...). Le système est rigide et la présence d'experts français dans les structures et programmes de la coopération multilatérale reste très modeste, en dépit d'efforts récents.

Bien des questions de fond traversent la problématique des ressources humaines, quel qu'en soit le statut : comment solder définitivement notre héritage néo-colonial et abandonner nos velléités tutélaires pour nous engager dans de vrais partenariats ? Comment clarifier les missions de nos assistants techniques, souvent écartelés entre le service au partenaire et le mandat politique de « représenter la France » ? Comment adapter l'offre française à la demande locale, sans naïveté ni renoncement à une autonomie de pensée ? Que proposer pour améliorer le fonctionnement de la coopération portée par les différentes « catégories » de ressources humaines existantes : celles qui relèvent directement de l'Etat ou qui opèrent par délégation, celles qui, au contraire, appartenant à la société civile, agissent dans le champ de la coopération par une fonction de subsidiarité ? Quel système de rémunération doit-on adopter pour les expatriés pour favoriser la mobilisation des compétences les plus professionnelles de telle sorte que soient évitées les ambiguïtés actuelles ?

Comment renouveler le vivier de compétences dès lors que la suppression du service national ne permet plus cette voie d'accès traditionnelle par laquelle sont passés nombre de nos spécialistes actuels ? En quoi l'engagement volontaire constitue-t-il un apport original et comment mieux l'encadrer ? Comment renforcer les dynamiques très liées de capitalisation, de formation, de recherche et d'évaluation et en rendre les résultats mieux accessibles à tous les acteurs ? Comment mieux prendre en compte et mobiliser l'expertise des pays partenaires ? Comment assurer une formation professionnelle continue performante, susceptible d'accompagner l'évolution des idées et des méthodologies d'intervention ? Ces multiples composantes de la coopération technique sont interdépendantes et nécessitent un dispositif institutionnel de mise en cohérence.

## **B) DES PRINCIPES FONDAMENTAUX DOIVENT GUIDER NOTRE POLITIQUE DE RESSOURCES HUMAINES AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT**

Ces questions ne pourront être analysées et faire l'objet de recommandations qu'après qu'il aura été rappelé qu'un certain nombre de principes fondamentaux doivent primer dans la mise en œuvre de notre politique de coopération. Ces principes sont au nombre de six :

1/ Tout projet ou programme de coopération doit être la réponse à une demande émanant des partenaires choisis dans le pays partenaire et à leur engagement, même s'il est normal que la France délimite ses priorités d'intervention. Une réflexion approfondie sur ce qu'est la demande doit précéder l'offre, et celle-ci ne doit donc jamais prévaloir. L'assistance technique a précisément un rôle à jouer dans la construction d'une capacité de demande diversifiée et débarrassée des entraves qu'imposent toujours les équilibres socio-politiques existants face aux changements nécessaires.

2/ La réponse à cette demande doit ensuite en priorité chercher à mobiliser les compétences du pays partenaire ou d'autres pays du Sud (en particulier en favorisant la dimension régionale) et, si elles font défaut, il revient à notre coopération d'aider à les former et à les promouvoir.

3/ Si la nécessité de faciliter les échanges ou l'insuffisance des ressources locales conduisent à faire appel aux ressources humaines extérieures, c'est à la condition que, s'il s'agit d'une coopération entre Etats, ceux-ci associent bien dans leurs actions, d'un côté comme de l'autre, les divers acteurs de la société civile concernés (ONG, collectivités locales, bureaux d'étude, syndicats, entreprises...), chacun selon leur vocation et compétences spécifiques. Il s'agit de l'application du principe de subsidiarité.

4/ La mobilisation des ressources humaines impliquées dans cette politique de coopération doit également être animée par un « principe d'excellence », ce qui implique une remise en question et l'enrichissement permanents des savoirs et des méthodes, notamment par la formation, la capitalisation, l'évaluation et la recherche.

5/ Les rémunérations du personnel expatrié doivent être suffisamment attractives pour permettre d'aller chercher, là où elles se trouvent, les compétences qui permettent de répondre au mieux aux besoins. Mais la définition des postes et la sélection doivent être suffisamment rigoureuses pour justifier le niveau de ces rémunérations et éviter tout risque de rejet par les acteurs locaux. Bien entendu le cas du volontariat de solidarité, conçu d'abord comme un témoignage, s'inscrit dans une autre problématique tout en attestant du fait que certains de nos concitoyens, souvent d'excellent niveau professionnel, voient heureusement dans l'engagement dans la coopération surtout une expérience humaine empreinte de gratuité.

6/ Enfin, l'approche doit dépasser la dimension classiquement bilatérale et s'inscrire dans une réflexion politique plus large qui aborde, au delà de ce qui relève de la responsabilité des Etats, la production des biens publics mondiaux (ou régionaux). Le nécessaire renforcement de la coopération multilatérale qui en résulte suppose certainement des compétences nouvelles et/ou des procédures spécifiques de mobilisation des ressources humaines.

C'est dans cet esprit que dans son avis sur la Conférence des Nations-Unies sur le financement du développement (4 décembre 2001), le HCCI a formulé la recommandation suivante : « *Un appui massif aux capacités doit être apporté aux pays aidés lorsqu'ils en font la demande, surtout les plus pauvres qui souffrent le plus du manque de compétences et d'expertise publiques et privées ; il s'agit là d'un élément majeur pour améliorer la capacité d'utilisation des aides extérieures par un pays* ».

## **I/ L'ADAPTATION DE L'OFFRE FRANÇAISE (ET DES PRIORITES DES ACTEURS) A LA DEMANDE**

La délicate question de l'adaptation de l'offre de coopération aux besoins et à la demande des pays partenaires concerne tous les acteurs, même si sa pertinence varie considérablement en fonction des pays, des secteurs et même de la nature des acteurs. Ainsi, se pose-t-elle sans doute avec plus d'acuité pour les pays les moins avancés dans lesquels beaucoup d'institutions restent à construire, que dans ceux d'Europe centrale ou orientale, ou encore dans les pays émergents comme le Brésil, le Mexique, l'Afrique du Sud ou la Chine dans lesquels les systèmes d'organisation existants paraissent plus prégnants.

D'une manière générale, il est indispensable de chercher à ajuster l'offre (projets, programmes, stratégies...) à une demande portée socialement. Car, si, au final, les besoins qui sous-tendent une demande ne sont pas satisfaits ou le sont de manière décalée, le risque est grand de voir les actions se traduire en échecs, en gaspillages et pire encore en effets pervers, faute d'appropriation par les partenaires.

### **1.1 LES DIFFICULTES DE L'IDENTIFICATION DE LA DEMANDE ET DES PARTENAIRES**

La coopération commence bien entendu par l'identification avec le partenaire d'objectifs partagés, puis des alternatives méthodologiques pouvant conduire à leur réalisation.

Elle commence même, avant cela, par l'identification du ou des partenaires. Trop longtemps, la nature publique de l'APD a éludé cette question, l'appareil d'Etat local constituant implicitement le partenaire unique de l'aide, acceptant au mieux d'en rétrocéder une partie à d'autres acteurs, souvent proches du pouvoir.

Dans un contexte de faibles ressources, l'accès à l'aide constitue un enjeu de pouvoir interne considérable. Le « tout-Etat » de l'APD a-t-il permis d'éviter l'effondrement catastrophique des appareils d'Etat ou, a-t-il au contraire, empêché leur nécessaire évolution ? Il est difficile de répondre.

Mais depuis quelques années la (toute relative) diversification des bénéficiaires de l'APD (l'Etat restant malgré tout le premier servi) rend encore plus difficile l'appréciation des conséquences du choix des partenaires.

La nature publique de l'APD amène normalement à choisir des acteurs qui soient porteurs d'intérêts collectifs largement partagés, mais il convient évidemment de se garder de toute naïveté sur l'expression de la demande. Celle-ci est toujours socialement située ; elle est le sujet d'intérêts divergents entre les acteurs locaux eux-mêmes. Bien évidemment, chacun de ces acteurs n'a pas le même intérêt aux changements, le développement signifiant toujours des changements. A cet égard, P. Bergeret met en garde contre ce que J-P. Olivier de Sardan appelle les « courtiers du développement », intermédiaires nationaux parfois plus intéressés à orienter les flux d'aide au profit des notabilités locales dont ils sont souvent issus que vers les populations cibles premières et théoriques du projet. Confronter l'expression de la demande à des analyses objectives des besoins, aider à faire émerger les contradictions, mettre en évidence les intérêts en jeu, faciliter l'élaboration de compromis représentent autant de fonctions qu'une assistance technique moderne peut contribuer à assurer.

Rappelons en outre que certains sujets de coopération ne résultent pas d'un « besoin », perçu localement, mais de la nécessité de régulation multilatérale de problèmes globaux (environnement, santé...) ou de création conjointe de références (cf. la recherche), ce qui implique d'élargir la discussion à d'autres partenaires.

Enfin, certains souhaitent que l'assistance technique puisse être aussi un instrument d'influence et de défense des intérêts de la puissance « assistante ». Ni les bailleurs ni les bénéficiaires ne sont naïfs au point d'ignorer ce point, que l'on retrouve chez la plupart des aides bilatérales, voire même avec plus d'acuité chez les institutions de Bretton Woods. La « coopération d'influence » est, dans une certaine mesure, acceptée. Elle représente pour le pays d'accueil l'avantage de rompre l'isolement et de permettre un rapprochement de « l'arène internationale du développement ». Néanmoins, il existe encore un danger pour l'ancienne puissance coloniale à se laisser couler dans ce type d'attitude. Après plus de 40 ans d'indépendance, l'un des sages de l'Afrique, l'ancien président du Bénin Emile Derlin Zinsou, à la question : « comment expliquez-vous que l'Afrique en soit toujours là ? » répondait récemment : « les Africains ne sont toujours pas décolonisés dans leur tête ».

## **1.2 LE PIEGE DU TRANSFERT DE MODELE**

Le transfert de modèle représente trop fréquemment un « piège » naturel, que n'évitent pas plus les acteurs publics que privés. Il menace d'autant plus que les responsabilités du partenaire comme maître d'ouvrage sont insuffisamment clarifiées et assumées et que le financeur, public ou privé, s'implique davantage dans le déroulement de l'action.

En effet, il est tentant en termes d'influence, et plus facile techniquement, d'apporter à l'autre les modèles dont on a la connaissance et la maîtrise. Ainsi, lorsqu'il s'agit de réformer les institutions nationales des pays partenaires, la coopération publique française peut-elle être tentée de transférer le modèle d'organisation juridique ou administratif français, lequel n'est pas toujours adapté aux sociétés récipiendaires. Dans la coopération d'Etat à Etat, certains se contenteraient encore trop souvent de répondre à une demande par la mise à disposition de conseillers permanents censés pouvoir répondre à tous les problèmes structurels.

De même, les acteurs de la coopération non-gouvernementale sont-ils tentés par le transfert. Ainsi est-ce le cas par exemple de certaines collectivités locales dans le cadre de projets d'appui aux services communaux ou encore d'acteurs professionnels qui décalquent leur modèle d'organisation dans les pays du Sud (chambres consulaires, syndicats, organismes de crédits, coopératives, mutuelles, etc.).

Certes, tout projet de coopération comporte en lui-même ce risque intrinsèque de transfert de paradigmes, surtout lorsque la coopération se fait sur la base d'une mobilisation large des acteurs du Nord et que le savoir-faire de ces acteurs (par exemple en matière de gestion d'une collectivité) est précisément la principale justification de cette mobilisation. Risque d'autant plus grand d'offre décalée que le pays ou l'agence qui fournit l'aide s'efforce de proposer une politique de coopération pour le développement agissant globalement et en profondeur sur les structures (et non uniquement des projets sectoriels éphémères). Il reste que bien des intervenants, publics ou privés, n'ont pas les compétences requises pour décrypter la demande et y répondre de manière appropriée.

Sans faire de la coopération une affaire exclusive de spécialistes, il importe de reconnaître ce risque pour mieux réfléchir aux façons dont il peut être assumé, voire dépassé. Là encore, une certaine forme d'assistance technique peut jouer, et joue souvent déjà, un rôle essentiel.

### 1.3 DES VOIES DE PROGRES

Des progrès dans l'identification de la demande des partenaires ne peuvent résulter que de procédures conduites à différents niveaux. On peut avancer les propositions suivantes :

#### - Au niveau multilatéral

Un « dialogue politique » au niveau le plus élevé doit se nouer en amont des interventions. Ce dialogue gagnerait à s'inscrire beaucoup plus activement dans le cadre des négociations internationales et celui des coopérations multilatérales : institutions financières internationales et surtout Union européenne<sup>4</sup>. Toute la difficulté consiste à s'adapter à la demande et à tenir compte de la complexité des contextes politiques locaux sans renier certains principes de base (respect des droits de l'homme, démocratie et responsabilisation des acteurs privés, lutte contre la corruption).

Il est par conséquent nécessaire de s'impliquer davantage dans ces coopérations multilatérales pour y faire prévaloir certaines orientations politiques.

#### - Les Commissions Mixtes

Elles constituent un instrument très utile de ce dialogue politique visant l'ajustement de l'offre aux demandes. Elles permettent une approche multi-sectorielle et multi-acteurs de la coopération. Sous réserve d'une analyse plus détaillée des pratiques actuelles, on peut penser que pour ce qui concerne les pays de la ZSP on pourrait encore progresser :

- en nouant le dialogue autour d'une vision plus globale du développement récent et à venir du pays, ce qui pourrait se faire, pour les pays concernés, autour du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) et en présence des représentants d'autres bailleurs de fonds ;
- en impliquant davantage, si possible, les collectivités locales, les ONG, le secteur privé (il y a des commissions parallèles pour cela mais leurs travaux s'ajoutent à ceux de la Commission Mixte plus qu'ils ne s'y intègrent).

#### - Les Documents Stratégie-Pays

Les Documents Stratégie-Pays sont des documents (issus de la réforme de la coopération) périodiquement élaborés conjointement par les ambassades, (SCAC et les postes d'expansion économique), le ministère des Affaires étrangères, le MINEFI. et validés par le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID). Ils servent à cadrer la stratégie de coopération de la France en la replaçant dans des perspectives de développement à moyen terme du pays considéré.

Pour les pays émergents, hors ZSP, il s'agit essentiellement d'une stratégie de coopération dans ses différentes dimensions. Pour les pays les plus pauvres, il s'agit également d'une stratégie de développement. A cet égard leur élaboration peut se comprendre comme une phase préparatoire exprimant le point de vue et les objectifs de la partie française à confronter ensuite aux points de vue et aux objectifs du pays partenaire. Mais, pour l'heure, ces documents n'étant pas communiqués aux pays partenaires, ils constituent une procédure unilatérale et confidentielle en contradiction avec un objectif de partenariat réel. Il y a quelque paradoxe à ce que la réforme de la coopération française, tout en inscrivant l'objectif de partenariat à son frontispice, ait inventé aussi une procédure selon laquelle le pays « donateur » pense seul les besoins de l'autre.

#### - Les évaluations

Les évaluations des programmes, projets, thèmes, secteurs et stratégies-pays se généralisent progressivement. Ces évaluations, conduites selon des méthodes qui ont beaucoup progressé, restent cependant sous-utilisées. Il faut les considérer beaucoup moins comme des *jugements* que comme des documents rassemblant de manière organisée de multiples informations selon une grille d'analyse permettant une appréciation des méthodes utilisées et des résultats obtenus.

Puisque, désormais, la France affiche mieux que par le passé ses objectifs fondamentaux de coopération, il conviendrait que la grille d'analyse de ces évaluations se réfère de plus près à ces

---

<sup>4</sup> Cf. à ce sujet, le rapport du HCCI sur l'Accord de Cotonou

objectifs. Il serait surtout souhaitable que, davantage qu'actuellement, chaque fois que c'est possible, les évaluations-pays soient conduites sous la double responsabilité du bailleur de fonds et du maître d'ouvrage local. L'évaluation porterait alors non seulement sur les résultats obtenus par rapport aux objectifs affichés de la France, mais aussi sur la perception qu'en a le partenaire eu égard à ses propres priorités. Exercice difficile qui a déjà été proposé mais seulement à certains pays<sup>5</sup>. Procéder ainsi d'une maîtrise d'ouvrage partagée nourrirait le dialogue politique. Et les Commissions Mixtes seraient une occasion d'initier les pays partenaires à cette pratique.

Par ailleurs, on peut regretter que les évaluations de la DGCID ne soient pas suffisamment diffusées dans le public, la crédibilité de la démarche passant nécessairement par une communication des succès comme des échecs (ou, si l'on veut être plus nuancé, des points forts comme des faiblesses des programmes de coopération considérés). Il en est de même pour les évaluations de l'Agence française de développement qui, à l'exception de quelques-unes mises en ligne sur Internet, restent pour la grande majorité bien confidentielles et souffrent de leur caractère endogène.

- Enfin, le principe du déliement de l'aide pour l'ensemble de la ZSP adopté par le CICID, et la délégation croissante des crédits aux partenaires vont dans le sens de l'adaptation de l'offre à la demande, sous réserve évidemment d'un suivi rigoureux assuré conjointement.

#### **1.4 DE NOUVELLES FONCTIONS ET DONC DE NOUVELLES COMPETENCES**

Si les demandes d'expertise courtes strictement techniques se multiplient, un même besoin d'appui institutionnel impliquant dans certains cas une assistance technique de plus longue durée se manifeste de plus en plus clairement chez nos partenaires. Ils demandent à la coopération - dans le cadre de programmes mobilisant diverses formes d'intervention - d'aider à la définition et à la mise en œuvre de politiques et de réformes institutionnelles, de favoriser les processus de décision, de fournir des méthodologies tout autant que des compétences techniques, et enfin d'être en mesure d'innover lorsque les contextes changent. Certains n'hésitent pas à qualifier ce rôle d'aide à "l'organisation du changement institutionnel et social".

L'offre de coopération technique doit donc s'ajuster, en termes de compétences techniques et de qualités humaines, à des situations de plus en plus complexes et diversifiées. Une coopération visant à rechercher et à mettre en œuvre, avec les partenaires, des solutions adaptées aux problèmes que ceux-ci veulent résoudre suppose d'innover ensemble – sur les plans institutionnel et social et pas seulement technique – au service d'objectifs aussi clairement définis que possible et régulièrement évalués. Cela sans *a priori* ni modèles préconçus. Cet effort d'innovation, s'il est vraiment mené en commun avec des partenaires motivés, peut définir une véritable solidarité à long terme et produire des bénéfices indirects partagés, y compris avec d'autres pays en développement affrontés aux mêmes problèmes.

Dans l'hypothèse où l'assistance technique est reconnue comme nécessaire, les objectifs de l'intervention doivent être analysés, la mission circonscrite et le profil de poste précisément défini en commun.

- S'il a une expérience préalable diversifiée due à des séjours dans d'autres pays ou régions, un assistant technique peut présenter à ses partenaires une gamme de solutions éprouvées - avec leurs avantages, leurs inconvénients et leurs difficultés - respectant et provoquant ainsi leur responsabilité de choix. Il peut voir certaines choses que ces derniers, trop habitués ou trop impliqués, ne soupçonnent pas. Dans cette fonction, il est utile de le noter, il agit sous une double tutelle, qui est à la fois celle du partenaire appelé à être maître d'ouvrage du programme finalement retenu, et celle de son employeur « porteur » de l'aide proposée.

---

<sup>5</sup> D'autres agences de coopération, dont Europaid, procèdent à de telles évaluations conjointes. Le risque est évidemment que la collaboration soit *asymétrique* au point que ce partenariat reste artificiel.

- Seul ce travail continu en commun peut créer la confiance, permettre le recul nécessaire par rapport aux pressions de l'action immédiate et des intérêts catégoriels, induire les ajustements créatifs nécessaires et leur appropriation par les partenaires. La coopération ainsi conçue ne peut faire l'économie de spécialistes de ce « travail de terrain », fait de rencontres interculturelles et d'innovations institutionnelles, sociales et techniques adaptées et appropriées. Elle concerne aussi bien la conception et la mise en œuvre de politiques globales, de programmes sectoriels ou de réformes institutionnelles que la formulation et l'exécution de projets localisés de référence conformes à ces politiques (mise en valeur d'une zone, équipements, services publics, décentralisation...).
- Lorsque le projet d'intervention est agréé par tous avec des objectifs clairs et des indicateurs de suivi, il est logique et politiquement sain qu'il soit clairement placé sous la responsabilité de l'institution locale partenaire. S'il inclut le recours à de l'assistance technique, celle-ci doit alors savoir se placer au service du partenaire et de son renforcement institutionnel. Toutefois, rappelons que tout projet est itératif, sa redéfinition permanente (un projet doit être « ouvert »), et que la fonction de médiation, l'existence d'un « lieu de négociation » entre acteurs, restent des fonctions importantes tout au long du projet.

Le groupe de travail du Haut conseil a interviewé un certain nombre de personnes ayant l'expérience de ce type d'intervention. Chacune l'a formulée à sa manière mais avec une étonnante convergence, même si les conséquences en terme de fonctions, de compétences et de mode d'emploi des assistants techniques nécessaires à cet effet demandent à être mieux cernées.

De tels coopérants, en dehors d'une compétence technique incontestable relative au secteur d'intervention considéré et d'une connaissance approfondie des sociétés en développement, doivent réunir des qualifications et qualités variées :

- savoir gérer des programmes complexes, combinant des apports multiples (compétences locales, expertises spécialisées de courte ou moyenne durée, financements bi et multilatéraux aux procédures variées, apports de la recherche...)
- posséder des capacités de médiation et de négociation, de prise en compte des différences culturelles, de synthèse...

Pour mobiliser de tels *professionnels impliqués* il faut les recruter et les former, puis les perfectionner dans l'exercice de leurs fonctions ; il faut ensuite les suivre, les soutenir et les évaluer ; il faut leur assurer une bonne mobilité thématique, géographique et institutionnelle et diffuser leur savoir-faire par une capitalisation partagée en lien avec la recherche.

Il ne saurait être question de définir un profil unique tant sont divers les lieux (ici en France, là-bas dans les pays partenaires, ailleurs dans les agences de coopération multilatérale) et les organisations (administrations dites régaliennes, services publics, collectivités territoriales, OSI, cabinets de consultants, entreprises et groupements professionnels) où peuvent avoir à s'exercer de telles compétences. Mais il faut d'ores et déjà insister sur l'extrême intérêt d'assurer une mobilité de ces personnels entre ces lieux et ces organisations et de savoir mobiliser les compétences correspondantes de nos partenaires étrangers, du Sud comme du Nord. De ce point de vue, le dispositif français apparaît comme particulièrement cloisonné et introverti par comparaison avec nombre d'agences de coopération étrangères ou multilatérales.

Il ne saurait être question non plus de fixer *a priori* l'effectif nécessaire de ces spécialistes. Au demeurant, l'effectif actuel est très difficile à évaluer car, outre les 2200 assistants techniques proprement dits mobilisés par le ministère des Affaires étrangères (dont une partie n'est plus affectée à de telles missions ou n'a plus les compétences nécessaires) et un nombre inconnu d'experts sur marché mobilisés dans le cadre des projets, on trouve nombre de spécialistes confirmés chez les autres acteurs de la coopération (plus que d'assistants techniques de l'Etat puisque le nombre des « volontaires » associatifs et de collectivités locales est d'environ 2000). Faute d'un examen approfondi basé sur les principes énoncés précédemment, personne n'est en mesure de dire avec précision si les besoins nés de l'extension de la ZSP (et des interventions hors de cette zone) appellent

des créations de poste en nombre supérieur à celui des postes dans l'ex-champ qu'une rigoureuse évaluation conduirait à supprimer. Beaucoup considèrent qu'une forte réduction des effectifs actuels de l'assistance technique publique serait probablement dommageable.

## II/ LA NECESSAIRE MUTATION DE LA COOPERATION TECHNIQUE DE L'ETAT

L'assistance technique publique<sup>6</sup> directe et *résidentielle*, fait l'objet de débats, à la fois vifs et confus, en France comme au niveau international. En effet, il est particulièrement difficile d'évoquer ce sujet, tant les termes « assistance », « technique », « longue durée » sont connotés par une référence à une politique étatique française qui s'est maintenue pendant trois ou quatre décennies. Cette difficulté est renforcée par l'existence de contraintes législatives et réglementaires excessives.

Or, on l'a dit, la coopération *humaine* est loin de se réduire à l'assistance technique directe et de longue durée mise en œuvre par l'Etat. Elle concerne de plus en plus des missions d'expertise de courte et moyenne durée et, surtout, des interventions de formes variées menées par les organisations de solidarité internationale, les collectivités territoriales, les bureaux d'étude, les entreprises et la coopération multilatérale. Ces autres formes de coopération « non étatique » seront analysées dans la partie qui suit mais ce qui est important de noter d'entrée de jeu, c'est que le problème de l'appui en personnel ne saurait se définir uniquement par sa durée qui ferait qu'elle ne serait pas de même nature selon qu'elle serait nécessaire pour 20 mois ou pour 6 mois. Ce qui importe, c'est le contenu des missions à remplir et la qualité de l'expertise nécessaire et de son suivi.

### 2.1 DIAGNOSTIC

#### 2.1.1 Quarante années d'assistance technique directe

La politique de coopération de la France a été, pendant trois décennies, largement fondée sur la présence d'assistants techniques insérés dans les structures des Etats partenaires. Justifiée -et partiellement réussie à cet égard - par la nécessité d'aider à la construction des Etats après l'indépendance dans les pays dits « du champ » -, cette politique a commencé à se modifier dans les années 70/80. On est alors passé, partiellement, d'une relation de substitution dans les structures administratives locales à une politique de pilotage de *projets*, sans toutefois que les outils administratifs ne soient adaptés. Jusqu'à maintenant, les tentatives de réforme successives sont restées non structurées et sans envergure.

L'évolution la plus marquante est sans nul doute la réduction considérable des effectifs de l'assistance technique directe (de plus de 20.000 il y a quinze ans à 2200 actuellement). Elle a moins résulté des progrès accomplis dans la formation des élites locales et de l'évolution des besoins<sup>7</sup> que, dans un premier temps, des suppressions massives de postes dans un petit nombre de pays où le gouvernement local payait jusque là une part importante d'une assistance technique très nombreuse (Côte d'Ivoire notamment). Par la suite, le coût croissant d'une assistance technique de plus haut niveau (conséquence du passage de la substitution au projet), et la difficulté à gérer des postes moins standardisés, ont prolongé la baisse. L'absorption du ministère de la Coopération par le ministère des Affaires étrangères en 1998 ainsi que l'érosion continue des budgets se sont traduites par la poursuite de cette évolution. D'autant que, depuis lors, le MAE a recouvré intégralement la possibilité d'utiliser à d'autres fins, au sein du titre IV de son budget, les crédits qu'il ne consacrait plus à la rémunération de coopérants. Ce n'est que tout récemment que la conviction que des coopérants expérimentés dans les

---

<sup>6</sup> Dans ce paragraphe, on utilisera l'expression *assistance technique* pour la coopération sous forme de mise à disposition» de personnel en résidence (séjour de 10 mois et plus) dans le pays partenaire, que ce personnel soit composé de fonctionnaires ou d'experts « sur marché ».

<sup>7</sup> Une part importante de la réduction des effectifs de l'assistance technique est née de la volonté des principaux pays bénéficiaires (pays du Maghreb, puis Côte d'Ivoire, Gabon...) de procéder à des économies budgétaires. Il ne faut pas oublier en effet que les Etats bénéficiaires de l'assistance technique devaient en supporter une partie du coût.

pays partenaires demeuraient une nécessité pour une politique en faveur d'un développement solidaire s'est trouvée épaulée par le souci d'influence et que la décrue a été enrayée à un niveau numérique très faible. Un certain mal à l'aise vis-à-vis de l'ambiguïté croissante des fonctions a pu voir le jour parallèlement.

### **2.1.2 Des critiques pertinentes mais qui doivent être relativisées**

Les critiques à l'encontre de l'assistance technique de longue durée sont anciennes et largement exprimées au niveau international. En résumé, on lui reproche de perpétuer une assistance de substitution ou de pure convenance politique, au détriment de la mobilisation de compétences locales qui, pourtant, sont de plus en plus nombreuses et qualifiées et trop souvent inutilisées ou expatriées. Ses affectations seraient mal définies, répétitives et induiraient passivité et irresponsabilité des partenaires en même temps qu'obsolescence des qualifications techniques des coopérants de carrière. Enfin, elle ne pourrait éviter de s'ingérer dans les politiques des pays partenaires.

Il convient de reconnaître que ces critiques ont souvent été justifiées et qu'elles n'ont pas encore toujours perdu de leur pertinence. Cependant, elles doivent être relativisées. Trop globales, elles ne font pas justice de la qualité, de la motivation, de l'efficacité de nombre de nos coopérants devenus des spécialistes expérimentés de la mise en œuvre en partenariat de réformes institutionnelles et de programmes sectoriels appropriés. De nombreuses agences de coopération internationale n'hésitent pas à s'appuyer sur eux. Certaines critiques émanent d'organismes de coopération qui ne pratiquent qu'une coopération très ciblée, épisodique et légère, peu soucieuse d'agir dans la durée sur les structures. D'ailleurs, certaines agences internationales (le PNUD par exemple) redécouvrent les vertus d'une assistance technique résidentielle. D'autre part, nombre de hauts responsables de pays partenaires, cruellement démunis de ressources humaines compétentes à des postes clés, suite à l'arrêt des recrutements et des formations induit par les programmes d'ajustement structurel et par des politiques peu judicieuses en matière de fonction publique, ont recours à l'assistance pour aider à mettre en œuvre des réformes structurelles essentielles, et pour le faire tout en formant sur place des équipes locales, autour des assistants techniques. Ces critiques, enfin, ne tiennent pas toujours compte des substantiels progrès accomplis depuis une dizaine d'années par le ministère de la Coopération puis au sein de la Direction du développement de la coopération technique du ministère des Affaires étrangères pour améliorer la définition des missions des coopérants, la formation, le suivi et l'évaluation des personnels concernés.

Les critiques concernent davantage la confusion du positionnement de l'assistance technique et la politique conduite par la France en la matière que les coopérants techniques eux-mêmes. Elles ne condamnent pas nécessairement le *principe* de cette forme de coopération. Il peut y avoir une coopération de terrain adaptée à la complexité des problèmes à résoudre en commun, complémentaire d'autres formes de coopération, compétente et innovante, non indéfinie, aux résultats évaluables, mobile, suivie, assortie d'actions de formation. C'est ce qu'a conclu un groupe de travail que le ministère des Affaires étrangères avait constitué pour traiter de la réforme de l'assistance technique. C'est ce que soutiennent des rapports parlementaires.

Ce qui fait question, en fin de compte, ce sont les fonctions et les emplois proposés aux coopérants et leur place dans un dispositif d'ensemble.

### **2.1.3 Les carences structurelles de la coopération technique française**

Par-delà cette question du positionnement des assistants techniques, la primauté massive longuement accordée à une assistance de longue durée gérée selon les textes et procédures - très rigides - en vigueur dans la fonction publique française, a rendu très difficiles sinon impossibles :

### *La mise en œuvre des missions de moyenne durée (2 à 10 mois)*

Ces missions sont devenues pour la coopération technique *stricto sensu* la forme de coopération la plus adaptée et la plus demandée, en particulier par les pays en transition européens et par l'aide humanitaire dès lors qu'elle se préoccupe de reconstruction. Or, entre les assistants techniques résidents et les missions de quelques jours, il n'y a pas pour la fonction publique d'alternative commode. Il est significatif que le ministère des Affaires étrangères soit dans l'incapacité de dresser l'inventaire des missions courtes.

### *Le recours direct à des compétences locales et à de l'expertise étrangère*

(et réciproquement la fourniture de spécialistes français à des coopérations étrangères)

L'objectif, prioritaire dans une politique de solidarité, de mobiliser les compétences locales des pays aidés, en est dramatiquement contraint. Il en est de même de la collaboration avec les agences de coopération du Nord, en particulier des pays européens. Sur ces deux points les coopérations étrangères sont beaucoup plus performantes<sup>8</sup>.

Par ailleurs, la fonction publique, sans doute victime de ses pesanteurs administratives, n'est pas actuellement, sauf exception, en mesure de gérer les carrières de ses agents impliqués dans la coopération internationale.

C'est une autre carence de la coopération française qui explique sans doute en grande partie l'existence de nouvelles institutions de nature quelque peu corporatiste, dont l'objet principal est la gestion de la coopération technique.

C'est au sein de cette **balkanisation institutionnelle** que les deux GIP nouvellement créés par le CICID (France-Coopération Internationale et ADETEF) devront trouver leur place.

Trois GIP vont intervenir désormais dans l'exportation de la matière grise française : le ministère de l'emploi et de la solidarité s'était doté depuis plusieurs années d'un « GIP Inter » exerçant notamment des fonctions de gestion de l'assistance technique dans la sphère des compétences de cette administration. D'autre part, d'autres administrations ont conçu et conservent leur dispositif propre, en forme associative. Ainsi le ministère précité, pour la valorisation internationale de ses experts en protection sociale dispose de l'ADECRI, tandis que le ministère de la justice a créé ARPEJE. La liste n'est pas exhaustive. D'autre part le secrétariat d'Etat au commerce extérieur mobilise de l'assistance technique au travers du FASEP dans ses appuis commerciaux. Enfin les sociétés à capital public ont depuis longtemps, pour promouvoir et accompagner leurs exportations, créé des sociétés spécialisées qui mettent en place de l'assistance technique : SOFRETU, SOFRERAIL, SOFREAVIA.

Outre les organismes précités et la bien connue Agence Française de Développement -au portefeuille ambigu réparti entre dons et prêts et qui mobilise certaines formes d'assistance technique sans le dire pour ne pas enfreindre les frontières qui la distinguent théoriquement du ministère des Affaires étrangères -, le paysage de la coopération autour des ressources humaines est occupé également par le Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux, dit EGIDE, EduFrance et le Centre National des Œuvres Universitaires et Scolaires (doté d'une sous-direction des boursiers étrangers et des affaires internationales). Et l'on pourrait mentionner, sur le versant plus strictement culturel, l'Association pour la diffusion de la pensée française, l'Associations française d'action artistique, l'Alliance française et l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

#### **2.1.4 Les expériences étrangères**

Un examen rapide de trois types de coopérations européennes – allemande, hollandaise et britannique – montre que d'autres pays européens, et pas les moindres, font également appel aux services de l'assistance technique. S'il n'a pas été possible, dans le cadre de cette étude, de procéder à une analyse

<sup>8</sup> Sans sous-estimer à ce propos les risques de "captation" des compétences locales par certaines agences qui contribuent à vider des ministères de leurs meilleurs éléments en les attirant, par des salaires attractifs, dans des "projets" doublant de fait les administrations des dits ministères.

précise et détaillée, faute de statistiques comparatives opératoires - sur la nature, l'emploi ou les effectifs des personnels employés - il a été toutefois possible de retenir quelques tendances d'ordre général.

Tant au Royaume-Uni qu'en Allemagne, l'assistance technique est gérée par un organisme spécifique : respectivement, le *Department for International Development* (ministère de plein exercice) et la GTZ. Cette dernière est intéressante à plusieurs égards : par son poids dans le budget général voué à la coopération internationale (elle absorbe 60% des fonds alloués au titre des dons), par l'étendue de son champ d'action (en 1996 : elle assurait une présence dans 135 pays) et par l'importance des projets financés (858 projets pour un montant de 1,3 milliards de dollars). L'une de ses missions est d'assurer la gestion, la formation et le recrutement des assistants techniques.

A la différence du cas français, les deux pays bénéficient d'une grande souplesse tant pour le recrutement, que pour les modalités « d'utilisation » de l'assistance technique, offrant à celle-ci un visage plus diversifié. Ainsi, mixant la courte ou la longue durée (l'Allemagne préférant surtout la première option), ils peuvent recourir à des sociétés de conseil (pour 1/3 en Allemagne), à du personnel non-fonctionnaire (la moitié des effectifs expatriés pour le Royaume-Uni), à des experts étrangers notamment européens, et à du personnel local (mais l'agence du DFID à Delhi emploie plus de 100 cadres qui suivent de très près les projets). L'un comme l'autre s'est engagé dans des processus de décentralisation de la coopération au profit des missions locales. Ainsi, la coopération menée par la Grande-Bretagne en Inde dans le secteur de la santé est-elle principalement conduite avec du personnel local. Cette tendance est aussi un des axes forts des nouvelles priorités fixées par le ministère allemand pour la coopération internationale.

Enfin, tous, y compris les Pays-Bas, dont la structure d'ensemble est plus proche de celle de la France (notamment par l'existence d'une Direction de la coopération internationale au sein du MAE), sont demandeurs d'une assistance technique de plus en plus « pointue ». Les Pays-Bas affirment préférer laisser vacants des postes plutôt que de risquer de mal les pouvoir.

Quant à la Commission européenne, elle a longtemps hésité entre la formule "agence de gestion des coopérants" et celle de "service rattaché" à la DG VIII et elle a souvent confié certaines des actions qu'elle finançait sur le FED à des organismes indépendants, associations, et bureaux de droit privé. Elle a récemment, avec la création d'EUROPAID, tranché plus ou moins en faveur de la formule de l'agence.

Il faut souligner enfin que l'USAID a systématiquement recours à l'appel d'offre international pour la mise en œuvre de ses actions y compris lorsqu'elles impliquent une présence forte sur le terrain.

## **2.2 CLARIFIER LES RESPONSABILITES ET LE POSITIONNEMENT DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE**

### **2.2.1 De la légitimité**

La légitimité de la poursuite d'une assistance technique publique tient pour une large part à son positionnement. De ce point de vue, il convient certainement d'éviter tout schématisme simplificateur, tant les situations sont diversifiées.

#### Substitution

La fonction traditionnelle de substitution de l'assistance technique constituait un réel problème quand l'assistance technique était massive et la substitution la règle. Cette forme, en voie d'extinction, peut néanmoins rester nécessaire dans certains cas, qu'il convient de circonscrire avec la plus grande rigueur dans ses modalités et sa durée. Certains pays ont encore besoin d'une assistance technique de substitution pour assurer des fonctions essentielles, voire vitales (santé, éducation, finances publiques...). Cette assistance technique présente l'avantage de pouvoir organiser sur place la formation d'équipes complètes, pour permettre une relève, locale ou régionale, autrement difficile à promouvoir. La France est sollicitée pour répondre à ces besoins non seulement par ces pays mais

aussi par diverses agences de coopération internationale. Il n'y a pas de raison de principe de s'y opposer.

#### Assistance technique dans un projet

Dans de nombreux cas, le risque de substitution aux compétences locales peut être très réduit si, d'une part, le partenaire est en mesure de définir les compétences dont il a besoin et si, d'autre part, les objectifs poursuivis par chaque partenaire dans cette relation de coopération sont explicites. Ce qui est dangereux et illégitime c'est de se contenter de définitions floues, le coopérant étant supposé être *au service* du partenaire, *solidaire*, *pourvoyeur de compétences*, tout en représentant les intérêts de la puissance qui l'envoie. Dans toute action de *co-opération*, c'est-à-dire de mise en œuvre à plusieurs, il est normal que chacun des partenaires soit porteur d'une vision qui lui soit propre. En ce sens, un pays qui offre une assistance technique peut légitimement être porteur de valeurs et de méthodes. Mais cet effet retour de l'assistance technique doit être explicité dans la négociation, approfondi et évalué pour « équilibrer » la relation entre les deux partenaires. Les actions de coopération assumées par des acteurs non étatiques doivent également se plier à cette exigence primordiale.

#### Conseiller technique

Quant à la fonction de conseiller technique d'un haut responsable, beaucoup plus ambiguë et délicate à assumer, elle permet à celui-ci de réduire, grâce à la neutralité et la rigueur attendues du conseiller, les pressions que font peser sur lui des intérêts locaux plus ou moins justifiés. Un tel collaborateur peut également être utile pour assurer une concertation avec les bailleurs de fonds, une gestion non partisane de réformes et programmes complexes mobilisant des moyens importants, et un contrôle de l'emploi de ces moyens. Lorsque ce type de fonctions est articulé avec des projets de terrain innovants, il permet d'aider le responsable national à valoriser les résultats de ces expériences pour l'élaboration des politiques publiques.

#### Conception et mise en œuvre de politiques publiques

Il s'agit d'une forme d'assistance technique extrêmement utile dans certains cas. Elle est parfois délicate à mettre en place, elle est à manier avec beaucoup de précautions, exige du personnel de très haut niveau, et doit, quand elle existe, éviter le piège d'une reconduction tacite indéfinie..

### **2.2.2 Le partenaire maître d'ouvrage plutôt que bénéficiaire actif**

Quelles que soient les modalités de la coopération technique (missions de courte, moyenne ou longue durée, recours aux compétences locales, partenariats institutionnels), dont ils encouragent la diversification et la complémentarité, ce qui compte surtout pour les demandeurs, c'est qu'ils soient impliqués tant dans l'expression de leurs besoins que dans la définition des termes de référence des missions que l'on veut confier aux coopérants ainsi que dans l'évaluation des missions accomplies.

On peut parfaitement admettre que certains mandataires de la Coopération française aient vocation à porter un point de vue qui soit celui de l'Etat français discutant et négociant avec ses homologues l'identification, la préparation et l'évaluation de programmes de coopération. Mais cette coopération souffre encore trop souvent d'une confusion entre ces fonctions, d'ordre politique, et celles, d'ordre opérationnel, qui ont trait à la réalisation et à la mise en œuvre des programmes. Autant les premières relèvent de la responsabilité publique de l'Etat français, autant les secondes, une fois le programme négocié et agréé par les parties prenantes, devraient relever d'une responsabilité des institutions nationales.

Cette distinction, qui renvoie à celle, de plus en plus communément utilisée ailleurs, entre *bailleur de fonds*, *maître d'ouvrage* et *maître d'œuvre*, n'est pas encore suffisamment incluse dans les pratiques de notre coopération, en particulier lorsqu'elles relèvent du MAE ou des ministères techniques. L'AFD, de ce point de vue, encouragée par sa logique bancaire (qui veut que l'emprunteur doive être responsabilisé s'il doit rembourser), a acquis une longueur d'avance en généralisant ces distinctions (avec dans les faits plus ou moins de rigueur).

Dès lors, les fonctions confiées aux assistants « techniques » sont souvent confondues avec des fonctions politiques, ce qui obère la prise de responsabilité des partenaires, et désoriente tout un chacun. Il est encore trop courant de voir tel Ambassadeur convoquer « ses » assistants techniques pour leur signifier des consignes, alors que ceux-ci sont en principe mis à disposition de partenaires pour aider ceux-ci à exercer leurs responsabilités. Il est encore trop fréquent de voir des responsables de SCAC s'impliquer directement dans la mise en œuvre des projets, ce qui prête le flanc aux accusations de prolonger l'assistance. Trop souvent encore, les « lettres de mission » des assistants techniques mis à disposition de partenaires, sont *envoyées pour approbation* aux maîtres d'ouvrage alors qu'elles devraient être soigneusement  *négociées*.

Soyons clairs : accepter le principe de doter systématiquement –et réellement- le partenaire d'une responsabilité de maître d'ouvrage conduira inmanquablement la Coopération française à renoncer à la maîtrise d'œuvre directe de projets : on ne peut pas à la fois financer une construction, en être l'architecte et faire le maçon, tout en laissant croire que l'occupant est le responsable des malfaçons.

Cette clarification du rôle et des fonctions de l'assistance technique ne signifie pas pour autant la fin de celle-ci ; il est tout à fait imaginable qu'une assistance technique directe, ou gérée par une agence de coopération, puisse être *mise à disposition du partenaire* s'il en perçoit réellement le besoin. On notera simplement que *le recours à une assistance technique indirecte serait alors plus lisible* : l'autorité –donc la responsabilisation- d'un maître d'ouvrage local sur cette assistance technique est incontestablement supérieure lorsqu'elle est fournie par un opérateur avec qui il a *passé contrat*, plutôt que lorsqu'elle est fournie par le bailleur de fonds qui finance en même temps le programme en question. Trop souvent revient l'écho d'un « conseiller », vécu comme obligatoire pour bénéficier d'un programme, ou, pis, comme « l'œil de l'Ambassade ».

Le principe du déliement de l'aide pour l'ensemble de la ZSP adopté par le CICID, et la délégation croissante des crédits aux partenaires militent pour aller au bout de la démarche engagée, et pour accepter de réellement déléguer la maîtrise d'ouvrage au partenaire, ou au moins, dans certains cas, de la partager avec lui.

## **2.3 OUVRIR LE SYSTEME D'ASSISTANCE TECHNIQUE PUBLIQUE ET EN ASSOULIR LA GESTION**

Le déliement de l'aide devrait également ouvrir la voie à une gestion plus souple des recrutements de l'assistance technique publique, tout à la fois en direction du secteur privé et non gouvernemental et de ressources humaines étrangères. Des formules de gestion plus souples des contrats sont également indispensables, y compris lorsqu'il s'agit du détachement de fonctionnaires pour des missions de moyenne durée.

### **2.3.1 Le recours au secteur privé et non gouvernemental**

Alors que la plupart des coopérations étrangères savent s'appuyer sur l'ensemble des ressources humaines disponibles dans la société, en France l'Etat résiste à concevoir un système de coopération technique en dehors de celui conçu et géré par lui-même et en dehors des règles très contraignantes régissant notre fonction publique<sup>9</sup>. Les difficultés qu'ont pu connaître les administrations à intégrer les contractuels « Le Pors » depuis les années 80 agissent encore comme un véritable repoussoir<sup>10</sup> vis-à-vis du recours à des compétences du secteur privé.

La position ici défendue en faveur d'un recours largement accru au secteur privé et non gouvernemental est cohérente avec l'affirmation, reprise désormais par l'Etat lui-même, que le temps

---

<sup>9</sup> Le cas de l'AFD qui recourt communément à de l'expertise sur marché représente une exception, largement imputable au fait que ce sont les maîtres d'ouvrage, et non le bailleur, qui passent contrat avec des opérateurs.

<sup>10</sup> Au moins, tant que l'on recourt à l'expertise de fonctionnaires détachés par des ministères techniques, il est facile ensuite de les « rendre » à leur administration d'origine, une fois qu'il n'y a plus besoin d'eux...

n'est plus des carrières qui se réalisent en totalité en expatriation et que les allers et retours entre un travail en expatriation et un exercice professionnel en Europe est une formule largement plus adaptée. Mais cette prise de position n'a de sens -et ne surmontera les craintes de l'Etat d'avoir à gérer des contractuels - que si les personnels en question contractent avec un employeur autre que ce dernier. D'autres formules comme celle de l'assistance technique sur marché ou celle d'une gestion par une agence de droit privé devraient alors être envisagées.

*Car il n'existe aucune évidence à ce qu'une structure publique soit toujours la mieux placée pour être maître d'œuvre d'une coopération publique.* Or, notre système souffre d'une confusion fondamentale qui porte à penser que la coopération publique ne peut être mise en œuvre que par des organismes publics, et que la coopération privée n'a nul besoin de l'appareil public. Rien n'est plus faux : par exemple, un conseiller fiscal d'entreprise peut être mieux placé qu'un fonctionnaire de la DGI pour aider un ministère des finances africain à bâtir un dispositif d'incitation fiscale à l'embauche ou à l'investissement dans les entreprises. Réciproquement, les acteurs non étatiques (ONG, collectivités territoriales, groupements professionnels) auraient bien besoin, eux aussi, de pouvoir mobiliser l'expertise de certains fonctionnaires (des juristes, des fiscalistes, des spécialistes de telle ou telle réglementation internationale ...)<sup>11</sup>. Mais rien n'est plus difficile pour une ONG que d'obtenir d'un ministère technique le concours d'un agent de l'Etat pour une mission courte ou de moyenne durée.

Récemment, un lent mouvement de délégation de responsabilité de l'Etat à des opérateurs externes s'est amorcé vers les ONG, les collectivités locales, les consultants et opérateurs privés qui ont chacun leurs propres avantages comparatifs, y compris pour contribuer à définir des stratégies et des politiques. Ces délégations restent cependant généralement enfermées dans des procédures administratives et comptables complexes, longues, rigides, et en définitive, elles portent peu sur l'assistance technique.

Quant à la suggestion, reconnue opportune par le ministère des Affaires étrangères, de « détachements » réciproques et équilibrés de personnels entre ce Département et des associations, elle est en principe applicable, selon le ministère de la fonction publique, mais s'avère bien complexe à mettre en pratique.

Il est donc indispensable d'aller plus loin aujourd'hui.

- Pour ce qui est de l'assistance technique placée auprès de partenaires, nul doute que l'Etat doive tôt ou tard renoncer à gérer « son » assistance technique pour placer celle-ci directement au service des partenaires. Il est incohérent, nous l'avons vu, d'être à la fois le bailleur et le gestionnaire de l'assistance technique tout en souhaitant responsabiliser le partenaire. *L'abandon de l'assistance directe sur projets correspond à une étape historique, auquel la France ne pourra longtemps échapper.* A trop retarder l'échéance, notre pays alimente les ambiguïtés et érode son influence sur le fond.

Clarifier ce positionnement ne signifierait pas qu'on se passerait de fonctionnaires. Bien au contraire, lorsqu'il s'agira de renforcer les administrations publiques partenaires, on peut penser que ceux-ci seront souvent les mieux placés. Ces agents pourraient alors être gérés par une agence autonome, qui interviendrait en prestation de service aux partenaires<sup>12</sup>.

- Pour ce qui concerne les personnels qui, mandatés exclusivement par la partie française, resteront rattachés directement à l'Administration, la question se pose dans des termes différents. Dans ce cas, il n'y a pas lieu, bien au contraire, de couper le cordon rattachant ces personnels directement à leur hiérarchie administrative. Dans une large mesure, ils pourront –devront- continuer à relever de la fonction publique.

Cependant, si l'on admet que les fonctions confiées aux personnels des SCAC, de caractère

---

<sup>11</sup> Par exemple, une ONG travaillant avec une organisation professionnelle agricole négociant la politique tarifaire de l'UEMOA aurait tout intérêt à s'appuyer sur les compétences des fonctionnaires du ministère français de l'Agriculture ayant défendu les positions françaises à Bruxelles ou à Doha.

<sup>12</sup> La formule d'un corps de fonctionnaires spécialisés n'est pas envisagée ici tant elle serait en contradiction totale avec la promotion d'une mobilisation large des compétences.

politique, sont susceptibles d'avoir des répercussions très importantes sur la société locale, alors il faut s'interroger sur les modes de sélection, de recrutement, de suivi et de formation permanente de ces personnels. Leurs capacités à analyser de façon distanciée les logiques sociales et politiques des pays partenaires sont décisives, il s'agit là d'un métier qui ne saurait être confondu ni avec celui de diplomate, ni avec celui d'ambassadeur de la culture française. Les personnels en place dans les SCAC, sont-ils suffisamment dotés de ces compétences ? L'existence de brillantes individualités n'efface pas le doute, soit qu'une politique d'influence prime, soit que la formation nécessaire pour y parvenir leur fasse défaut<sup>13</sup>.

Cette carence en ressources humaines suffisamment spécialisées dans les SCAC a été souvent contournée par l'utilisation directe des ressources de l'assistance technique. Cette pratique répond certainement à un besoin de compétences, mais alimente la confusion puisqu'il s'agit alors pour ces coopérants de négocier des politiques, et non d'assister un partenaire. Le recentrage de l'assistance technique au service de maîtres d'ouvrage locaux devra donc s'accompagner de mesures connexes permettant d'entretenir, à côté du personnel strictement diplomatique des Ambassades, un personnel de SCAC à la fois compétent techniquement et dégagé de toute mise à disposition de partenaires. Enfin, -est-il nécessaire de le préciser ?- Il importera d'associer ce personnel à des réseaux porteurs de capitalisation, de questionnements critiques et de renouvellement des méthodes d'intervention.

Ceci posé, il est vraisemblable que davantage de souplesse sera également indispensable pour gérer ces compétences spécialisées à l'intérieur des SCAC. Là aussi, il devrait être possible de faire appel à des ressources du secteur privé et des ONG, y compris pour ce type de positionnement. La formule d'une gestion par une agence pouvant utiliser du personnel en détachement le permettrait.

### **2.3.2 La mise en œuvre des missions de moyenne durée (2 à 10 mois)**

Tout le monde s'accorde à considérer que les missions de moyenne durée correspondent à des besoins croissants de la coopération technique *stricto sensu*, en particulier pour les pays européens en transition et pour la reconstruction post-crisés. Or, entre les assistants techniques résidents et les missions de quelques jours, il n'y avait pas jusque récemment d'alternative opérationnelle. La récente décision portant sur la création du GIP France Coopération Internationale et du GIP ADETEF peut contribuer à offrir des solutions. Nous reviendrons plus loin sur cette question.

## **2.4 LA QUESTION DES REMUNERATIONS**

En dépit de son savoir-faire, l'assistance technique française, tout particulièrement l'assistance technique publique, est souvent critiquée pour son coût et pour les niveaux de rémunération qui lui sont attachés. Cette question est évidemment particulièrement délicate ; elle suscite des débats passionnés, voire passionnels, bien que rarement publiquement ouverts. Elle doit cependant, à notre sens, être examinée sans fausse pudeur et en toute transparence, en partant de deux principes simples.

- Le premier est qu'il importe de pouvoir attirer en coopération les ressources humaines adéquates, répondant au mieux aux besoins qui ne peuvent être couverts par la mobilisation des compétences locales. De façon croissante, on le sait, ces compétences sont spécialisées, même si on leur demande, en plus, des qualités humaines de savoir-faire et de savoir-être particulières. Cela suppose donc de pouvoir aller chercher – certains diront débaucher- du personnel expérimenté, là où il se trouve, et de lui proposer des niveaux de rémunération concordant avec celui de métiers équivalents au Nord, auxquels devront s'ajouter les frais directs liés à l'expatriation, aux difficultés de retour et dans une certaine mesure, à la perte d'emploi du conjoint<sup>14</sup>.
- Le second est qu'il convient de rester attentifs à la situation sociale qui résulte de l'arrivée, dans une institution locale partenaire, de personnel expatrié. Un trop grand différentiel de rémunération

---

<sup>13</sup> Nous reviendrons en outre plus loin sur les questions -essentielles- que pose la formation au développement des personnels diplomatiques.

<sup>14</sup> Dans certains pays, le conjoint ne peut retrouver un emploi en raison des réglementations discriminatoires au profit des nationaux.

avec les cadres locaux peut s'avérer insupportable, tant pour l'équipe locale que pour l'expatrié concerné, si la différence de traitement n'est pas justifiée par *une distinction très nette des compétences* et si *l'arrivée de l'expert ne résulte pas d'une demande locale* qui soit largement partagée. Cette situation conduit alors systématiquement au rejet et condamne les uns et les autres à la marginalisation.

On se trouve donc en partie renvoyé à la question du traitement de la demande et à la rigidité du statut actuel de l'assistance technique. Pour des raisons historiques qui combinent l'héritage post colonial de la France et le souci d'harmoniser les rémunérations des personnels techniques et diplomatiques, le système de traitement en vigueur actuellement pour l'assistance technique s'est déconnecté du marché du travail. L'abrogation récente du décret de 1992, qui offrait une souplesse salubre de rémunération, ne permet plus de distinguer le personnel diplomatique du personnel technique, et d'offrir des primes en rapport avec la réalité de l'exercice de chaque mission<sup>15</sup>. De fait, l'utilisation du décret de 1967, désormais régime général de l'assistance technique française, offre, dans certains cas, une *rente* qui n'a pas de signification économique (en ce sens qu'elle n'est pas nécessaire pour attirer les bonnes compétences) : elle peut alors être éthiquement gênante et alimenter le rejet de l'assistance technique. Ce système alimente le rejet de l'assistance technique, alors même qu'on en attend une « influence » positive. A l'inverse, la rigidité du système purement statutaire du décret de 1967 ne permet pas toujours d'attirer les compétences voulues.

L'expérience montre pourtant que cette schizophrénie n'est pas inéluctable. Les coopérations des principaux partenaires de la France (allemands, britanniques, hollandais) savent d'ailleurs rémunérer leurs assistants techniques sans gros décalage avec le marché. En réservant le recours à l'expatriation aux cas où tout appel aux compétences locales est rigoureusement impossible, ils préservent la qualité de la communication au sein des équipes locales. Egalement, les recrutements sur appels d'offres concurrentiels de la Commission européenne lui permettent (de ce point de vue tout au moins) une performance difficilement contestable. Enfin, la coopération privée montre qu'il est possible d'attirer des compétences professionnelles éprouvées sans pour autant les piéger dans une position sociale para diplomatique...

Il ne saurait donc y avoir de stratégie durable concernant l'assistance technique publique sans redonner de la souplesse et de l'éthique au système de rémunération. Il est indispensable de promouvoir une grille qui rémunère la qualité de l'agent et l'importance de la mission. La loi du 13 juillet 1972<sup>16</sup>, toujours théoriquement en vigueur et « relative à la situation du personnel civil de coopération culturelle, scientifique et technique auprès d'Etats étrangers » le permettrait pourtant, tout comme la gestion des personnels par une agence opérationnelle.

## **2.5 LA REFORME DECIDEE PAR LE GOUVERNEMENT**

### **2.5.1 Une réforme à étapes**

Conscient que le dispositif de coopération technique devait être profondément rénové, le gouvernement a mis en chantier une réforme substantielle de l'assistance technique. Il a confié à M. Jean NEMO une mission d'étude à ce sujet, conclue en mars 2000 par un rapport sur *Les appuis en personnel dans les actions de coopération*, extrêmement approfondi et riche de propositions novatrices et précises. Un groupe de travail interministériel s'en est saisi et, au cours de l'année 2001, a avancé sur une double voie : l'harmonisation entre les statuts hérités de l'ancien ministère de la Coopération et de l'ex DGRCST, et la modernisation du dispositif de pilotage et de gestion de l'assistance

---

<sup>15</sup> Le ministère des Affaires étrangères a décidé, en liaison avec la direction générale de la comptabilité publique, d'étendre à l'ensemble de l'assistance technique le régime prévu par le décret du 28 mars 1967 régissant les diplomates ainsi que les personnels de l'ex DGRCST et de l'IRD. Le nouveau dispositif s'applique depuis janvier 2002 aux nouveaux contrats. Pour les anciens contrats, une période transitoire de 3 ans a été instituée.

<sup>16</sup> C'est cette loi de 1972 qui avait permis de prendre les décrets de 1992 introduisant des innovations significatives pour les coopérants relevant du Ministère de la coopération (en particulier : modulation de la durée du contrat entre 6 mois et 3 ans et de la rémunération en fonction de la nature et de l'importance de la mission).

technique sous ses différentes modalités. Des rapports parlementaires en septembre et octobre 2001 se sont saisis de la question. Ils ont fourni un diagnostic circonstancié et formulé des recommandations politiques et techniques convergentes avec les travaux cités mais élargies à l'ensemble du dispositif français. La réforme des statuts du personnel est entrée en vigueur au début de 2002 et la loi de Finances 2002 a prévu une enveloppe spécifique pour les missions courtes. Les débats interministériels, vifs quoique feutrés concernant le pilotage et la gestion des ressources humaines, ont été tranchés par le CICID en février 2002.

On ne reprendra pas ici l'ensemble de ces analyses et en particulier le détail des très complexes problèmes statutaires et réglementaires régissant les rémunérations, les procédures de détachement ou de mises à disposition, les missions de courtes et moyenne durée des agents de l'Etat, etc. La conclusion qui s'en dégage est que, plus que par telle ou telle modification des textes existants, c'est l'ensemble du dispositif étatique qui doit être réformé.

### **2.5.2 Les attendus de cette réforme**

Ils portent à la fois sur le diagnostic et les objectifs visés. Rappelons-les brièvement :

- La présence permanente et significative chez nos partenaires d'une assistance technique, pour partie financée et gérée par l'Etat, est une spécificité française qui doit être maintenue.
- Les fonctions exercées par l'assistance technique doivent poursuivre l'évolution en profondeur amorcée ces dernières années et qui appelle de nouvelles compétences professionnelles et une revalorisation politique forte.
- Beaucoup de ces fonctions nécessitent des interventions ciblées et répétées limitées à plusieurs semaines ou plusieurs mois et non plus de longue durée.
- La coopération doit s'adapter à des zones et des structures nouvelles : Est de l'Europe, pays anglophones, coopération régionale, coopération multilatérale, interventions post crises, certains pays émergents.
- Le mode de gestion des coopérants et experts doit être beaucoup plus souple, transparent et incitatif qu'il s'agisse des *viviers concernés* (les ministères techniques délaissent les pays en développement au profit de l'Europe centrale et de l'Est et des opérations de reconstruction post urgence), de l'implication des acteurs non étatiques (qui rechignent à être « instrumentalisés » dans le cadre de délégations de service public faisant, au demeurant, l'objet de financements chiches et non durables). En bref il faut surmonter ce que le Sénat dans son rapport d'information d'octobre 2001 sur la réforme de la coopération appelle « *la crise de l'assistance technique* » par « *absence de vision globale* », en soulignant que « *les risques de dilution et d'éparpillement des actions apparaissent sans doute aujourd'hui comme l'une des faiblesses majeures de la politique de développement* »

Des aménagements de texte ont été proposés par le groupe de travail interministériel concernant la durée des missions et leurs seuils, les rémunérations (développer la formule des honoraires pour les missions de moyenne durée), le remplacement des agents publics appelés à accomplir des missions d'expertise en coopération (volant de quelques centaines d'emplois budgétaires, exprimés en hommes x mois) non affectés, destinés à compenser temporairement les départs d'agents mis à disposition pour des missions de quelques mois, aménagement du statut d'EPIC de l'AFD, etc.

La Direction du développement et de la coopération technique (DCT) du ministère des Affaires étrangères est par ailleurs parvenue à améliorer sensiblement le mode d'emploi des assistants techniques : affectations sur programmes négociés et mobilisant divers modes d'intervention, financements et acteurs ; lettres de mission plus précises (mais il y a encore de substantiels progrès à accomplir au vu des sondages effectués par notre groupe de travail), préparation, suivi et fin des affectations, etc.

Les personnels des SCAC sont appelés à jouer, à cet égard, un rôle essentiel : mais il faudrait notablement renforcer leurs compétences au lieu d'y affecter trop souvent - à la diligence de la DGA/DRH du MAE sans que la DCT ait vraiment son mot à dire - des agents n'ayant que peu d'expérience du développement.

### 2.5.3 Les décisions du CICID

Lors de sa réunion du 14/02/02, le CICID a finalement approuvé :

- « la mise en place d'un groupement d'intérêt public rattaché au MAE (GIP « France Coopération Internationale ») avec mission de gérer de manière active, dynamique et interministérielle, les viviers d'expertise et d'inciter à l'acquisition d'une expertise dans la coopération internationale ;
- la transformation de l'ADETEF en GIP ».

Plus précisément et, selon le rapport de présentation au CICID, le GIP France Coopération Internationale est constitué entre l'Etat, représenté par le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'Etat, EGIDE, (Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux), l'Agence française de développement et l'École nationale d'administration. Le groupement a notamment pour mission :

- de mobiliser des experts publics pour participer à des missions de coopération internationale et de développement menées par le secteur public ou privé ou conjointement par ces deux secteurs;
- de favoriser la constitution de partenariats public-public ou public-privé pour ces missions;
- d'apporter un appui aux opérateurs publics, privés et de solidarité internationale, notamment sous la forme d'animation de réseaux, de formation et toutes autres actions de soutien de nature à favoriser la présence française dans ce type de missions ;
- d'agir pour le compte de la direction générale de la coopération internationale et du développement, du ministère des affaires étrangères comme opérateur pour des missions bilatérales de courte et de moyenne durée;
- le cas échéant, de participer à des missions multilatérales d'assistance technique, et d'agir comme opérateur multisectoriel dans des appels d'offre internationaux, Pour assurer cette mission, le groupement mettra en place une société privée, sous la forme d'une société anonyme, dont il s'assurera le contrôle exclusif, ayant pour objet de concourir à des appels d'offres concurrentiels en matière de coopération internationale et de développement.

Un Haut comité d'orientation, placé auprès du Président et du Directeur général du groupement, regroupe, outre les membres du conseil d'administration, les représentants de l'ensemble des services de l'Etat qualifiés en matière d'expertise dans les domaines de l'assistance technique et du développement (soit les représentants de onze ministères et un représentant du Secrétariat général de la défense nationale)

Le Président du groupement et les personnalités qualifiées membres du conseil d'administration sont désignés par décret du Premier ministre. Le Directeur général est nommé par le conseil d'administration, sur proposition du ministre des Affaires étrangères et du ministre chargé de la Coopération. »

## 2. 6 UNE REFORME POLITIQUEMENT INACHEVEE

Cette réforme constitue incontestablement une avancée significative en matière de mobilisation des ressources humaines pour la coopération au développement. Elle donne en particulier un cadre juridique pour assurer les missions bilatérales de courte et moyenne durée, forme de coopération appelée à se développer largement, et actuellement rendue très difficile par les textes régissant notre fonction publique. Elle peut favoriser un recours accru à l'expertise privée et amorcer des réponses plus dynamiques aux appels d'offres internationaux.

La préparation de cette réforme a été longue et difficile et peu d'informations ont filtré sur ses véritables objectifs et sur les arbitrages correspondants. En attendant plus de détails sur les modalités de sa mise en œuvre, on peut se poser quelques questions et évoquer ce qui apparaît, en l'état actuel de l'information disponible, comme des lacunes graves eu égard aux espoirs mis par beaucoup dans cette réforme.

- Pourquoi, d'abord, avoir créé deux GIP, un « adossé » au ministère des Affaires étrangères, un au ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie ? Pourquoi d'autres ministères ne sont-ils pas membres du GIP puisque certains d'entre eux ont déjà mis en place des structures analogues ? Cette réforme ne paraît pas devoir vraiment réduire les divers cloisonnements interministériels dont souffre la coopération publique française.
- Un GIP aura-t-il la réactivité et la souplesse de gestion nécessaires dans le cas de réponses aux appels d'offres internationaux ? La lourdeur des procédures d'engagement et de recrutement risque d'être paralysante là où des structures privées ou un EPIC seraient bien plus performants ? A cet égard quel sera le rôle exact de la société privée qu'il est prévu de créer pour concourir aux appels d'offres concurrentiels ? Et le rôle de la « structure de portage » initialement prévue pour la mise en œuvre des missions d'expertise (logistique, gestion des procédures, remboursement éventuel des coûts supportés par les employeurs, gestion commerciale des expertises sur marché) sera-t-il assuré par l'association Egide ? Quel sera le rôle de l'AFD dans la répartition de la prise en charge de ces missions ?

Le montage proposé apparaît *a priori* bien complexe et l'on peut avoir quelques doutes sur sa capacité à assurer des procédures rapides en même temps qu'une claire répartition des responsabilités.

Par ailleurs les GIP devront en tout état de cause déployer des stratégies volontaristes et incitatives pour surmonter la réticence des hiérarchies administratives d'informer leurs cadres de l'existence de missions de longue durée proposées et pour toucher le secteur privé et le secteur non gouvernemental que la plupart des administrations connaissent mal<sup>17</sup>.

Par delà ces questions, les limites de la réforme sont de trois ordres :

- Le projet de GIP « France Coopération Internationale » n'a pas prévu de place aux acteurs non gouvernementaux et privés dont on a analysé précédemment la nécessaire complémentarité. Cantonné dans une fonction « d'outil du public », il n'aura pas vocation à assurer cohérence, synergie et passerelles entre les uns et les autres.
- L'objectif prioritaire de la mobilisation des ressources locales des pays partenaires n'est pas explicitement pris en considération dans la réforme. De même la délégation de la maîtrise d'ouvrage des programmes de coopération technique aux Etats concernés n'est pas évoquée (encore que ceci ne soit pas incompatible avec le dispositif mis en place qui n'a pour but que de répondre aux demandes de missions de courte et moyenne durée). Il ne faut donc pas s'attendre à des changements significatifs en ce domaine pourtant essentiel de la politique de coopération technique française.
- Enfin, qu'ils relèvent du secteur public ou privé, qu'ils soient Français ou étrangers, qu'ils exercent leurs activités directement, par délégation de service public ou en subsidiarité, tous les acteurs concernés rencontrent à des degrés divers, on le verra ci-dessous, les mêmes types d'insuffisance : formations mal adaptées aux nouveaux besoins, absence de capitalisation et faiblesse de l'évaluation, trois fonctions pourtant si nécessaires au perfectionnement des hommes

---

<sup>17</sup> Insérer les appels à candidatures pour des postes de coopération multilatérale et pour des missions de longue durée dans le Journal officiel et dans la presse spécialisée permettrait de surmonter partiellement cette double difficulté.

et des méthodes. Or, le projet porté par le GIP du ministère des Affaires étrangères n'aborde pas ces questions fondamentales sinon de manière très générale à propos de l'appui à la formation et aux réseaux. Et l'on peut douter qu'un GIP soit la meilleure formule pour assurer, dans le cadre d'une subsidiarité bien comprise, la multiplicité des engagements nécessaires.

En fin de compte, la réforme décidée par le CICID apparaît comme trop strictement limitée à l'expertise étatique et trop fortement « adossée » au ministère des Affaires étrangères, même si, dans le meilleur des cas, elle peut notablement renforcer l'appel aux compétences des acteurs privés et les délégations de service public.

La nécessaire complémentarité entre expertises publiques, non gouvernementales et privées, l'indispensable cohérence entre coopération technique *stricto sensu* et fonctions de formation-capitalisation-évaluation-recherche, la priorité à donner à la mobilisation des ressources humaines des pays partenaires sont des chantiers politiques essentiels que la réforme en question n'a pas vraiment abordés. Même si cette réforme laisse ouverte des possibilités d'amélioration sur ces points, on ne peut éviter de penser qu'il s'agit là d'une réforme inachevée car elle maintient les séparations institutionnelles ainsi que le mode d'administration en régie de l'assistance technique. Une réforme politiquement plus ambitieuse reste nécessaire.

### **III/ LE RENFORCEMENT DE LA COOPERATION NON-GOUVERNEMENTALE**

Les acteurs de la coopération non étatique sont principalement : les collectivités territoriales, les ONG de développement, les bureaux d'étude associatifs, les organisations de solidarité internationale issues de l'immigration, les syndicats, les organisations socioprofessionnelles et les cabinets de consultants.

A certains égards, tous ces acteurs rencontrent les mêmes difficultés dans les domaines de la capitalisation, de l'évaluation et de la formation.

Le principe de subsidiarité<sup>18</sup> qui concerne l'ensemble de ces acteurs ne signifie nullement qu'ils devraient opérer librement en dehors des règles imposées par l'Etat (comme, à l'opposé, la délégation de devrait pas aboutir à une « instrumentalisation » exagérée).

#### **3.1 LA COOPERATION DECENTRALISEE**

##### **3.1.1 Un dynamisme puissant et multiforme qui s'ordonne progressivement**

La loi de 1992 en reconnaissant aux collectivités territoriales françaises le droit d'intervenir à l'étranger est venue ordonner avec pertinence un état de fait et surtout reconnaître son dynamisme. Complétée par la loi de 1995, qui interdit de traiter avec les Etats, et par une circulaire du 20 avril 2001, la coopération décentralisée (au sens français du terme) dispose désormais d'un cadre juridique convenable et d'un dispositif efficace de coordination : la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée, un Délégué à l'action extérieure des collectivités locales, des Assises locales et nationales, des réseaux multiples. Les 3èmes Assises nationales de la coopération décentralisée de novembre 2001 ont témoigné de la richesse et de la diversité de ce mode de coopération et du souci de ces multiples acteurs d'en améliorer progressivement les réalisations.

Il n'est sans doute pas inutile d'en rappeler brièvement ici certains traits qui en font un mode de coopération original :

- D'abord ce qu'on pourrait appeler sa légitimité citoyenne ou sa représentativité : elle mobilise de nombreux élus et leurs électeurs y adhèrent puisque les changements de majorité n'en affectent guère l'essor.

---

<sup>18</sup> Principe de subsidiarité : ne confier au niveau « du dessus » que les tâches qu'il peut accomplir avec plus d'efficacité que le niveau « du dessous ».

- Ensuite sa visée ultime de modernisation démocratique des pays partenaires. En contribuant à constituer, renforcer accompagner les collectivités locales de ces pays elle contribue à un nouveau mode de gouvernance.
- Enfin son ancrage sur le terrain et sa continuité sont facteurs de réalisme, d'adaptation, de partenariat durable. Elle permet des contrôles de proximité, réduisant les risques de détournement, et des évaluations en continu et concertées favorisant le dialogue avec ses homologues.

*En 2001, la coopération décentralisée mobilisait plus de 2600 collectivités territoriales françaises : toutes les régions, 55 départements, presque toutes les grandes villes de plus de 100.000 habitants, les deux tiers des villes moyennes, 73% des communes de plus de 5000 habitants. Elle concernait 120 pays étrangers par plus de 5000 actions. En 1999 on estimait le coût de cette coopération décentralisée à environ 230 millions d'Euros dont seulement 12 millions d'Euros financés par l'Etat.*

Il s'agit, il est vrai, d'un ensemble très disparate au sein duquel la coopération pour le développement *stricto-sensu* ne peut être commodément cernée avec précision. La précieuse base de données gérée par la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée indique que les 2/3 des actions concernent l'Europe occidentale et les Etats-Unis, 11% l'Europe centrale et orientale, 10% l'Afrique non méditerranéenne, 5% les pays méditerranéens et le Moyen Orient, 8% le reste du monde. Et le groupe de travail n'a pas eu le temps d'exploiter cette base de données pour distinguer ce qui relève, dans les relations avec les pays en développement, du caritatif, des échanges culturels, de l'humanitaire, de la coopération pour le développement. Ces indicateurs permettent cependant de relativiser, dans une certaine mesure, l'ampleur de cette coopération décentralisée pour le développement.

### **3.1.2 Des efforts importants en matière de ressources humaines restent à accomplir**

Si, et c'est la preuve de son dynamisme, la coopération décentralisée a su identifier ses faiblesses et s'emploie à les combler, si des initiatives originales se font jour dans divers pays et se structurent à différents niveaux territoriaux en France - sans qu'on puisse ici procéder à une analyse plus détaillée tant sont diverses ou spécifiques réussites et initiatives - il reste des efforts importants à accomplir en ce qui concerne la mobilisation des ressources humaines pour donner à la coopération pour le développement toute l'ampleur que son potentiel recèle.

Des Sénégalais interrogés par le Service de Coopération et d'Action Culturelle de l'Ambassade de France au Sénégal ont convenu que : *Bien qu'en matière de décentralisation la coopération française ait une grande expérience et que le Sénégal soit un des pays d'Afrique où les collectivités locales françaises sont très présentes, il faut bien constater que se sont des formes de coopération difficiles à conduire et laborieuses à animer... Il y a besoin d'une présence permanente en termes d'assistance technique.*

#### ***Les efforts en cours pour ordonner le foisonnement des initiatives doivent être poursuivis***

Malgré ces efforts le risque demeure de dispersion et de concurrence sur les mêmes sites des divers acteurs concernés. Les partenariats actuels de la coopération décentralisée ne rentrent pas dans une perspective d'ensemble. Ils naissent d'initiatives circonstancielles ou aléatoires et ce d'autant plus qu'ils résultent pour partie de la compétition que se livrent à cet égard les responsables des collectivités territoriales des pays partenaires. Et ceux-ci, naturellement, maîtrisent de manière très différente les réseaux et compétences nécessaires pour déclencher l'intérêt d'un homologue du Nord.

La multiplication en France au cours de ces dernières années de lieux de concertation et de collaboration au niveau régional, départemental ou urbain est un signe encourageant à cet égard, de même que l'idée - développée lors des récentes Assises de la coopération décentralisée - d'inscrire ces actions à multiples niveaux dans le cadre des contrats de plan Etat- régions.

Autre signe encourageant : l'objectif de renforcer sur ce point la mobilisation de nos ambassadeurs. Tout ambassadeur avant de rejoindre son poste est, en principe, informé de l'ensemble des actions de coopération décentralisée en cours dans son pays de résidence. Et réciproquement, une fois en poste, il

est appelé à informer les élus concernés, à s'assurer de leur mutuelle concertation, à suivre les actions en cours - y compris, de plus en plus celle des coopérations décentralisées étrangères - et à en rendre compte.

Enfin, comme on l'a déjà dit, les Commissions Mixtes pourraient jouer un rôle plus effectif dans cette mise en cohérence des initiatives des divers partenaires non étatiques.

### ***Elargir les ambitions de la coopération décentralisée***

Par delà les finalités générales de solidarité et de rencontre culturelle, une action de coopération décentralisée vise d'abord à aider la collectivité locale partenaire à se consolider et à exercer efficacement ses fonctions et services de base : organisation administrative, gestion des services techniques, finances, maîtrise d'ouvrage, maîtrise de la démocratie locale formelle, etc. Mais, chemin faisant, il faut éviter le piège du transfert de modèle auquel n'échappent pas certaines collectivités territoriales encore peu expérimentées dans le domaine de la coopération et qui ne savent pas toujours profiter de l'expérience acquise par d'autres.

Il s'agit aussi plus largement et plus ambitieusement - et les collectivités locales françaises ont du savoir-faire en ce domaine - d'aider à légitimer, structurer et animer un espace public local fait d'une multitude d'acteurs, ceci en tenant compte des politiques conduites par l'Etat et en s'articulant avec les efforts des autres collectivités territoriales locales. Pour tout dire, la décentralisation est inséparable du développement local et déborde largement l'institution qu'est la collectivité locale partenaire. L'ingénierie administrative et technique, l'aide aux investissements, les échanges interpersonnels rapidement ne suffisent plus, dès lors qu'ils doivent se pratiquer dans des contextes différents, complexes et parfois peu transparents<sup>19</sup>.

On ne peut donc faire l'économie d'une certaine expérience des milieux et sociétés en développement. A plus forte raison quand on s'implique délibérément dans le développement local. Un certain nombre de collectivités territoriales françaises ont su, parfois depuis longtemps, montrer le chemin. Mais il y faut, à côté des élus et techniciens de la collectivité locale coopérante, des spécialistes du développement, pas forcément nombreux mais expérimentés, qui participent aux programmes de coopération, qui aident et forment les non-spécialistes d'ici et de là-bas à intervenir à bon escient et à forger leur expérience. Nous retrouvons là, et peut-être avec plus d'acuité encore, ce qui a déjà été dit à propos des ressources humaines mobilisées par la coopération de l'Etat.

Cet élargissement des thématiques de la coopération décentralisée française favoriserait, ce qui a été souhaité lors de ses récentes Assises nationales, sa reconnaissance sur la scène internationale, au sein des réseaux mondiaux de ses *homologues* comme dans les instances onusiennes et multilatérales. On peut penser que cette ambition internationale serait également facteur de mise en cohérence des objectifs poursuivis, tout en réclamant, elle aussi, l'enrichissement des compétences par des actions de formation adéquates.

### ***Des compétences nouvelles sont nécessaires***

La contribution des spécialistes du développement à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation de la coopération conduite par les collectivités locales constitue un des défis de cette coopération au fur et à mesure qu'elle élargit son champ et ses ambitions. Mais elle se heurte à un certain nombre de difficultés. Il y a lieu de reconnaître, mais aussi de préciser et de délimiter leurs fonctions et leur place dans les organigrammes et les programmes pour que les impulsions politiques et les implications citoyennes ne soient pas bridées par *des professionnels de la coopération*. L'adéquation entre compétences et qualités nécessaires d'une part, recrutements d'autre part reste difficile malgré une large palette de postulants. Cette adéquation se heurte en outre aux modalités particulières d'embauches propres à la fonction publique territoriale (moins pesantes cependant que celles propres à

---

<sup>19</sup> Qu'il s'agisse du foncier, du rôle des notables locaux, des clivages sociaux, des normes de la morale publique, etc.

la fonction publique de l'Etat). Enfin il y a un problème de coût que les petites collectivités territoriales ont du mal à résoudre.

Des voies d'avenir sont sans doute à explorer dans ce qui constitue un des leitmotiv de ce rapport, à savoir la mutualisation et la mobilité des compétences spécialisées existantes, le renforcement de la coopération entre les ONG et les collectivités territoriales, le décloisonnement entre coopération technique étatique et coopération décentralisée, une plus forte mobilisation des Organisations de solidarité internationale issues de l'immigration (OSIM), un recours accru à des compétences du pays partenaire.

### ***L'impératif de formation, de capitalisation et d'évaluation.***

Tout aussi nécessaire est la mise en place d'une *politique de formation ad hoc* des acteurs, quels qu'ils soient, de cette coopération décentralisée. Les lacunes, pour ne pas dire l'absence, de cette formation ont été reconnues lors de la première université d'été de l'ARRICOD<sup>20</sup> dans le cadre de la préparation des Assises nationales de la coopération décentralisée de 2001.

Une collaboration est en cours à ce sujet avec le CNFPT pour identifier les métiers et les fonctions de la coopération décentralisée, pour élaborer un guide de travail et faire émerger une offre de coopération plus adaptée, au moins dans le domaine de compétence du CNFPT. Plus largement, des contacts vont être pris avec les Universités et des instituts de formation spécialisée pour adapter ou créer DESS, DEA et autres formations diplômantes<sup>21</sup>.

Mais surtout, l'idée se fait jour que c'est par des programmes nationaux et internationaux d'appui aux acteurs de la coopération décentralisée dans le cadre même de leurs actions et de leurs évaluations que la formation continue, l'échange d'expériences et leur capitalisation organisée sont les plus efficaces. C'est là un impératif commun à tous les acteurs de la coopération française. Il fera donc l'objet d'une analyse plus détaillée dans ce qui suit. Encore faut-il que les divers réseaux, désormais bien structurés, de chaque catégorie de collectivités territoriales<sup>22</sup> aient ensemble la volonté d'investir ce domaine.

Enfin, dès lors que l'on peut s'appuyer sur des expériences assez nombreuses et ayant acquis la durée nécessaire, il convient d'encourager l'évaluation des programmes. Celle-ci, pour des raisons compréhensibles (diversité des programmes, préférence pour un ajustement continu de chaque action grâce à un dialogue politique avec le partenaire, insuffisance des références méthodologiques) fait encore l'objet de bien des réticences. Quand elle est pratiquée, elle reste trop interne, trop empirique, trop discrète.

Il reste donc à en inventer des formes adaptées pour qu'elle soit appropriée comme un outil de pilotage, tant par les élus que par les services techniques concernés. Les collectivités territoriales pourraient s'inspirer à ce sujet de la formule du Fonds pour la promotion des études préalables, des études transversales et des évaluations (F3E) mise en place par les ONG.

## **3.2 LES ONG FRANÇAISES**

Les effectifs expatriés mobilisés par les ONG au service de l'humanitaire et du développement dépassent aujourd'hui largement les effectifs mobilisés par notre coopération publique. L'enquête de la Commission Coopération et Développement de 1996 indiquait que les OSI comptaient près de 2 000 salariés à temps plein, pour la plupart concentrés sur quelques associations importantes, les autres se dispersant sur un grand nombre d'entre elles<sup>23</sup>. Ce chiffre est voisin de celui des effectifs des assistants techniques de la coopération publique, mais il concerne principalement le personnel basé aux sièges des associations en France dont une partie seulement (1/4) intervient sur des missions courtes. En revanche, il ne prend pas en compte les 2000 volontaires présents sur le terrain (en 2000).

<sup>20</sup> Association des responsables de relations internationales et de la coopération décentralisée.

<sup>21</sup> Un premier DEA *Coopération décentralisée* devrait être créé par l'université de Grenoble en septembre 2002.

<sup>22</sup> Associations des maires de France, Assemblée des départements de France, Associations des régions de France, Citées unies de France...

<sup>23</sup> Des chiffres plus récents, de 1999, donnent, pour les ONG les plus importantes une image concordante : les six plus grandes (essentiellement humanitaires) réunissaient près de 750 salariés.

Si on considère les personnels affectés à des tâches de terrain, qui offrent la matière à la construction d'un savoir-faire souvent considéré comme original, le déséquilibre au profit de la coopération privée est encore plus important. A eux seuls, ces chiffres situent la vanité d'une approche des ressources humaines qui séparerait les compétences du public et du privé. Le récent rapport présenté par le Commissariat au Plan à propos des questions de délégation de service public signale d'ailleurs à ce propos que, « *dans l'ensemble, certaines ONG rencontrent des questions de gestion d'un personnel, souvent expatrié, qu'elles doivent aborder en termes de cessation d'emploi, de retour à la vie professionnelle en France ou de changement d'activité sur le terrain. Cette dimension ne doit pas échapper à la réflexion sur les relations avec l'État.* »<sup>24</sup>.

### **3.2.1 Le partenariat entre sociétés civiles n'exclut pas le recours à l'expatriation**

Lorsque l'action des ONG françaises sur le terrain relève du court terme, il s'agit généralement de programmes d'urgence. Les principales associations françaises d'urgence sont désormais mondialement connues (MSF, MDM, ACF, HI). Lorsqu'elle s'inscrit dans les moyen et/ou long terme, elle renvoie plutôt à une logique d'appui au développement.

La mise en place et la responsabilité de la conduite des programmes d'urgence des ONG françaises sont généralement confiées à des personnels spécialisés (médecins, infirmières, logisticiens...) expatriés, ayant un statut de volontaire (missions de quelques mois) ou de salarié. Ce personnel peut être français, belge, américain, anglais... Les tâches d'exécution sont confiées à du personnel local recruté pour la durée des programmes.

L'appui fourni par les ONG françaises dans leurs actions de développement est généralement double, à la fois technique et financier. Certaines associations privilégient clairement l'appui financier à des organisations locales partenaires. C'est notamment l'option du CCFD, du Secours catholique et d'un certain nombre d'ONG regroupées au sein du Centre de Recherche et d'Information pour le Développement/CRID. Cela ne signifie pas que ces associations s'interdisent toute forme d'appui technique, mais elles ont été parmi les premières à promouvoir des relations de partenariat et de soutien aux organisations locales des pays en développement. D'autres, majoritaires, se positionnent en opérateurs directs et souhaitent coupler un conseil technique à un appui financier. Certaines privilégient, enfin, une approche très professionnelle des problèmes de développement par rapport à une logique de financement. C'est notamment le cas des associations qui se sont regroupées au sein du Groupe Initiatives : CAMEL, le CICDA, ESSOR, le GRDR, le GRET, l'IRAM, le Réseau d'appui aux formations pour le développement (RAFOD), Vétérinaires sans frontières (VSF). Quelques autres associations, comme le CIDR ou Agrisud international sont également dans cette logique. Toutes ces associations sont aujourd'hui fortement impliquées dans ce qui est communément appelé l'appui institutionnel (*capacity building*), c'est-à-dire le renforcement des capacités d'action des associations ou des organismes partenaires locaux.

L'emploi de ressources humaines spécialisées, locales, en expatriation ou « au nord », dans la mise en place et la direction des actions varie en fonction des distinctions précédentes.

Le CCFD, le Secours catholique et les associations qui ont clairement opté pour un appui aux organisations locales n'envoient pas ou plus d'expatriés ou de volontaires. Ils financent l'action de leurs partenaires qui ont toute liberté pour mener les actions dans le cadre des contrats passés. Si elles ne mobilisent pas de ressources humaines expatriées, ces associations se trouvent de plus en plus engagées dans des réseaux internationaux et dans du lobbying sur les grandes questions qui mobilisent l'opinion publique : la dette, la régulation du commerce international, l'environnement... Ces actions mobilisent des compétences qui deviennent de plus en plus précises : la maîtrise du sujet en question (qui n'est jamais simple) doit se combiner à des capacités d'animation, de communication, et parfois de négociation. Il y a là incontestablement des besoins en croissance.

La plupart des autres associations, qui se positionnent en opérateurs directs et qui s'efforcent d'allier un conseil technique et un appui financier de plus en plus professionnels, ont largement recours à des

---

<sup>24</sup> Commissariat Général du Plan, *L'Etat et les ONG : pour un partenariat efficace*, rapport du groupe de travail présidé par J-C. Faure, la Documentation française.

volontaires ou à des expatriés salariés. C'est le cas du GRDR, du GRET, d'Interaide, de CICDA, des Amis de Sœur Emmanuelle... ou des ONG d'urgence déjà citées, dans leur actions de moyen ou de long terme (MDM, MSF, ACF, HI...).

Il y a enfin les associations dont la vocation première est l'envoi de volontaires :

- d'une part l'Association Française des Volontaires du Progrès/AFVP, la Délégation catholique à la coopération (DCC), le Département évangélique français d'action apostolique (DEFAP) et le Service de coopération au développement (SCD) ;
- d'autre part les associations de retraités qui se mobilisent en faveur des pays en développement - Échanges et consultants techniques internationaux (ECTI), Association générale des intervenants retraités (AGIR-abcd), Entente des générations pour l'emploi et l'entreprise (EGEE), Office technique d'études et de coopération internationale (OTECI) – regroupent 10 000 pré-retraités et retraités, généralistes et spécialistes de tous les secteurs d'activités et à tous les niveaux de responsabilité. Ceux-ci mettent bénévolement leur savoir-faire à la disposition d'associations, de collectivités territoriales ou même d'administrations françaises ou locales. Le Groupement des retraités éducateurs sans frontières (GREF). fonctionne sur le même principe mais ne réunit que des enseignants français retraités.

Les modalités d'intervention dans l'appui au développement font donc apparaître trois «postures» que l'on peut tenter de désigner de la manière suivante : partenariat, opérateur, appui institutionnel. Il serait dangereux et inexact d'isoler, voire d'opposer, ces trois «postures» : la volonté de créer des partenariats comme la gestion de projets ou de programmes en direct n'ont plus d'autres raisons d'être, aujourd'hui, que le renforcement des capacités des organisations partenaires locales. Pour les associations comme pour les pouvoirs publics, la priorité, dans l'appui au développement, est désormais au renforcement des organisations locales. Parmi les principaux critères pris en compte par le ministère des Affaires étrangères pour l'éligibilité à un cofinancement figure ainsi l'existence d'un partenaire local clairement identifié et les modalités proposées pour une pérennisation de l'action avec ce partenaire.

La conséquence de cette option, en termes de ressources humaines, ne peut donc qu'être un appel croissant aux cadres locaux pour penser, initier et diriger les actions de terrain appuyées techniquement et financièrement par les ONG françaises. Il faut toutefois remarquer, à cet égard, que si ce recours croissant à des cadres locaux est un choix qui s'impose désormais à ces ONG, ce n'est pas encore une pratique généralisée et rares sont celles qui accordent déjà à ces cadres des responsabilités stratégiques. Pour des ONG "opératrices", cela suppose en effet de repenser les modalités de leur action de terrain. Pour autant, comme pour la coopération publique, une telle évolution n'exclut nullement qu'il puisse être fait appel à des ressources humaines expatriées<sup>25</sup>. En revanche, elle contribue à *élever le niveau requis, tant en diplômes qu'en expérience*. C'est en particulier le cas lorsque l'action envisagée suppose des modes opératoires originaux pour lesquelles la formation des ressources humaines locales reste à faire. Les activités de médiation entre des groupes ayant des intérêts différents, fréquentes lorsqu'il s'agit de construction institutionnelle ou de développement local, peuvent aussi, dans certains cas, justifier la présence d'acteurs « extérieurs » plus facilement en mesure de contribuer à l'élaboration des compromis qui sont recherchés.

Ces évolutions en termes de compétences mobilisées rejoignent très largement celles qui ont été évoquées plus haut à propos de la coopération publique. La « professionnalisation » croissante conduit à recruter des profils de plus en plus spécialisés. En même temps, la capacité à intégrer les problèmes, à s'extraire d'une intervention « pointue » pour prendre en compte les rapports de force locaux, à

---

<sup>25</sup> Selon l'enquête menée par la Commission coopération développement sur les ressources et dépenses des ONG françaises, en 1998 et 1999, la part des dépenses affectées spécifiquement à l'envoi de volontaires ou d'expatriés représente en moyenne 12 % des dépenses totales de terrain. Cette moyenne masque cependant une grande diversité, puisque huit associations françaises envoient, à elles seules, 80 % des 2000 volontaires français qui partent chaque année travailler dans les pays en développement.

« penser globalement pour mieux agir localement », bref à changer d'échelle et à raisonner des stratégies à long terme deviennent des impératifs incontournables.

Ce rapprochement des pratiques des ONG françaises et des administrations conduit le Haut conseil de la coopération internationale à considérer qu'il n'y a pas deux traitements différents à envisager pour les ressources humaines en coopération, l'un qui serait réservé à une coopération publique mise en œuvre par des fonctionnaires, et l'autre pour une coopération privée qui serait l'affaire exclusive des ONG. Bien au contraire, la proximité des problématiques des uns et des autres, à laquelle s'ajoute le fait qu'un individu devrait pouvoir, sans grosse difficulté, passer de la coopération publique à la coopération privée, conduit à réfléchir à un traitement global qui intègre l'ensemble des statuts des personnels tout en préservant leur diversité.

### **3.2.2 Forces et faiblesses de la gestion des ressources humaines en expatriation par les ONG**

La grande force du système d'assistance technique géré par les ONG est certainement sa souplesse, liée à des contrats de droit privé, qu'il s'agisse de contrats de volontariat ou de contrats de salariat. De fait, il est par exemple courant aujourd'hui de voir des ONG recourir à l'embauche de ressortissants étrangers, souvent (mais pas exclusivement) européens. Même si c'est plus rare, il arrive aussi parfois que des ONG fassent intervenir des ressortissants d'autres pays en développement que de celui où elles les affectent, participant ainsi à un mouvement « Sud-Sud » dont tout le monde reconnaît l'intérêt.

#### *Souplesse, mais un recours au salariat limité dans le système actuel*

Du fait de leur statut de droit privé, les ONG ont toute facilité administrative ou juridique à recruter en cours de carrière des professionnels engagés dans le secteur privé « au Nord ». De fait, les plus grandes d'entre elles recourent de plus en plus au salariat, y compris en expatriation. Même, certaines ONG de volontariat sont désormais amenées à utiliser ce statut pour fidéliser du personnel expérimenté sur la durée<sup>26</sup>. Il est évident que plus les profils recherchés sont pointus et expérimentés, ce qui est la tendance actuelle, plus le recours au salariat devient indispensable.

Si la difficulté n'est pas juridique, elle est cependant presque toujours financière.

D'une part, il est toujours délicat pour une ONG d'expliquer à ceux qui la financent que la professionnalisation de son action lui impose de recourir de plus en plus à des profils de haut niveau, ou plus expérimentés et que le militantisme trouve, à un certain moment ses limites alors même que leurs donateurs -privés ou publics- considèrent que l'action d'une ONG doit être, par nature, désintéressée ou à tout le moins peu coûteuse.

D'autre part, les études réalisées sur ce sujet montrent, aussi bien pour le personnel en France que pour le personnel expatrié, que les niveaux de salaire pratiqués sont de 30 à 40 % inférieurs à ce qui est pratiqué par le secteur privé à égalité de compétence et d'expérience<sup>27</sup>. Mais cette différence n'empêche pas que le salariat reste pour beaucoup un statut « cher », d'autant plus que les aides de l'Etat sont aujourd'hui concentrées sur le volontariat, et ne concernent pas les jeunes professionnels salariés<sup>28</sup>.

Cette situation explique certainement que nombre de petites ONG continuent à privilégier le volontariat comme un substitut au salariat et ont de grandes difficultés à stabiliser leur personnel

---

<sup>26</sup> Par exemple les « Appui techniques » des Volontaires du progrès, qui sont souvent embauchés sous un statut de salarié à l'issue de leur volontariat. Pour plusieurs ONG, le volontariat acquiert ainsi une fonction de « sas professionnel » : elles recrutent d'abord des jeunes peu expérimentés en volontariat, puis les salarient au bout de quelques années d'expérience.

<sup>27</sup> Etude Europact

<sup>28</sup> Pour donner un ordre de grandeur (qui pourrait être affiné par une étude plus spécifique), la charge annuelle que représente un « volontaire », charges sociales comprises, avoisine couramment 28000 € pour les profils concernés, desquelles les ONG peuvent déduire l'aide au volontariat du FONJEP, ce qui en ramène le coût direct à 20000 €. A profil équivalent, le salariat leur coûte autour de 35000 €

expatrié au-delà de deux années, ce qui est le plus souvent insuffisant pour une action structurelle d'appui au développement. Quant à celles, de plus grande taille, qui se sont franchement engagées en direction de l'utilisation du salariat, elles se trouvent logiquement amenées à se rapprocher de plus en plus du marché du travail pour aller chercher des profils spécialisés dans le milieu professionnel. Il ne serait d'ailleurs pas envisageable de leur demander de toujours plus professionnaliser leurs interventions sans leur permettre d'être pleinement compétitives dans leurs recrutements.

### ***La gestion des carrières, la rotation des personnels, la formation permanente et la gestion des retours***

Une autre difficulté à laquelle se trouvent confrontées les ONG concerne la gestion des carrières. En premier lieu la différence de salaires qui demeure par rapport au marché du travail, même si elle témoigne de l'engagement des personnels en question et même si elle se réduit, génère encore une rotation excessive des personnels. En l'absence d'encouragements forts à la capitalisation, cette rotation est préjudiciable à l'ensemble du système. Certains soulignent la tendance à recommencer ce que d'autres ont déjà tenté, sans trouver le lieu ou les moyens de s'informer sur l'expérience acquise. Cette difficulté n'est d'ailleurs pas propre à la coopération non gouvernementale et nous y reviendrons plus loin.

En second lieu, la question des « retours » de leur personnel expatrié, qu'il soit salarié ou volontaire, est toujours difficile.

A l'exception des grands ténors de l'humanitaire, les ONG françaises de solidarité internationale pratiquant l'expatriation sont peu actives « au Nord ». Leur réseau en France, au sein duquel les personnels peuvent circuler, se concentre surtout sur leurs propres homologues. En comparaison avec la situation des pays voisins, leurs relations institutionnelles avec d'autres acteurs de la société civile, - entreprises, collectivités locales, centres de recherche ou d'enseignement - portent rarement sur l'opérationnel. Cette situation entrave la réinsertion des personnels après une période d'expatriation. Du coup, lorsqu'un professionnel expérimenté engagé dans une carrière « au Nord » décide de partir avec une ONG, son expatriation relève plutôt d'une *parenthèse professionnelle*, alors qu'elle devrait être une *étape*.

C'est certainement avec les collectivités territoriales que les ONG gagneraient, de ce point de vue, à établir des liens renforcés, car l'action locale des uns et des autres mobilise des compétences communes. L'intérêt de tels rapprochements pour les ONG dépasse donc largement l'accès aux financements de la coopération décentralisée pour concerner la gestion des ressources humaines.

La même remarque pourrait être faite à propos de la formation permanente et professionnelle du personnel. Il existe quelques notables exceptions pour lesquelles les agents expatriés bénéficient d'une formation « maison » approfondie avant leur départ, qui leur permet de connaître les autres acteurs du secteur, d'analyser les expériences existantes, de découvrir les caractères propres de la société dans laquelle ils sont appelés à intervenir, et, parfois, de commencer à apprendre la langue locale. Toutefois en général, comme pour la coopération publique, il faut admettre que ces préparations avant départ sont très insuffisantes, et nous sommes à ce niveau très en retard par rapport à nos principaux partenaires européens<sup>29</sup>. De la même façon, le recours à des formations professionnelles en cours de contrat demeure exceptionnel. Là encore, la pression des donateurs pour que l'ONG soit rapidement

---

29 En Belgique, les associations qui envoient des « coopérants ONG » ont élaboré ensemble une "Convention sur la Formation" au sein de la Fédération Acodev (Fédération francophone et germanophone des associations de coopération au développement). Deux exigences sont posées en termes de formation :

- La formation avant la sélection, qui propose un questionnement sur les réalités politiques, sociologiques, économiques et culturelles du Sud, sur le développement, les ONG, sur soi-même et son départ... (1 semaine ou 4 week-ends).

- La formation après la sélection, réalisées sous la responsabilité des ONG employeurs, et qui doit correspondre à au moins 80h (trois semaines en général).

En Allemagne, la formation avant le départ est d'environ trois mois, dont la moitié est consacrée à l'enseignement des langues et l'autre moitié à mieux connaître l'histoire du pays d'accueil, la situation sociale et politique..., puis deux mois dans le pays d'accueil.

active sur le terrain, celle, également, des bailleurs de fonds qui ne financent rigoureusement que la présence expatriée<sup>30</sup>, n'incitent pas à une gestion professionnelle des compétences.

### **3.2.3 Le cas des ONG professionnelles: le manque d'un statut intermédiaire entre l'association et la société à but lucratif**

Certaines associations, nous l'avons vu, concentrent leurs actions sur l'appui aux institutions locales (publiques ou privées) par le transfert de compétences et de méthodes. Ce faisant, elles sont certainement les plus proches, par l'objet et leurs méthodes de travail, de la coopération publique. Il s'agit des associations professionnelles, qui rassemblent des spécialistes porteurs d'une certaine « vision » du développement au nom de laquelle ils s'engagent dans l'action ou dans des travaux d'études et de recherche. Ainsi, les associations du groupe Initiatives ont souvent commencé ce type de coopération à titre militant et non-gouvernemental d'abord, puis, au fur et à mesure de l'intérêt croissant manifesté par les bailleurs de fonds bilatéraux ou multilatéraux, sont devenues maîtres d'œuvre ou opérateurs de ces derniers.

La mobilisation de ce type d'associations par la coopération publique bilatérale ou multilatérale est croissante. Pourtant le cadre juridique dans lequel elles doivent se placer en France entrave leur positionnement, en France comme à l'international, en particulier à Bruxelles.

Il existe en effet une pression récurrente du secteur commercial pour exclure les associations des marchés publics, qui argue de l'existence d'une distorsion de concurrence : il est reproché aux associations d'être en mesure de pouvoir contracter des prestations de services à des tarifs qui font une concurrence déloyale aux sociétés commerciales, dans la mesure où elles bénéficient de règles fiscales avantageuses. Les dispositions fiscales réformées en 1999 par la Direction Générale des Impôts concernant les associations ouvrent la possibilité à ces professionnels de répondre à cette objection en filialisant ou en sectorisant leurs activités « concurrentielles », et en les soumettant aux impôts commerciaux. C'est en s'appuyant sur ces dispositions que l'AFD, par exemple, est récemment parvenue à codifier l'accès des associations à ses appels d'offre.

Pourtant, le problème n'est pas réglé de manière satisfaisante, car, du coup, les associations se trouvent défavorisées par rapport aux bureaux d'étude commerciaux qui s'intéressent au « marché » du développement institutionnel. En effet, l'engagement des associations se traduit le plus souvent par des services complémentaires à l'objet des contrats. Les capitalisations et les formations qu'elles réalisent (qui traduisent le souci de partager leur savoir-faire), l'animation de leurs réseaux de partenaires, leur engagement dans les instances collectives de représentation de la société civile en coopération ou encore leur appui à la coopération décentralisée et aux acteurs non gouvernementaux *sensu largo* sont, par exemple, autant de services non commerciaux qu'elles réalisent en vertu de leur nature associative. Il y a là un « plus » manifeste, que les sociétés privées ne peuvent apporter et dont on ne peut contester qu'il correspond à l'intérêt général. Enfin, ces associations contribuent à la sensibilisation du public européen sur les problèmes des pays du Sud, ce qui justifie, à leurs yeux, l'utilisation de fonds publics pour la coopération.

Le problème qui est posé traduit en fait un malaise dont le fondement juridique tient à l'absence, dans la plupart des pays de l'Union Européenne<sup>31</sup>, d'un statut intermédiaire entre l'association de militants et la société privée, pour couvrir des activités économiques :

1. dont la finalité est le service à la collectivité plutôt que le profit,
2. qui soient régies en toute autonomie de gestion par des prises de décision démocratiques,
3. qui assure la primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus.

Face à ce besoin, A. Lipietz a recommandé de lier les avantages fiscaux d'une association à une labellisation à créer « d'utilité sociale »<sup>32</sup>. Il s'agirait incontestablement d'un progrès. Pour ce qui

---

<sup>30</sup> Cas en particulier des projets financés par l'AFD et qui peuvent faire intervenir des ONG comme opérateurs.

<sup>31</sup> A l'exception notable de la Belgique, de grande tradition mutualiste, et qui a créé en 1997 la *Société à finalité sociale*, dont l'objectif est très précisément de couvrir ce secteur de l'activité.

concerne les actions internationales, c'est cependant à l'échelle européenne qu'un statut spécifique, permettant de porter des activités économiques en dehors de la seule logique du profit, devrait pouvoir être envisagé.

### 3.2.4 Le volontariat

Le volontariat est un statut ancien, régi en matière de coopération internationale par le décret 95-94 du 30 janvier 1995. Il est essentiellement utilisé dans trois grandes configurations à la signification sensiblement différente.

- La première –la plus courante - correspond à un *volontariat "de jeune professionnel "* qui allie, en principe, pour des néo-diplômés, un exercice strictement professionnel (et, par là même, une expérience valorisable par la suite) à une position sociale particulière qui justifie le non-salariat. Dans les faits, ce statut est souvent utilisé pour envoyer en expatriation de jeunes dépourvus d'expérience qui, sans cela, pourraient difficilement prétendre à un poste d'assistant technique salarié.
- La seconde correspond à un *volontariat "d'engagement finalisé"*, par lequel un professionnel, en cours de carrière, suspend temporairement l'activité laborieuse "normale" (celle qui lui procure d'habitude ses revenus), pour s'engager au service d'une action de coopération. C'est une forme couramment utilisée par les associations humanitaires pour envoyer infirmières, médecins et chirurgiens dans les situations d'urgence.
- Dans certaines associations, il existe un troisième cas de figure, les volontaires d'âge moyen, non seulement diplômés, mais aussi expérimentés qui choisissent, après leur période de volontariat au sein de l'association, de faire carrière dans l'humanitaire, en devenant salariés expatriés. Ainsi Handicap International a engagé en 1997 une réflexion sur la diversification des statuts à l'expatriation qui a conduit à l'introduction du salariat en août 1999. En effet, au-delà de 4 années de volontariat, l'engagement, même s'il reste de même nature, n'est plus une parenthèse professionnelle mais devient l'engagement professionnel dans le long terme de personnes ayant choisi d'exprimer leur compétence dans la démarche de solidarité internationale, un tel engagement nécessitant un cadre adapté. Dans cette perspective, Handicap International reconnaît, au même titre que l'ancienneté interne, les engagements accomplis en qualité de volontaires pour le compte d'autres OSI.

Dans les trois cas, le volontariat marque bien un engagement de la part de l'intéressé, manifesté par son renoncement à être rémunéré (même s'il reçoit une indemnité, qui n'est pas considérée comme étant un salaire). Il y a donc soit abandon libre et régulier d'une portion de la contrepartie (cas où le volontaire s'identifie tellement à son « employeur » qu'il souhaite représenter pour celui-ci la charge la plus légère possible<sup>33</sup>), soit contractualisation sur une autre nature de la contrepartie.

Quelle peut bien être cette « autre » contrepartie qui vient, *en principe*<sup>34</sup> compléter l'indemnité pécuniaire reçue et qui permet au « système » de fonctionner ? Aux dires des volontaires eux-mêmes (et des anciens volontaires), cette « autre » contrepartie peut revêtir quatre formes (non exclusives l'une de l'autre et parfois cumulables) :

- D'abord la satisfaction (non mesurable...) du *sens* donné à son action. Il s'agit ici, pour un certain type de volontaires, d'affirmer que leur travail n'est pas « à vendre ». Et que s'il l'était, il en aurait moins de sens. Ils opposent, dans leurs discours et dans leurs pratiques, le travail salarié et l'engagement<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Rapport relatif à la lettre de mission du 17 septembre 1998 adressée par Mme Aubry, Ministre de l'emploi et de la solidarité à A. Lipietz sur l'opportunité d'un nouveau type de société à vocation sociale (note de lecture N° 89 –HCCI)

<sup>33</sup> Cas d'engagements « idéologiques » ou religieux, qui sont des contrats qui, par nature, échappent à la discussion...

<sup>34</sup> Nous disons bien « *en principe* » car le volontariat *subi*, mais non *choisi*, est aussi une réalité, faite d'alternative, pour de nombreux jeunes qui souhaitent démarrer une carrière professionnelle en coopération.

<sup>35</sup> La faible rémunération sert alors de « preuve » à l'authenticité de l'engagement.

- La deuxième forme, en continuité avec la première, consiste à vivre le volontariat comme une *pratique d'expérimentation sociale* ; inventer un autre rapport au travail, voilà l'ambition qui, mise en pratique, permet l'abandon d'une portion de la contrepartie « en argent ».
- La troisième forme<sup>36</sup> consiste à échanger la « perte » de rémunération contre un « gain » d'autonomie. Le prix à payer pour être dans un autre type de rapport que celui empreint de subordination –ce qu'implique en général le salariat-, est précisément cette moindre rémunération. Mais il y a plus : la prise de responsabilité se fait aussi vis-à-vis des populations avec lesquelles on travaille. Autonomie, sens du travail et responsabilité forment une structure de référence pour donner de la valeur à l'activité bien au delà de sa valeur « marchande » telle que la représenterait un « vrai » salaire.
- La quatrième forme de contrepartie est ce que gagne le volontaire en termes *d'expérience professionnelle et de formation personnelle*.

Enfin, le volontariat correspond *aussi*, et toujours *en principe*, à un témoignage, médiatisé à un triple niveau :

- D'abord «là-bas» : Le volontariat illustre bien la participation *citoyenne* à une dynamique de nouveaux rapports de la France avec les PED<sup>37</sup>.
- Ensuite «ici» : les volontaires sont des vecteurs d'une autre vision des situations internationales, «vues d'en bas», et d'une éducation au développement qui aurait la temporalité de la formation continue. Pour les secteurs économiques dans lesquels travaillent d'anciens volontaires, la ré-utilisation des compétences acquises ou fortifiées dans un environnement interculturel peut être un atout précieux. Ceci se vérifie aujourd'hui particulièrement dans les métiers où doivent être mobilisées des compétences transversales, par exemple dans la galaxie de ceux que fait intervenir le développement local.

Le volontariat correspond donc à un statut original, qui se distingue en théorie aussi bien du bénévolat que du salariat.

- Le volontariat se distingue du bénévolat parce qu'il est indemnisé, ce qui est indispensable pour permettre une action à plein temps. Le bénévole, parce qu'il le *veut bien* (c'est l'étymologie du mot), est dans l'action quand cela lui convient, quand son activité principale le lui permet.
- Le volontaire se distingue tout autant d'un salarié bon marché. C'est un professionnel engagé, qui appuie la prise de responsabilités des individus et des groupes de base. D'une certaine façon, c'est un «accoucheur d'initiatives» : il agit au service d'une demande qui est locale avant d'être celle de la structure qui lui propose un contrat, celle-ci n'étant qu'un intermédiaire ou un relais. Non seulement la figure du volontaire doit être suffisamment « à distance » des visées « d'influence » que peuvent avoir l'Etat, l'Union européenne ou certaines collectivités locales, mais encore son action de « bonne » volonté lui autorise en contrepartie une part d'autonomie incompatible avec une tutelle publique trop présente.

*Dans les faits cependant*, les distinctions ne sont pas toujours aussi évidentes. Dans certaines situations, les indemnités sont si faibles qu'on se rapproche d'un bénévolat à plein temps sans pour autant qu'une autre activité ne vienne assurer la couverture sociale minimale qui conviendrait. Dans beaucoup de cas, les associations contractantes, ou les partenaires locaux, ou encore les bailleurs de fonds qui utilisent des volontaires dans leurs projets, contestent leur part d'autonomie et entendent gérer les volontaires comme du personnel courant<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Largement explorée dans « Pour un volontariat d'avenir », CCD 2001, rapporteurs Billaud F. et Piveteau A. ; ce gain d'autonomie est sujet à discussion de la part de nombre d'associations d'envoi de volontaires.

<sup>37</sup> Le statut « social » mérite d'être explicité : le volontaire est à la fois dans une position de « puissance » quand de lui dépend, par exemple, l'obtention de crédits, et dans une position de relative « impuissance » si on compare ses moyens (aux deux sens du terme, revenus et possibilités d'action) à ceux dont dispose « l'expert » ou « l'assistant technique » d'un projet européen.

<sup>38</sup> L'utilisation de « volontaires » dans des projets de coopération bilatérale s'est étendue dans la période récente, alimentant cette ambiguïté. Le volontaire est alors un exécutant du projet, dont on attend une attitude

Trop souvent, la dimension engagement s'estompe devant la dimension professionnelle. Le volontariat est vécu comme un passeport obligatoire pour une carrière future en assistance technique salariée. Une telle situation conduit à de nombreuses ambiguïtés. Les jeunes volontaires sont souvent socialement très mal reconnus : dans certains cas, ils sont considérés comme des « super stagiaires » et, dans d'autres, comme un « sous-prolétariat » de l'assistance technique salariée. Mal acceptés par les cadres locaux qui se considèrent, parfois à juste titre, comme plus expérimentés et plus compétents, les volontaires souffrent de voir leurs responsabilités contestées, en particulier lorsqu'ils sont responsables de la gestion des moyens d'un projet.

Une ambiguïté similaire existe souvent sur la question de la formation par l'action que permet le volontariat. L'obligation de formation est en principe liée au statut, conformément au décret de 1995. De fait, parce que son exercice requiert des compétences techniques et des compétences sociales, l'activité du volontaire peut être une occasion de formation complémentaire de grande portée. Mais elle ne peut pas l'être sous n'importe quelles conditions : ce temps doit être préparé, encadré et suivi de façon proche par du personnel plus expérimenté effectivement présent sur le terrain, faute de quoi la formation en question se limite à l'apprentissage de la débrouillardise.

Or, trop souvent encore, les volontaires se plaignent du manque d'appui technique, méthodologique et politique qui leur est apporté. Les employeurs considèrent trop aisément leurs volontaires comme de « jeunes experts » à qui elles délèguent le soin de les représenter localement, ce qui, en fonction des principes rappelés plus haut, ne devrait pas relever de leur champ d'intervention.

### **Le volontariat comme parcours qualifiant**

A l'AFVP, le volontariat traduit l'expression d'une solidarité « citoyenne » et s'exprime par une période de mise en situation humaine, professionnelle et sociale où chaque volontaire se voit confier une mission qu'il effectuera dans un pays du Sud. Travaillant en appui à la société civile, il est mis en position *d'accompagner les dynamiques de changement social*

Pour ces volontaires, jeunes diplômés en général, ce n'est pas l'expérience vécue en tant que telle qui fait formation, mais bien la capacité de chacun à en faire une analyse pour la réinvestir dans d'autres contextes. Dans ces conditions, pas plus l'engagement citoyen qui anime les volontaires, que la mise en situation pratique qui leur sera proposé pendant 2 ans, ne sont, en soi, garant d'un quelconque apprentissage, sinon empirique.

Afin que ce temps de volontariat soit une réelle expérience de formation, permettant d'acquérir et/ou de développer des capacités qui pourront ensuite s'exprimer dans les métiers ou des environnements divers, et qui sont autant d'ordre professionnel que social, l'AFVP propose un cursus de formation de 2 ans et demi, véritable propédeutique, composé de 4 modules débutant à la sélection et se terminant au retour des volontaires en France :

- ✓ Le module 1 (de 10 jours), ou stage de formation au volontariat, permet au volontaire de comprendre, de se repérer, de s'orienter dans l'environnement complexe de solidarité internationale mais aussi de se questionner sur son engagement. En cela, il a des visées généralistes : y sont développées, à partir de valeurs fondatrices, les notions de volontariat, de relations interculturelles, de développement, de relations Nord-Sud, de politique de coopération...
- ✓ Le module 2 (de 4 jours), stage d'adaptation à la mission, a une visée plus opératoire. Il permet au volontaire d'appréhender sa mission : un travail de recherche et d'analyse d'information lui permet de mieux comprendre quel sera son rôle sur le terrain.
- ✓ Le module 3 correspond à la mise en situation pratique de deux ans sur le terrain. Il fait l'objet d'un suivi-accompagnement attentif, permettant au volontaire d'analyser et d'évaluer ses

---

professionnelle et non pas une revendication d'autonomie. Au demeurant, du point de vue du maître d'ouvrage local ou du bailleur, cette position est parfaitement compréhensible.

pratiques pour les faire évoluer (aller-retour permanents entre action et temps de formation individuel ou collectif).

Le module 4 (de 5 jours), ou stage bilan et perspective, facilite, par une relecture de l'expérience, sa valorisation individuelle et professionnelle ainsi que la validation et la capitalisation des acquis,

Les deux derniers modules sont actuellement en cours d'expérimentation

Le choix de la modalité d'une formation en action permet au volontaire, grâce à l'alternance entre temps de formation, d'action et de production, d'acquérir, de renforcer et de mobiliser des ressources diversifiées (connaissances, savoirs-faire, savoirs-être...) et de construire ainsi une compétence professionnelle efficiente.

Convaincue de la qualité diplômante de son action, l'association a engagé une réflexion sur la validation de ce parcours, véritable outil de reconnaissance du volontariat dans la société.

### *Consolider le volontariat en l'encadrant et en favorisant la réinsertion au retour des volontaires*

En tout état de cause, les dispositifs de Validation des Acquis de l'Expérience (VAE) définis par la Loi de modernisation sociale (cf troisième partie sur la formation) vont d'ailleurs obliger à encadrer bien plus précisément les conditions dans lesquelles une période de volontariat peut être considérée comme de la formation<sup>39</sup>. Ces conditions sont beaucoup plus précises que celles qui figurent dans le décret de 1995, et même que dans les textes envisagés dans le cadre de la loi-cadre sur l'économie sociale et solidaire. Les associations devraient être encouragées à se préparer dans ce sens.

Les conditions de réalisation du travail volontaire doivent permettre de donner du **sens** à celui-ci, à **temps plein**, et en donnant à cette orientation la priorité, mais seulement dans des conditions qui devraient être à la fois mieux reconnues et mieux encadrées. Le volontariat doit demeurer une forme **d'expérimentation sociale** dans une relation professionnelle originale. Il doit être mieux distingué qu'il ne l'est du salariat comme du bénévolat.

Il y a donc intérêt à préciser de façon rigoureuse le cadre d'exercice du volontariat, faute de quoi des ambiguïtés croissantes risquent de conduire à une remise en cause générale et sans discernement de ce statut.

Or le décret de 1995 repose sur des bases juridiques fragiles alors même que le dispositif créé par la loi du 14 mars 2000<sup>40</sup> est largement inadapté pour les ONG, notamment parce que nombre d'associations ne peuvent pas entrer dans ce cadre (au niveau du financement de l'indemnité et sur les durées prévues). Le CLONG-Volontariat, appuyé par le HCCI, a fait, à ce propos, des suggestions qui méritent d'être prises en compte dans les évolutions possibles de la loi : protection sociale, obligations réciproques de l'Etat et des associations, statut dérogatoire par rapport au droit du travail "classique" (notamment par rapport aux prélèvements sociaux). Ces propositions mériteraient d'être complétées par des dispositions concernant les conditions dans lesquelles ce statut peut être utilisé, pour éviter de le réduire à une expertise de second rang certes peu coûteuse mais peu expérimentée, contestée et mal valorisée. A ce titre, l'Etat, s'il subventionne et s'il renforce son soutien au volontariat (ce qui paraît extrêmement souhaitable), doit se doter d'instances et de procédures d'évaluation et de capitalisation, étayées par des dispositifs de formation reconnus.

Nous verrons plus loin, à propos de la formation permanente, que des solutions adaptées peuvent être imaginées.

<sup>39</sup> Dispositif sérieux, indépendant et contrôlé par les institutions dont c'est le métier, universités et organismes de formation professionnelle.

<sup>40</sup> Dispositif géré par le Centre d'Information sur le Volontariat Civil.

### **Propositions d'aménagement du projet de loi-cadre sur l'économie sociale et solidaire**

L'introduction de quatre articles portant sur le volontariat de solidarité internationale dans le projet de loi-cadre sur l'économie sociale et solidaire (dans la troisième section intitulée « le soutien aux activités internationales ») a été proposée au Secrétariat d'Etat en charge de ces questions

Le HCCI demande au nouveau gouvernement de reprendre ce projet largement consensuel dans le milieu des ONG.

#### **Article 43 – Objet**

Le volontariat de la solidarité internationale permet à des femmes et des hommes, pendant une période déterminée, de se consacrer à plein temps à une mission de développement ou d'urgence humanitaire dans les pays du Sud ou de l'Europe centrale et orientale. Ce temps est pour eux à la fois une période de formation complémentaire, d'échange de savoir, d'acquisition d'une expérience humaine unique, d'échange interculturel, de découverte d'autres modes de penser et d'agir, ainsi que de témoignage concret des droits de l'Homme, aussi bien civils et politiques qu'économiques sociaux et culturels. Le régime juridique du volontariat de solidarité internationale relève du droit privé.

#### **Article 44 – Conditions**

Le volontaire, ressortissant de l'UE ou d'une autre nationalité résidant dans l'Union Européenne, doit avoir sa majorité civique et la durée de la mission doit être d'au minimum de 3 mois et au maximum de 6 ans.

L'indemnité de volontariat de solidarité internationale qui lui est attribuée par l'organisme qui le prend en charge pendant sa mission n'est pas un salaire, mais lui permet de subvenir à ses besoins personnels et ceux de sa famille sans créer d'écart dommageable avec le niveau de vie de la population dont il est le partenaire dans l'action. Cette indemnité ne relève donc pas du champ d'application de l'article 120-1 du code du travail et ne se réfère pas nécessairement ni exclusivement aux minima existant en France dans ce domaine. Elle n'est soumise ni à impôt ni à prélèvements sociaux. Elle est incessible et insaisissable.

#### **Article 45 – Modalité**

Le recrutement et la gestion de volontaires internationaux de solidarité ne peuvent être assurés que par des associations, collectivités locales, fondations et syndicats ayant reçu un agrément du ministère des Affaires étrangères accordé au regard de la qualité et du caractère formateur des missions confiées aux volontaires de la solidarité internationale ainsi que du suivi et de l'accompagnement de ceux-ci sur le terrain, après avis de la Commission mixte du volontariat (article 46 ci-après). Les organismes agréés sont tenus de contractualiser un certain nombre d'engagements avec chacun des volontaires qu'ils prennent en charge. Le cadre général de ces engagements est défini par décret en Conseil d'État.

Au retour du volontaire de solidarité internationale de l'étranger, l'organisme ayant assumé sa gestion veille à permettre la validation de ses acquis au travers de cette expérience.

L'Administration établira avec les organismes agréés pour le volontariat de solidarité internationale une convention définissant le montant de la participation de l'Etat à la prise en charge des dépenses liées à l'accomplissement de missions dans leur champ de compétence, incluant la gestion, la protection sociale, la formation et la réinsertion du volontaire.

Il appartiendra aux entreprises publiques d'établir avec les organismes reconnus une convention définissant les participations réciproques.

#### **Article 46 – Commission du volontariat**

Il est institué une Commission mixte du volontariat de solidarité internationale composée de façon paritaire de représentants des organismes agréés pour l'envoi de volontaires et de l'État. La désignation des membres de cette Commission et les conditions d'exercice de sa mission font l'objet d'un arrêté interministériel.

Elle est chargée de définir :

- les conditions de reconnaissance par l'État des associations admises à conclure des accords de volontariat de solidarité internationale,
- les modalités de contrôle et de suivi de la mise en œuvre de ces accords,
- les valeurs minimales et maximales des indemnités prévues à l'article 44.
- des conditions de validation des acquis.

### 3.2.5 Des ressources humaines qui se tarissent? Pour une propédeutique du développement...

Pendant longtemps, le service national a joué un rôle déterminant pour conforter un vivier de jeunes professionnels disposant d'une première expérience et susceptibles de s'engager plus durablement en assistance technique. Aujourd'hui, sa suppression, conjuguée à l'accroissement du niveau de compétence et d'expérience requis dans les projets, tend à tarir le réservoir de ressources humaines dans lequel aussi bien les ONG que la coopération publique peuvent puiser.

Le volontariat n'est pas, aujourd'hui, en mesure de relayer cette fonction ancienne du « VSNA » pour plusieurs raisons.

- Tout d'abord, le niveau requis pour rejoindre le statut d' « expert » s'est élevé, au fur et à mesure qu'apparaissent des compétences locales. Deux ans d'expérience c'est aujourd'hui largement insuffisant pour prétendre y accéder.
- Ensuite, les carences du système de suivi et d'encadrement professionnel des volontaires ne permettent généralement pas d'optimiser leur séjour en termes de formation et de théorisation de l'expérience.

Plusieurs opérateurs signalent à ce propos la difficulté croissante qu'ils éprouvent aujourd'hui à trouver les ressources humaines adaptées aux besoins des projets : suffisamment jeunes pour s'adapter facilement aux conditions du "terrain", mais aussi suffisamment expérimentés pour satisfaire aux besoins de professionnalisme croissant des actions<sup>41</sup>. Alors qu'on a pléthore de jeunes candidats à l'expatriation en premier emploi, ou avec 1 ou 2 ans d'expérience à l'issue d'une période de volontariat, on est souvent incapable de répondre à des appels d'offre européens, ou même français, faute de candidats ayant suffisamment d'expérience et ayant les profils souhaités.

Le besoin apparaît donc d'un dispositif qui, à l'image des emplois jeunes salariés, facilite l'insertion professionnelle dans des milieux et des sociétés étrangères sur des durées suffisamment longues, en les confrontant à la diversité des situations de coopération.

Une telle initiative permettrait en outre de recentrer le volontariat sur son caractère propre.

Cette fonction de « sas » vers la vie professionnelle salariée gagnerait évidemment à être encadrée et organisée, voire donner lieu à diplôme complémentaire. Encore une fois, les dispositions de la loi de modernisation sociale ouvrent des possibilités sur lesquelles nous reviendrons.

L'occasion devrait être saisie pour proposer une formule qui facilite le renouvellement des ressources humaines en coopération, en combinant une **aide à l'emploi des jeunes** et une **validation académique des acquis de l'expérience**.

Il faut en effet valoriser les compétences acquises par les volontaires de telle sorte qu'à leur retour, ces compétences puissent répondre à des offres d'emplois. A cette fin, l'expérience des volontaires devrait pouvoir s'intégrer dans un parcours professionnel organisé : pourraient entre autres être envisagés la mise en place d'un droit individuel au bilan de compétences ainsi qu'un droit à la formation continue individuel. Dans ce cadre, les organismes de service public de l'emploi, tels que ANPE, en particulier l'ANPE internationale, l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, le CNFPT et des organismes spécialisés, pourraient être réunis en plate-forme pour développer une réponse adéquate.

---

<sup>41</sup> Une expérience professionnelle de dix ans est aujourd'hui requise pour la quasi totalité des appels d'offre internationaux, comme par exemple ceux lancés par l'Union européenne.

Un mécanisme particulièrement intéressant de ce point de vue est le « fellowship scheme » de la coopération britannique, d'une grande efficacité. Il s'agit d'un programme de bourses disponibles chaque année pour « placer » de jeunes compétences dans des situations professionnelles innovantes, grâce auxquelles elles se dotent d'expérience et s'insèrent dans les réseaux de l'expertise internationale (cf. encadré). Une des forces de ce système tient certainement au fait que le « fellowship scheme » est géré par ODI, c'est-à-dire justement la structure choisie par la coopération britannique (le DFID) pour capitaliser les savoirs et les faire partager.

La pratique d'organismes spécialisés comme l'AFD, qui se sont dotés d'une politique offensive de formation interne des jeunes, pourrait aussi servir de référence pour l'expérience<sup>42</sup>. En ce qui concerne les ONG, il conviendrait bien évidemment de s'appuyer sur une organisation collective des grandes ONG employeurs, de façon à permettre aux jeunes recrues de connaître successivement plusieurs organisations professionnelles de qualité pendant ce temps de « propédeutique ». Il existe aussi des formations professionnelles diplômantes appuyées sur la valorisation de l'expérience expatriées<sup>43</sup>, dont il serait utile de tirer parti.

### **Le Fellowship scheme britannique**

Le *Fellowship scheme* est un programme d'assistance technique anglais créé en 1963. Officiellement, son objectif est double :

- renforcer la capacité des PVD en leur fournissant de jeunes économistes qualifiés
- former ces jeunes économistes à un travail lié aux problématiques du développement, pour qu'ils soient aptes à travailler au service d'un gouvernement, d'une organisation internationale, d'une entreprise privée ou d'une ONG, œuvrant dans ce domaine.

Officieusement pour le DFID, ce second objectif est bien la finalité première du programme. Fin 2001, parmi les 45 économistes travaillant au sein du DFID, 22 étaient des *ex-fellows*. Certains *ex-fellows* ont échoué au test d'entrée, d'autres ont opté pour le secteur privé ou ont été recrutés dans les organisations internationales type BM ou FMI<sup>44</sup>, mais en tout cas, le *fellowship* est un atout considérable pour commencer une carrière dans les structures gouvernementales anglaises de coopération internationale.

Quantitativement, le programme est en réalité fort modeste (environ 500 *fellows* envoyés dans 25 pays depuis sa mise en place, soit pas davantage en quarante ans que les effectifs annuels de volontaires de l'AFVP). Il y a aujourd'hui 43 *fellows* travaillant dans 15 pays. En revanche, les *fellows* sont issus des meilleures universités, soigneusement sélectionnés, et suivis par ODI.

Les *fellows* sont envoyés dans les structures gouvernementales capables de les accueillir, et une partie du coût est supporté par le pays hôte. Cette formule présente l'avantage de limiter les situations d'accueil là où les partenaires en ressentent vraiment le besoin, et favorise l'intégration du *fellow* au sein de la collectivité de travail de la structure d'accueil. Pour maximiser l'impact des *fellows*, le gouvernement anglais évite le plus possible l'envoi dans des administrations décentralisées et pauvres en moyens, dans lesquelles ils seraient sous-utilisés. L'évaluation récente du programme a fait ressortir que, contrairement aux experts techniques, qui sont largement discrédités, les *fellows*, parce qu'ils sont payés par le gouvernement bénéficiaire, sont considérés comme des employés nationaux défendant les intérêts de ce gouvernement. En dépit de leur manque d'expérience, ils s'adaptent plus facilement, apprenant la langue, se familiarisant avec la culture du pays, ce qui révèle une ouverture d'esprit qui facilite leur insertion.

<sup>42</sup> L'AFD forme son jeune personnel en le faisant circuler entre plusieurs agences et le siège pendant trois à quatre ans avant de le stabiliser dans un poste de chargé de mission.

<sup>43</sup> Comme le DESS de développement local (Université de Lyon et Ciedel) ou celui de coordonnateur de programme de développement (IFAID-Aquitaine, agréé niveau II par le Ministère du Travail) .

<sup>44</sup> Respectivement 26 et 17 en 1997/1998.

Il existe aussi un programme complémentaire au *Fellowship scheme*, l'APOS (Associate Professional Officer Scheme) ouvert à des étudiants spécialisés dans la bonne gouvernance, la santé ou la gestion des ressources naturelles.

Enfin, l'utilisation faite par la France de ses **seniors retraités bénévoles** disponibles pour des actions de coopération internationale, est très inférieure à ce que font nos voisins européens. La mobilisation de cette ressource humaine expérimentée supposerait la définition, avec les cinq grandes ONG qui les regroupent, d'un plan d'appui à leur structuration et à la capitalisation de leurs savoirs et de stratégies de complémentarités avec les différentes formes de coopération.

En effet, alors que leurs consœurs des pays voisins, puissamment soutenues par leurs gouvernements, sont fortement impliquées dans les politiques de coopération internationales de leurs Etats, les ONG de seniors français, GREF mis à part, ne sont que très rarement associées, via quelques projets ponctuels, aux initiatives du gouvernement français. Quel emploi les pays voisins font-ils de leurs seniors ? Frappés comme la France par un chômage qui met en retraite prématurée nombre de cadres, souvent encore jeunes, de l'industrie et des services, ils confient aux associations qui les regroupent la responsabilité de gérer de façon vivante leurs fichiers de façon à pouvoir mobiliser en tant que de besoin des ressources humaines expérimentées au service de missions variées. Les principales sont des missions de parrainage (et de conseil), dans leur pays et à l'étranger, des entreprises, particulièrement des PME, en développement. Lorsque ces missions se situent dans un cadre de coopération, cette mission est intégrée au programme de l'ambassade ou de l'agence, qui en suit de près le déroulement. Conscients du fait que ce travail suppose un encadrement, une capitalisation et de la formation permanente, leurs gouvernements donnent à ces associations les moyens financiers leur permettant de fonctionner comme des structures professionnelles. On a vu ainsi, au début des années 1990, un impressionnant déploiement des seniors britanniques, allemands et néerlandais dans les pays d'Europe de l'Est où ils ont participé activement à la modernisation des entreprises moyennes et grandes. Pendant ce temps, la France faisait très peu dans ce domaine. Les ONG qui regroupent les seniors fonctionnent exclusivement sur la base du bénévolat, c'est-à-dire pratiquement sans personnel salarié, sans soutien financier régulier et sans fonds propres. Elles assurent un nombre de missions de coopération internationale très inférieur à leur capacité réelle. En effet, ces organisations ne peuvent répondre aux demandes en provenance des pays en développement que si les frais de voyage et de séjour sont couverts soit par le bénéficiaire lui-même, soit par un bailleur de fonds européen ou international. Le nombre d'experts pré-retraités et retraités disponibles et les structures opérationnelles des organisations existantes permettraient de multiplier considérablement les interventions, moyennant un minimum de soutien financier du gouvernement français et des entreprises.

Il convient tout de même de saluer l'initiative récente de la DGCID<sup>45</sup> de mettre en place un partenariat intergénérationnel entre les étudiants et experts débutants et les seniors expérimentés dans la coopération internationale (Seniors Experts Français / Jeunes Experts pour la Coopération Internationale et le Développement/) afin de relancer l'expertise française sur le marché de la consultance internationale.

### 3.3 Le rôle du secteur privé

Font partie du *secteur privé* les entreprises ainsi que les consultants individuels, à l'exclusion des ONG, volontaires et entités publiques diverses. Il s'agit donc en fait du secteur marchand. Il peut être commode de distinguer pour notre propos le secteur de l'expertise et de la consultation travaillant dans le champ de la coopération pour le développement des autres entreprises dont l'objet principal est autre, même si bien entendu ces dernières peuvent jouer un rôle très utile de transfert de savoir-faire, de conseil et de formation professionnelle, même si également cette distinction n'est pas absolument tranchée.

---

<sup>45</sup> La Cellule de partenariat juniors-seniors est issue des Rencontres françaises de la coopération multilatérale d'avril 2001 organisées par la DGCID

### 3.3.1. Le secteur de l'expertise et de la consultation

Le secteur privé fournit en ce domaine une part importante des ressources humaines disponibles et nombreux sont ceux qui pensent, en s'appuyant sur l'exemple des expériences étrangères, qu'il faudrait encourager en France les interventions des cabinets de consultants privés. Mais nombreux sont aussi ceux qui estiment que le recours à ces cabinets privés doit être fait avec une certaine prudence compte-tenu pour certains d'entre eux, de leurs limites (équipes parfois hétéroclites, sans une expérience de coopération suffisante et sans impact durable).

#### Le marché de l'expertise privée travaillant pour les pays en développement est très important

Il s'agit d'un marché qui mobilise des sociétés privées et des consultants individuels aussi bien dans les pays développés que dans ceux en développement. En ce qui concerne ces derniers, on assiste à une émergence de cabinets de consultants dont le degré de développement varie avec le continent : plus développé en Asie, en Europe de l'Est et dans la CEI, moins en Amérique latine et en Afrique, surtout subsaharienne. Plusieurs de ces cabinets travaillent en partenariat, consolidé juridiquement ou non, avec des sociétés du Nord.

Dans les pays du Nord, les "big four"<sup>46</sup> occupent une place importante, encore que tous ne s'investissent pas au même degré. Par ailleurs, il existe une kyrielle de sociétés opérant sur ce créneau, parfois avec des effectifs très réduits.

Les données concernant les inscriptions des cabinets de consultants et consultants individuels auprès des agences multilatérales donnent une idée de l'importance du phénomène : 2000 à 4000 ou 5000 inscrits pour chacune de ces agences (étant précisé que ces nombres ne doivent pas s'additionner).

Ce marché est très concurrentiel et pourvoit aux besoins non seulement des agences multilatérales mais aussi des gouvernements locaux ainsi que des entreprises locales, à la mesure d'ailleurs de l'extension du secteur privé dans les pays en développement.

Par ailleurs, on constate que, dans les pays anglo-saxons, des organisations professionnelles, notamment les chambres de commerce, se sont mobilisées, parfois avec l'appui de leurs gouvernements, pour participer au transfert de savoir-faire et de technologies en faveur des pays en développement. Ce type d'activité est moins développé en France et peu soutenu par la coopération publique.

#### Les formes de mobilisation des ressources humaines sont diversifiées

Les ressources humaines sont mobilisées dans le cadre de prestations de service d'étude, de conception ou de mise en œuvre de projets, programmes ou politiques. Du personnel peut être également affecté pour la réalisation de tâches particulières exécutées sous la responsabilité du cocontractant. La forme la plus développée est celle que pratiquent les agences multilatérales, le recours à des consultants individuels : elles augmentent ainsi les effectifs de leurs personnels sans recrutement.

Dans le cadre de la réalisation de ces prestations de services, la pratique de la sous-traitance est largement répandue, si bien que se créent et se développent des sortes de réseaux informels structurés à partir de pôles de compétences.

Une part, difficile à évaluer mais probablement non négligeable, des personnels mis en œuvre dans le cadre de ces prestations est composée d'anciens fonctionnaires des agences multilatérales ou des administrations nationales des pays développés. Ce phénomène semble moins étendu en France qu'ailleurs.

En fait, les entreprises investies sur ce type d'activités sont de véritables "machines" à mobiliser de la ressource humaine, en s'appuyant aussi bien sur leurs ressources internes qu'extérieures.

#### Il s'agit d'un marché où la professionnalisation est très poussée

D'une manière générale, les personnels mobilisés par le secteur privé détiennent des compétences très poussées, alliées à une expérience professionnelle souvent éprouvée, qui leur permettent de répondre aux besoins spécifiques des donneurs d'ordre à la recherche de tels savoir-faire.

---

<sup>46</sup> KPMG, Ernst & Young, Price Water House Coopers, Deloitte and Touches

Ces derniers couvrent une gamme particulièrement étendue car les personnes physiques ou les sociétés concernées se déploient dans de nombreux secteurs d'activités, y compris ceux dits de souveraineté (police, justice, douanes, fiscalité, organisation administrative, services publics, éducation, santé, etc.). A cet égard, on relèvera l'intervention de plus en plus importante des cabinets d'avocats qui semble correspondre à leur structuration croissante dans les pays développés.

Au total, la ressource humaine disponible à travers le secteur privé couvre un très large domaine d'expertise dans pratiquement tous les secteurs de l'aide publique au développement. Mais les opérateurs publics français de l'aide y recourent encore assez peu, notamment le ministère des Affaires étrangères. Ceci peut s'expliquer par le fait que le chiffre d'affaires potentiel que les sociétés privées pourraient réaliser dans le cadre de l'aide mise en œuvre par ce ministère n'est pas très élevé et n'offre donc, pour elles, qu'un intérêt commercial limité. Mais il y a aussi, de la part de ces opérateurs publics, souvent une connaissance limitée des potentialités qu'offre le marché de cette expertise.

Une évaluation en 1997 de la mobilisation de l'expertise « externe » par le ministère de la coopération soulignait ces points et recommandait en particulier la mise en place d'un outil spécifique de comptabilisation et d'évaluation des experts et expertises, la mise en place d'un fichier d'experts labellisés par le ministère, l'appui aux SCAC pour la mobilisation de l'expertise locale en partant de la demande des nationaux. Il recommandait aussi la capitalisation de ces expertises et la multiplication des échanges d'informations et de pratiques avec les autres bailleurs de fonds.<sup>47</sup>

La capacité pour des sociétés privées françaises de s'appuyer sur un marché domestique plus important en matière d'aide publique au développement leur permettrait de renforcer leur savoir-faire et donc leur compétitivité vis-à-vis de sociétés d'autres pays. Ceci favoriserait aussi le rayonnement de l'expertise française, son influence à l'extérieur. Et il n'est pas indifférent que des spécialistes du secteur privé contribuent, indirectement, à la mise en place des régulations de la mondialisation libérale.

Dans ce domaine, des investigations plus poussées sont nécessaires, en particulier au niveau européen. Il n'en demeure pas moins que la France devrait valoriser ses atouts, pour elle-même tout autant qu'à l'extérieur. Les opérateurs publics de l'aide française au développement devraient donc systématiser le recours à l'expertise du secteur privé, notamment dans le cadre de partenariats public - privé et s'appuyer beaucoup plus largement sur les organisations professionnelles, notamment les chambres de commerce et d'industrie.

### **3.3.2. Les autres entreprises privées**

Les entreprises privées n'appartenant pas au secteur de l'expertise *stricto sensu*, bien qu'obéissant à une logique différente de celle de la coopération pour le développement, peuvent, indirectement, jouer un rôle non négligeable en la matière par leurs activités d'ingénierie, de conseil, de formation et d'appui à d'autres acteurs de la coopération.

Il convient à cet effet, et comme principe général, de renforcer le partenariat public – privé recommandé précédemment. Le « tout public » comme la privatisation à outrance d'infrastructures ou de services publics dans les pays en développement ont montré leurs limites. Cette mise en commun de savoirs, de compétences, d'intérêts individuels et collectifs constitue une forme de co-développement insuffisamment exploitée aujourd'hui par la France.

De nombreuses initiatives sont certes menées par les chambres de commerce et d'industrie et par des organisations professionnelles mais elles demeurent très insuffisantes – eu égard en particulier à l'action d'autres pays, notamment anglo-saxons et nordiques – faute de moyens, y compris désormais dans les pays francophones d'Afrique. Il y a lieu également de mentionner que certaines entreprises pratiquent des formes d'assistance technique multiforme (missions de courte, moyenne ou longue durée associées à des actions de formation) à l'égard de consœurs situées dans les PED<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Cf. L'évaluation de la mobilisation de l'expertise externe en développement du ministère de la Coopération. Rapport n° 36 du ministère des Affaires étrangères – Coopération et Francophonie, juillet 1997, réimprimé en 2000.

<sup>48</sup> On peut citer, dans le secteur des services collectifs, le cas de l'hôpital franco-vietnamien de Hanoï, société privée locale, qui bénéficie des conseils de personnels médicaux divers, français et étrangers, envoyés et/ou financés par une clinique privée lyonnaise pour des missions allant de une semaine à trois mois avec en plus quelques expatriés.

C'est cependant par la formation professionnelle et le transfert d'une culture entrepreneuriale que le concours des entreprises privées peut s'avérer le plus déterminant dans le domaine de la mobilisation des ressources locales. Il faut d'ailleurs souligner qu'offrir ou vendre de la formation professionnelle à l'étranger est non seulement devenu un marché très important mais que c'est également un vecteur de diffusion de la langue, de méthodes et de techniques, de standards environnementaux et sociaux dont les retombées à long terme peuvent être importantes.

Or, notre dispositif à l'étranger est particulièrement faible car l'offre française, potentiellement abondante, y est désordonnée et le fait d'acteurs de faible envergure et essentiellement étatiques. Il faudrait concentrer les moyens, mieux coordonner les initiatives privées et publiques, encourager une coopération au niveau européen entre organismes de formation, pouvoirs publics et entreprises. Le MEDEF favorable à ces objectifs dans le cadre d'un dialogue pragmatique avec le MAE déplore à ce sujet « un manque de volonté politique et de moyens, et des obstacles bureaucratiques importants ».

Une autre façon d'élargir l'implication du secteur privé dans la solidarité internationale serait de permettre aux salariés des entreprises qui le désirent –et tout porte à croire qu'ils sont nombreux –de participer à des missions de coopération gouvernementale ou non gouvernementale sans devoir démissionner. Une telle mise à disposition renforcerait l'efficacité des divers intervenants par l'échange de compétences et de savoir-faire et élargirait notablement le réservoir des ressources humaines mobilisables. Des formules existent (congé solidaire, congé international de solidarité, congé sans solde) mais se heurtent à un problème de financement, et à celui, pour les congés de longue durée, de la réinsertion du salarié à son retour. Ces points mériteraient un examen approfondi.

Rappelons enfin qu'a été préconisé, au chapitre consacré au volontariat, un soutien des entreprises aux associations de coopération internationale mobilisant des retraités bénévoles. Cette action de solidarité pourrait d'ailleurs avoir des effets positifs sur l'image et les activités de ces entreprises.

#### **IV/ LA COOPERATION MULTILATERALE <sup>49</sup>**

##### **4.1 OBSERVATIONS SUR L'ASSISTANCE TECHNIQUE DANS LES COOPERATIONS MULTILATERALES**

Un rapide survol des modalités de l'assistance technique des agences multilatérales fait ressortir quelques aspects majeurs :

En général, l'assistance technique est mise en œuvre par les agences multilatérales pour appuyer leurs opérations dans leurs pays d'intervention ; dans quelques pays, essentiellement en Asie, cette activité peut prendre la forme d'un appui en compétences qui n'est pas relié directement aux projets ou programmes.

Les formules de l'assistance technique sont extrêmement diversifiées et se caractérisent par leur souplesse, qu'il s'agisse de leur durée ou de la nature des ressources humaines mobilisées. Il faut relever d'une part que les agences multilatérales recherchent des profils de compétences spécifiques, d'autre part que les délais pour répondre à leurs offres sont en général très brefs, ce qui suppose une grande souplesse d'organisation de la part de ceux qui sont intéressés à proposer leurs services. De plus, sans qu'il existe des « pools » d'expertise à proprement parler, il y a un véritable marché de l'expertise au niveau international, qui fonctionne comme tel, notamment avec ses professionnels, individus ou sociétés, qui parviennent ainsi à pérenniser leur activité sur ce créneau.

---

<sup>49</sup> Par ce terme, on désigne : la banque mondiale, les banques régionales de développement (banque asiatique de développement, banque inter-américaine de développement, banque africaine de développement, banque européenne pour la reconstruction et le développement), le programme des nations unies pour le développement (PNUD) et le fonds monétaire international (ce dernier n'est pas à proprement parler une agence de développement mais ses activités interfèrent avec les questions de développement). Les activités de la commission européenne ne sont pas traitées ici.

Enfin, l'assistance technique mise en œuvre par les agences multilatérales a un caractère coopératif, c'est-à-dire qu'elle est menée en concertation avec les autres bailleurs de fonds, bi ou multilatéraux, que ce soit dans la définition des termes de référence des missions ou dans les financements.

La France a, naturellement, son rôle à jouer dans ce domaine. Elle le fait encore trop peu, surtout pour ce qui est de la sphère publique car, en général, l'expertise française privée (consultants individuels – quoique les législations fiscale et sociale françaises rendent l'exercice de cette activité très difficile - et cabinets) parvient mieux à se positionner, sans doute parce qu'elle correspond mieux aux besoins des agences multilatérales, en termes de profils de compétences et de réactivité.

#### **4.2 LES FAIBLESSES DE LA COOPERATION FRANÇAISE DANS CE DOMAINE**

La question de la judicieuse insertion de la ressource humaine d'expertise française dans les institutions multilatérales pose une interrogation différente par rapport à la réflexion d'ensemble du présent rapport tout en permettant d'approfondir certaines de ses composantes.

La différence, c'est que la France est membre des institutions internationales qui participent de la gouvernance mondiale, en particulier de celles qui ont une vocation de coopération internationale (et elles sont nombreuses). A ce titre, les questions de l'identification, du respect de la demande d'assistance technique, de la réponse qui lui est faite ou du niveau de rémunération proposé ne se posent pas dans les mêmes termes : *a priori* la recherche d'une influence politique peut être un objectif poursuivi sans trop de complexe. Mais, ce principe posé, le constat largement fait que notre pays parvient beaucoup plus mal que d'autres à placer dans des missions d'assistance technique des experts susceptibles d'y jouer un rôle stratégique renvoie à la problématique plus générale de la faible capacité mobilisatrice de ressources humaines de qualité de la France pour la coopération internationale.

L'idée selon laquelle les experts français sont moins nombreux dans les missions multilatérales de coopération que leurs collègues des autres pays de l'OCDE, est si largement répandue, jamais démentie, que nous n'avons pas cherché à en vérifier le fondement : la création récente par le ministère des Affaires étrangères, au sein de la direction générale de la coopération internationale et du développement, d'une cellule de mobilisation cherchant à relever ce défi atteste du fait que cette réalité est avérée et préoccupe sérieusement les pouvoirs publics comme en témoigne une évaluation réalisée par la DGCID<sup>50</sup>. Elle se pose en plusieurs termes :

- Tout d'abord une faible demande des institutions internationales vis-à-vis de l'expertise française publique. Cette situation tient à une situation éloignée de la question de la disponibilité des ressources humaines compétentes pour la coopération : les programmes que les institutions internationales mettent en œuvre sont généralement le fruit d'un processus qui, très en amont, a débuté par la mise à disposition, par un pays membre, d'un « fonds fiduciaire » qui a permis de lancer un projet expérimental pour lequel des experts ressortissants du pays donateur ont été généreusement mis à disposition. En est résultée l'élaboration d'une méthodologie s'appuyant sur des normes décalquées de celles de ce dernier et une préemption par le pays donateur de l'essentiel de la suite du programme, lorsqu'il est déployé en vraie grandeur ; alors il est fait appel à des ressources humaines principalement de la nationalité de ce même pays ou de pays proches intellectuellement. Le « Commonwealth » fournit, à cet égard à la politique de coopération britannique de brillants supplétifs. L'orientation massivement bilatérale de la coopération française jointe à la traditionnelle condescendance de notre diplomatie pour le « machin » onusien expliquent tout d'abord une « infériorité » française dans ce domaine. La France pratique encore trop peu les « fonds fiduciaires » et de manière peu transparente.

---

<sup>50</sup> DGCID, *Ministère des Affaires étrangères, Evaluation des relations avec les partenaires multilatéraux, cofinancements du ministère de la coopération et du développement (1990 – 1997)*, coll. Evaluations, N°43

Même si des progrès ont été récemment accomplis, la France met encore peu en œuvre la stratégie, fort pratiquée par la « concurrence », de financer des postes de « junior experts », jeunes experts mis à disposition des institutions internationales pour y ménager les intérêts du pays d'origine. Le nombre d'experts juniors a été porté par la diplomatie française de 10 à 16. Suite aux premières rencontres de la coopération multilatérale organisées en 2001 par le ministère des affaires étrangères, un plan de "prise en charge financière de cent stages pour des juniors dans des organisations d'opérateurs" a été lancé (début d'application : avril 2002). Et "le ministère peut aujourd'hui recruter temporairement des collaborateurs extérieurs pour la réalisation d'études dans le cadre de leur "stage" à proximité des organisations multilatérales chez un opérateur français".

- Par ailleurs, alors que la réflexion internationale sur le développement évoluait, se traduisant par une intense activité des recherches universitaires doublée de programmes expérimentaux, ces vingt dernières années, la pensée politique française a campé sur des positions conservatrices d'inspiration colbertiste, ignorant les recherches sur la gouvernance, la lutte contre la pauvreté, les biens publics mondiaux, drapée dans la conviction que l'appui à l'Etat de droit était l'alpha et l'oméga du développement, ce qui la portait très peu à proposer des initiatives expérimentales aux organisations internationales.
- Enfin, une sorte de Yalta implicite s'était établi, à savoir que l'expertise française était surtout bonne pour l'Afrique francophone, où elle trouvait une concurrence croissante de la part d'une coopération canadienne plus mobile et novatrice.

La question de la place de la ressource humaine française dans la coopération multilatérale dépasse donc, très largement le sujet de ce rapport. Quoique...

- La dernière remarque a à voir avec l'inaptitude largement supposée de nos concitoyens à maîtriser les langues étrangères, à commencer par l'anglais. Ce n'est pas tout à fait faux, même si les jeunes générations sont d'une qualité sans reproche à cet égard. Cela ramène à la question plus générale de la formation initiale des coopérants français et des cursus à concevoir pour améliorer leurs compétences.
- Le diagnostic d'une certaine glaciation de la pensée française sur le développement autour des années 1970 soulève la question, transversale dans ce rapport, de l'incapacité où s'est placée la France d'organiser, depuis les indépendances, une capitalisation des milliers d'expériences individuelles de la coopération dont chaque assistant technique a été porteur. Dans une relation qui aurait dû s'établir avec les universités et centres de recherche, cette capitalisation aurait permis de faire évoluer la pensée française sur le développement pour la porter ensuite, à travers les réseaux internationaux, dans les instances multilatérales. Cette question de la capitalisation et de son interaction avec la recherche demeure centrale et, à ce jour, non résolue, risquant même, avec la décision prise de développer l'assistance technique de courte durée, d'être amplifiée. Par ailleurs, sur le terrain, force est de constater que la coopération française ne s'associe que très peu aux exercices de réflexion collective des bailleurs de fonds, ce qui explique en grande partie sa perte d'influence.
- Mais une troisième considération souligne le fait que la faible mobilisation des ressources humaines françaises dans les coopérations multilatérales n'est qu'un cas, exemplaire, des insuffisances de notre pratique générale dans ce domaine.

Un exemple concret l'illustrera : à Phnom Penh le représentant du FMI s'est plaint récemment de ce que la demande explicite, qu'il avait adressée au gouvernement français un an plus tôt, que lui soient fournies des candidatures françaises pour des postes d'experts en fiscalité et gestion budgétaire, n'avait pas même reçu de réponse. Interrogée, la direction générale de la coopération internationale et du développement a répondu que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie n'avait pas trouvé de candidat. Il serait intéressant de pousser l'enquête pour voir selon quelles voies l'information a circulé au sein de ce ministère, si elle s'est éventuellement heurtée à la réticence de

certaines directions qui s'estiment insuffisamment pourvues en personnels de qualité, à laisser partir leurs cadres à l'étranger. La question « pourquoi s'être limité à une recherche au sein de ce ministère, alors qu'il existe une expertise privée française très compétente dans les deux domaines concernés ? » vaudrait aussi d'être posée. Bref, lorsque les institutions internationales sollicitent l'expertise française, des problèmes de gestion de la réponse se posent, l'exemple cité étant loin d'être isolé. Et ils sont très largement ceux rencontrés tout au long de ce rapport.

Tout indique que la ressource de qualité existe en abondance, mais n'est pas informée : voici deux ans et demi, lorsque le Haut conseil a été constitué et s'est enquis de possibles mises à disposition de hauts fonctionnaires de différentes administrations, il n'a eu que l'embarras du choix parmi un vaste panel d'anciens élèves de l'ENA et autres grandes écoles, âgés de plus de 50 ans, qui abondent, sous-employés, dans les différents ministères.

Notre système hiérarchique, toujours à la recherche de jeunes énergies pour ses fonctions de niveau intermédiaire, est confronté au problème de la réduction géométrique du nombre d'emplois au fur et à mesure que l'on monte dans la hiérarchie. Tous les autres pays « développés » ont bien entendu le même type de pyramides des âges en inadéquation avec le nombre réduit des emplois supérieurs. Leur réponse à ce « problème » se trouve dans les statuts de la fonction publique et des pratiques qui facilitent les passages vers le secteur privé, vers l'université et les instituts de recherche. Notre système est certes différent mais, dans l'attente d'une hypothétique réforme de l'Etat, on peut suggérer une initiative de nature à favoriser un plus grand investissement des ressources humaines françaises dans la coopération multilatérale et internationale.

Un rapport de Monsieur François Heisbourg<sup>51</sup>, voici deux ans, a souligné la faiblesse des instituts français de recherche sur la politique étrangère. Il signalait que leurs puissants homologues américains, britanniques et allemands, fortement soutenus par leurs gouvernements, jouaient un rôle clé dans la fabrication de la pensée multilatérale, irriguant en permanence les organisations internationales d'analyses, réflexions stratégiques et propositions. Une meilleure utilisation de nos hauts fonctionnaires serait de proposer à cette partie, expérimentée mais mal utilisée, d'être mise à disposition de l'IFRI, de l'IRIS, du CERI et des instituts de recherche spécialisés sur le développement, mais aussi des centres où s'élabore la pensée des syndicats, des organismes patronaux et des ONG importantes dont l'impact sur quelques grands sujets fondamentaux est essentiel.

- Enfin, au-delà de l'envoi d'experts sur appels d'offres internationaux, comment mieux pénétrer les institutions multilatérales pour y défendre durablement nos conceptions et nos méthodes, comme le font avec excellence les anglo-saxons ? Certains acteurs de la société civile française pourraient y apporter leurs compétences à condition d'être mieux armés : ainsi en est-il des ONG professionnelles qui, on l'a vu, pourraient être beaucoup plus efficaces dans un marché très concurrentiel, si elles bénéficiaient d'un statut *ad hoc*. De même, ne pourrait-on pas mieux tirer profit des atouts que constituent les ONG de développement bien insérées dans des réseaux mondiaux d'action ou de lobbying ? Ne sont-elles pas, en tant que relais d'opinion, bien placées pour nourrir le débat national et international ?

#### **4.3 LA COOPERATION DANS LE CADRE DE L'UNION EUROPEENNE**

Il n'est pas utile de défendre ici l'objectif d'intégrer progressivement et au minimum d'articuler la coopération technique de la France à celles de l'Union Européenne et des Etats membres tant cet objectif va de soi si l'on veut que l'action de la France en ce domaine ait un poids significatif au niveau international.

Face à cet objectif politique fondamental la question est celle du comment faire ? Le Haut Conseil a déjà abordé indirectement cette question dans son avis du 26 novembre 2001 sur « La mise en œuvre de l'accord de Cotonou entre l'Union Européenne et les pays ACP » comme dans la plupart de ses

---

<sup>51</sup> F. Heisbourg, Mission d'analyse et de proposition relative à l'enseignement et à la recherche en « relations internationales » et « affaires stratégiques et de défense », 1998

autres avis plus sectoriels. De même le présent rapport, au fil des thèmes traités, formule un certain nombre de suggestions allant dans le sens d'une plus grande harmonisation européenne (recours à des experts étrangers, le statut des ONG professionnelles, dispositif de formation et de capitalisation, participation à des instances de réflexions et de propositions internationales, création d'une agence de soutien aux communautés de chercheurs des pays les plus pauvres, internationalisation des réseaux, etc.). Plus fondamentalement les inflexions essentielles préconisées rapprocheraient la politique de la France de nombre des principes appliqués en la matière en Europe.

Mais il aurait fallu aller plus loin et être plus précis, en particulier pour ce qui concerne les relations avec la Commission Européenne. Le groupe de travail n'y est pas parvenu, sans doute pour deux raisons. Tout d'abord la politique et la pratique de coopération technique impulsées par la Commission sont actuellement en forte transition et c'est peu dire. Sa spécificité n'apparaît plus avec évidence et il est donc difficile de s'y référer. Ensuite, curieusement mais ceci explique peut-être cela, aucune des nombreuses personnes consultées par le groupe de travail, aucun des rapports utilisés n'a fourni des propositions concrètes en ce sens. C'est donc une question à reprendre ultérieurement par le Haut Conseil.

## **V/ LA CAPITALISATION EN LIEN AVEC LA FORMATION, L'EVALUATION ET LA RECHERCHE**

Former, capitaliser et évaluer tout en associant au plus près la recherche, ces fonctions constituent les fondations de toute politique en matière de ressources humaines. En effet, rien ne sert de mettre en place des stratégies aussi pertinentes soient-elles si, derrière, les hommes et les femmes qui les conduisent ne disposent pas des compétences nécessaires pour les mener à bien. Ce qui est vrai pour n'importe quel secteur d'activités l'est encore plus pour celui de la coopération internationale où, non seulement, un large faisceau de compétences humaines et techniques est requis, mais où il est également demandé à celles-ci de savoir s'adapter et évoluer rapidement au gré des enjeux des pays concernés et des défis globaux. Et ce n'est pas tout : s'ils doivent tirer profit de l'enseignement, les métiers de la coopération internationale au développement doivent également savoir construire et produire de l'enseignement. C'est tout l'art de la capitalisation.

Ainsi, un haut fonctionnaire du MAE estime-t-il que 9 échecs sur 10 en matière de coopération pour le développement sont dus à des problèmes de mise en œuvre et non à des erreurs stratégiques. Le problème essentiel est celui de l'insertion d'apports techniques sectoriels dans un système global, complexe, différent de celui qui a présidé à l'élaboration des techniques disponibles. Il s'agit aussi d'être en mesure d'analyser les changements multiples de l'environnement de la coopération, de déceler les innovations là où elles apparaissent, pour être en mesure d'adapter le contenu et les méthodes d'interventions sur le terrain. D'où la nécessité d'investir dans des fonctions différentes mais connexes, de capitalisation, d'évaluation, de formation et de recherche. En terme généraux, la capitalisation peut s'envisager sous deux angles différents mais complémentaires : (1) une capitalisation adossée à la recherche et (2) une capitalisation adossée à l'action, valorisant les savoir-faire et les expériences de terrain. C'est dans la bonne articulation entre ces deux dimensions que réside la qualité d'un processus de capitalisation.

### **5.1 LA CAPITALISATION**

Dans le domaine de la coopération au développement, on avance souvent que l'expérience française, ancienne et diversifiée a des atouts spécifiques, liés tant au réseau d'acteurs sur le terrain qu'à l'activité importante et continue des organismes de recherche (CIRAD, Institut Pasteur, IRD, Universités). Il faut aussi signaler ici l'importance de l'information pour le développement qui a connu récemment des déboires sans pour autant que se dégage une véritable politique alternative et novatrice. Dans la pratique, force est de constater l'éclatement croissant de la mémoire des actions de coopération, souvent réalisée à des niveaux sectoriels, et sa faible formalisation sur des supports largement diffusés. Cette mémoire, au final, finit le plus souvent par se perdre.

En effet, en France, rien n'est conçu et mis en œuvre pour gérer de façon systématique cette fonction : si certains acteurs s'en préoccupent, c'est en général de manière isolée et cloisonnée. Il y aurait sûrement, de ce point de vue, matière à s'inspirer de l'exemple de la coopération britannique qui n'a

de cesse d'actualiser dans des documents de référence précis et largement utilisés, objectifs, priorités, et méthodes tout en s'assurant de leur large diffusion.

La carence de capitalisation a des conséquences négatives pas seulement sur le fonctionnement interne de la coopération française : faute d'accumulation des fruits de l'expérience, faute de dispositifs et de moyens consacrés à la réflexion et à la recherche de synthèse, la France voit sa part d'influence décroître au sein des instances et débats internationaux. C'est encore un enjeu qu'a bien compris la Grande-Bretagne qui voit son influence augmenter grâce à un lobbying international très actif, lequel lui permet de faire passer ses idées et d'explorer celles des autres. Mais elle sait y consacrer les moyens nécessaires en termes de personnels, de présence dans les instances politiques et de réflexion et en terme de communication.

On pourrait imaginer la mise en place d'un processus permanent de « capitalisation mutualisée », s'efforçant d'articuler et renforcer des efforts existants mais encore trop limités et en grande partie cloisonnés. Par capitalisation mutualisée, on entend la mise en œuvre d'une initiative visant à mettre en synergies des initiatives existantes et à créer un cadre de travail pour relever les défis d'une capitalisation que tous appellent de leurs vœux.

Un tel processus aurait trois fonctions principales :

1/ Améliorer les actions de terrain. En combinant des entrées thématiques, géographiques et méthodologiques, des produits de capitalisation devraient permettre aux acteurs impliqués dans l'opérationnel d'élargir leur référentiel et d'opérer des choix mieux raisonnés ; 2/ Faciliter l'élaboration de stratégies d'interventions et de politiques de coopération en les forgeant, au moins en partie, à partir d'une analyse approfondie des expériences passées ; 3/ Créer les conditions d'une contribution à un dialogue international renouvelé sur les stratégies de coopération au développement, s'appuyant sur les acquis valorisés de l'expérience française.

Les efforts de capitalisation doivent commencer, selon les cas, par un travail en équipe sur le terrain où se déroulent les projets et les programmes et, dans d'autres cas, en étroite relation avec les lieux de décision. Elle doit ensuite faire l'objet de comparaisons, d'échanges, de débats entre des acteurs relevant de multiples disciplines et métiers. Il faut ensuite définir les lieux institutionnels de son élaboration et les supports permettant d'en assurer une large diffusion.

La capitalisation se nourrit naturellement des évaluations, lesquelles, et c'est une des difficultés, doivent être menées conjointement avec les partenaires du Sud. A cet égard, des efforts importants ont été réalisés tant du côté des pouvoirs publics (dans le cadre de la mise en place du Comité d'examen des projets et programmes FSP), que de celui de la coopération non gouvernementale. Ils doivent être poursuivis et consolidés avec l'objectif de mieux valoriser les ressources humaines du Sud.

### **5.1.1 Le besoin de mémoire et d'échanges: un diagnostic partagé, mais une priorité oubliée**

Les besoins de capitalisation et de mémoire<sup>52</sup>, ainsi que les besoins d'échanges sur les pratiques et les résultats, revêtent une importance accrue. Comme l'ont confirmé les interviews menées par le groupe de travail, ce diagnostic est largement partagé, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'administration. Tous conviennent que l'éclatement et la perte de mémoire des actions de coopération sont plus forts aujourd'hui. Ceci parce que l'assistance technique n'est plus quasi exclusivement assurée par des institutions spécialisées ou des coopérants « à vie », les missions sont de plus courte durée, les acteurs de la coopération sont bien plus diversifiés aujourd'hui qu'hier, la gestion de la coopération enfin, est beaucoup plus décentralisée.

Cependant, quoique considéré comme une des priorités premières, le règlement de ces questions n'apparaît pas dans le dispositif de réforme de l'assistance technique approuvé par le CICID le 14/02/02. Comment expliquer ce silence ? Est-ce parce que l'exercice est difficile et parce que le gouvernement balance entre deux risques : celui, en le traitant de manière autonome (capitaliser à

---

<sup>52</sup> Il ne faut pas confondre la mémoire dont il est question ici (qui concerne les méthodes, les techniques locales, les partenaires à mobiliser localement ou au contraire à éviter, etc...) et la mémoire administrative des opérations, stockée aux Archives de l'Administration.

partir de l'action des assistants techniques du MAE), de produire des savoirs tronqués et incomplets, celui, en se dessaisissant de la maîtrise de la capitalisation, de voir s'étayer des points de vue critiques en partie alimentés par ses propres assistants techniques ?

Ces inquiétudes sont légitimes. D'autres catégories d'acteurs les partagent également. Il s'agit de trouver un système qui apporte un plus à chacun sans menacer personne.

### **5.1.2 Une offre existe...**

Face aux besoins, l'offre d'expériences à capitaliser existe tout aussi incontestablement :

- Les ONG doivent sans cesse démontrer leur professionnalisme ce qui constitue une incitation à la capitalisation, sans toutefois que les conditions matérielles d'un exercice d'une capitalisation de qualité soit toujours réunies.
- Les consultants privés (individuels ou institutionnels) peuvent trouver là l'occasion de faire valoir leurs expériences et d'élargir leurs compétences ; ils se trouvent cependant souvent confrontés au risque de voir leur savoir-faire « capté » par la concurrence.

Par ailleurs, de nombreux efforts existent déjà au sein de certaines institutions privées comme publiques (publications de différentes collections au MAE, services évaluation de l'AFD, travaux menés dans le cadre du GEMDEV). Mais ils gagneraient à être mieux articulés dans une stratégie d'ensemble de capitalisation mutualisée.

En dépit des résistances, la culture de l'évaluation s'étend, dans la coopération privée comme dans la coopération publique. Ainsi, en raccourcissant la durée des affectations, en accélérant la rotation des contrats, la réforme de l'assistance technique publique encourage les agents à consigner leurs expériences ou à participer à des capitalisations collectives. Celles-ci pourraient alimenter des échanges larges pour peu que leurs commanditaires acceptent de les rendre publiques.

La matière existe donc, et est même souvent surabondante. Ce qui manque, ce sont les ressources humaines et financières et des procédures et instances pour repérer l'expérience pertinente, la faire analyser, traiter et stocker l'information correspondante, rédiger des synthèses et les restituer pour des publics variés. Il manque aussi un cadre et une méthode reconnus par tous, combinant confidentialité et diffusion de connaissances, permettant de réaliser cette capitalisation mutualisée au profit d'une communauté d'intérêt sans que chacun ait le sentiment de dilapider son savoir-faire au profit d'autres acteurs ne jouant pas le jeu. Ce cadre et cette méthode devront prendre en compte les aspects déontologique liés à l'exercice de production de connaissance et de capitalisation, en particulier les questions de droits de propriété intellectuelle qui peuvent parfois compliquer l'effort de diffusion des connaissances.

### **5.1.3 Intégrer les individus dans des communautés de pensée et d'action les réseaux**

Les compétences professionnelles (qu'elles soient publiques ou privées) mobilisées pour la coopération au développement devraient toujours être accompagnées. Il est essentiel d'intégrer les individus sélectionnés dans une communauté de travail, voire une véritable équipe, et de leur faire connaître la spécificité (politique, sociale et culturelle) des contextes d'intervention, de leur faire savoir ce qui a marché ailleurs ou, au contraire, ce qui a échoué, de les prévenir contre le transfert de modèles pré-établis. Le cas d'un assistant technique ou d'un volontaire isolé d'une base arrière d'animation thématique devrait devenir une situation tout à fait exceptionnelle<sup>53</sup>.

L'administration ou le Corps d'origine des fonctionnaires ne peut à elle seule constituer cette base arrière car elle est le plus souvent largement ignorante des problématiques spécifiques et multidimensionnelles mises en jeu dans la coopération, comme des expériences menées par d'autres acteurs. Il en est de même des ONG, des collectivités territoriales, des bureaux d'études, etc.

---

<sup>53</sup> Surtout s'il n'a qu'une expérience modeste de la coopération.

Par ailleurs, la fonction de capitalisation elle-même suppose bien davantage que de libérer du temps à un coopérant à la fin de son contrat. Son immersion dans un environnement critique est indispensable pour enrichir le bilan de son expérience.

Tout repose finalement sur l'émergence et la reconnaissance d'espaces de réflexion destinés à la capitalisation, régis pas des règles claires incitant au partage d'expérience et de connaissances dans le respect de l'identité et des savoir-faire de chacun. S'appuyant sur des réseaux larges d'acteurs, ceux-ci auront pour vocation de stimuler la production de références, de valoriser et faire circuler l'information et, à terme, d'offrir une fonction de base arrière thématique et de formation permanente sur les principaux champs de la coopération. Il s'agit donc de favoriser les synergies entre les capacités des uns et des autres et de fabriquer de « l'intelligence collective » par la confrontation des savoirs et des expériences (à partir de documents de travail et de collections éditoriales) et par une circulation de l'information (mise en ligne de cette dernière, constitution de fichiers de personnes ressources...).

Bien entendu, ce travail ne peut se faire sans un lien étroit avec les centres de recherche tout en restant fortement associé à l'action.

### ***Renforcer l'ouverture des réseaux existants aux ressources humaines du Sud***

Des réseaux thématiques existent actuellement dans certains domaines<sup>54</sup>. Ils sont ouverts à des partenaires du Sud -fonctionnaires nationaux, enseignants et chercheurs, ONG, bureaux d'étude locaux, consultants privés, collectivités locales, syndicats – lesquels bénéficient de leurs services et participent à la construction des savoirs collectifs. Leur participation est en soi un acte de coopération en ce qu'elle contribue à renforcer leurs compétences. Toutefois, cette implication des partenaires du Sud est limitée du fait d'un fonctionnement basé en France et de moyens limités pour s'assurer d'une participation réelle de partenaires du Sud.

D'autre part, le mandat des réseaux existants concerne principalement l'animation de débats et la circulation d'information. Ils ne sont pas configurés pour assurer pleinement une mission de capitalisation mutualisée telle que définie ci-dessus. Par contre, ces réseaux, par leur expérience et leur savoir-faire accumulés, par les multiples contacts qu'ils entretiennent au Nord comme au Sud, pourraient apporter leur contribution à la création de véritables espaces de capitalisation mutualisée.

### ***Une fonction nécessairement externe...***

Tous ces besoins – qui ne sont pas nouveaux, mais simplement plus aigus- peuvent difficilement être traités de l'intérieur de l'administration car celle-ci ne jouit ni d'assez de souplesse ni, du fait de son devoir de réserve, d'une liberté conceptuelle et d'expression suffisante. Pour autant, il est indispensable que ces espaces de capitalisation mutualisée soient suffisamment proches d'elle pour créer des synergies entre l'accumulation des connaissances et la formulation des projets, des stratégies publiques et des politiques.

### ***... Orientée autour de quelques axes forts***

D'une façon générale, « l'entrée » thématique permet d'apporter une forte valeur ajoutée et de susciter les collaborations les plus actives. L'expérience montre qu'un processus de capitalisation de qualité nécessite des efforts importants et dans la durée. Il est donc nécessaire d'établir des priorités thématiques ayant un impact direct sur l'amélioration des opérations et des politiques de coopération.

Par ailleurs, il y a une proximité évidente entre la fonction de capitalisation et celle d'évaluation. Pour autant, elles ne doivent pas être confondues : la capitalisation ne fonctionne qu'avec la participation pleine et sincère de ceux qui sont les artisans de l'action.

---

<sup>54</sup> C'est le cas de l'Inter-Réseaux dans le secteur du développement rural, du Programme Solidarité Eau pour les questions liées à l'eau, du réseau Arbres Tropicaux sur l'agroforesterie...

En outre, il y a aussi intérêt à lier fortement capitalisation, recherche et formation permanente. En effet, des centres de recherche, des universités ou des écoles spécialisées auraient certainement beaucoup à gagner à (mieux) récupérer la matière que représentent ces expériences dispersées de coopération. En retour, des professionnels du développement pourraient retirer de leur effort de capitalisation une validation de leurs acquis. Le système de coopération bénéficierait quant à lui de professionnels mieux affirmés, ayant pris de la distance par rapport à leur pratique de terrain.

Dans tous les cas, un réel processus de capitalisation mutualisée exige, outre des compétences particulières et des facilités d'ordre logistique, la mise en place d'une équipe technique au mandat clairement établi.

La création d'une institution spécifique, en général une association, pour « porter » un processus de capitalisation présente l'avantage de disposer d'une base institutionnelle dotée d'une « neutralité active » permettant l'échange et le partage. Ce système a été retenu dans plusieurs cas (F3E, France-Pays du Mékong, Epargne sans frontières et plus récemment, Programme Solidarité Eau, réseau Laos...). Insuffisamment reconnue, l'activité de capitalisation pose aussi des problèmes de financement. Enfin, au-delà de la question des moyens financiers et humains, la durée d'engagement est importante : il faut de la continuité dans le traitement des sujets, à la fois pour assurer une capitalisation de qualité et pour en actualiser les contenus face à des évolutions de plus en plus rapides et multiformes (trois ans pour monter en charge, cinq à dix ans pour bien valoriser l'investissement). L'option institutionnelle pourrait donc être de créer une structure légère, composée d'une petite équipe technique, très articulée à des instances déjà engagées sur ce genre de chantiers (Services évaluation du MAE, de l'AFD, Réseaux du développement, réseaux universitaires,...), placée sous l'autorité d'un comité de pilotage mixte (pouvoirs publics, représentants du secteur privé et des ONG) et à laquelle serait confiée la maîtrise d'œuvre du processus de capitalisation.

Comme pour la gestion des ressources humaines, beaucoup pensent qu'une agence agissant avec souplesse pourrait être une bonne réponse à ces questions. Cette agence pourrait être dotée d'un mandat général d'organisation de la capitalisation de *l'ensemble* de la coopération pour le développement (position de maîtrise d'ouvrage du processus). Elle serait encouragée à s'appuyer sur les lieux existants montrant des capacités particulières d'animation et un avantage comparatif pour organiser des travaux transversaux mobilisant l'éventail d'acteurs le plus large qui soit. Selon les thèmes et/ou les pays, ces lieux pourraient être une association spécialisée, un établissement public à caractère scientifique et technique (EPST), un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), un laboratoire universitaire, etc. Par le mandat qui lui serait donné, elle serait dotée des moyens publics nécessaires, ce qui éviterait les problèmes récurrents de financement des secrétariats de réseau. Par les *délégations* qu'elle concéderait au cas par cas, l'agence mobiliserait les dynamismes et les avantages comparatifs existants.

## **5.2 LA FORMATION : VALORISER NOS POSITIONS**

### **5.2.1 La formation initiale: une offre abondante et très diversifiée**

Le HCCI a procédé à une enquête non exhaustive<sup>55</sup>. Ce diagnostic porte sur l'état des formations supérieures en France dans le domaine du développement (champ des sciences sociales exclusivement).

Soixante-seize formations universitaires de troisième cycle traitent à ce jour à un titre ou à un autre, des questions de développement dans les pays du Sud et d'Europe centrale et orientale. Ces formations couvrent un large spectre disciplinaire et concernent : la sociologie-anthropologie-urbanisme (qui recouvre les ¾ des DEA), l'économie, les sciences politiques (y compris les relations internationales),

---

<sup>55</sup> Le diagnostic est tiré des informations obtenues des formations de troisième cycle (DEA, DESS) dans les établissements universitaires, de l'IEP de Paris, de la chaire UNESCO de l'IUT de Bordeaux, de l'IFAID et l'IIAP (rattaché depuis le 1/01/02 à l'ENA) et de l'ADETEF davantage axée sur la formation continue.

la géographie, la démographie, l'humanitaire, l'agro-économie, les langues, la santé, etc. Chaque année, en moyenne depuis cinq ans, 2000 étudiants en sortent diplômés.

En dépit des emplois –en nombre croissant- offerts en France sur les questions de coopération et de développement international, de nombreux diplômés de ces filières s'orientent ensuite vers des métiers qui ont peu à voir avec l'international<sup>56</sup>.

Il convient donc de s'interroger sur la motivation des candidats pour ces filières. Incidemment, on peut aussi se demander s'il serait justifié d'encourager le regroupement de certaines filières, pour produire une offre de formation plus exclusivement calée sur les métiers à l'international, ou si, au contraire, il convient d'encourager la mixité (Nord et Sud) des futures carrières. Enfin, la dernière question posée est celle de l'adaptation qualitative des cursus aux référentiels des métiers et des compétences qui sont mobilisés en coopération.

### **a) Les motivations des candidats**

Depuis quelques années, certains cursus, en particulier les DESS « développement et coopération » de Paris I et « Aide humanitaire internationale, prévention, urgence réhabilitation » de l'université d'Aix-Marseille III ainsi que les filières « métiers du développement » et « management du développement » de l'IEP de Paris enregistrent un nombre croissant de candidatures. Ailleurs, le nombre de candidats reste à peu près stable depuis cinq ans sans quelconque désaffection. Deux types de candidatures sont constatées :

- une demande de formations « pratiques » destinées à l'exercice, à terme, d'un métier du développement. Dans cette catégorie, les formations liées à l'action d'urgence et humanitaire sont, de loin, les plus demandées, alors que le nombre de cycles de formation est restreint.
- une très forte demande de formations théoriques (sociologie, économie, géographie..) pour lesquelles il existe une offre de formation plus diversifiée.

Les jeunes qui postulent à des formations supérieures n'ont pas systématiquement pour objectif principal de « travailler en coopération ». Ils justifient leur demande par la place qu'ils souhaitent prendre au sein de la société civile autour des grands enjeux internationaux et, de manière décisive, par le « mythe exotique » qu'ils idéalisent.

Pour certains cependant, la demande de formation supérieure répond au besoin de combler des lacunes théoriques *après une expérience de terrain*, nécessaire à l'obtention d'une promotion. Ces candidatures prouvent qu'au moins une partie du dispositif universitaire couvre aujourd'hui des besoins de formation continue de professionnels en cours de carrière. On peut se demander s'il y répond bien, ou si ces candidatures traduisent au contraire l'absence d'alternative plus adaptée.

Notre système est par ailleurs très attractif pour les étudiants étrangers, comme en témoignent les deux filières « développement » de l'IEP de Paris dans lesquelles la majorité des étudiants inscrits est étrangère. Cependant, faute de pouvoir entrer facilement en France (politique restrictive des visas), les étudiants africains et du Sud en général sont défavorisés par rapport à ceux venus d'Europe ou des Etats-Unis.

### **b) L'adaptation et la professionnalisation des cursus**

Les référentiels de métiers de la coopération aujourd'hui se sont, on l'a dit, fortement rapprochés des métiers équivalents au Nord. Il n'y a plus de différence *de nature* entre l'appui au développement local dans un quartier périphérique de Dakar et l'action dans nos propres banlieues. Partout les capacités à l'analyse institutionnelle, à la prise en compte globale des problèmes, à la négociation entre acteurs, à l'interdisciplinarité apparaissent essentielles. Les carrières ont vocation à se dérouler en faisant se succéder des périodes au Nord et des périodes au Sud.

Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de favoriser une trop grande spécialisation de ces formations sur l'international, qui conduirait à les enfermer dans un ghetto « pour le Sud ». Ce qui compte, c'est de

---

<sup>56</sup> Le devenir des étudiants après leurs études est très difficile à cerner faute de statistiques fiables.

donner des capacités qui puissent s'exprimer ensuite dans des métiers divers, à des époques différentes de la carrière. Il s'agit aussi de montrer que le développement met en jeu le plus souvent des mécanismes universels, dont c'est l'expression qui est contextuelle, et non pas les fondements<sup>57</sup>. En revanche, il demeure tout à fait utile que l'analyse des milieux et des sociétés du Sud (ou à tout le moins la formation de capacités à les analyser) et les enjeux soulevés par l'interculturalité soient envisagés dans les référentiels dispensés.

Lorsqu'il s'agit d'enseignements professionnels de troisième cycle (cas des DESS), les formations universitaires existant sur l'international sont parfois critiquées comme étant plus orientées par l'offre académique que par les besoins des acteurs publics ou privés de la coopération<sup>58</sup>.

- Dans certains cas, on reproche à ces formations un recours insuffisant à l'interdisciplinarité. L'enseignement est considéré comme trop abstrait, général, dominé par des problématiques qui ne sont pas d'emblée des problématiques internationales.
- Dans d'autres cas, au contraire, on leur reproche le manque de spécialisation et de production de compétences précises, fruit d'un enseignement trop général ou universaliste.

Il n'est pas possible, dans le cadre de ce rapport, de se prononcer sur ce point. Énoncer un jugement général n'aurait d'ailleurs pas de sens, tant chaque formation doit être évaluée pour elle-même, et non pas sur la base de généralisations abusives. On se contentera donc de rappeler trois considérations clés qui pourraient être reprises lors d'évaluations éventuelles.

- La première concerne les profils des compétences qui se révèlent de plus en plus nécessaires. L'enseignement des connaissances ne doit pas estomper la formation à « savoir voir » un ensemble social, à savoir définir des partenaires, à savoir les trouver, à « savoir être » dans un partenariat ... La gestion des ressources humaines, le management d'équipe sont des capacités essentielles pour la réussite des projets de développement.
- Il n'y a pas de formation professionnelle sans les professionnels. Les universités ont fait, ces dernières années, de gros efforts pour intégrer les employeurs dans les enseignements. Mais l'alternance entre stages et enseignement y reste bien trop peu répandue. En matière de coopération internationale, cette difficulté est aggravée par le fait que les employeurs sont souvent de petite taille, dispersés, et en général peu préoccupés de relations durables avec l'enseignement supérieur. Les efforts dans le sens d'une meilleure intégration doivent donc être poursuivis, et s'exprimer dès la conception des cursus puis dans leur évaluation. Les employeurs doivent être encouragés à s'organiser pour répondre de façon plus pertinente aux objectifs de leurs commanditaires<sup>59</sup>.
- L'emploi en coopération est d'ailleurs devenu trop rare, et les déroulements de carrière sont devenus trop internationaux, pour que chaque pays de l'Union européenne se permette très longtemps de développer sa propre offre de manière indépendante. Si des programmes de soutien à la mobilité comme Erasmus ont un rôle déterminant pour faciliter les échanges entre universités et/ou écoles à l'échelle européenne, il faut aujourd'hui aller sensiblement plus loin. Une voie à encourager concerne la participation à des masters européens ou de véritables co-habilitations avec des partenaires étrangers<sup>60</sup>. Les disciplines les plus concernées par le développement restent cependant largement à l'écart de ce mouvement.

---

<sup>57</sup> Bien évidemment, ceci est à moduler selon les disciplines. En sciences sociales et humaines, et particulièrement en anthropologie, la reconnaissance de l'altérité peut justifier des formations plus spécialisées sur les formations sociales du Sud...

<sup>58</sup> F. Heisbourg, *Mission d'analyse et de proposition relative à l'enseignement et à la recherche en « relations internationales » et « affaires stratégiques et de défense »*, 1998

<sup>59</sup> Trop souvent, les « professionnels » sont des administrateurs de projet, d'association, de coopération décentralisée... et non des opérateurs qui maîtrisent les méthodologies. Leurs interventions sont plus une défense et illustration de leur organisation qu'elles ne s'inscrivent dans un cadre pensé, structuré et permettant aux étudiants de construire une réflexion et une stratégie d'actions.

<sup>60</sup> Cela aurait plusieurs avantages : permettre à des étudiants de différents pays d'Europe de suivre des formations dans d'autres pays avec cette valeur ajoutée que les problèmes sont abordés de façon spécifique et

- Enfin, la question des langues est cruciale : à l'indispensable connaissance de l'anglais, véhicule international, devrait s'ajouter l'apprentissage d'une autre grande langue régionale et la connaissance d'une aire culturelle différente. Imaginer que cette question puisse se contourner par davantage d'enseignements est une illusion : à ce niveau, c'est par l'échange et l'immersion que s'acquiert la maîtrise des langues. Ne serait ce que pour cette raison, les parcours de formation devraient plus systématiquement inclure des périodes dans un établissement étranger.

### 5.2.2 La formation professionnelle et continue: des ouvertures incontestables et des espaces à occuper

A l'inverse de ce qu'on observe pour la formation initiale, l'inventaire des lieux de formation spécifiquement dédiés à la formation professionnelle et continue montre que **cette offre de formation est assez limitée**.

Sans prétendre à l'exhaustivité, il faut mentionner d'abord les grandes institutions plus ou moins spécialisées qui ont mis en place des programmes de formation continue : l'IFAID, l'IIAP (désormais rattaché à l'ENA), AFRICADRE (Chambre de commerce et d'industrie de Paris), le CEFEB, le CERDI (Clermont Ferrand), le Centre de formation aux échanges internationaux (COFACE), le CIEDEL (développement local), l'école du Pharo (santé), le CNEARC et l'IAMM (Agronomie) ont développé des formations plus ou moins lourdes de spécialistes. S'y ajoutent les « programmes maison » développés historiquement par les ministères des Affaires étrangères et de la Coopération, parfois en lien avec les ministères techniques d'origine des personnels et les établissements sus mentionnés. Tous ces programmes avaient été conçus pour répondre à de multiples exigences.

- A l'exigence d'adaptation correspondaient les programmes de formation initiale avant le départ, les sessions d'accueil et d'insertion réalisées après l'arrivée en poste, les formations d'accompagnement sur le terrain et les différents programmes de perfectionnement proposés pendant les congés.
- A l'exigence de mise à niveau et d'amélioration des compétences correspondaient les programmes de formation continue organisés surtout par le ministère de la Coopération et l'accès aux formations des ministères techniques d'origine.
- A l'exigence de préparation à la mobilité correspondaient certains programmes de perfectionnement et certaines formations spécialisées en vue du retour organisée avec les ministères techniques d'origine et les milieux socio-professionnels français (Institut du management local, délégation aux fonctionnaires territoriaux, ..).

La plupart de ces formations peinent aujourd'hui à trouver le juste créneau pour satisfaire à la fois un public d'origine hétérogène et le besoin de reconnaissance par le milieu professionnel. La réduction du nombre de bourses accordées à des stagiaires du Sud, conjuguée aux difficultés à obtenir des visas, a souvent drastiquement réduit les candidatures étrangères<sup>61</sup> et conduit nombre d'institutions à s'interroger sur leur avenir.

En même temps, les besoins en formation permanente, d'une partie des personnels n'ont jamais été aussi conséquents qu'aujourd'hui. Les métiers évoluent vite, les exigences de qualification s'accroissent, les carrières se diversifient. Manifestement, l'offre ne rencontre pas – ou pas suffisamment, ou pas de manière adaptée- les besoins.

Pour expliquer ce défaut de recours à la formation permanente les contraintes d'ordre administratif ou contractuel sont souvent invoquées. Les affectations sont souvent décidées trop tard, et souvent pour répondre à des besoins trop urgents pour permettre des parcours de formation adaptées antérieurement au départ en mission. La priorité est alors toujours donnée à l'affectation plutôt qu'à la formation avant départ, ce qui se comprend à court terme, mais n'est certainement pas un calcul pertinent à moyen et long termes. Les retours en congés sont parfois confondus avec la participation à un stage

---

donc contribuent à un enrichissement de la réflexion (par exemple, en Italie les formations intègrent systématiquement des pans de formations très élaborés sur la micro-finance).

<sup>61</sup> Cf rapport au ministre de l'Education nationale et au Ministre des Affaires étrangères : « *Un plan d'action pour améliorer l'accueil des étudiants étrangers en France* », Elie COHEN, juillet 2001

court, mais celui-ci donne rarement lieu à une véritable préparation et, encore plus rarement, à suivi ultérieur : il s'agit plus souvent d'occasions de contacts et d'échanges que de formations.

D'une façon générale, le parcours professionnel des formés, leur expérience sont pauvrement intégrés dans les cursus de formation. Ceux-ci, à l'image de la formation initiale, sont *délivrés et transmis* au lieu d'être *construits* à partir de la problématique de chaque parcours professionnel et du métier des participants.

Pour refonder le dispositif, il convient de respecter cinq principes simples :

- Tout d'abord, une formation professionnelle de qualité devrait pouvoir se construire par **modules cumulables sur une longue période**. En effet, il est rare que des professionnels « du Nord » réellement engagés dans l'action puissent facilement se dégager sur des périodes suffisamment longues pour suivre une formation qualifiante sur une année ou plus. La même chose est vraie pour les professionnels ou responsables d'organisations du Sud : ils peuvent se libérer un ou deux mois, mais rarement dix pour suivre un DESS d'une seule traite. Une succession de modules d'un ou deux mois capitalisables, formule expérimentée par quelques centres cités ci-dessus, permet l'alternance pour les cadres du développement qui ainsi ne sont plus contraints d'interrompre leur activité professionnelle sur une longue période au risque de ne plus retrouver leur place. Le principe pourrait en être d'autant mieux généralisé que le système européen de crédits de formation universitaires ECTS<sup>62</sup> permet aujourd'hui la modularité et la capitalisation<sup>63</sup>. Sur le plan pédagogique, un système de modules cumulables présente en outre l'avantage de pouvoir prolonger les exercices, entre deux modules présentiels, avec un suivi à distance. Ainsi, dans le cas de l'expatriation, les séjours de terrain, et l'activité qui y est menée, seraient plus facilement intégrés à la formation elle-même.
- Deuxièmement, ces formations doivent pouvoir accueillir à la fois des personnels du public et du privé, du Sud comme du Nord, et **viser l'exercice de métiers au Nord comme au Sud** (pas de ghetto coopération). Politiquement, il y a un intérêt incontestable à pouvoir offrir, en France, des formations de haut niveau et bien adaptées dans leur modalités à des responsables d'organisations de la société civile et du secteur public des pays partenaires en mixant les publics. Sur le plan pédagogique, cette situation offre l'avantage d'offrir un espace de dialogue entre des personnes qui sont amenées à travailler ensemble au quotidien mais qui en définitive échangent peu leur lecture des situations.
- Troisièmement, de telles formations devraient pouvoir être **diplômantes**, et ceci dans un système reconnu sans ambiguïté au niveau international. C'est en effet un condition *sine qua non* pour attirer des professionnels souhaitant une évolution de carrière, ainsi que des responsables du Sud. Bien évidemment, ceux qui ne recherchent pas un diplôme mais seulement une qualification ne se trouveraient pas obligés de suivre l'ensemble des modules nécessaires à la délivrance du diplôme<sup>64</sup>. Une telle condition disqualifie la plupart des « systèmes maison » des institutions qui gèrent la coopération<sup>65</sup> et impose une reconnaissance académique par l'Université ou les écoles reconnues, quel qu'en soit le prix lié à la pesanteur bien connue du fonctionnement de celles-ci.
- Quatrièmement, ces formations devraient pouvoir **valider les acquis professionnels** sous des conditions négociées entre institutions de formation et représentants du secteur professionnel, et dont l'application devrait être rigoureusement encadrée et contractualisée. Or la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 prévoit des dispositions permettant de « valider les

---

<sup>62</sup> European Credit Transfert System

<sup>63</sup> Un semestre permet d'accumuler 30 crédits. La licence est délivrée pour 180 crédits. Le mastaire pour 300 crédits soit 120 crédits de plus

<sup>64</sup> Le système ECTS offre une grande souplesse pour l'attribution des diplômes : un parcours diplômant peut parfaitement imposer certains modules « obligatoires » et laisser les autres « optionnels ».

<sup>65</sup> A noter qu'il existe déjà, dans le secteur éducatif, quelques formations longues et en temps partagé en ingénierie de l'éducation qui ont fait l'objet de certifications universitaires.

acquis de l'expérience » non seulement pour l'admission de professionnels dans des formations supérieures mais également pour valider des connaissances acquises par des voies différentes des voies académiques, permettant éventuellement la dispense de certaines unités de formation. Ces dispositions constituent des ouvertures considérables dont il conviendrait de se saisir pour concevoir des formations qui soient à la fois adaptées et reconnues<sup>66</sup>.

- Enfin, cinquièmement, de telles formations devraient être étroitement **liées aux espaces où devrait s'organiser la capitalisation**(cf point 3.1). Non seulement la formation est une des voies essentielles de valorisation du savoir capitalisé, mais il est clair que les individus en formation dans un tel système pourraient directement alimenter en retour la capitalisation elle-même. Il serait d'ailleurs pertinent que la participation à la capitalisation collective puisse être considérée dans la validation des acquis de l'expérience, ce qui rendrait alors le système global particulièrement incitatif.

Au ministère des Affaires étrangères, la formation permanente dispose de moyens non négligeables, d'un montant de 40 millions de francs en 2001. Ces crédits servent essentiellement à l'organisation des stages « maison », organisés pendant l'été à l'intention du personnel travaillant pour le développement, la culture, les questions consulaires, les visas, les postes... mais aussi à l'Institut diplomatique, ce qui ne va pas sans poser un problème d'arbitrage. Depuis quelques années les stages sont ouverts aux personnels travaillant sur des projets financés par la coopération française, et l'invitation de partenaires étrangers est plus fréquente. Ces stages sont appréciés, mais leur impact est souvent limité par leur durée réduite (une semaine est la durée la plus courante) leur éparpillement, leur défaut d'inscription dans une politique sectorielle volontariste. On constate ainsi que certains secteurs qui ont fait l'objet d'actions de formation soutenue sur plusieurs années sont devenus beaucoup plus performants que les autres.

En outre, le MAE a créé avec l'AFD un cycle de formation de haut niveau « Coopération et développement » qui accueille 25 fonctionnaires par an (MAE et autres ministères, AFD). Enfin, l'Institut d'études diplomatiques récemment créé est réservé aux fonctionnaires et aux diplomates (30 participants en 2001, dont 20 du MAE).

Rappelons que la création de cet Institut a été précédée d'un rapport confié à un diplomate familier des instituts de formation des principaux pays développés, M. François Heisbourg, qui proposait que la France se dote d'un Institut des Hautes Etudes Diplomatiques et du Développement. Il devait être largement ouvert sur les entreprises, les universitaires et la société civile, en tant qu'étudiants, enseignants et hôtes de stages, afin d'organiser un brassage intellectuel fertile dont les occasions sont rares dans notre pays. Il insistait sur l'opportunité de mêler les préparations aux carrières du développement à celles de la diplomatie afin d'amener les spécialistes du premier métier à s'intéresser à la dimension macroéconomique et politique de leur activité et les seconds à mieux comprendre les problématiques spécifiques des trois quarts de la planète, les pays en développement. Ces recommandations n'ont pas été suivies. On peut le regretter et espérer que des évolutions ultérieures permettront de revenir à cette idée.

En résumé, face aux difficultés historiques pour ajuster offre et besoins de formation professionnelle et continue, la loi de modernisation sociale récemment adoptée ouvre fort à propos des espaces novateurs. Encore faut-il que les partenaires concernés acceptent de s'engager dans les négociations qui s'imposeront. Compte tenu des distances conceptuelles –voire de la méfiance- qui existe encore entre institutions académiques, administration publique et professionnels privés, il est peu probable

---

<sup>66</sup> A notre connaissance, il existe déjà une initiative en ce sens, montée dans un but expérimental par l'Université de Paris III - Sorbonne nouvelle et la DRIC du ministère de l'Education nationale, dans le but de « constituer une plate-forme pour la validation des acquis de l'expérience professionnelle en vue d'une certification diplômante au bénéfice des personnels de l'éducation nationale sur des postes relevant du ministère des affaires étrangères ». Cette initiative est salutaire. La reproduire pour que puissent être concernés non seulement des fonctionnaires échangés entre ministères, mais aussi des professionnels ayant vocation à évoluer dans le secteur privé sera plus compliqué.

que de telles initiatives émergent spontanément. Il revient donc certainement à la puissance publique de prendre une initiative forte pour inciter à de telles concertations.

Une telle initiative serait d'autant plus opportune qu'il existe en France désormais un certain nombre d'instances de formation permanente mettant en œuvre certains des principes sus-mentionnés. A titre d'exemples, sont exposés en annexe les objectifs et les méthodes de plusieurs de ces centres ou instituts représentatifs de la diversité disponible :

- 1/ Le cycle de développement local du CIEDEL
- 2/ La formation de cadres intermédiaires par l'IFAID
- 3/ Une formation au départ et une aide à la réinsertion par Bioforce Développement
- 4/ Le projet de l'AFD : le Centre d'étude et de formation économique et bancaire :

### **5.3 LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE : VALORISER SON EXPERTISE**

La recherche scientifique et l'enseignement supérieur sont étroitement liés mais leur fécondation mutuelle est appelée à jouer un rôle élargi dans l'ensemble du processus d'accroissement des compétences au service du développement. Car recherches de terrain, expertises et évaluations doivent alimenter le dispositif de capitalisation, de débats et d'analyses globales évoqué ci-dessus. Dispositif dont les produits, s'ils sont publiés et diffusés de manière appropriée, seront utilisés directement par les experts ou indirectement par le biais de la formation et sensibiliseront décideurs et opinions publiques à de nouvelles perspectives et manières d'agir<sup>67</sup>. En outre la coopération scientifique pour le développement - par delà les découvertes et les innovations qu'elle suscite - a un rôle direct et primordial à jouer dans la mobilisation des ressources humaines des partenaires en accompagnant la consolidation des communautés scientifiques locales<sup>68</sup>.

La politique de coopération en matière d'enseignement supérieur et de recherche est donc indissociable du sujet de ce rapport. Le Haut Conseil met la dernière main à un rapport et à un avis sur cette politique. Aussi ne ferons-nous qu'aborder ici l'aspect le plus sensible de l'implication de la recherche pour le développement : celui de sa relation avec l'expertise.

Pour prendre le problème à son niveau le plus général, on peut avancer que la crise de la pensée internationale en matière de développement, est très profonde. C'est une crise politique mais aussi intellectuelle. Il y a nécessité de faire naître, puis de pratiquer, des « pensées alternatives » en ce domaine. Cette crise a son origine dans un défaut d'information et d'analyse sur l'ampleur, la diversité et la profondeur des mutations en cours et sur leurs impacts économiques, sociaux, culturels et politiques dans les pays en développement. D'où la recommandation énoncée plus haut à propos de la coopération multilatérale de favoriser en France par un fort appui gouvernemental la participation de nos centres et établissements de recherche spécialisés aux réseaux internationaux où s'élaborent les idées et propositions de portée internationale.

Il y a lieu en particulier d'encourager les nouveaux efforts de l'IRD (ex ORSTOM) en ce sens. Il n'est pas normal que cet établissement dédié depuis plus de 50 ans à la recherche pour le développement, multidisciplinaire et largement implanté au Sud, qui a une expérience longue et diversifiée des milieux et sociétés en développement, ne soit pas mieux mobilisé pour cette participation à l'élaboration d'une pensée globale et internationale sur le développement et pour alimenter la définition de stratégies d'intervention.

Mais la recherche scientifique doit s'impliquer aussi dans des processus d'expertise plus ponctuelle, plus sectorielle et plus immédiate. Une des manières de s'aventurer sur ce pont en construction reliant recherche et action est *l'expertise collégiale*, formule lancée il y a quelques années par l'IRD.

Elle consiste à dresser dans un temps relativement court (environ 6 mois) l'état de la science sur une question déterminée et à en synthétiser les résultats, les inconnues et les controverses eu égard à la problématique d'intervention du décideur commanditaire (national ou international, privé ou public).

---

<sup>67</sup> Ceci vaut aussi bien pour la coopération pour le développement que pour l'aide humanitaire comme le montre le Rapport d'activités 2001 du Groupe URD (Urgence - Réhabilitation - Développement).

<sup>68</sup> Ce point sera repris au chapitre suivant.

La procédure est collective, pluridisciplinaire, et donc contradictoire. Elle présente au décideur des points de vue diversifiés qui circonscrivent sans l'éliminer sa responsabilité politique, tout en réduisant les risques pour chaque expert de voir l'indépendance de son jugement réduite ou récuse voire brimée. C'est au demeurant un excellent mode de transfert et de vulgarisation scientifique donc de coopération pour le développement. Elle doit donc être fortement encouragée et généralisée et associer au maximum des chercheurs et des experts des pays partenaires.

Mais il est une autre forme d'expertise scientifique collective beaucoup plus délicate à conduire et encore trop rare en France. Il ne s'agit plus alors de répondre à une demande d'opérateurs sur une question relativement bien circonscrite et à fort contenu technique. Il s'agit d'une initiative de chercheurs et d'experts soucieux de valoriser et de faire converger des résultats de recherches et d'études déjà acquis - mais sur des thématiques, à des échelles et selon des disciplines différentes - pour contribuer à l'analyse, à l'évaluation voire à la réorientation de politiques de développement (politiques de lutte contre la pauvreté, politiques de l'eau, de santé publique, etc.). Tenant à la fois de la recherche de synthèse et de l'implication dans l'action, ces travaux ne peuvent être conduits qu'en collaboration avec des experts proches des décideurs, de leurs questionnements et de leur pratique. C'est donc une opportune manière de réduire les cloisonnements des ressources humaines relevant du politique, de l'expertise et de la recherche que l'on déplore si souvent, à juste titre, en France. Il y a lieu de codifier quelque peu cette démarche en analysant les trop rares expériences disponibles, d'en faire un principe d'action à long terme des ministères impliqués et de mettre en place les moyens incitatifs nécessaires (financements ; mobilités et mode d'évaluation des personnels concernés).

## **VI/ LA MOBILISATION DES RESSOURCES LOCALES DANS LES ACTIONS DE COOPERATION TECHNIQUE**

Toute politique de coopération pour le développement doit avoir pour objectif fondamental et général d'aider le pays partenaire à se doter des ressources humaines nécessaires à la maîtrise de ce développement. Cette maîtrise passe par des politiques adéquates de scolarisation, de formation de base et continue, d'enseignement professionnel, technique et supérieur, de recherche. Elle passe aussi par un effort permanent pour disposer d'institutions et d'organisations civiles, sociales, professionnelles, économiques, financières dotées des compétences nécessaires à leur mission particulière ou collective. Aider à mobiliser les ressources humaines du pays c'est donc, pour une politique de coopération, investir dans ces deux grands champs d'action. Le Haut conseil, dans les avis précédemment exprimés, en cours d'élaboration ou à venir, s'efforce de formuler des recommandations permettant aux divers acteurs de la coopération française de favoriser cet objectif général.

Il n'empêche que, surtout dans les pays les plus démunis, les ressources humaines nationales nécessaires font encore défaut dans certains secteurs et pour certains profils de compétences immédiatement opérationnelles. D'où le volet de la *Coopération technique* qui vise à pallier ces lacunes en apportant sous des formes variées une expertise adéquate. C'est ce dont le rapport s'est préoccupé dans les parties précédentes.

Mais cette politique de coopération technique doit d'abord se soucier de mobiliser l'expertise nationale ou régionale disponible dans les pays partenaires et aider à sa constitution ou à sa consolidation quand elle est défaillante. C'est le thème que veut aborder cette partie du rapport. Le positionnement de cette question si fondamentale en fin de rapport se comprend à la lumière de tout ce qui a été dit précédemment. Mais surtout cette analyse débouche directement sur une appréciation d'ensemble, à cet égard, de la réforme de la politique de coopération de la France et sur la question de l'opportunité d'une nouvelle avancée de cette réforme. Car il n'est pas exagéré d'avancer que cet objectif prioritaire constitue l'échec le plus évident de la coopération technique française et on peut se demander si la fourniture d'une expertise française relativement abondante n'a pas fait obstacle à la prise de responsabilité de cette expertise locale.

La mobilisation des ressources humaines de nos partenaires ne saurait progresser significativement sans volonté politique forte et aussi longtemps que l'on restera réticent à laisser la pleine maîtrise d'ouvrage des programmes et projets à nos partenaires. En partie conséquence d'une coopération à dominante étatique et directe, et de la rigidité des textes qui la régissent, la difficulté de la coopération publique française à franchir ce cap décisif - surtout si on la compare à d'autres coopérations européennes<sup>69</sup> - s'explique d'abord par le fait que cette question, jusqu'à tout récemment, ne faisait pas partie de ses préoccupations politiques. Cependant, même si la France accuse encore un net retard à cet égard, çà et là des signes d'une prise de conscience et des innovations se font jour.

## 6.1 ELEMENTS D'ANALYSE

### 6.1.1 Des pionniers et des innovations ponctuelles

Certaines ONG ont fondé dès leur origine leur philosophie d'action sur le renforcement de capacité du partenaire local, sans assistance expatriée ni expertises ponctuelles pesant sur les décisions stratégiques de ce partenaire. C'est le cas du CCFD mais de plus en plus des autres grandes organisations d'appui au développement local pour qui ce renforcement des capacités des acteurs locaux est devenu une priorité. Citons CICDA, VSF, AGRISUD, Action Nord Sud dont le nombre d'expatriés s'est fortement amenuisé à mesure que croissaient les recrutements de cadres des pays concernés. Les associations qui rassemblent des retraités bénévoles<sup>70</sup> issus des domaines d'activité les plus divers appuient, elles aussi, directement l'expertise locale.

La coopération décentralisée poursuit cet objectif à travers le renforcement des collectivités territoriales partenaires, avec les réserves émises précédemment. Le secteur privé n'est pas absent de ces évolutions comme l'attestent, par exemple, les expériences de « compagnonnage » entre des PME du Nord et du Sud<sup>71</sup> et les missions de formation et de conseil assurées par un certain nombre de grandes entreprises.

Malgré ce qui vient d'être dit, la plupart des acteurs de la coopération française, qu'ils relèvent ou non du secteur gouvernemental, considèrent que l'apport d'expertise technique reste, dans nombre de pays pauvres, une nécessité. Mais ils sont de plus en plus nombreux désormais à considérer qu'il faut travailler avec les experts du Sud et mettre en place de nouvelles pratiques ou des « habitudes professionnelles » permettant de mieux en tenir compte.

Le recrutement d'assistants techniques locaux prend une importance croissante. C'est le cas assez systématique de l'AFD et de l'AFVP et plus ponctuellement du MAE<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> Les experts locaux utilisés par l'Allemagne en 1995 représentaient les 2/3 de ses effectifs d'expertise.

<sup>70</sup> ceux-ci interviennent en réponse à des demandes reçues de la part d'entreprises ou d'autres organismes des PED. Le transfert bénévole du savoir-faire en matière de consultance revêt une importance particulière puisque l'émergence de bureaux de consultants locaux performants est une condition incontournable pour le développement à long terme du secteur privé des PED.

<sup>71</sup> Ainsi que le pratique par exemple l'ADECI, Partenaire industriel international, échanges commerciaux, technologie et coopération financière entre entreprises.

<sup>72</sup> Citons deux exemples à ce propos :

- Le Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local (PADDEL) est un projet FAC (Convention signée en 97) qui a pour vocation d'appuyer les institutions d'Etat et les collectivités locales dans le cadre des réformes récentes de la décentralisation au Sénégal. Pour pallier la déficience en ressources humaines, outre les 4 assistants techniques français, le projet a financé le recrutement de 10 AT sénégalais. Le budget consacré au « personnel local » représente près de 20% de l'enveloppe financière globale.

- Afristat, Observatoire Economique et Statistique d'Afrique sub saharienne, créé en 1993 et dont le siège est à Bamako, réunit 17 Etats africains. Son budget de fonctionnement est supporté par un fonds géré par l'AFD et alimenté initialement à part égale par le MAE et par les Etats membres. Son programme Statistique Minimum Commun est financé par l'Union Européenne. Il regroupe actuellement 13 experts statisticiens, dont 7 africains et 6 français. En 2005 on prévoit 18 experts africains et 6 experts européens. Le directeur général et le directeur général adjoint sont africains (cf. fiche en annexe)

De même voit-on émerger une expertise mixte, non plus seulement comme c'est le cas depuis longtemps pour l'exécution des projets, mais au sein des équipes d'évaluation de ces projets :

- rendu obligatoire pour toutes les évaluations ex-post concernant la ZSP, ce principe vaut également pour le bureau d'évaluation de la DGCID qui l'a inscrit dans les termes de référence de ses commandes.

- du côté non gouvernemental, le F3E, organe associatif d'évaluation des ONG, tend à imposer cette règle comme une des conditions de soumission à ses appels d'offre. La coopération décentralisée en fait également un de ses objectifs prioritaires.

La multiplication de ces pratiques est le signe d'une prise de conscience généralisée du rôle clé de l'expertise locale dans la dynamisation des processus de développement et dans l'efficacité des actions de coopération technique. Réponse, pour partie, au problème de la dépendance extérieure, l'expertise locale contribue à l'expression de la demande locale, à l'adaptation des politiques publiques aux réalités nationales, à la pérennité des actions de coopération, à l'emploi sur place des cadres de haut niveau. Les atouts de ces compétences locales sont bien connus : elles ont une meilleure connaissance des contextes socio-économiques et culturels, travaillent en langue locale, sont souvent moins chères que leurs homologues du Nord et moins enclines à adopter tels quels des modèles extérieurs...

Cependant malgré cette prise de conscience, malgré le grand intérêt des pratiques novatrices qui se font jour, ces pratiques restent éparées. Elles ne s'inscrivent pas dans un engagement prioritaire et collectif de la coopération française. Les alliances qui se créent entre structures d'expertises du Nord et du Sud sont souvent éphémères, peu partagées, mal capitalisées. La mobilisation des ressources humaines des pays partenaires ne fait pas l'objet d'une politique délibérée et concrètement affichée au sein de l'administration française. Le GIP « France Coopération Internationale » nouvellement institué par le gouvernement ne semble au reste pas concerné par cette question. A quoi attribuer ce fait ? La tradition jacobine de la France ne suffit pas à tout expliquer non plus que les objectifs d'emprise, « d'influence » et de rayonnement culturel qui marquent la politique de coopération. Il y a aussi des raisons d'ordre pratique qu'on ne saurait négliger. Car, aujourd'hui, la question porte moins sur l'utilité de renforcer et d'utiliser plus et mieux les ressources locales que sur les modalités opérationnelles de ces objectifs : identification de partenaires durables, animation de réseaux, capitalisation des expériences et des savoirs, perfectionnement, renforcement institutionnel des dispositifs d'expertise des pays concernés. Ce « mode d'emploi » des compétences locales, que la partie précédente de ce rapport a pour partie examinées, fait encore l'objet d'inquiétudes et d'interrogations qu'il convient de surmonter.

### **6.1.2 Des inquiétudes sous-jacentes**

Qui n'a pas entendu des propos dénigrant l'expert local qui serait victime de blocages culturels, ethniques ou politiques induisant un comportement préjudiciable au bon déroulement des actions ou qui serait doté de qualifications insuffisantes ?

Formulées explicitement ou suggérées, ces remarques ne permettent pas d'aider à l'émergence d'une expertise locale compétente et dynamique. L'expert local a les avantages et les inconvénients d'être partie prenante de la société concernée et l'expert étranger a les avantages et les inconvénients d'en être à l'extérieur : une connaissance interne de la culture d'une société est aussi utile qu'une nécessaire distanciation. Il doit s'agir ici de complémentarité. Ce qui est principalement en jeu, dans un appel accru à l'expertise locale, c'est une question de concurrence, c'est le risque de voir se développer des concurrents potentiels sur un marché nécessairement étroit. Le "contrôle" exercé alors par l'expertise étrangère peut être ainsi le moyen de sauvegarder un marché.

Cette compétition se développe autour de divers enjeux. L'intérêt économique est le plus évident, mais elle pose également la question de la nature des relations de travail entre les partenaires du Nord et du Sud. Car le recours à l'expertise locale oblige à une recomposition des systèmes de décisions : en même temps qu'il apporte des compétences, l'expert doit pouvoir jouer un rôle dans la stratégie de décision du commanditaire. Donner cette capacité au partenaire local demande aux acteurs du Nord d'abandonner tout comportement "tutélaire". Comme cela n'a cessé d'être souligné tout au long de ce

rapport, donner la maîtrise d'ouvrage des programmes et projets aux partenaires implique de leur confier le choix en dernier ressort des éventuels experts nécessaires en prenant le « risque » que ce ne soit pas des Français qui soient retenus.

### **6.1.3 Des interrogations sur l'abondance et la crédibilité des ressources humaines locales**

Au-delà de ces raisons plus ou moins conscientes, on peut légitimement se poser la question de l'abondance et de la crédibilité de l'expertise locale dans les pays les plus pauvres. A ce sujet, les avis sont partagés : les grandes entreprises du secteur privé qui ont pour un grand nombre d'entre elles africanisé leurs cadres (en débauchant parfois des hauts fonctionnaires), les coopérations étrangères (en particulier suisse et allemande) et multilatérales ne semblent pas rencontrer de difficultés majeures. A l'inverse, certains pensent qu'une expertise autonome et organisée n'est pas si abondante qu'on le dit dès lors qu'on cherche *en dehors de free-lance épisodiques, souvent ex-fonctionnaires et/ou « habitués » des agences d'experts entrées dans la mouvance de la Banque mondiale ou de l'UE.* Quant aux filiales locales de cabinets de consultants internationaux, c'est évidemment un mode de transfert de savoir-faire très efficace dès lors que sont promues la responsabilité et l'autonomie des experts nationaux et régionaux.

Face à ces interrogations, il serait nécessaire de procéder à un examen concerté et approfondi des compétences existantes dans les institutions locales partenaires et dans les dispositifs d'expertise existant dans les pays du Sud (comme a commencé de le faire la Direction du Développement et de la Coopération Technique du MAE sur les dispositifs d'expertises macro-économiques), ainsi qu'à un état des lieux et à une capitalisation des expériences de collaboration dans ce domaine entre le Nord et le Sud, portant aussi bien sur les réussites que sur les échecs et sur les raisons des unes et des autres, afin de pouvoir en dégager les « bonnes pratiques ».

## **6.2 DES VOIES DE PROGRES**

Les pratiques de coopération liées à la mobilisation des ressources locales se concrétisent schématiquement à travers trois modes d'intervention, présentés ici dans un ordre qualitatif : allant du moins souhaitable mais le plus courant à ce à quoi il conviendrait d'aboutir.

1. La plupart du temps, le maître d'ouvrage ou le bailleur de fonds passe contrat avec un cabinet du Nord (le maître d'œuvre). Celui-ci a pour tâche ensuite d'associer à ses travaux une expertise du Sud. Dans cette configuration, le partage de la responsabilité peut ne pas être total dans la mesure où c'est le maître-d'œuvre principal qui garde la responsabilité du produit final : celui-ci, en voulant rendre plus « recevable » le rapport rendu par l'homologue du Sud peut être conduit à en corriger indûment les propos ou les conclusions. Dans ce cas la mobilisation de l'expertise du Sud risque de constituer un alibi plutôt qu'un véritable objectif.
2. Mieux vaudrait chaque fois que c'est possible, contracter directement, après appel à concurrence avec des bureaux d'étude locaux pourvus d'une fiabilité minimum, quitte à ce que ces derniers se fassent aider par d'autres bureaux d'étude, du Sud ou du Nord.
3. L'appui aux institutions locales (administrations, collectivités locales, associations, groupement professionnels, etc.) pour qu'elles acquièrent l'autonomie et les compétences les rendant indépendantes des expertises et assistances extérieures est évidemment ce qu'il convient de viser en dernier ressort.

### **6.2.1 Inscrire dans les textes l'obligation de mobiliser l'expertise locale**

Cette obligation devrait concerner tous les stades du projet depuis les études de diagnostic jusqu'à l'évaluation. Un pourcentage significatif pourrait être réservé aux cabinets de consultants dans les PED pour autant qu'ils remplissent les conditions de fiabilité minimum. De même, pourrait être incorporée dans les appels d'offre pour études et projets, l'obligation de recruter - et d'encadrer moyennant compléments de financement - de jeunes diplômés locaux afin de leur donner expérience et qualification.

Des incitations plus fortes devraient également encourager les divers acteurs, y compris l'Etat, à recruter et à mobiliser directement des assistants techniques locaux ou des personnes issues de l'immigration originaires de pays du Sud. L'avis rendu par le HCCI au Premier Ministre sur les migrations <sup>73</sup> recommande à ce sujet de « mobiliser les compétences sur un mode partenarial : une concertation avec les responsables des pays d'origine concernés pour identifier les besoins locaux en compétences, expertise et savoir-faire qui pourraient être mobilisés dans les communautés installées en France devrait être une composante clé d'une politique nouvelle, qui permettrait de mieux évaluer d'autre part les besoins en assistance technique classique. Elle devrait aboutir à une démarche de co-responsabilité ».

## **6.2.2 Aider au renforcement des dispositifs d'expertise nationaux et régionaux**

Il faudrait donc aider les experts du Sud à acquérir ou accroître cette crédibilité dont il leur est encore trop souvent reproché de manquer. Celle-ci se mesure principalement au regard des trois critères cumulés que sont la compétence, l'indépendance et la capacité à formuler ses conclusions en fonction des termes de référence mis au point entre les parties. L'objectif serait d'aboutir à l'émergence d'une expertise indépendante formée sur le terrain dont l'avis serait autorisé et crédité de la compétence et d'un minimum de légitimité sociale.

Pour atteindre ce but, il serait utile que ce secteur encore bien disparate de l'expertise locale affiche des normes de qualité favorisant sa reconnaissance par les Etats du Sud et par les commanditaires de l'expertise. Si l'institution d'un label qualité attribué aux consultants et cabinets d'études reste encore à ce stade un objectif irréaliste, en revanche, il serait utile d'aider des institutions socio-professionnelles représentatives de ce secteur à mieux l'organiser et à favoriser sa promotion internationale. Parallèlement, il serait sans doute possible de favoriser, après partenariats réussis dans la durée, l'inscription de bureaux d'étude partenaires sur les « short lists » que tiennent à jour tous les bailleurs de fonds.

Le risque de la dépendance que courent des experts susceptibles d'être influencés par certains intérêts - locaux, politiques, économiques, socio-culturels ou personnels - pourrait être pallié en partie par le recours à une expertise Sud / Sud : par exemple, tel expert camerounais sujet à des pressions au Cameroun, aurait en revanche une bien plus grande liberté d'expression dans un autre pays d'Afrique. Ce recours à une expertise internationale Sud/Sud pourrait également faciliter l'épineux problème, déjà évoqué de la rémunération de ces experts <sup>74</sup>.

Le renforcement d'une expertise régionale dans les pays du Sud devrait également concourir à développer les échanges entre les experts du Sud et ce faisant élever le niveau général de qualification. Ainsi, à l'image d'AFRISTAT, il serait nécessaire d'encourager le financement de structures régionales de telle sorte que ces dernières puissent assurer leurs missions avec des experts d'horizons variés de la région concernée; le soutien à des pôles régionaux ou nationaux de compétences financés par divers bailleurs (*hub*) pour disposer d'un vivier d'expertise locale serait également d'une grande utilité (exemple au Viêt-Nam sous la houlette du PNUD, ou au Sénégal sous celle de l'UNESCO).

Ainsi, si les acteurs de la coopération internationale doivent davantage recourir à l'expertise locale, ces derniers doivent veiller à ne pas l'instrumentaliser ou à déstabiliser le marché de l'emploi :

- En débauchant d'administrations nationales des cadres locaux par des salaires trop élevés,
- En confinant les experts locaux dans des tâches de sous-traitance ou dans une seule dimension locale ou nationale.

---

<sup>73</sup> Le rôle des migrants, élément essentiel d'une politique de coopération, avis adopté le 22/01/02

<sup>74</sup> Un expert travaillant dans son pays et rémunéré par un bailleur de fonds extérieur ne devrait pas avoir un salaire hors de proportion avec celui de ses homologues nationaux. Travaillant dans un pays étranger une prime correspondant aux coûts et servitudes de l'expatriation est légitime.

### 6.2.3 Aider à la consolidation d'équipes scientifiques nationales autonomes.

Les pays en développement, même les plus pauvres et contrairement à certains tenaces préjugés, ont besoin d'équipes scientifiques stables, autonomes, internationalement reconnues. Ceci pour produire ou maîtriser les connaissances nécessaires à leur développement, pour alimenter innovations, expertises et formations appropriées, pour orienter les choix de leurs gouvernements et étayer les positions de ceux-ci dans les grands débats internationaux. Sans insister sur les difficultés que rencontrent ces pays pour couvrir ce besoin essentiel - un prochain rapport du Haut Conseil traitera plus en détail de la coopération en matière d'enseignement supérieur et de recherche - il y a lieu de recommander ici d'amplifier et de consolider les deux instruments conçus à cet effet ces dernières années.

Le premier est l'Agence pour l'Investissement de la Recherche à l'Etranger (AIRE - Développement) qui réunit huit organismes de recherche français et dont le siège est à l'IRD. AIRE - Développement délivre des « bourses pluriannuelles de maintien à la recherche » complétant, jusqu'à un niveau décent et libérateur des exigences et usures de la chasse aux *contrats alimentaires* comme des tentations de l'exil, les faibles rémunérations qu'accordent certains Etats du Sud à leurs scientifiques. A ces compléments de salaire accordés pendant quelques années seulement et sous conditions d'évaluations rigoureuses, s'ajoutent des financements et appuis scientifiques et techniques permettant l'accès à la documentation internationale, aux banques de données, à la publication dans des revues de référence, à la participation à des séminaires et échanges internationaux et à des séjours dans des laboratoires du Nord. Actuellement AIRE - Développement soutient ainsi 37 équipes de recherche de différentes régions du monde grâce à des financements du FSP. On ne peut que recommander une extension significative de cette excellente formule de partenariat scientifique et de reprendre l'idée, présentée en 1997 par Michel ROCARD au Parlement européen, de créer une Fondation européenne fonctionnant sur les principes d'AIRE - Développement <sup>75</sup>.

Le deuxième instrument est le programme CORUS (programme de Coopération pour le Recherche Universitaire et Scientifique). Il a été spécialement conçu pour fait émerger des compétences scientifiques dans le cadre d'un partenariat entre des équipes de recherche des pays appartenant à la ZSP. Il succède au programme CAMPUS limité à l'Afrique subsaharienne et à Madagascar. Il a pour finalité lui aussi de favoriser la consolidation de communautés scientifiques dans les pays du Sud mais en organisant une coopération directe d'intérêt mutuel. Il reste à ce nouveau programme de manifester qu'il a bien tiré les enseignements du programme CAMPUS qui l'a précédé.

### 6.2.4 Favoriser le rapprochement entre experts locaux et experts étrangers internationaliser davantage les réseaux

La plupart des pays ACP souffrent d'une absence quasi générale de structures de concertation, de réflexion et de débats. Le soutien à cet égard des associations ou fédérations existantes et, le cas échéant, l'aide à leur création paraît une nécessité tant nationale, que régionale, qu'internationale.

En outre, à côté d'un apport direct et plus « conventionnel » de formation, l'accompagnement de ce processus de qualification ne pourra se faire sans une ouverture très large des réseaux du Nord aux experts du Sud, laquelle permettra de leur donner davantage accès à l'information, de partager, confronter, et capitaliser la connaissance et les savoir-faire accumulés (cf. partie précédente).

A cet égard, l'avènement des nouvelles technologies de l'information et de la communication offre de multiples possibilités, comme la création d'ateliers de formation à distance et la constitution de réseaux interactifs. Les premiers sont des campus virtuels qui, associant une université du Sud à un centre français ou européen prenant en charge l'actualisation des programmes, permettent d'affranchir leurs usagers de l'inaccessibilité aux bibliothèques. Les seconds regroupent des expatriés - organisations de solidarité internationale issues de l'immigration et réseaux de diasporas qui

---

<sup>75</sup> Il y aurait quelque paradoxe à lésiner sur ces soutiens vitaux, au demeurant peu onéreux, alors que les bailleurs de fonds acceptent depuis longtemps de financer massivement la formation initiale, pour des cursus souvent longs et coûteux, des jeunes scientifiques du Sud qui ne retournent pas toujours dans leur pays.

contribuent d'une manière ou d'une autre au développement de leur pays d'origine - et les connectent à leurs collègues restés au pays.

Par ailleurs, il serait utile d'inciter davantage les entreprises d'expertise du Nord et du Sud à se constituer en « joint-ventures » avec l'objectif pour les premières d'appuyer le développement institutionnel de leur « alter-ego » (et non seulement comme c'est parfois le cas, de les confiner dans un rôle de main-d'œuvre qualifiée).

### **6.2.5 Déliaison l'assistance technique**

Un accord est intervenu à l'OCDE sur le déliement de l'aide destinée aux pays les moins avancés. Le gouvernement, lors du CICID du 14 février 2002, a décidé que l'aide-projet au bénéfice des autres pays en développement de la ZSP et gérée par l'AFD sera désormais également déliée. Il lui reste à mettre ce principe systématiquement en vigueur en ce qui concerne l'assistance technique : les assistants techniques et les experts publics ou privés devraient pouvoir être recrutés sur appels d'offres internationaux. En particulier les experts des pays bénéficiaires de l'aide et des pays voisins devraient pouvoir se porter candidats ce qui nécessiterait de renforcer spécialement à leur endroit l'information nécessaire. Cela irait d'ailleurs dans le sens d'un renforcement des espaces régionaux.

Aucune des mesures précédentes n'aura véritablement d'impact si elle ne procède pas, en amont, d'une politique d'ensemble et délibérée en faveur de la priorité à la mobilisation des compétences des pays partenaires. Et cette volonté politique doit s'exprimer dans une stratégie d'action dont on a vu qu'elle bousculerait quelque peu les structures, habitudes, procédures, comportements et intérêts qui prévalent encore largement.

On peut alors se demander si ces innovations impliquant l'ensemble des opérateurs d'aide technique pourront être mises en œuvre avec la souplesse et la cohérence nécessaires dans le cadre de la réforme de la coopération au développement menée depuis 1998, y compris les décisions prises à l'occasion de la récente réunion du CICID.

La priorité à la mobilisation et à la promotion des ressources locales dans les actions de coopération technique pousse donc, elle aussi, à plaider pour la création, à terme, d'une agence articulant les diverses formes de l'aide et reliée par contrats incitatifs de moyen terme aux opérateurs et réseaux non gouvernementaux.

## **CONCLUSION : POUR UNE REFORME D'ENSEMBLE**

A plusieurs reprises ce rapport a évoqué la création d'une agence pour résoudre les problèmes que rencontre l'Etat dans la gestion des ressources humaines auxquelles il a recours dans ses politiques de coopération. La réforme de l'assistance technique intervenue récemment n'a évidemment pas encore pu produire des effets tangibles qui permettraient d'apprécier son efficacité. Le maintien de la balkanisation dans ce domaine n'incite cependant pas à l'optimisme.

La réponse à la question du mode d'organisation à mettre en place pour adapter et rendre plus efficace l'outil d'assistance technique dépend, dans une large mesure, de considérations qui intéressent l'ensemble des politiques de coopération et pas seulement celle-là. Néanmoins, le groupe de travail a tenu à relever les difficultés de toute sorte nées de l'organisation actuelle, que la réforme précitée ne permettra sans doute pas de surmonter. Il a également fait porter sa réflexion sur les pistes qui peuvent être envisagées et qui doivent être incluses dans toute réflexion d'ensemble sur la modernisation de notre outil de coopération.

**L'actuel système d'organisation de l'assistance technique présente de très nombreux inconvénients et dysfonctionnements**

Même après la réforme de l'assistance technique décidée au début de 2002, le système d'organisation de ce secteur demeure incroyablement balkanisé. A deux opérateurs principaux, le ministère des affaires étrangères (DGCID) et celui de l'économie, des finances et de l'industrie, il faut ajouter l'AFD, qui recourt à des modalités d'assistance technique qui ne sont pas qualifiées comme telles, et une multitude d'autres opérateurs ministériels spécialisés.

Cette situation présente de nombreux inconvénients et ne permet pas de s'adapter aux évolutions actuelles.

D'abord en matière de conception et de gestion. Le cloisonnement de l'offre d'assistance technique ne permet pas d'avoir une vision d'ensemble des besoins d'un pays à aider ni des moyens qui peuvent être mobilisés en sa faveur. Comme par le passé, il y a ainsi un risque que la politique d'assistance technique à l'égard d'un pays partenaire ne soit définie en fonction des instruments disponibles plus qu'en raison d'une vision claire de ce qu'il conviendrait de faire. La question de l'assistance technique est peu présente dans les documents stratégiques pays, pour autant qu'on le sache, et ce n'est pas le rôle d'un comité interministériel comme le CICID d'entrer dans ce genre d'analyse. En termes de gestion, le système actuel se caractérise par sa lourdeur, en raison des règles découlant du statut de la fonction publique. En outre, il empêche pratiquement la mobilisation de ressources humaines issues du secteur privé et non gouvernemental. Cette absence de souplesse entraîne un manque de réactivité, que ce soit dans la capacité de mobiliser à chaque moment le profil requis (qu'il vienne du secteur public ou du secteur privé, de France ou de l'étranger), dans la possibilité de le faire rapidement, notamment quand il s'agit de répondre à des sollicitations d'organisations internationales, ou dans les modalités de la mission à accomplir, en particulier au regard de sa durée, qui peut être courte, moyenne ou longue.

Ensuite, s'agissant d'une coopération d'Etat à Etat ou à organisation internationale, mobilisant presque exclusivement des agents publics, elle n'est pas exempte d'ambiguïtés politiques. D'autant que les pouvoirs publics français ne se cachent pas de poursuivre des objectifs d'influence et que notre coopération souffre depuis longtemps de la confusion des rôles entre financement, maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre. La perception négative qui peut en résulter est, d'ailleurs, bien souvent un frein au développement de ce type d'activité, sauf dans les pays du « champ traditionnel », ce qui contribue à entretenir ce type d'ambiguïtés. Enfin le dispositif actuel sous-estime gravement, en amont et en aval, les fonctions de formation, de capitalisation et d'évaluation nécessaires à la compétitivité internationale des compétences utilisées.

Tout ceci plaide en faveur d'une rénovation substantielle de l'outil d'assistance technique, ce que ne semble pas avoir fait la réforme décidée récemment. Non seulement celle-ci maintient les ambiguïtés politiques, certaines des lacunes et la fragmentation institutionnelle actuelle, mais encore, au nom d'une efficacité douteuse, elle a compliqué l'ensemble du système en y introduisant des structures hybrides, comme la société anonyme rattachée au GIP « France Coopération Internationale » ainsi que toutes sortes d'autres intervenants dont la présence était nécessaire pour pouvoir former ce GIP.

C'est donc à une réforme d'ensemble qu'appelle ce rapport.

### **Pour une réforme d'ensemble**

Un système de coopération technique susceptible de remédier aux défauts qui viennent d'être évoqués devrait reposer sur les trois objectifs suivants :

- Rompre la forte et toujours actuelle confusion de fait entre les fonctions de bailleur de fonds, de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre opérationnelle. Ce qui est une autre façon d'énoncer le principe politique de subsidiarité.
- Promouvoir une vision globale et cohérente de notre politique de coopération technique sans cloisonnements de zones géographiques, de formes d'intervention ni d'acteurs impliqués.
- Assurer enfin les fonctions conjointes de formation, de capitalisation, de recherche et d'évaluation.

En outre ce dispositif devrait manifester des qualités de souplesse, de rapidité et de cohérence bien supérieures à celles du dispositif actuel. De souplesse pour s'adapter aux multiples situations et demandes des pays partenaires et aux divers opérateurs mobilisables. De rapidité pour se doter de l'indispensable compétitivité internationale en la matière. De cohérence enfin parce que, tant au niveau d'un pays que d'un programme ou d'un projet, il est préférable que les instruments soient mobilisés en fonction de leur adéquation à l'objectif et surtout parce qu'il convient de dégager ce type d'activités des reproches, explicites et implicites, d'interférence politique ou d'ingérence discrète qui ont pu lui être adressés.

Dans ces conditions, deux solutions sont, *a priori*, envisageables : une réforme en interne ou l'externalisation de l'assistance technique. S'agissant d'une réforme en interne, c'est-à-dire dans le cadre administratif et institutionnel tel qu'il existe, il est non seulement difficile d'en tracer les contours – la réforme précitée en est une illustration – mais encore elle ne permettrait pas de répondre à l'objection relative à l'interférence ou à l'ingérence. C'est donc vers une solution d'externalisation qu'il est préférable de se tourner. Ce ne peut être qu'une solution de type « agence » car il n'est pas envisageable que les pouvoirs publics n'en aient pas la tutelle.

Cette formule, comme cela a été mentionné à plusieurs reprises dans ce rapport, favoriserait la réalisation des trois objectifs de base de toute réforme d'ensemble, sous condition, bien entendu, de dispositions politiques et institutionnelles de portée plus générale. Il n'est guère douteux, par contre, qu'elle accroîtrait sans difficulté la souplesse, la rapidité et la cohérence de nos interventions.

La question de savoir si, dans cette hypothèse, cette agence serait l'AFD, transformée et au mandat élargi, ne relève pas de l'objet de ce rapport, encore que la cohérence de notre politique de coopération et sa capacité à peser dans un dispositif international aux moyens hors de proportion avec ceux que peut dégager la France pourraient plaider en ce sens. Cependant la vocation du Haut Conseil étant de conseiller le chef de gouvernement en l'éclairant sur les choix qu'il peut être amené à opérer, il est sans doute utile d'assortir cette proposition de quelques questionnements et suggestions.

- L'expérience française de la création d'agences en forme d'établissements publics offre un panel très large de situations quant au type de relations qu'elles entretiennent avec leurs autorités de tutelle. La Cour des comptes et l'Inspection des finances ont eu souvent l'occasion de regretter que la pluralité des tutelles, ce qui serait le cas pour une agence de coopération internationale, se traduise par une extrême autonomie de l'institution concernée. Il ne suffit pas d'organiser la présence des tutelles au conseil d'administration pour que celles-ci exercent effectivement leurs prérogatives d'orientation et de contrôle. L'ingénierie de la tutelle est particulièrement peu développée dans notre culture étatique. Le juste milieu, qui accorde une certaine autonomie sans déplacer les rôles et sans imposer un contrôle tatillon n'est pas une évidence dans notre tradition centralisatrice. Devrait en particulier être pensée la relation entre les ambassades de France et l'agence, sachant que les relations des premières avec l'actuelle AFD sont, faute de l'avoir été, parfois tendues.
- Une agence en charge de la globalité de la coopération technique française aurait pour vocation principale d'effectuer des dons. Le système français de l'annualité budgétaire a comme conséquence observée une évolution en accordéon du budget de la coopération telle que celui-ci est la variable d'ajustement des moyens de la direction du trésor (les annulations de dettes et les dotations aux institutions internationales étant jugées prioritaires) et du Quai d'Orsay (qui fait passer les urgences politiques – type Kosovo, Afghanistan - et la politique des médias avant le reste). Une agence dont on souhaiterait qu'elle fonctionne de façon professionnelle et crédible aurait besoin d'une sécurité budgétaire qui fait, clairement, défaut à l'actuelle AFD pour ses dons. Une solution de type « loi de programmation pluriannuelle » devrait sans doute être pensée.
- Les exemples étrangers connus montrent que la frontière entre des agences de coopération économique et/ou technique et les institutions en charge de la politique culturelle, qui sont souvent aussi organisées en forme d'agences, n'est pas simple à tracer. Le partage des attributions doit

refléter une vision politique de ce qui, en France, a été maladroitement résumé par la dualité « solidarité et influence ». Sur ce thème, il faudrait tout d'abord, également, clarifier les objectifs.

- Enfin on a signalé la diversité des opérateurs actuels de l'assistance technique, chaque administration ayant le sien ou les siens. Le positionnement d'une agence à vocation globale n'est pas, dans ce paysage déjà très habité, évident et mérite d'être pensé avec pragmatisme : ce sont les dispositifs « corporatistes » qui ont fabriqué le paysage actuel et il serait naïf de vouloir les réduire du jour au lendemain. Une agence, dans ce domaine, ne réussirait que dans la mesure où elle offrirait un avantage comparatif évident. C'est dans le domaine des pratiques de réinsertion et de gestion souple de carrière comme dans celui de l'impulsion d'un processus de capitalisation mutualisé et opérationnel, où notre pays pêche lourdement, qu'elle pourrait sans doute chercher à créer cette différence.

Bref, la création d'une agence, projet de réforme aussi souvent évoqué que repoussé, n'est sûrement pas, en soi une panacée, si elle ne s'entoure pas de réflexions politiques et méthodologiques qui en fassent réellement l'outil dont notre pays a besoin pour mettre en œuvre une politique préalablement clairement définie et débattue entre les acteurs.

Le Haut Conseil se propose de revenir sur la question dans les prochains mois.

## ANNEXES

### Le cycle du développement local du CIEDEL

Le CIEDEL (Centre International d'Etudes pour le développement Local) a mis en place depuis plusieurs années une formation qui répond aux cinq critères énoncés. Les évaluations de cette formation auprès des étudiants montrent leur intérêt mais également celui des institutions qui les emploient, tant pour le contenu de la formation que pour son organisation.

Originaires de tous les continents, de formations initiales diversifiées, venant de la fonction publique nationale ou territoriale ou envoyés par des organisations issues de la société civile (ONG, projets, bureau d'études...), le recrutement composite des étudiants, tous professionnels (minimum bac + 2 et 4 ans d'expérience au moins) est un des ressorts de la dynamique de formation. Ce contexte offre une opportunité appréciée de dialogue entre des personnes qui travaillent ensemble sur le terrain mais qui échangent peu au quotidien.

Le cursus de formation s'étend sur une durée de deux ans, composé de douze modules de 4 à 6 semaines, construits à partir des problématiques que les opérateurs rencontrent dans leur activité quotidienne : élaboration d'un diagnostic, évaluation, formation d'adultes, gestion de conflits... En fonction de leur disponibilité, les étudiants suivent tout ou partie des modules qui sont capitalisables sur une période de 4 ans. Les étudiants qui suivent l'ensemble du cursus peuvent accéder à un DESS.

L'intérêt de mener dans un même espace formation, production de connaissances et travaux opérationnels (le CIEDEL contribue à des évaluations ,accompagne des programmes...) permet de répondre à une demande forte des étudiants de comprendre les causes et fondements des évolutions des approches de développement et d'alimenter la formation à partir des réalités du terrain.

### La formation de cadres intermédiaires par l'IFAI

L'évolution du cursus pédagogique proposé par IFAID est assez symptomatique des dynamiques constatées dans le champ professionnel du développement : deux éléments essentiels retiendront l'attention.

La professionnalisation de l'ensemble des structures du « tiers secteur » (Ong, associations locales, associations de défense des droits, etc.) a conduit à mieux prendre en compte la nécessité de donner des compétences solides aux **cadres intermédiaires** qui interviennent non seulement sur le terrain mais aussi dans la construction et le renforcement institutionnel de ce secteur. Tout en continuant à privilégier une entrée « spécialisée » (soit en filière rurale, soit en santé, soit en technique-économie), la **formation professionnelle** offerte par IFAID conduit à un diplôme de « coordonnateur de programme de développement » (niveau II équivalent à la maîtrise) qui valide, après 3 ans de formation (dont 12 mois d'application), les capacités à « médiatiser » la demande sociale, à organiser les réponses publiques et privées, à mobiliser les ressources (matérielles et humaines) dans le cadre de programmes s'inscrivant dans la dynamique du développement humain.

Par ailleurs, le suivi attentif de l'évolution de ces métiers (notamment par le « réseautage » d'un certain nombre de diplômés de promotions antérieures), a permis de constater la **convergence des angles d'attaque professionnels** entre les situations de développement au Sud, et celles rencontrées au Nord, dans le développement local et l'économie solidaire : ces faits ont conduit à identifier, par effet rétro-actif sur la formation, les méthodes communes d'intervention de développement, qu'il faudrait que les « apprenants », à IFAID, acquièrent et sachent **adapter tant au Sud** (et à l'Est), **qu'au Nord**. Désormais, il n'y a plus à IFAID de spécificité « ghetto » de formation à l'international...

### **Bioforce développement (Institut Bioforce Développement Rhône-Alpes) : une formation au départ et une aide au retour à la réinsertion**

Bioforce a su faire évoluer au cours des 20 dernières années les modules de formation et d'orientation destinés aux travailleurs humanitaires en s'adaptant aux besoins de ses partenaires institutionnels et opérationnels :

- 20 % des personnels formés sont originaires des pays du Sud et de l'Est. Ce pourcentage reste toutefois limité par la difficulté d'obtention de bourses auprès d'Egide ;
- Les formations développées sont qualifiantes (titres homologués niveau III de la formation professionnelle pour « Logisticien » et « Administrateur » de la Solidarité Internationale), ou reconnues par les professionnels du secteur, associés à travers un Conseil de Perfectionnement ;
- Des formations modulaires à entrée permanente sont proposées aux professionnels en activité souhaitant se spécialiser dans un domaine spécifique ;
- Bioforce est de plus mandaté par la Région Rhône-Alpes pour établir une validation des expériences d'anciens volontaires et en fonction de l'évaluation réalisée, leur attribuer un des titres homologués de Bioforce ;
- Les méthodes pédagogiques en vigueur à Bioforce font une large place à un échange permanent entre « apprenants » et formateurs, notamment sur la base des expériences antérieures à l'entrée en formation.

Par ailleurs, les spécificités de Bioforce dans le monde de la « formation à l'humanitaire » peuvent se résumer ainsi :

- une formation professionnelle qualifiante ;
- une évaluation des stagiaires fondée sur le contrôle des connaissances et du comportement ;
- une succession de mises en situation avec capitalisation ;
- l'application constante des principes d'andragogie ;
- un placement des stagiaires auprès des employeurs, et un suivi professionnel illimité des diplômés.

### **Le projet de l'AFD : le Centre d'Etude et de formation économique et bancaire non seulement outil de formation mais aussi lieu de débat sur les politiques de développement**

Instrument insuffisamment connu de la coopération française, le **CEFEB** est un organisme de formation continue pour les professionnels de haut niveau issus en général des pays aidés. L'AFD ambitionne, dans le cadre de son projet stratégique, de « reformater » cette organisation afin de lui faire jouer un rôle très important : 1/ en matière de formation d'abord, 2/ d'élaboration de débats sur la politique de développement ensuite.

En effet, la coopération française ne dispose pas – et c'est un manque- de dispositif pouvant remplir cette seconde mission : s'il existe un fort investissement en matière de formation initiale (bourses) et d'appui institutionnel, en revanche, peu de choses sont prévues pour permettre aux cadres en milieu de carrière de participer à des événements ou des débats en France.

La mise en place d'un tel dispositif pourrait s'inspirer du **World Bank Institute (WBI)** dont le budget, très important, dépasse les 150 millions de dollars par an. Le WBI travaille en étroite liaison avec les responsables des secteurs géographiques et sectoriels de la Banque mondiale et organise des séminaires de formation à destination des cadres. Tout à la fois instrument d'influence et de formation très performant, ce système permet véritablement de promouvoir et d'instrumenter une politique.

Ainsi, il ne s'agit pas de se substituer aux actions de formation de la Banque mondiale, mais de les compléter par l'apport de l'expérience française. L'AFD pourrait à ce titre s'associer davantage avec le WBI.

## DOCUMENTS ET RAPPORTS UTILISES

ACAD / MAE, *L'enjeu des ressources humaines dans la coopération internationale de demain* (actes de la journée débat du 26/7/2001), 41 p.

ADETEF/CODICTI, *La coopération technique internationale : rapport d'activité 1999*, MINEFI, 54 p.

AMBASSADE DE FRANCE AU SENEGAL (SCAC), *Vers quelle assistance technique au Sénégal dans le secteur rural ?* Janv. 2001

ASSEMBLEE NATIONALE (A. BARRAU), *Rapport d'information sur la réforme de la coopération* (26/9/2001)

ASSISES DE LA COOPERATION DECENTRALISEE, *Un état de la coopération décentralisée*, O.P.P.E.S., nov. 2001, 63 p.

CAD/OCDE, *Examen de l'aide française, 2000*, Vol. 1 n°3, 1<sup>ère</sup> partie, 179 p.

CICID, *La coopération française au développement 1996-1998* (présentation au CAD/OCDE pour le rapport sur l'examen de l'aide française, 86 p.

Co-Secrétariat du CICID, *Rapport du groupe de travail sur la réforme de l'assistance technique document provisoire du MAE*), printemps 2001, 16 p.

COHEN Elie, *Un plan d'action pour améliorer l'accueil des étrangers en France*, rapport au ministre de l'Education nationale et au ministre des Affaires étrangères, juillet 2001

Commissariat Général du Plan, *L'Etat et les ONG : pour un partenariat efficace*, rapport du groupe de travail présidé par J-C. Faure, la Documentation française.

COORDINATION SUD, *Aide publique au développement : 7 propositions pour renouveler la solidarité*, oct. 2001, 15 p.

DOCUMENTATION FRANCAISE / MAE , *De la coopération décentralisée*, 2001, 163 p.

ECDPM (BASER, H, MORGAN. P) : *The pooling of technical assistance : an overview on field experience in six african countries*, nov. 2001, 87 p.

HEISBOURG. F, *Mission d'analyse et de proposition relative à l'enseignement et à la recherche in Relations internationales et Affaires stratégiques et de défense*, 2001, 163 p.

Groupe URD (Urgence - Réhabilitation - Développement), *Rapport d'activités 2001*

HUSSON. B, *La coopération décentralisée : légitimer un espace public local au Sud et à l'Est* (Revue Traverses n°7, juillet 2000)

Ministère des Affaires étrangères – Coopération et Francophonie, *L'évaluation de la mobilisation de l'expertise externe en développement du ministère de la Coopération*, Rapport n° 36, juillet 1997, réimprimé en 2000.

MAE/DGCID, *Actions de coopération décentralisée* (série Rapports d'études), nov. 2000, 84 p.

MAE/DGCID, *Evaluation des relations avec les partenaires multilatéraux. Cofinancements du ministère de la coopération*, 1997, coll.Evaluation n°43, oct. 1999, 119 p.

MEIRIEU J, *La politique française d'aide au développement*, juin 2001, ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie

NEMO. J, *Les appuis en personnel dans les actions de coopération*, mars 2000

Revue AUTREPART, *Les fonctionnaires du Sud entre deux eaux : sacrifiés ou protégés*, IRD/éd. de l'Aube, n° 20, 2001

SENAT (G. PENNE et alii), *Rapport d'information sur les centres culturels français à l'étranger* (7/02/2001)

THEVENIN. P, *L'aide française durant la période 1980 – 1990 (6 pays), rapport d'évaluation n°8*, MINCOOP, 1994, 153 p.

## TABLE DES SIGLES

**ACF** : Action Contre la Faim  
**ADETEF** : Association pour le développement des échanges en technologie économique et financière  
**AFD** : Agence Française de Développement  
**ANPE** : Agence Nationale pour l'Emploi  
**AT** : Assistance Technique ou Assistants techniques (selon contexte)  
**BM** : Banque mondiale  
**CAMEL**  
**CCD** : Commission Coopération Développement  
**CCFD** : Comité Catholique Français contre la faim et pour le Développement  
**CEFEB** : Centre d'étude et de formation économique et bancaire  
**CEI** : Communauté des Etats indépendants  
**CICDA** : Centre International de Coopération pour le Développement Agricole  
**CICID** : Comité Interministériel pour la Coopération Internationale et le Développement  
**CIDR** : Centre international de développement et de recherche  
**CIEDEL** : Centre International d'Etudes pour le Développement Local  
**CIRAD** : Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement  
**CLONG** : Comité de liaison des ONG  
**CNCD** : Centre National pour la Coopération Décentralisée  
**CNEARC** : Centre national d'enseignement agronomique pour les régions chaudes  
**CNFPT** : Centre National de la Fonction Publique Territoriale  
**CSLP** : Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté  
**DCT** : Direction du développement de la coopération technique  
**DEA** : Diplôme d'études approfondies  
**DESS** : Diplôme d'études supérieures spécialisées  
**DFID** : Department For International Development  
**DGA** : Direction générale administrative  
**DGRH** : Direction générale des ressources humaines  
**DGCID** : Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement  
**DGI** : Direction générale des impôts  
**DGRCST** : Direction Générale pour la Recherche et la Coopération Scientifique et Technique  
**DRIC** : Direction des relations internationales et de la coopération  
**DSP** : Document stratégie-pays  
**ECTS** : European Credit Transfert System  
**EGIDE** : Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux  
**ENA** : Ecole Nationale d'Administration  
**EPIC** : Etablissement Public Industriel et Commercial  
**EUROPAID** : Office de coopération de la Communauté européenne  
**F3E** : Fonds pour la Promotion des Etudes préalables, des Etudes transversales et des Evaluations  
**FAC** : Fonds d'Aide à la Coopération  
**FED** : Fonds Européen de Développement  
**FMI** : Fonds monétaire international  
**FSP** : Fonds de Solidarité Prioritaire  
**GIP** : Groupement d'Intérêt Public  
**GRDR** : Groupe de Recherche et de Réalisation pour le Développement Rural dans le Tiers-Monde  
**GREF** : Groupement des retraités éducateurs sans frontières  
**GRET** : Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques  
**GTZ** : Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit  
**HI** : Handicap International  
**IAMM** : Institut agronomique et méditerranéen de Montpellier  
**IEP** : Institut d'Etudes Politiques  
**IFAID – Aquitaine** : Institut de formation et d'appui aux initiatives de développement

**IIAP** : Institut international d'administration publique  
**IRAM** : Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement  
**IRD** : Institut de Recherche Développement  
**MAE** : Ministère des Affaires Etrangères  
**MDM** : Médecins du Monde  
**MEDEF** : Mouvement des entreprises de France  
**MINEFI** : Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie  
**MSF** : Médecins Sans Frontières  
**OCDE** : Organisation pour la Coopération et le Développement Economique  
**ONG** : Organisation Non Gouvernementale  
**OSI** : Organisation de Solidarité Internationale  
**OSIM** : Organisation de Solidarité Internationale issue de la Migration  
**PED** : Pays en Développement  
**PNUD** : Programme des Nations Unies pour le Développement  
**SCAC** : Service de Coopération et d'Action Culturelle  
**UE** : Union européenne  
**UEMOA** : Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest  
**USAID** : United States Agency for International Development  
**VSNA** : Volontaire du service national actif  
**VSF** : Vétérinaires Sans Frontières  
**WBI** : World Bank Institute  
**ZSP** : Zone de Solidarité Prioritaire

## LISTE DES PERSONNES INTERVIEWEES OU CONSULTEES

### MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES

#### *DIRECTION GENERALE DE LA COOPERATION INTERNATIONALE ET DU DEVELOPPEMENT*

**BEAUSSOU Jean-Jacques**, Chef de service de la stratégie, des moyens et de l'évaluation (19/08/01)

**LANTERI Jean-François**, Chef de bureau de la Mission pour la coopération non gouvernementale (30/08/01)

#### *DIRECTION DU DEVELOPPEMENT ET DE LA COOPERATION TECHNIQUE*

**CHATAIGNER Jean-Marc**, Directeur-adjoint (21 décembre 2001)

**TRANCHANT Patrice**, Chef de la Mission des études économiques et des appuis financiers (26/10/2001)

**BLATIN Martine**, Sous-direction du développement économique et de l'environnement (17/10/01)

#### *SERVICE DE COOPERATION ET D'ACTION CULTURELLE AU MALI*

Entretiens groupés (responsables de SCAC, assistants techniques et autres représentants d'organisations - 7 Janvier 2002)

#### *SCAC :*

**COLIN de VERDIERE Michel**

**BEDU Laurent**,

**TIOLLIER Victor**

#### *Assistants techniques :*

**SEIBERT Charles**, conseiller du ministre des Finances

**CHABERT Alain**, appui à l'enseignement de base

**DEGAS Françoise**, projet filière livre

**CADOR Olivier**, formation professionnelle et appui au centre du secteur privé

**LESUEUR Christophe**, programme d'appui institutionnel au développement rural

**CANTENS Thomas**, informatique douanes

**DECROP François-Xavier**, programme concerté santé

#### *Autres organisations :*

**LARFEUIL Bernard**, directeur de l'AFD

**JOLU Christian**, délégué de l'AFVP

**NOUVELLET Yves**, représentant du CIRAD

### MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

#### *CABINETS FINANCES ET LE TRESOR (19 mars 2001)*

**PAUGAM. Jean-Marie**, conseiller technique du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie

**AJDARI Martin**, conseiller technique de la secrétaire d'Etat au budget

**FAYOLLE Ambroise**, sous-directeur dette, développement et pays émergents à la direction du trésor

**PITHON Alain**, adjoint au chef du bureau Afrique-Zone franc au sein de cette direction.

**ASSOCIATION POUR LE DEVELOPPEMENT DES ECHANGES EN TECHNOLOGIE ECONOMIQUE ET FINANCIERE**

**COSSE Pierre-Yves**, Président (11 décembre 2001)

**ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES**

**GENTIL Dominique**, IRAM (18/09/01)

**HUSSON Bernard**, animateur du Centre international d'études pour le développement local (27/11/2001)

**LAMBLAIN Xavier**, Président du Comité catholique contre la faim et pour le développement (19/09/01)

**GRET**

**BERGERET Pascal** (13/09/01), ingénieur du Génie Rural, des Eaux et Forêts

**LEVY Marc**, agronome (17/09/01)

**AUTRES ORGANISATIONS**

**HAUT CONSEIL DE LA COOPERATION INTERNATIONALE**

**COHN-BENDIT Gabriel**, membre (11/09/2001)

**BABY Marie-Claude**, Conseillère, secrétariat général (4/09/2001)

**AGENCE FRANÇAISE DE DEVELOPPEMENT**

**SEVERINO Jean-Michel**, Directeur général (5/02/02)

**COMMISSION COOPERATION DEVELOPPEMENT**

**HATTON Jean-Marie**, Secrétaire général (17/09/01)

**JACOB Loïc**, Société Altran (13/05/02)

**GAUTIER Philippe**, Chef de service Affaires Internationales au MEDEF (27/05/02)

Nom du document: Rapport ressources humaines.rtf  
Dossier: F:\HCCI\AVIS\2002 - Ressources humaines 25.06.2002  
Modèle: D:\appli\Microsoft Office\Office\Normal.dot  
Titre: PREMIER MINISTRE  
Sujet:  
Auteur: Marie.Revel  
Mots clés:  
Commentaires:  
Date de création: 09/07/02 10:33  
N° de révision: 3  
Dernier enregistr. le: 09/07/02 10:36  
Dernier enregistrement par: Annie.Hegarty  
Temps total d'édition: 0 Minutes  
Dernière impression sur: 17/09/02 15:20  
Tel qu'à la dernière impression  
Nombre de pages: 77  
Nombre de mots: 40 806 (approx.)  
Nombre de caractères:232 598 (approx.)