

LES APPUIS EN PERSONNEL
DANS LES ACTIONS DE COOPÉRATION.

DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE
À DE NOUVELLES MODALITÉS DE COOPÉRATION
DANS LE CADRE DE LA RÉFORME.

Rapport de mission.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	4
I) Rappel des termes de référence.	4
II) Déroulement de la mission.....	4
SYNTHÈSE.	6
PREMIÈRE PARTIE : L'ÉTAT DES LIEUX.	9
I - LES ORIGINES : UNE COOPÉRATION POUR L'AIDE ET LE DÉVELOPPEMENT, FONDÉE SUR DES APPUIS EN PERSONNEL.	9
II - "L'ASSISTANCE TECHNIQUE" À LA VEILLE DE LA RÉFORME DE LA COOPÉRATION.	10
II - I - COOPÉRANTS, ASSISTANTS TECHNIQUES, VOLONTAIRES.....	10
II - II - LES MISSIONS DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE.	11
II - II - 1 - <i>Le renforcement des capacités locales, l'appui aux administrations.</i>	11
II - II - 2 - <i>Le conseil.</i>	12
II - II - 3 - <i>L'appui à des projets de développement.</i>	13
II - II - 4 - <i>L'action culturelle et scientifique.</i>	13
II - III - LE CADRE INTERNATIONAL, LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE.....	13
II - III - 1 - <i>Les accords de coopération.</i>	13
II - III - 2 - <i>Le cadre législatif et réglementaire</i>	14
II - IV - UN BILAN.....	18
II - IV - 1 - <i>L'assistance technique relevant du ministère de la Coopération.</i>	19
II - IV - 2 - <i>L'assistance technique relevant du ministère des Affaires Étrangères.</i>	22
II - IV - 3 - <i>Les jugements portés sur l'assistance technique.</i>	23
III - AUTRES PERSONNELS ACTEURS DE LA COOPÉRATION.....	24
III - I - LES SERVICES DE COOPÉRATION MINISTÉRIELS.....	25
III - II - LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE RECHERCHE "FINALISÉS".....	26
III - III - AUTRES ACTEURS DE LA COOPÉRATION : LES "EXPERTS".	27
III - III - 1 - <i>L'expertise au ministère de la Coopération et au ministère des Affaires Étrangères.</i>	28
III - III - 2 - <i>De nouveaux besoins en expertise.</i>	29
III - IV - ET TOUS LES AUTRES ACTEURS.....	29
III - IV - 1 - <i>Les sociétés d'intervention et les bureaux d'études.</i>	29
III - IV - 2 - <i>Les milieux associatifs.</i>	31
III - IV - 3 - <i>Les collectivités territoriales.</i>	31
III - IV - 4 - <i>Les autres "opérateurs".</i>	31
III - IV - 5 - <i>L'absence des étrangers dans la coopération française.</i>	32
IV - L'ÉTAT DES LIEUX : L'ASSISTANCE TECHNIQUE, INSTRUMENT DE COOPÉRATION DATÉ.	32
DEUXIÈME PARTIE : LE CONTEXTE INTERNATIONAL DE LA COOPÉRATION ET LA RÉFORME DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE.....	34
IV - LES PRIORITÉS DE LA COOPÉRATION AU NIVEAU INTERNATIONAL.	34
IV - I - LES PAYS BÉNÉFICIAIRES DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE.....	34
IV - I - 1 - <i>L'aide aux pays en voie de développement.</i>	34
IV - I - 2 - <i>La diversification des objectifs de l'aide.</i>	35
IV - II - LES GRANDS THÈMES DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE.	36
IV - II - 1 - <i>Les conférences et les négociations internationales.</i>	36
IV - II - 2 - <i>Les principaux thèmes de l'aide.</i>	37

V - LA POSITION ET LES CHOIX DE LA FRANCE	38
V - I - LA RÉFORME DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DE LA FRANCE.	38
V - II - “CIBLES” GÉOGRAPHIQUES ET ENJEUX.	39
V - III - THÈMES PRIORITAIRES DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE.	40
TROISIÈME PARTIE :DES FORMES ADAPTÉES D'APPUI EN PERSONNEL DANS LES ACTIONS DE COOPÉRATION.	41
VI - LA PLACE DE L'EXPERTISE, DE LA FORMATION ET DE L'APPUI EN PERSONNEL DANS LA COOPÉRATION.	41
VI - I - APPUIS À DES POLITIQUES PUBLIQUES : BESOINS, DEMANDES, ENJEUX....	41
VI - I - 1 - <i>Les pays demandeurs d'un appui à des politiques publiques</i>	41
VI - I - 2 - <i>Les pays et les organisations qui apportent des appuis à des politiques publiques</i>	43
VI - I - 3 - <i>Un cas particulier : les pays en crise ou en sortie de crise.</i>	44
VI - II - COOPÉRATION CULTURELLE, COOPÉRATION SCIENTIFIQUE.	44
VI - III - L'ACCOMPAGNEMENT DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT	45
VII - UN NOUVEL INSTRUMENT DE COOPÉRATION	45
VII - I - LA VOLONTÉ POLITIQUE DE CRÉER L'INSTRUMENT.	45
VII - II - LES CARACTÉRISTIQUES DE L'INSTRUMENT.	46
VII - II - 1 - <i>Les finalités.</i>	46
VII - II - 2 - <i>Caractéristiques d'emploi des personnels appelés à participer à des projets de coopération.</i>	47
VII - II - 3 - <i>Les acteurs institutionnels ou les opérateurs.</i>	48
VII - III - LA MOBILISATION ET LA GESTION DES PERSONNELS APPELÉS À PARTICIPER À DES PROJETS DE COOPÉRATION.....	49
VII - III - 1 - <i>La constitution d'un “vivier”</i>	49
VII - III - 2 - <i>La mobilisation.</i>	50
VII - III - 3 - <i>La gestion.</i>	50
VII - III - 4 - <i>La transition.</i>	52
VIII - RECOMMANDATIONS.	53
VIII - I - UNE LOI D'ORIENTATION.	53
VIII - II - DES TEXTES D'APPLICATION.	54
VIII - II - 1 - <i>Mobilisation des ressources humaines dans la fonction publique</i>	54
VIII - II - 2 - <i>Mobilisation des ressources humaines hors fonction publique.</i>	55
VIII - II - 3 - <i>La gestion directe des personnels par le ministère des Affaires Étrangères</i>	55
VIII - II - 4 - <i>Un texte pour la “transition”.</i>	56
VIII - III - LES ACTEURS ET LES OPÉRATEURS DE LA COOPÉRATION.	56
VIII - IV - DES MESURES BUDGÉTAIRES.	57
VIII - V - LA SENSIBILISATION, LA FORMATION.	57

ANNEXES

ANNEXE I : TABLEAU SYNOPTIQUE DES TEXTES DE LOI ET DES RÉGLEMENTS
RELATIFS À L'ASSISTANCE TECHNIQUE.

ANNEXE II : LES PRINCIPES D'UN NOUVEAU TEXTE D'ORIENTATION

ANNEXE III : LES TEXTES D'APPLICATION.

ANNEXE IV : UN DISPOSITIF DE FORMATION.

ANNEXE V : LES BUDGETS DE COOPÉRATION.

INTRODUCTION

I) Rappel des termes de référence.

Ils ont été diffusés par TD du 21-12-98 à l'ensemble des postes diplomatiques situés dans les pays d'affectation des personnels d'assistance technique régis par un décret de 1992 (de la compétence de l'ancien ministère de la Coopération) et des personnels rémunérés sur Titre IV du Ministère des Affaires Étrangères, (ancienne DGCRST) (annexe 1). On peut les résumer comme suit :

- Dans le cadre de la réforme de la coopération internationale et de l'aide au développement, quelle coopération, avec qui, et sous quelle forme ?
- Situation actuelle de l'assistance technique, bilan et recensement des documents de travail et des rapports des dernières années sur ce sujet.
- Caractéristiques de l'assistance technique dans le cadre des accords de coopération avec les pays de l'ancien champ, de la loi de 1972 et des décrets de 1967 et de 1992.
- Formulation de propositions quant à de nouveaux objectifs en cohérence avec l'esprit de la réforme ; conséquences quant au “profil” à venir de la coopération technique et des personnels, des prestataires de service, des opérateurs éventuels.
- Propositions quant au cadre législatif et réglementaire et, en tant que de besoin, mesures de transition à prévoir.

II) Déroulement de la mission.

Il avait été convenu d'associer étroitement les postes diplomatiques et les coopérants à la réflexion. Les premiers ont donc été invités à faire part de leurs commentaires et de leurs suggestions, et les organisations représentatives des coopérants à Paris ont participé à plusieurs réunions de concertation ; certaines d'entre elles ont fourni des contributions écrites.

Une quinzaine de postes diplomatiques (répartis entre pays de l'ancien “champ” et pays du reste du monde) ont été invités à répondre de façon plus détaillée à un certain nombre de questions directement issues des termes de référence et à associer à leur réflexion les coopérants affectés dans le pays. Plusieurs postes qui n'avaient pas été interrogés de cette façon ont néanmoins apporté une contribution élaborée, et les organisations représentatives des assistants techniques sur place (essentiellement dans les pays de l'ancien “champ”) ont rassemblé et transmis des documents de travail.

Un rapport d'étape de juin 1999 a restitué, de façon schématique, les premières conclusions : il décrivait sommairement, dans une première partie, “l'état des lieux”, c'est-à-dire les principaux types d'assistance technique de 1960 jusqu'au moment de la réforme de la coopération, l'usage qui en a été fait par les administrations gestionnaires et les États étrangers bénéficiaires, et les jugements qui ont été portés par les uns et les autres sur leur utilité et leurs résultats. Une deuxième partie était consacrée à un bilan ainsi qu'à une évaluation des besoins en “assistance technique” des différents partenaires étrangers d'une coopération française réorientée et réorganisée. Une troisième partie traitait des propositions qui pouvaient être envisagées en fonction de la réorientation de la coopération et de l'évolution très rapide du contexte international, y compris en ce qui concerne les pays “les moins avancés”.

Le présent rapport de mission, tenant compte des discussions auxquelles ce rapport d'étape a donné lieu, reprend et approfondit les éléments du rapport d'étape. Il propose ou précise un certain nombre d'hypothèses sur le contexte actuel de la coopération française et la place que peut y tenir un instrument particulier, les appuis en personnel dans les actions de coopération. Il s'efforce de montrer en quoi la conception et les modalités de mise en oeuvre de cet instrument diffèrent de l'instrument mis en

place au début des années soixante, dont l'élément le plus visible est ce que l'on a coutume d'appeler "assistance technique".

Il ne prétend cependant pas, à ce stade, épuiser toute la réflexion et proposer des solutions dans le détail à toutes les questions que posent la mise en place d'un nouvel instrument et les transitions nécessaires à partir des dispositifs existants. Dans la mesure où elles retiendraient l'attention, les recommandations qui y figurent devront encore faire l'objet d'examens complémentaires et de vérifications quant à leur opportunité et leur faisabilité.

SYNTHÈSE

Les grandes orientations de la coopération française ont été marquées, au début des années soixante, par le contexte de la décolonisation et un consensus, au niveau international, quant à la nécessité d'apporter une aide publique au développement des pays du Sud. À côté d'une coopération culturelle et scientifique traditionnellement pratiquée avec les pays de niveau équivalent à celui de la France, s'est développée une coopération pour le développement, mais aussi pour maintenir, dans un certain nombre d'anciens territoires français, un niveau satisfaisant d'administration et de service public.

Cela s'est notamment traduit par la mise en place d'un dispositif "d'assistance technique", consistant à placer auprès d'un nombre restreint d'États étrangers, et sous leur autorité, de nombreux "coopérants", gérés par les deux ministères en charge de la coopération internationale et affectés, pour l'essentiel, dans les administrations et les grands services publics des États partenaires.

Ce dispositif a dû être réglementé pour permettre la mobilisation des personnels nécessaires, dont une grande partie venait des administrations françaises, et il est même apparu opportun, en 1972, d'adopter une loi d'orientation.

Aucun autre État, aucune organisation internationale, n'ont mis en oeuvre, dans le cadre de leur aide, d'instrument de coopération analogue, ni dans son importance, ni dans ses modalités. Ce dispositif constitue donc un élément caractéristique de l'aide publique au développement et de la coopération françaises.

L'importance de ce dispositif, son coût, sa concentration sur des ensembles régionaux spécifiques, ont freiné le développement d'autres formes d'appui en personnel à des actions de coopération (expertise, délégation à des acteurs ou des opérateurs autres que les deux ministères en charge de la coopération ou que les États partenaires...). D'autre part, ni la France, ni ses partenaires n'ont su faire évoluer en temps utile les missions des coopérants, non plus que leur nombre, pour adapter leur coopération à de nouveaux contextes.

Après avoir été un remarquable instrument de coopération dans les années qui ont suivi les indépendances, ce dispositif n'est plus réellement adapté, aujourd'hui, au contexte de la coopération internationale ni aux demandes ou aux besoins d'un certain nombre de partenaires, parmi lesquels on trouve dorénavant d'autres pays que les anciens territoires français.

◦

◦ ◦

Les nouvelles orientations de la coopération internationale de la France, telles qu'elles ressortent de la réforme décidée par le gouvernement en 1998, n'ont cependant pas traité de ce dispositif, malgré son importance dans la période précédente. Il importe donc de préciser le contexte de la coopération au niveau international, de situer la coopération de la France en fonction de ce contexte et de ses objectifs propres et, à partir de cette analyse, de déterminer si des appuis en personnel dans les actions de coopération constituent un élément significatif ou essentiel de la coopération française.

L'aide au développement reste une priorité forte au niveau international. Elle met cependant, plus qu'autrefois, l'accent sur certains objectifs : démocratisation, respect des droits de l'homme, "bonne gouvernance", renforcement des capacités humaines, aide aux politiques publiques dans les secteurs sociaux, ou pour renforcer les institutions économiques, sociales et politiques. En ce sens, les politiques d'aide concernent un très large éventail de pays, depuis les moins avancés jusqu'aux pays dits "émergents", "intermédiaires" ou en "transition" ; elles mobilisent une grande variété de moyens. L'expertise, le conseil, le transfert de compétences figurent parmi les moyens qui, pour ne pas être les plus coûteux en termes macro-économiques, ont des effets de levier importants.

Dans ses grandes lignes, la coopération française établit, selon les orientations définies par la réforme, un certain équilibre entre la priorité réaffirmée de l'aide au développement, s'inscrivant en cela dans le cadre des orientations de la communauté internationale, et des préoccupations qui lui sont

propres : promotion de la culture, de la recherche et de la langue françaises, et pour cela, actions dans les domaines de l'audiovisuel, des technologies de l'information, des échanges scientifiques et universitaires. La coopération française s'inscrit également dans de grandes catégories de pays, en fonction desquelles elle précise ses objectifs et ses modalités d'intervention.

◦
◦ ◦

La France a une longue expérience de la mise à disposition de personnels au service de ses partenaires dans le cadre de ses actions de coopération. Il serait regrettable qu'elle renonce à le faire : la dimension humaine de la coopération est un élément fondamental de sa qualité et de ses résultats ; elle est aussi un remarquable vecteur d'influence à long terme, car tout autant que la formation, elle est un facteur de relation et de compréhension mutuelles.

Mais il faut une volonté politique clairement exprimée pour réaffirmer le rôle des hommes dans le nouveau contexte de la coopération, marquer les réorientations par rapport au passé, et mobiliser les acteurs et les opérateurs appelés à y participer.

La loi de 1972 ne correspond plus aux exigences de la situation d'aujourd'hui. Une nouvelle loi d'orientation permettrait de donner un cadre mieux adapté à la coopération des prochaines années. Elle devrait définir, dans son exposé des motifs et à travers ses dispositions :

- la priorité accordée, dans le cadre de la politique de coopération internationale de la France, à la mobilisation de personnels pour accompagner ses projets ;
- les domaines dans lesquels la mobilisation des personnels sera un instrument de coopération privilégié, à savoir :
 - l'appui à des politiques publiques, décidées par des pays partenaires ou par les organisations auxquelles ils appartiennent, encouragées par la communauté internationale, dans les domaines institutionnels, sociaux et économiques,
 - la participation à des programmes spécifiques, destinés à les mettre en application dans différents secteurs,
 - la contribution à des projets de développement dans les secteurs de la santé et de l'enseignement,
 - la coopération culturelle et scientifique ;
- les caractéristiques des missions de coopération (limitation dans le temps, définition précise des objectifs et des obligations de résultat) ;
- les partenaires auprès desquels ou pour le compte desquels les personnels concernés accomplissent leurs missions, et à qui ils doivent rendre des comptes (États étrangers, organisations internationales) ;
- le principe de délégation de responsabilité dans la mise en oeuvre des actions de coopération, autant que faire se peut, à des opérateurs, responsables de la mobilisation des personnels nécessaires ;
- le principe du recours à toutes les formes de compétences, qu'elles appartiennent au secteur public, au secteur productif ou au secteur associatif, qu'elles soient françaises ou étrangères ;
- partant, les incitations à offrir aux personnels volontaires pour des missions de coopération, et les orientations pour l'adaptation de textes existants ou l'élaboration de nouveaux textes.

Des amendements à des lois ou règlements existants, ou de nouveaux textes, permettront, ensuite, de justifier quelques dérogations au statut des agents de l'État ou à la législation du travail et de traduire les principes énoncés par la loi.

Ces principes reposent sur les quelques idées suivantes :

- déléguer, plus que dans le passé, la mise en oeuvre des actions de coopération, car le “jumelage” entre des partenaires homologues paraît être un gage de leur meilleure implication et d'une pérennisation plus assurée des résultats obtenus ;
- mettre en place, pour ce faire, des mesures d'incitation et d'encouragement ;
- permettre à ces opérateurs d'offrir leur savoir-faire, non seulement aux pays partenaires, mais encore à d'autres bailleurs de fonds ;
- mobiliser, en priorité, les personnels nécessaires à travers ces opérateurs ;
- confirmer le caractère nécessairement temporaire des missions de coopération, et mettre en place le cadre de mobilisation, les modalités de recrutement, mais aussi de réinsertion ;
- permettre de recourir à des compétences et à des personnels autres que français.

Lorsque d'autres opérateurs que le ministère des Affaires Étrangères ne seront pas en mesure d'assumer certaines interventions, il subsistera des missions que ce ministère devra confier à des personnels dépendant directement de lui, pour travailler avec des partenaires étrangers ou être placés sous leur autorité. Il importe de préparer un texte, au niveau du décret, régissant leur statut temporaire et particulier, tenant compte des spécificités et de la grande diversité de leurs missions. Les textes actuellement en vigueur (en particulier les décrets de 1967 et de 1992, ainsi que leurs textes d'application) paraissent en effet aussi insuffisamment adaptés au contexte actuel de la coopération internationale que la loi de 1972.

Il est également recommandé d'utiliser une ou plusieurs structures existantes, ou, à défaut, d'en créer, pour assurer aux acteurs et aux opérateurs de la coopération l'appui logistique nécessaire à la préparation et à l'exécution de leurs interventions ; ces mêmes structures devraient assurer, en cas de besoin, le “portage”, partiel ou total, des personnels impliqués dans les actions de coopération, lorsque cela facilite leur mobilisation. Elles devraient assurer, en tout état de cause, le portage des personnels mobilisés par le ministère des Affaires Étrangères. Il ne s'agit pas d'une agence de développement, dans l'acception généralement admise du terme, mais bien d'une structure d'appui, de support et de portage, laissant l'initiative et la responsabilité des actions elles-mêmes à leurs opérateurs.

La mise en place progressive d'un nouveau dispositif destiné à satisfaire à travers un ensemble de modalités cohérentes, néanmoins adaptées à la diversité des partenaires et des circonstances, pose des problèmes de transition qu'il ne faudra pas sous-estimer. L'un des plus importants concerne les coopérants de l'actuel dispositif, auxquels il conviendra d'assurer des moyens de reconversion, de réintégration ou d'incitation au départ. Une certaine dynamique de cet actuel dispositif a en effet conduit à mobiliser pour de longues durées, hors de leur milieu professionnel d'origine, de nombreux agents. Ce serait donner un signal négatif aux opérateurs et aux futurs personnels à mobiliser pour la coopération que de ne pas régler de façon satisfaisante le sort de leurs prédécesseurs.

PREMIÈRE PARTIE : **L'ÉTAT DES LIEUX**

I - LES ORIGINES : UNE COOPÉRATION POUR L'AIDE ET LE DÉVELOPPEMENT, FONDÉE SUR DES APPUIS EN PERSONNEL.

Une caractéristique majeure de la coopération française avec les pays en développement se traduit, depuis le début des années soixante, par une mobilisation très importante de personnels mis, de façon durable, au service des États bénéficiaires de l'aide ou en accompagnement des programmes et des projets financés en leur faveur. Aucun autre pays au niveau de l'État, aucune organisation multilatérale, n'ont consenti autant d'efforts dans ce domaine que la France¹ et ne sont intervenus sous des formes aussi variées².

Il n'est donc pas surprenant que les termes de “coopérant”, “d'assistant technique”, “d'expert”, de “volontaire” fassent, souvent, l'objet d'un amalgame, alors même qu'ils recouvrent des réalités et des modalités de mobilisation diversifiées. À l'occasion d'une réflexion sur l'avenir de “l'assistance technique”, menée dans le cadre de la réforme de la coopération internationale décidée par le gouvernement, il paraît nécessaire d'établir un état des lieux et de préciser ce dont on parle ; c'est pourquoi l'on s'intéressera principalement, dans le présent rapport :

- aux personnels de coopération directement recrutés et gérés par les ministères des Affaires Étrangères et de la Coopération ou par des structures créées à cet effet ;
- aux personnels de coopération recrutés et gérés par d'autres ministères ou par des structures créées à cet effet ;
- aux personnels des établissements publics de recherche dont la finalité est de mener des recherches en coopération, pour le développement ;
- aux personnels de sociétés, de bureaux d'études, de sociétés d'intervention et d'associations contribuant, à un titre ou à un autre, à la coopération gérée par les ministères ;
- à l'expertise mobilisée par les ministères concernés, notamment au profit d'États étrangers et d'organisations internationales ;
- aux diverses formes de volontariat encouragées et financées en tout ou partie par l'État.

Les personnels ainsi mobilisés l'ont été, pour la plus grande part, dans le cadre de politiques de coopération orientées vers “l'aide au développement”, qui n'avaient pas de précédents avant le début des années soixante : de ce point de vue, la finalité affichée de l'aide a fortement marqué la mise en place d'un dispositif construit, en partie sur des bases empiriques, en partie sur une base législative et réglementaire *ad hoc*. Dans une tradition plus ancienne, une autre partie de ces personnels a été chargée d'une coopération culturelle et scientifique, dont les caractéristiques, s'adressant à des pays du Sud, ont néanmoins été, elles aussi, fortement influencées par les priorités de l'aide au développement.

Les actions qui relèvent de l'aide humanitaire ont également mobilisé sur le terrain de nombreuses personnes ; les financements publics dans ce domaine, s'ils ne sont pas majoritaires, ne sont toutefois pas négligeables. Même s'il est parfois difficile de tracer des frontières précises entre aide

¹ Certains pays ont pu mobiliser des effectifs d'un ordre de grandeur comparable, dans une certaine mesure, à ceux de la coopération française, mais toujours dans un registre plus étroit : tel est le cas du “Peace Corp” américain.

² Un rapport de 1993, “Réflexions sur l'adaptation du dispositif d'assistance technique à l'horizon 2000” (Secrétariat permanent des études, évaluations et statistiques du ministère de la Coopération), faisait remarquer que le langage courant considérait que les appuis en personnel de la Banque mondiale ou de différents bailleurs de fonds bilatéraux aux États bénéficiaires se faisaient à travers des “experts”, quelle que soit la durée de leur mission, terme qui n'était jamais utilisé lorsque l'on parlait des coopérants français !

humanitaire et aide au développement, les différences dans les finalités et les modalités d'intervention de l'une et de l'autre sont suffisantes pour que l'on ne traite pas, en établissant l'état des lieux, de la première.

Compte tenu de la vocation première des établissements français d'enseignement à l'étranger, il n'a pas été jugé nécessaire d'inscrire dans le champ de la réflexion les personnels qui y sont en service, même si, dans certains cas, ils sont considérés comme concourant à la politique de coopération au développement.

Il va de soi, enfin, que le présent état des lieux ne concerne pas, sauf exception, les personnels exerçant des activités de coopération dans des pays développés (CSN d'entreprises, universitaires et chercheurs, personnels participant à des échanges culturels).

Il doit être également clair qu'il ne concerne pas les personnels des services extérieurs français de coopération ou d'autres structures à caractère officiel, même lorsqu'elles ont un caractère mixte, impliquant également les pays partenaires : services de coopération et d'action culturelle dans les ambassades, centres culturels, divers instituts français implantés sur tous les continents, Alliances françaises ; bien qu'au service de l'action de coopération de la France, et bien qu'ils soient souvent considérés comme des “coopérants”, ils répondent d'abord aux objectifs de la “diplomatie” culturelle et scientifique, et leurs agents ne sont ni des coopérants, ni des experts au sens du présent rapport. Ils ne devraient pas être concernés par les recommandations qui concluent ce dernier, même si certains de ces personnels ont été classés, dans le passé, comme cela est rappelé ci-dessous, parmi les “coopérants”. Ces recommandations ne concernent pas non plus directement les militaires.

II - “L'ASSISTANCE TECHNIQUE” À LA VEILLE DE LA RÉFORME DE LA COOPÉRATION.

Par convention, et parce que c'est l'une de leurs acceptions les plus répandues, les termes “assistance technique”, “assistants techniques” et “coopérants” seront utilisés ci après pour désigner un instrument particulier de la coopération menée par le gouvernement à l'égard des pays en développement, et les personnels à qui en a été confié la mission par le même gouvernement.

II - I - COOPÉRANTS, ASSISTANTS TECHNIQUES, VOLONTAIRES.

Dans le cadre d'une politique de coopération née à la fin des années cinquante et au début des années soixante, dans la période qui a immédiatement suivi les indépendances de la plupart des pays de l'Union française, le gouvernement français a mobilisé, pendant près de quatre décennies, des dizaines de milliers de “coopérants”, terme utilisé indifféremment avec celui “d'assistants techniques”.

Ces dénominations concernent des agents recrutés par l'État ou par diverses structures, subventionnées pour l'essentiel de leurs activités de coopération ³. En première analyse, on peut les classer comme suit :

- des agents contractuels du département ministériel chargé de la Coopération⁴, dont la compétence géographique était limitée au “champ” (pays francophones, puis lusophones et quelques anglophones d'Afrique au Sud du Sahara, de l'Océan Indien et des Caraïbes), mis au service d'États étrangers et placés sous leur autorité ;
- des agents contractuels du ministère des Affaires étrangères, affectés dans le reste du monde, pour la grande majorité en Afrique du Nord, mis au service d'États étrangers et placés sous leur autorité, ou affectés, à l'étranger, dans un service culturel, scientifique ou de coopération ou

³ L'objectif était, explicitement, d'apporter une aide aux “pays en voie de développement”, plus particulièrement aux anciens territoires de l'Union française.

⁴ Dans la suite du texte, on appellera ce département “Ministère”, mais il a été tantôt Secrétariat d'Etat, tantôt Ministère Délégué, tantôt Ministère plein.

dans certains établissements français (dans ce dernier cas, comme on l'a indiqué plus haut, ils ne rentrent pas dans le champ de réflexion de la présente mission) ;

- des militaires gérés par la Mission militaire de coopération du ministère de la Coopération, placés auprès des forces armées de pays partenaires dans des conditions d'emploi proches de celles des coopérants civils ;
- des “volontaires du service national” (devenus par la suite des “coopérants du service national”), la possibilité ayant été donnée à des appelés répondant à certains critères d'effectuer, sous certaines conditions, leur service national en coopération (à l'étranger, mais aussi dans l'Outre-mer français) ;
- des agents de sociétés d'intervention ou de développement et de bureaux d'études, dans l'ensemble publics ou semi-publics, dont les activités et les projets étaient financés en tout ou majeure partie par le ministère de la Coopération et, dans une moindre mesure, par la Caisse Centrale de Coopération économique (devenue, ensuite, Caisse Française de Développement et, aujourd'hui, Agence Française de Développement) ;
- des volontaires, pour l'essentiel ceux de l'Association Française des Volontaires du Progrès, créée à l'instigation des pouvoirs publics, qui ont conservé la majorité au Conseil d'Administration ; sans être des agents de l'État, ils disposaient de certaines garanties de protection sociale à l'étranger pendant leur expatriation et leurs activités de coopération étaient majoritairement subventionnées par le ministère de la Coopération.

Par ailleurs, on a tenté à plusieurs reprises de mobiliser des experts ou des coopérants dépendant des collectivités décentralisées, des établissements publics, des entreprises publiques ou privées, voire des administrations déconcentrées de l'État ou des associations de solidarité internationale, pour mener, en quelque sorte comme “sous-traitants” ou “maîtres d'oeuvre”, des projets financés en tout ou partie par l'État, au bénéfice d'États tiers. Quelques réussites ponctuelles n'ont pas suffi à asseoir une doctrine ni à établir une pratique, restée finalement assez marginale dans la coopération française. Dans d'autres pays du Nord, les projets de développement financés sur fonds publics ont souvent été confiés à des agences de développement ou à des associations, qui faisaient leur affaire de recruter et d'employer les personnels nécessaires à la mise en oeuvre des dits projets.

II - II - LES MISSIONS DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE.

Les textes législatifs ou réglementaires ⁵ qui traitent des “personnels accomplissant des tâches de coopération technique et culturelle” n'ont jamais précisé, encore moins défini le contenu de ces “tâches”. Les accords de coopération ne sont guère plus explicites, ils se réfèrent plus aux besoins exprimés par les États bénéficiaires qu'à la nature des tâches proprement dites. En d'autres termes, si les mots “mission de coopération”⁶ sont parfois employés, ils ne sont pas explicités. Il paraît cependant indispensable d'essayer de comprendre, au moins dans les grandes lignes, les finalités que l'on a données, lorsqu'on l'a mise en place, et que l'on continue encore à donner, à l'assistance technique héritée des quatre dernières décennies.

II - II - 1 - Le renforcement des capacités locales, l'appui aux administrations.

Cette mission de l'assistance technique a été très clairement établie dans quelques rapports du début des années soixante : l'accession à l'autonomie interne, puis à l'indépendance, des territoires français d'Afrique sub-saharienne et de l'Océan Indien s'est déroulée dans un climat dans l'ensemble pacifique et, Guinée mise à part, sans aucune rupture entre l'ancien colonisateur et les pays colonisés ; en mettant à la disposition des nouveaux États les administrateurs, les techniciens et les enseignants qui leur manquaient, la France, en accord avec ses partenaires, entendait maintenir en bon état de

⁵ cf.infra, “Le cadre international, législatif et réglementaire”

⁶ La loi de juillet 1972, analysée ci-après, lui donne une dimension de “mission de service public”.

fonctionnement l'appareil administratif et les services publics qu'elle leur transmettait, renforcer leurs capacités à mener des politiques de développement économique et développer rapidement les systèmes de santé et d'éducation. Dans un contexte politique entièrement nouveau, les administrations africaines ont pris, sans hiatus, le relais de l'administration coloniale et elles ont bénéficié du maintien de nombre de ses agents, ou de leur remplacement à l'identique, dans de nombreux postes de responsabilité, des plus élevés aux plus modestes. Quant au nombre des enseignants, il a rapidement augmenté par rapport à la période précédente, compte tenu du développement accéléré des enseignements secondaire et supérieur.

Dans des conditions plus difficiles, voire, pour l'Algérie, beaucoup plus dramatiques, une assistance technique aux caractéristiques assez voisines a néanmoins été mise aussi en place au Maghreb ; elle était beaucoup plus axée, cependant, sur l'éducation et sur la santé, moins présente dans les administrations.

La mission principale de cette assistance technique était donc clairement, dans les premières années, de suppléer, au moins en partie, les inévitables carences des appareils d'État en cours de formation. Elle était tout aussi clairement conçue comme temporaire : la coopération dans le domaine de l'enseignement, les programmes de bourses soutenus et financés par la France tendaient à accélérer la relève ⁷. Il était entendu qu'outre ses tâches courantes, un coopérant devait préparer ses homologues nationaux à le remplacer. Pour souligner le caractère provisoire de cette fonction de substitution, les accords de coopération ou des accords particuliers faisaient obligation aux États bénéficiaires de rembourser à la France ⁸, au moins le coût du fonctionnaire équivalent dans la fonction publique locale, et parfois beaucoup plus ⁹ ou, dans d'autres variantes, de prendre directement en charge une partie de la rémunération du coopérant.

La nature même de cette mission de renforcement des capacités locales et d'appui aux administrations, le principe de mise à disposition d'États étrangers pour garantir leur autorité sur les coopérants, expliquent que l'État français se soit aussi fortement impliqué dans les orientations et surtout la mise en oeuvre directe de sa politique d'assistance technique.

II - II - 2 - Le conseil.

Une autre mission est apparue très tôt : elle concernait la fonction de "conseil" auprès des autorités nationales, à tous les niveaux, des Présidents aux responsables des administrations, en passant par les ministres. Impliquant au départ des effectifs moins nombreux, cette mission n'a connu d'importance significative que dans les pays de la compétence du ministère de la Coopération, les pays du "champ". Elle s'est développée, avec le temps, du fait de la prise en charge par des fonctionnaires nationaux de fonctions précédemment occupées dans les administrations par des assistants techniques, et du maintien plus ou moins prolongé de ceux-ci comme "conseillers" de leurs successeurs ; elle a également été considérée par la France comme un moyen d'influence, mais aussi par les États bénéficiaires comme un moyen de s'assurer d'une "caution" vis-à-vis de leur principal partenaire de coopération. La présence de coopérants dont la mission essentielle était de "conseil" a, en outre, été discrètement appréciée par d'autres bailleurs de fonds, même lorsqu'elle suscitait parfois leur méfiance et leurs critiques.

Ce type de mission de l'assistance technique n'a jamais fait l'objet d'une définition précise, mais elle était implicitement comprise comme le complément, voire le débouché naturel de la mission de renforcement des capacités locales et d'appui aux administrations. Tout aussi implicitement, elle était conçue comme temporaire.

⁷ Un document du début des années soixante prévoyait le retour en France des derniers coopérants pour le début des années quatre-vingts, et beaucoup plus tôt dans le cas de certains pays sensés disposer rapidement de cadres nationaux en nombre suffisant.

⁸ Les États bénéficiaires se sont effectivement acquittés de cette obligation, avec plus ou moins de régularité, jusque vers la fin de la décennie soixante-dix

⁹ Trois quarts du coût réel du coopérant, dans le cas de la Côte-d'Ivoire.

II - II - 3 - L'appui à des projets de développement.

Au début des années soixante, le Ministère de la Coopération a presque systématiquement confié la mise en oeuvre des projets de développement à des organismes, le plus souvent publics ou semi-publics, parfois associatifs, y compris, et parfois essentiellement, sous forme d'assistance technique. Cela a été le cas pour un grand nombre de projets de développement rural, cela a été également vrai dans le domaine des infrastructures de transport, de communication et de l'énergie, voire dans le domaine de l'économie et des finances publiques. Le Ministère des Affaires Étrangères a eu également recours à ce type d'opérateurs, mais dans une mesure moindre, sa capacité budgétaire à financer des projets de développement étant plus limitée.

La majeure partie de ces organismes étaient des filiales de la Caisse des Dépôts, créées à des fins de coopération au développement, d'autres appartenaient au monde associatif. Peut-être trop assurés de remplir des missions de service public, par conséquent moins sensibles aux préoccupations de rentabilité ou d'équilibre de leurs comptes, résistant mal aux sollicitations de l'administration, ils ont dans l'ensemble rencontré de graves difficultés financières. A quelques exceptions près, ils ont disparu à partir du début des années quatre-vingts. Quelques uns n'ont survécu qu'en se diversifiant sur le plan géographique, et en offrant leurs services à d'autres maîtres d'ouvrage ou à d'autres bailleurs de fonds que les ministères français en charge de la coopération, parfois même en changeant de "métier" et en affrontant le marché concurrentiel des services et de l'expertise dans leur spécialité.

Parallèlement à ce déclin des prestataires de service, qui auraient pu, en d'autres circonstances, constituer de véritables agences de coopération, l'affectation d'un nombre croissant de coopérants a été progressivement liée à des programmes ou des projets financés par le Ministère de la Coopération et, dans une moindre mesure, par la Caisse Française de Développement, ou encore, de façon moins claire, par d'autres bailleurs de fonds. Cette évolution a été renforcée par le besoin d'expertise et de compétences de nombreux projets de restructuration des administrations, des systèmes éducatifs, de différents secteurs économiques etc., qui font plus appel à la "matière grise" qu'à l'investissement physique. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, la majeure partie des coopérants relevant du ministère de la Coopération est plutôt en charge de ce type de mission que des deux précédentes.

II - II - 4 - L'action culturelle et scientifique.

Les trois grandes catégories de mission précédemment décrites correspondent principalement à ce qui était demandé aux coopérants relevant du ministère de la Coopération ; elles répondent à une politique de coopération marquée par la priorité donnée à l'aide au développement. Cette priorité apparaît moins forte dans le cas de la coopération menée par le ministère des Affaires Étrangères ; celui-ci, héritier d'une longue tradition de coopération culturelle et scientifique, lui a accordé et lui accorde toujours une priorité forte. Or cette coopération n'est pas particulièrement liée à certaines catégories de pays, elle s'adresse à l'ensemble du monde, contrairement à une coopération plus tournée vers l'aide au développement. Elle est destinée à une certaine pérennité, et elle ne nécessite une "assistance technique" que dans la mesure où le partenaire attend plus de la coopération qu'il ne peut lui-même proposer.

II - III - LE CADRE INTERNATIONAL, LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE.

II - III - 1 - Les accords de coopération.

Avec les pays bénéficiaires d'un apport significatif de coopérants, la France a conclu des accords de coopération : les objectifs de cette coopération y sont rappelés, ainsi que les modalités de concertation sur les programmes et projets. Ces accords (ou leurs annexes) retiennent tous, parmi les

modalités de la coopération, le recours à l'assistance technique¹⁰ ; ils traitent donc, de manière approfondie, des modalités d'affectation des coopérants, des conditions dans lesquelles ils sont placés sous l'autorité de l'Etat bénéficiaire, des obligations de ce dernier (moyens de travail, logement ...), du régime fiscal et, dans certains cas, des règles de partage de la rémunération lorsqu'une partie en est directement prise en charge par l'Etat bénéficiaire.

Il appartient donc à celui-ci de fixer les missions des coopérants, de les affecter au sein de son administration, et de leur fournir les moyens nécessaires pour remplir leurs tâches. L'intervention de l'État français se limite : - à accepter la demande de l'État partenaire ; - à lui proposer des candidatures ; - à prendre en charge, sur la base d'un contrat auquel l'État partenaire n'est pas partie, la rémunération et ses annexes, les frais de voyage, la garantie de la couverture sociale¹¹ ; - à se réserver la possibilité de mettre fin à la mission du coopérant, à la demande de l'État partenaire ou à sa propre initiative.

En l'absence, relativement rare, d'accord de coopération avec un pays auquel la France fournit néanmoins une assistance technique, la situation des coopérants, généralement peu nombreux, est traitée en s'inspirant des mêmes principes, sur une base pragmatique.

Les révisions des accords de coopération les plus récentes n'ont pratiquement rien changé à ce principe de mise à disposition de l'assistance technique. Il est donc une constante et une caractéristique essentielle de cet instrument de la coopération française à destination des pays en développement.

Les accords de coopération militaire ou de défense traitent généralement selon les mêmes principes de la situation des coopérants militaires¹².

II - III - 2 - Le cadre législatif et réglementaire¹³.

II - III - 2 - 1 - La mise en place d'un dispositif propre à l'assistance technique.

Dès le début des années soixante, un rôle important a été reconnu à l'assistance technique en tant qu'instrument privilégié de la politique de coopération qui se mettait alors en place au niveau de l'Etat. Il est donc apparu indispensable de prendre les dispositions permettant et favorisant la mobilisation des personnels susceptibles d'accomplir des missions de coopération.

Cela s'est fait, dans un premier temps, en 1961, sous forme de décrets, d'arrêtés et de circulaires. Plus tard, on a procédé par la voie législative, soit parce qu'elle était nécessaire (loi du 6 juillet 1966 relative à des dispositions à introduire dans le code du service national pour permettre à des appelés du contingent d'effectuer leur service dans le cadre de la coopération), soit parce qu'il paraissait souhaitable de donner une certaine consécration à *“une responsabilité nouvelle de l'Etat qui présentait le caractère d'une véritable mission de service public”* (loi du 13 juillet 1972).

Cependant, du fait de l'existence d'un ministère de la Coopération et du caractère particulier de ses missions à l'égard d'un nombre limité de pays, d'une gestion séparée des coopérants selon qu'ils relevaient de la Coopération ou des Affaires Étrangères, de la spécificité statutaire de certaines catégories de coopérants, les textes d'application de la loi de 1972 n'ont pas couvert de façon homogène l'ensemble des situations.

II - III - 2 - 2 - Les textes de 1961.

¹⁰ Quelques accords prévoient un dispositif équilibré, la possibilité étant ouverte à chacun des deux États concernés de proposer du personnel à l'autre. Ces accords sont cependant très précis quant aux modalités concernant les coopérants français, moins dans le sens inverse.

¹¹ Sauf lorsque l'accord de coopération prévoit la prise en charge directe par l'État bénéficiaire d'une partie de la rémunération.

¹² On notera que ces coopérants militaires portent de façon générale l'uniforme local, agrémenté parfois de signes distinctifs.

¹³ Voir en annexe I le tableau synoptique des textes commentés ci-après.

Un décret du 2 mai 1961 porte *“règlement d'administration publique pour la fixation de certaines dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires de l'état et aux magistrats de l'ordre judiciaire, détachés hors du territoire européen de la France pour l'accomplissement d'une tâche de coopération technique et culturelle”*. Cette tâche de coopération est effectuée *“soit auprès d'un État membre de la Communauté ou d'un État étranger, soit pour le compte d'un service français ou international de coopération technique ou culturelle”*. Ces fonctionnaires *“sont obligatoirement placés en position de détachement lorsque leur séjour hors du territoire européen de la France excède trois mois”*.

Un décret de la même date que le précédent et le visant traite du *“régime de rémunération applicable à certaines catégories de personnel exerçant des tâches de coopération technique ou culturelle dans les États de la Communauté et certains États étrangers”*, en termes clairs dans les États qui relèveront peu après du ministère de la Coopération.

Ces deux décrets contiennent en germe l'essentiel de ce qui caractérisera, pendant une quarantaine d'années, le dispositif français d'assistance technique ; les textes suivants, y compris la loi de juillet 1972, ne feront que préciser certaines dispositions, les atténuant, les renforçant, ou les améliorant selon les cas :

- une assistance technique fondée sur la mobilisation de fonctionnaires volontaires, dont les liens statutaires avec leur corps et leur administration sont préservés, ou d'agents contractuels de l'État qui disposent des mêmes droits et garanties que leurs collègues servant en France¹⁴ ;
- le principe affirmé que la position de détachement prévue par le statut des fonctionnaires est une condition préalable de toute mission de coopération ; il permet au gouvernement français de placer des personnels français auprès de gouvernements étrangers et sous leur autorité¹⁵. Il est du reste précisé qu'en dehors de ce détachement, les fonctionnaires et les agents de l'État *“ne peuvent apporter leur concours à un État membre de la Communauté ou à un État étranger sans autorisation préalable de l'administration”*.
- la spécificité des régimes de rémunération, de congé, de sécurité sociale, qui se distinguent dès lors des dispositions du régime général de l'expatriation des agents de l'État ou de ses établissements publics, en poste à l'étranger.

II - III - 2 - 3 - La loi de 1972.

La loi du 13 juillet 1972 est *“relative à la situation du personnel civil de coopération culturelle, scientifique et technique et technique auprès d'États étrangers”*.

Avant l'adoption de ce texte, le seul statut concernant des personnels qui effectuaient des missions de coopération, résultait de la loi du 6 juillet 1966, relative aux *“appelés du contingent”*, reprise dans le code du service national. Il aura donc fallu plus d'une décennie après les indépendances pour dresser un cadre législatif pour les personnels de coopération. Avant cette date, ceux-ci étaient régis à partir de cadres réglementaires préexistants et adaptés pour la cause (cf. *supra*, *“Le cadre réglementaire”* et, *infra*, le décret de 1967). La loi de 1972 a été voulue à la fois ambitieuse et de portée limitée.

Ambitieuse, parce que *“s'est créée une responsabilité nouvelle de l'Etat qui présente le caractère d'une véritable mission de service public”*. Ambitieuse, parce que *“la permanence de nos actions de coopération et l'ampleur prise par celles-ci conduisaient à définir par la voie législative les principes généraux dans le cadre desquels devaient s'accomplir les tâches de coopération et à préciser les obligations et les garanties des personnels fonctionnaires et non-fonctionnaires qui y*

¹⁴ Sur ce dernier point, la loi de 1972 et ses décrets d'application successifs seront plus précis et plus clairs.

¹⁵ Cette notion de mise à disposition est tellement forte que le décret n° 61-421 du 2 mai 1961 précise, curieusement, que les personnels concernés *“continuent à bénéficier des droits attachés à leur qualité de citoyens français”*.

*consacrent une part de leur vie professionnelle*¹⁶. Ambitieuse également, parce que cette loi est le premier texte qui ouvre la possibilité à *“l'ensemble des secteurs d'activité, en fonction des qualifications recherchées”* de remplir des missions de coopération, tout en précisant que les personnels concernés *“peuvent être notamment choisis parmi les fonctionnaires de l'État...”*. Ambitieuse, enfin, parce qu'elle faisait obligation aux administrations de l'Etat *“de mettre à disposition des services chargés de la coopération le nombre de fonctionnaires (...) dont le concours (était) nécessaire en vue de l'accomplissement de missions de coopération”*.

De portée limitée, parce que la loi exclut de son champ d'application les personnels militaires et les appelés du contingent, les personnels civils travaillant en territoire français, les agents des instituts, sociétés, services et établissements publics français servant à l'étranger, les agents placés auprès des organisations internationales¹⁷. De portée limitée, encore, parce qu'elle est consacrée, pour l'essentiel, à établir des règles garantissant efficacement les personnels concernés *“contre les risques particuliers du service en coopération”*. De portée limitée, également, dans la mesure où elle est restée muette sur un certain nombre de questions importantes qui auraient justifié, au niveau de la loi, l'établissement de principes ou d'orientations novateurs (rémunérations, procédures de détachement, conséquences éventuelles sur les régimes de retraite, situation de certaines catégories de fonctionnaires échappant au champ d'application de la loi, compatibilité des contrats de coopération avec les dispositions des statuts de la fonction publique ou avec la législation du travail), les renvoyant ainsi à des dispositions réglementaires qui ne pouvaient réellement innover dans ces domaines. De portée restreinte, enfin et surtout, parce qu'elle se limitait à une seule modalité de l'assistance technique, celle directement gérée par l'État au bénéfice d'autres États : elle ne permettait pas d'encourager et d'asseoir d'autres modalités, plus indirectes, mais éventuellement plus souples et plus évolutives.

Il convenait *“d'encourager les candidatures, permettant de maintenir un recrutement satisfaisant dans l'intérêt même de la France”*. Il fallait donc respecter trois principes essentiels : - *“il s'agit d'un volontariat. Les conditions offertes aux candidats éventuels doivent donc être suffisamment attrayantes pour attirer l'effectif correspondant aux besoins tant en qualité qu'en quantité ; les besoins exprimés par les services responsables de notre coopération avec l'étranger doivent être satisfaits par les administrations de l'État sans toutefois mettre en cause le fonctionnement interne de celles-ci ; il ne peut s'agir que d'emplois temporaires en vue d'une tâche bien définie et d'une durée limitée. Aussi est-il indispensable d'assurer dans de bonnes conditions la réinsertion dans les structures métropolitaines du personnel qui accepte de s'y consacrer en garantissant aux fonctionnaires un déroulement normal de leur carrière et aux non-fonctionnaires les mêmes avantages qu'aux agents non-titulaires de l'État.”*

Les travaux préparatoires et les discussions qui ont précédé l'adoption de la loi de 1972 montrent que sa portée limitée ne résultait pas d'une volonté politique de donner un “profil bas” à l'assistance technique : il s'agissait plutôt d'un compromis *“entre les partisans d'une interprétation littérale des dispositions de la Constitution (...) qui contestaient le bien fondé d'une loi en cette matière (...) et ceux qui exprimaient l'opinion suivant laquelle l'adoption de simples mesures techniques fragmentaires ne répondait (...) nullement au souci du gouvernement de voir affirmer l'importance et l'intérêt de la politique française de coopération et définir, dans un texte pouvant être considéré comme une loi d'orientation, les principes suivant lesquels la coopération en personnel devait être mise en oeuvre”*¹⁸. La construction d'un dispositif ambitieux d'assistance technique se heurtait à des difficultés sérieuses, en raison de l'importance des dérogations nécessaires vis-à-vis de la législation en vigueur (statut de la Fonction Publique, législation du travail) : le législateur a préféré un dispositif pragmatique et réduit au minimum indispensable, pour donner un cadre à une assistance technique *“mise à disposition d'États étrangers”*, répondant aux missions telles que définies ci-dessus.

¹⁶ Les citations sont extraites de l'exposé des motifs de la loi du 13 juillet 1972.

¹⁷ Cette disposition conduira à quelques accommodements de fait, lorsqu'il s'agira de renforcer certaines organisations régionales africaines.

¹⁸ Ministère de la Coopération, 1996, brochure destinée à l'information des coopérants (“Premier départ”).

II - III - 2 - 4 - Les textes d'application de la loi de 1972.

Plusieurs décrets de 1972 et 1973 traitent des mesures d'application de la loi de 1972 dans les domaines de la sécurité sociale, des pertes d'emploi pour les coopérants non-fonctionnaires, améliorant ainsi la sécurité accordée aux coopérants par rapport à la situation antérieure ; ils traitent également des modalités de détachement et de fin de détachement pour les coopérants fonctionnaires, précisant, améliorant et développant un certain nombre de dispositions des textes antérieurs, sans vraiment innover sur le fond. Les dispositions prévues par ces décrets s'appliquent à l'ensemble des coopérants, qu'ils soient contractuels de la Coopération ou des Affaires Étrangères.

Il faut attendre 1978 pour que deux décrets du 25 avril fixent un régime de rémunérations et un régime de congé des coopérants se substituant à celui de 1961. Ces décrets ne concernent, explicitement, que les coopérants gérés par le ministère de la Coopération. Le premier rappelle, au passage, la durée déterminée du contrat, la notion de volontariat, et il souligne qu'il n'est pas conféré de statut propre aux coopérants. Si le régime des rémunérations de base reste strictement celui défini dans le cadre de la Fonction Publique, les éléments de rémunération liés à l'expatriation, à la situation de famille et à la technicité sont établis *sui generis*.

Trois décrets du 18 décembre 1992, toujours destinés aux seuls coopérants relevant du ministère de la Coopération, abrogent les décrets de 1978 et introduisent des innovations significatives, tendant à préciser la nature de la "mission de coopération" (l'obligation d'établir conjointement, entre le gouvernement de l'État concerné et l'administration française, une lettre de mission individuelle, mission soumise à évaluations périodiques¹⁹), sa durée maximale (pour mettre fin à la "pérennisation" trop souvent constatée de la mission d'assistance technique, que de simples mesures administratives n'avaient guère réussi à contrecarrer), sa flexibilité (possibilité de moduler la durée du contrat entre six mois et trois ans pour l'ajuster à la nature et au contenu de la mission d'assistance technique), une modulation partielle de la rémunération en fonction de la nature et de l'importance de la mission et non plus seulement en fonction de la "technicité".

Il y a donc eu, sur toute la période concernée, une volonté constante de caractériser une fonction de coopérant ou d'assistant technique, d'en faire un instrument privilégié de la politique de coopération et, en raison des missions qui lui était confiées, au moins dans les deux premières décennies, de laisser à l'administration elle-même la gestion directe de cet instrument. Il est un domaine, cependant, où une partie de l'assistance technique a été administrativement gérée dans le cadre d'une réglementation à caractère général.

II - III - 2 - 5 - Le décret de 1967.

Les coopérants gérés par le ministère des Affaires Étrangères ne semblent pas avoir été soumis, avant 1967, aux dispositions du décret du 2 mai 1961. En ce qui concerne les pays du Maghreb, aux effectifs de loin les plus nombreux jusque dans le courant des années quatre-vingts, les éléments de la rémunération des coopérants étaient définis dans le cadre des accords de coopération, et certains de ces éléments étaient directement pris en charge par l'Etat bénéficiaire. A partir de 1967, les autres coopérants du ministère des Affaires Étrangères qui ne relevaient pas de ce type d'accord ont été gérés, en ce qui concerne leur rémunération, par les dispositions du décret du 28 mars 1967, qui fixe "*les modalités de calcul des émoluments des personnels de l'Etat et des établissements publics de l'Etat à caractère administratif en service à l'Étranger*".

Les décrets concernant les coopérants du ministère de la Coopération et certains accords de coopération traitent non seulement de la rémunération, mais aussi du contenu du contrat et des

¹⁹ On notera qu'aucune disposition des accords de coopération ne pouvait obliger les États partenaires à se plier aux dispositions d'un texte réglementaire français. De ce point de vue, l'application de ces dernières a dépendu de la bonne volonté des États concernés, qui a été générale. On remarquera, cependant, que personne n'a envisagé de proposer d'amender les accords de coopération pour y introduire des dispositions en cohérence avec celles de la nouvelle réglementation française.

conditions de sa signature. Ce n'est pas l'objet du décret de 1967, qui ne traite, du moins à l'origine, que des éléments de rémunération concernant l'expatriation et d'autres dispositions liées à cette expatriation. On est donc amené à se demander si ce décret peut s'appliquer tel quel à des agents rentrant par ailleurs dans le cadre de la loi de 1972.

Il existe, en effet, une ambiguïté : en ce qui concerne leur situation administrative, ne peuvent être considérés comme rentrant dans la même catégorie que les agents placés sous l'autorité d'États étrangers ceux qui sont affectés dans un service français de coopération technique ou culturelle, auxquels, en principe, ne s'applique pas la loi de juillet 1972. Un arrêté de 1980 excluait, du reste, *“les personnels accomplissant une tâche de coopération technique ou culturelle auprès d'États étrangers, au sens de la loi (...) du 12 juillet 1972”* du champ d'application du décret de 1967. Un arrêté du 1er juillet 1996 *“relatif aux conditions d'application au personnel culturel et de coopération en service à l'étranger du décret (de 1967) fixant les modalités de calcul des émoluments des personnels de l'Etat et des établissements publics de l'Etat à caractère administratif en service à l'étranger”* a réintroduit ces mêmes coopérants dans le champ d'application du décret de 1967, mais il s'agissait apparemment de mettre en concordance les textes et la pratique. Il est permis de douter de la cohérence, voire de la validité du dispositif réglementaire mis en oeuvre par le ministère des Affaires Étrangères pour gérer les coopérants relevant de la loi de 1972, dès lors qu'il est clairement établi qu'ils sont placés sous l'autorité d'États étrangers ; s'il s'agit de *“coopérants”* qui restent sous l'autorité du gouvernement français pour l'accomplissement de leur mission, la question se pose alors de savoir quel est leur statut réel. Il semble qu'au minimum, un texte réglementaire, au niveau du décret, devrait rétablir cohérence et validité des textes réglementaires (décret de 1967, décrets le modifiant, arrêtés et circulaires d'application) au regard de la loi. Cette question sera reprise lorsque seront examinées les propositions pour un nouveau dispositif d'appui en personnels à des opérations de coopération internationale menées à l'initiative du gouvernement français ou en concertation avec d'autres acteurs de cette coopération.

II - IV - UN BILAN.

Il n'existe apparemment aucune évaluation globale de l'assistance technique telle qu'elle a été mise en oeuvre dans les quarante dernières années. Depuis le début des années quatre-vingts, plusieurs rapports ou publications du ministère de la Coopération²⁰ ont dressé un panorama de l'assistance technique, globalement ou par secteurs (ils sont en partie à l'origine de certaines innovations introduites par le décret de 1992). Deux rapports parlementaires, dont l'un traitait notamment de l'assistance technique, sont restés sans véritable suite institutionnelle ou opérationnelle. Dans tous les cas, c'est à partir du dispositif animé par le ministère de la Coopération que les analyses ici présentées ont été menées. Rien ne semble exister de même nature pour ce qui concerne l'assistance technique gérée par le ministère des Affaires Étrangères, non plus que pour le dispositif des opérateurs spécialisés des premières décennies (*cf. supra*, § II - I).

Un bilan de la politique et de la pratique de l'assistance technique qui relève du cadre international, législatif et réglementaire, décrit ci-dessus, peut néanmoins être tenté. Il n'est pas le même selon que l'on traite de l'assistance technique gérée par le ministère de la Coopération ou de l'assistance technique gérée par le ministère des Affaires Étrangères.

²⁰ On se référera en particulier à *“L'assistance technique française (1960-2000)”*, La Documentation française/Ministère de la Coopération, 1994. Les études et les rapports qui y sont repris datent de la période 1990-1993 : on constatera à la lecture de ce document que l'essentiel de l'analyse des forces et surtout des faiblesses de l'instrument *“assistance technique”* avait déjà été fait comme il peut l'être aujourd'hui, qu'il était considéré comme obsolète et que sa transformation rapide était fortement recommandée. Une bonne partie des pistes ouvertes dans cet ouvrage est toujours d'actualité.

II - IV - 1 - L'assistance technique relevant du ministère de la Coopération.

II - IV - 1 - 1 - L'assistance technique parmi les instruments de la coopération.

“Relativement ancienne dans le domaine culturel, la coopération a pris au cours des dernières années une dimension nouvelle, à la suite, d'une part de l'accession de nombreux pays à l'indépendance, d'autre part du développement technologique et scientifique qui transforme déjà les rapports de coopération entre États. Essaimant progressivement dans les diverses régions du globe, couvrant à peu près tous les domaines et faisant appel à des cadres de qualification sans cesse plus élevée, la coopération culturelle, scientifique et technique constitue désormais un élément important et dynamique de notre politique étrangère.

Les actions de coopération, quelle que soit la forme qu'elles puissent revêtir, reposent pour une grande part sur un concours direct en personnel aux États qui en font la demande. C'est ainsi qu'à la suite du développement de notre politique de coopération, plus de 40 000 nationaux²¹ sont actuellement mis à la disposition d'États étrangers. Ces agents accomplissent pour le compte de ces États et au nom de la France des tâches de coopération culturelle, scientifique et technique, dans tous les domaines des activités humaines et à tous les niveaux de qualification. Ainsi s'est créée une responsabilité nouvelle de l'Etat, qui présente le caractère d'une véritable mission de service public”.

Cette citation de l'exposé des motifs de la loi de 1972 montre bien qu'à l'inverse de l'ensemble des autres bailleurs de fonds, bilatéraux et multilatéraux, des pays en développement, la France a fait de la présence sur le terrain de nombreux coopérants dans tous les domaines un axe fort de sa politique gouvernementale de coopération. Les crédits nécessaires à leur financement ont représenté plus du tiers du budget du ministère de la Coopération, dépassant le montant consacré au Fonds d'Aide et de Coopération²².

Cependant, la gestion administrative et la spécialisation budgétaire de cet instrument ont entraîné plusieurs dérives :

- au début des années soixante, l'ensemble de la coopération relevant du ministère de la Coopération était financé sur le Fonds d'Aide et de Coopération (Titre VI du budget de l'Etat) qu'il s'agisse de projets de développement, de subventions diverses ou de dépenses d'assistance technique ou de toute autre forme d'appui en personnel ; cela permettait, en théorie, de faire sans difficulté majeure des arbitrages entre plusieurs types d'interventions et d'assurer leur complémentarité. En raison de l'importance des effectifs concernés et du souci d'une certaine orthodoxie budgétaire, une partie des crédits du FAC ont été réimputés par la suite sur d'autres titres et chapitres du budget, dont ceux relatifs à la rémunération de l'assistance technique. D'où une difficulté à mobiliser en même temps les ressources humaines et les moyens nécessaires aux missions dont les coopérants étaient chargés, soit chez les partenaires, soit sur les crédits de la coopération ; elle a conduit assez souvent à des gaspillages, en contribuant au “sous-emploi” des personnels concernés ;
- depuis le milieu de la décennie quatre-vingts, les crédits destinés à l'assistance technique ont été traités comme une “variable d'ajustement” ; une “déflation” qui aurait pu être fondée sur

²¹ Il n'a pas été possible de recouper ce chiffre ; les coopérants relevant des deux ministères et ceux qui étaient indirectement financés sur leurs budgets étaient moins de 20 000 à la date de la loi. Les effectifs maximum, au tout début des années quatre-vingts, ne dépassaient sans doute pas 22 000 ou 23 000. Même en ajoutant les VSN et certains agents de services ou d'établissements français (de recherche, par exemple), on n'arrive pas au niveau mentionné, sauf si l'on y inclut les enseignants de l'enseignement français à l'étranger.

²² Le remboursement par les États bénéficiaires d'une partie du coût n'atténuait que partiellement cette charge tant qu'ils ont été en mesure de respecter leurs obligations. Leur défaillance générale à partir des années quatre-vingts a été l'une des causes de la “déflation” de l'assistance technique, c'est-à-dire de la diminution rapide de ses effectifs.

une analyse des besoins réels des partenaires et de leurs capacités croissantes a, en fait, été imposée en raison de contraintes budgétaires, et par conséquent subie, sans réelle reconversion vers d'autres instruments de coopération ;

- malgré le caractère *temporaire* de *l'emploi de coopérant*²³ et malgré les dispositions prises par la loi et ses textes d'application afin de faciliter la réinsertion des coopérants, l'emploi en coopération a tendu à se pérenniser, à tel point que les coopérants les plus anciens ont pu dérouler dans ce cadre toute une carrière, depuis leur période de volontariat du service national jusqu'aux abords de la retraite ; beaucoup, parmi les plus jeunes n'ont pas compris que cette perspective leur était fermée, et ils n'ont guère été incités à le comprendre²⁴.

II - IV - 2 - 2 - L'assistance technique sur le terrain.

Les coopérants.

En l'absence d'une véritable évaluation, il est difficile de définir des critères permettant de porter un jugement définitif sur l'avantage que les pays de l'ancien "champ" ont retiré du maintien d'importants effectifs de coopérants, même quand le rôle de substitution de ces derniers s'est estompé. Il est également difficile de se prononcer sur la "valeur ajoutée" ou "l'avantage comparatif" qu'y a trouvé la Coopération française.

Près de la moitié des effectifs gérés dans le cadre du décret de 1992 (un peu moins de mille huit cents à la veille de la réforme) atteignent ou dépassent l'âge de cinquante ans (60 % de plus de quarante-cinq ans, 40 % de plus de cinquante ans), et moins de 10 % ont moins de trente-cinq ans. Cela s'explique en partie par la "déflation" accélérée des dernières années, qui a plutôt tari le recrutement à la base que provoqué le départ d'agents plus anciens ; cela peut aussi s'expliquer par une certaine désaffection des nouveaux venus potentiels et plus jeunes, pour lesquels les perspectives professionnelles à moyen et long terme ne paraissent pas assurées, et qui sont visiblement moins demandés par les États partenaires que leurs aînés.

La durée maximum du temps de séjour dans un même pays s'est effectivement considérablement réduite depuis qu'elle a été fixée par le décret de 1992 à six ans, et la moyenne tourne actuellement autour de trois ou quatre ans. En revanche, il est plus difficile de déterminer la durée totale des séjours en coopération, mais il est probable que la majeure partie des coopérants concernés a déjà fait un ou plusieurs autres séjours dans d'autres pays que celui où elle se trouve actuellement. Autrement dit, il s'agit de personnels qui ont acquis une véritable expérience de la coopération et du développement, en contrepartie de quoi il est probable qu'ils ne sont plus suffisamment insérés dans leur milieu professionnel d'origine et rencontrent ou rencontreront des difficultés à y reprendre, le moment venu, un "cursus" normal.

Ceci est vrai pour les coopérants non-fonctionnaires, mais aussi en grande partie pour les fonctionnaires, bien que ces derniers soient, en principe, mieux suivis par leurs administrations d'origine, qui ont l'obligation de les ré-employer à l'issue de leur détachement. D'où une tendance forte des intéressés à revendiquer leur spécificité et à estimer que leur mission est par nature de longue durée. Mais il est clair que la coopération au développement dans les pays de l'ancien "champ" ne s'accommodait plus, dans le contexte des pays bénéficiaires, et avant même les dernières réformes, de la notion de métier spécifique et encore moins de parcours professionnels couvrant l'essentiel de la vie active.

Le rôle des coopérants.

Dans sa conception initiale et pendant un peu plus d'une décennie, l'assistance technique française a, dans les pays du "champ", joué un rôle positif, dans la mesure où elle a permis à des

²³ les termes en italique sont extraits de l'exposé des motifs de la loi de 1972.

²⁴ Les lois "Le Pors" de 1983 et 1984, qui organisaient la titularisation des agents contractuels de l'Etat, ont du reste conduit à l'obligation, pour l'administration, de ne pas mettre fin à l'emploi des coopérants non titulaires.

administrations naissantes de fonctionner dans de bonnes conditions ; elle a également maintenu à un assez bon niveau des systèmes d'éducation et de santé en expansion. Elle a souvent permis de bien préparer la relève par les cadres nationaux. Cependant, ni la France ni les États partenaires n'ont réellement su la faire évoluer en temps utile, en raison des rigidités du système et du poids des habitudes. En revanche, le passage d'une assistance technique, dont le rôle essentiel était de pallier les carences des administrations nationales en s'y substituant en partie, vers une assistance technique plus orientée vers le conseil et l'appui aux projets de coopération, n'a pas été clairement piloté.

La tradition d'une présence importante, rarement remise en cause par la France et ses partenaires, sauf en cas de crise de la coopération, a pesé sur la dimension des programmes ou des projets et a contribué à certaines formes de pérennisation. On constate qu'après une suspension brutale de la coopération, son redémarrage s'est toujours effectué avec une contribution sensiblement moindre des coopérants. On constate également qu'en cas d'impossibilité de disposer d'assistants techniques "directs" pour épauler certains projets, le recours à d'autres formes d'appui en compétences, (organismes sous-traitants, bureaux d'études ou de conseil), optiquement plus coûteuses, a le plus souvent conduit à rationaliser l'analyse des besoins réels et à réduire la demande de personnel nécessaire à l'accomplissement des missions, sans pour autant compromettre la bonne fin de ces projets. Le confort procuré par un recours facile à l'assistance technique a écarté d'autres formules qui auraient pu être mieux adaptées ; il a également retardé les expériences de transfert à des cadres nationaux des responsabilités d'expertise.

En contrepartie, il convient de souligner qu'à partir de la fin des années quatre-vingts, la compréhension de ses missions et de son positionnement par l'assistance technique a rapidement évolué, et qu'elle s'est progressivement située elle-même beaucoup plus en fonction d'objectifs précis, fixés dans le temps ; elle a manifesté plus clairement le souci du partenariat et du transfert des résultats de son action aux autorités locales, et elle éprouve dorénavant un fort besoin d'évaluation.

Les États partenaires ont eu, et ont encore parfois, de leur côté, une attitude ambiguë : ils estiment sans doute que l'assistance technique leur procure un certain confort, dans la mesure où elle permet d'atténuer leurs propres dysfonctionnements et de cautionner aux yeux des "bailleurs de fonds" certains de leurs projets. Dans les cas les plus défavorables, elle a permis d'atténuer la visibilité de dysfonctionnements criants et de retarder la prise en charge par des nationaux de responsabilités qu'ils préféreraient esquiver.²⁵

Quant à l'avantage retiré par la Coopération de cet instrument, il peut paraître discutable : pour prendre un exemple, la présence massive de coopérants dans les secteurs économiques et financiers en Côte-d'Ivoire ou au Cameroun n'a pas permis d'anticiper les crises des années quatre-vingts ni d'accélérer leur traitement. Il est plus significatif ponctuellement, lorsque l'assistance technique permet d'assurer sur place un bon relais à des opérations d'ajustement structurel ou sectoriel conçues en grande partie "off shore" (en ce sens, la contradiction entre le discours des autres "bailleurs de fonds", notamment les Institutions de Bretton-Woods, souvent critique à l'égard de la présence des coopérants, et leur pratique réelle, qui consiste à s'appuyer sur leur expertise et leur connaissance du milieu, est frappante).

Quoi qu'il en soit, le bilan global est mesuré et nuancé. L'assistance technique dans les pays de l'ancien "champ" est un héritage du passé et souffre à ce titre d'un certain nombre de pesanteurs et de rigidités qui ne peuvent plus être admises. Sous réserve d'une réévaluation approfondie de ses finalités et de ses modalités, elle constitue cependant une expérience et un savoir-faire de la Coopération française qui devraient pouvoir être valorisés.

Dans les contributions des postes et des coopérants à la réflexion qui a accompagné la préparation du présent rapport, on voit clairement apparaître les arguments tendant à reconstruire une "doctrine" ; l'assistance technique serait nécessaire :

²⁵ Les exemples abondent de non respect par des fonctionnaires nationaux de leurs obligations professionnelles, camouflé par la présence de coopérants disposés à les respecter à leur place.

a) pour assurer une présence rassurante à la fois pour les bailleurs de fonds et les partenaires locaux, censés pouvoir mieux communiquer par son intermédiaire ;

b) pour être le garant de la bonne exécution des projets financés par la France et accessoirement par d'autres aides ;

c) pour maintenir une forte présence française, mutuellement bénéfique, car elle permettrait de mieux se connaître, de conserver des liens anciens et, ce n'est pas le moindre argument, même s'il peut paraître ambigu, de maintenir ou développer une "influence" française.

Cette approche est intéressante car elle pose bien le problème dans le contexte de la coopération des années quatre-vingt-dix, mais elle présuppose la prolongation du système actuel, en le corrigeant de ses défauts les plus visibles, plutôt que sa transformation. Elle ne prend pas suffisamment en compte les réorientations de la Coopération française. Elle ne règle pas les ambiguïtés déjà analysées quant à la position du coopérant vis à vis des autorités locales et des responsables de la Coopération française. D'autre part, elle ne creuse pas suffisamment la question des besoins réels des partenaires, qui appellent dorénavant une autre réponse (*cf. infra*,)

II - IV - 2 - L'assistance technique relevant du ministère des Affaires Étrangères.

Elle a répondu, à une certaine époque, aux mêmes missions que l'assistance technique du ministère de la Coopération. Cependant, après avoir mobilisé des effectifs d'importance équivalente, au début des années quatre-vingts, elle s'est réduite beaucoup plus rapidement ; le poids des traditions de la coopération culturelle et scientifique, qui a déjà été évoqué, a réapparu comme prépondérant ; elle ne concerne plus, à la veille de la réforme, que quelques dizaines d'agents répondant à la définition classique de l'assistance technique, qui relève pour l'essentiel du cadre législatif de 1972. La raison de cette "déflation" massive se trouve, au premier chef, dans la forte diminution des besoins exprimés par les principaux partenaires, les pays du Maghreb ²⁶.

De fait, à la veille de la réforme de la coopération, il était devenu difficile de parler d'une véritable assistance technique, au sens de la loi de 1972, dans le cadre du ministère des Affaires Étrangères. Actuellement (début 2000), un peu plus de quatre cent cinquante agents travaillent "en coopération", c'est-à-dire que, rémunérés sur le Titre IV du budget, ils ne sont pas directement affectés dans des services français à l'étranger. On trouve parmi eux des assistants lecteurs en Europe de l'Est, des allocataires de recherche, des experts "de longue durée" dans les Balkans, des conseillers "pré-adhésion" dans les pays candidats à l'entrée dans l'Union Européenne, des "coopérants humanitaires", des personnels affectés sur des programmes de coopération linguistique, y compris dans des pays comme les États-Unis...

Contrairement au cas des personnels rémunérés sur Titre IV de l'ancien ministère de la Coopération, qui sont tous des coopérants gérés dans le cadre du décret de 1992, le "statut" et le régime de rémunération des personnels du Titre IV du ministère des Affaires Étrangères sont très variés : régimes particuliers, impliquant la participation directe des États ou des organisations partenaires (pour un peu moins de la moitié), décret de 1967 (pour un peu plus de la moitié du total, dont les deux tiers en recrutement local)...

Il est clair, dans ces conditions, que "l'assistance technique", au sens de la loi de 1972, ne se trouve plus dans ce ministère qu'à l'état de relique. En revanche, la variété des missions de ces personnels de "coopération" préfigure des réponses à des besoins et à des finalités plus diversifiés. La variété des positions "statutaires" et des régimes de rémunération, qui peut faire penser à des

²⁶ Il n'est pas nécessaire de rappeler dans quelles conditions la coopération avec l'Algérie a évolué depuis quinze ans. La Tunisie et le Maroc, pour leur part, disposent évidemment de suffisamment de cadres nationaux pour ne solliciter d'assistance technique que de façon limitée, même si elle reste en partie de "substitution".

“bricolages” *ad hoc*, mérite, quant à elle, une réflexion approfondie, qui sera reprise dans le cadre des recommandations du présent rapport.

II - IV - 3 - Les jugements portés sur l'assistance technique.

L'assistance technique du “champ”.

Un dispositif aussi original que celui de l'assistance technique mise en place par la France dans le contexte de la décolonisation a forcément entraîné, de la part d'un certain nombre de partenaires bi- et multilatéraux des jugements critiques.

Ces critiques, lorsqu'elles provenaient d'autres aides bilatérales, sont le plus souvent restées discrètes dans leur expression formelle, et ont plus relevé de la lutte d'influence dans certains domaines où il y avait compétition. Elles ont été beaucoup plus clairement formalisées et structurées dans le cadre multilatéral, OCDE, PNUD, Banque mondiale, et elles ont souligné plus d'aspects négatifs que d'aspects positifs. Sans entrer dans une analyse exhaustive, qui sort du cadre du présent document, on relèvera certains jugements diffus et informels, et des critiques élaborées et explicitées.

Parmi les premiers, qui datent plutôt du début de la période, on retiendra principalement le reproche souvent adressé aux responsables de la Coopération de n'avoir pas su profiter d'une présence massive de coopérants pour mieux définir et proposer des politiques de développement à l'ensemble des bailleurs de fonds, et surtout aux multilatéraux. En d'autres termes, jusque vers le milieu des années soixante-dix, la “communauté” des bailleurs de fonds aurait pu reconnaître une certaine forme de *leadership* à la coopération française, dans les pays dans lesquels elle affectait un grand nombre de coopérants. La critique est à la fois fondée et non fondée : si les bailleurs de fonds multilatéraux ont souvent trouvé, avec satisfaction, des informations et des analyses utiles auprès des coopérants français, ils ne pouvaient raisonnablement s'attendre à ce que ces derniers, placés sous l'autorité des gouvernements concernés, expriment, es qualité, des vues différentes.

Plus intéressantes sont les critiques exprimées plus tard, à partir de la fin des années 1970. Elles concernent ce qu'il est convenu d'appeler, au niveau international, la “coopération technique”, dont l'acception est plus large que “l'assistance technique” au sens des textes français et du présent rapport. On peut les résumer comme suit²⁷ :

- transfert insuffisant de compétences au profit des administrations locales, en raison de l'inadaptation des “experts” de longue durée ou coopérants aux valeurs culturelles, sociales et politiques des pays bénéficiaires ;
- obstacle au recrutement de cadres nationaux, dans un contexte de chômage des diplômés ;
- coût élevé pour le bénéficiaire (contrepartie à rembourser à l'État ou à l'organisme donateur, charges de logement, exonérations fiscales) ;
- alibi pour retarder le transfert aux nationaux de certaines responsabilités, facilité pour camoufler ou ne pas corriger des dysfonctionnements ;
- forme d'aide alimentant peu le circuit économique local ;
- et, critique “transversale”, déresponsabilisation des responsables politiques, administratifs et techniques locaux.

Exprimées sous cette forme générale, ces critiques s'adressent également, à des degrés divers, aux autres bailleurs de fonds ; elles prennent néanmoins un relief marqué lorsqu'elles concernent l'assistance technique française, compte tenu de la part qu'occupe celle-ci dans le dispositif de coopération et de sa visibilité dans les administrations et autres structures des partenaires. Le plus

²⁷ Il s'agit, évidemment, d'une synthèse simplificatrice, qui ne reflète pas forcément les vues unanimes des uns et des autres. Il est important de souligner que ces critiques ont souvent été exprimées, en termes proches, dans des rapports internes aux services français.

souvent, la responsabilité de ces derniers est évoquée, mais assez peu analysée. Elle est pourtant réelle et, dans le cas des principaux partenaires de la coopération française, elle a beaucoup contribué, au-delà du raisonnable, à figer et à pérenniser un système qui avait été conçu pour être provisoire, et à le détourner de ses finalités premières.

L'assistance technique du “hors champ”.

Pour elle-même, cette assistance technique ne semble pas avoir donné lieu à des réflexions aussi approfondies et récurrentes que celles consacrées à l'assistance technique qui relevait du ministère de la Coopération. La période où elle concernait des effectifs nombreux a été sensiblement plus courte, la “déflation” a été beaucoup plus rapide, nul ne contestait qu'elle était inévitable, en dehors même de toute contrainte budgétaire. Hors du Maghreb, elle était plus localisée et plus “ciblée” sur des actions précises, moins visible (souvent au point d'être invisible), elle suscitait donc moins de débats de la part des autres bailleurs de fonds. Les jugements portés l'ont donc plus été au niveau de l'ensemble du dispositif de coopération de l'ancienne Direction Générale de la Coopération Culturelle, Scientifique et Technique. Ils ont été surtout le fait de rapports “franco-français”.

On se référera pour l'essentiel au rapport “Vivien” de juin 1990, qui constate *“le naufrage de la gestion de la coopération hors champ”*, en raison de *“la dispersion et du peu de cohérence de la politique”* menée dans ce domaine ; il critique également *“le manque de professionnalisme d'une administration composite dans les origines, sans perspective de carrière”*. Au-delà de la sévérité du diagnostic, force est de constater que l'assistance technique du ministère des Affaires Étrangères a subi les contrecoups de la crise analysée par le rapport, ce qui explique sans difficulté son caractère résiduel et son hétérogénéité, évoqués plus haut, à la veille de la réforme de la coopération internationale.

III - AUTRES PERSONNELS ACTEURS DE LA COOPÉRATION.

S'ils constituent la très grande majorité des personnels que les gouvernements français ont mobilisés dans les quatre dernières décennies, et s'ils sont les seuls au sujet desquels il est apparu nécessaire de légiférer et de réglementer²⁸, les coopérants ou assistants techniques des ministères des Affaires Étrangères et de la Coopération ne représentent pas la seule forme de coopération faisant appel aux ressources et aux compétences humaines. Si l'on s'en tient aux modalités d'intervention qui reposent pour tout ou partie significative sur des financements de l'État, on trouve :

- des personnels relevant de divers services ministériels de coopération internationale, ou de structures qui en émanent, qui peuvent être mobilisés, soit dans le cadre de programmes ou de projets initiés par les ministères des Affaires Étrangères ou de la Coopération (ils rentrent alors dans le cadre d'analyse de l'assistance technique), soit indépendamment de ces derniers, sur d'autres programmes ou projets ;
- les personnels de l'IRD ²⁹ (ex ORSTOM) et du CIRAD ³⁰, établissements publics de recherche pour le développement en coopération ;
- des personnels intervenant dans des cadres que l'on peut rassembler sous l'intitulé général de l'expertise ;
- enfin, des personnels appartenant à des structures indépendantes de l'État, le plus souvent dans le cadre de collectivités décentralisées ou d'associations, dont l'activité est majoritairement subventionnée par des fonds publics.

²⁸ Avec les coopérants volontaires du service national, dont la loi de 1986 (incluse dans le code du service national) a traité.

²⁹ Institut de Recherche pour le Développement, appellation actuelle de l'ancien ORSTOM, Institut Français de Recherche Scientifique pour le Développement en Coopération.

³⁰ Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement.

III - I - LES SERVICES DE COOPÉRATION MINISTÉRIELS.

Un certain nombre de ministères se sont dotés de directions ou de services de relations internationales incluant, parfois explicitement dans leur appellation ou effectivement dans leur action, une dimension de coopération internationale. La description et l'analyse des différents dispositifs ministériels de coopération mis en place au cours des dernières décennies, en particulier depuis le début des années quatre-vingts, ne rentre pas dans le cadre de la présente mission. Il est cependant indispensable d'examiner, à partir de quelques exemples, les finalités, les modalités et les problèmes de ce type de coopération impliquant, à un fort degré, des personnels. De fait, les décrets de 1961 et la loi de 1972 faisaient obligation aux administrations *“de mettre à disposition des services chargés de la coopération le nombre de fonctionnaires (...) dont le concours (était) nécessaire en vue de l'accomplissement de missions de coopération”* ; ne serait-ce qu'en raison de cette obligation, les ministères les plus concernés devaient mettre sur pied un minimum d'organisation pour y répondre. Mais il est vite apparu qu'un certain nombre d'entre eux avaient intérêt, dans leur domaine de compétence, à se doter, en tout état de cause, d'un dispositif propre, pour répondre à d'autres sollicitations et à d'autres besoins.

Dans certains cas, l'essentiel du dispositif est resté étroitement coordonné avec celui du ministère de la Coopération, en vue de répondre aux besoins de ce dernier. Le ministère de l'Agriculture en est un bon exemple, qui a régulièrement orienté la formation d'ingénieurs en cours d'études vers l'agriculture ou la médecine vétérinaire tropicales, et qui a attentivement suivi le parcours des coopérants qu'il détachait auprès de la Coopération. Sauf erreur, ce ministère n'a pas développé spécifiquement d'autres activités de coopération, du moins en direction de pays du Sud.

Le ministère de l'Intérieur a mis en place le SCTIP³¹, très actif dans la plupart des pays de l'ancien champ et dans d'autres pays, dont des pays du “hors champ”. Ce service a mené une politique de coopération relativement autonome par rapport à celles des ministères des Affaires Étrangères et de la Coopération, en utilisant, pour expatrier ses agents, les possibilités offertes par ces deux ministères (à travers des contrats de coopérant), mais aussi ses ressources propres. Contrairement à d'autres domaines de la coopération, où les ministères concernés, en particulier celui de la Coopération, disposaient de services leur permettant de définir les objectifs, les programmes et les projets, la coopération dans le domaine de la police a, pour l'essentiel, été élaborée au ministère de l'Intérieur et conduite par des agents sur lesquels il gardait une autorité de fait³². Elle a répondu, certes, aux préoccupations générales de toute assistance technique (l'apport et le transfert de compétences, l'appui à la formation, l'appui institutionnel...) ; elle a également poursuivi d'autres objectifs, les problèmes de sécurité ne connaissant pas de frontières, en renforçant la capacité des partenaires à traiter de problèmes sensibles pour la France et d'autres pays du Nord, comme la sécurité dans les aéroports ou la lutte contre les trafics de drogue ; elle a parfois contribué, par des actions concrètes, à rassurer des communautés importantes de français à l'étranger.

L'INSEE a hérité, de l'époque coloniale, d'une tradition de coopération ; il est resté très attentif à contribuer à la coopération des deux ministères concernés, même s'il ne leur détache plus, depuis longtemps, que quelques agents, l'essentiel des coopérants dans ce domaine étant des agents contractuels directement recrutés par les services de coopération. Mais cet organisme a développé selon ses logiques propres des coopérations dans d'autres régions du monde et souhaite inscrire plus fortement ses interventions dans un cadre multilatéral. Il utilise, ce faisant, des ressources du ministère des Affaires Étrangères et, de plus en plus, de l'Union Européenne.

Le ministère des Finances a détaché, depuis l'origine, de nombreux fonctionnaires auprès du ministère de la Coopération, d'abord pour être placés dans des fonctions de responsabilité dans les administrations financières africaines, plus tard dans des missions d'appui de longue durée à leur restructuration ou à leur modernisation. À partir des années quatre-vingts, le besoin s'est fait sentir de

³¹ Service de coopération technique internationale de police.

³² Cela a pu conduire, dans certains cas, à la confusion sur la même tête du rôle classique d'un coopérant placé auprès d'un État étranger et sous son autorité, et celui de représentant sur place d'un service français.

mieux structurer la capacité de répondre aux sollicitations d'expertise ou de participation à des projets de coopération, dans la mesure où elles n'émanaient plus seulement du ministère de la Coopération. C'est ainsi, apparemment, qu'est apparue la notion de "coopération administrative internationale", dont la définition précise reste à établir (la formule suivante a été récemment proposée : *"elle vise à l'amélioration des capacités de gestion publique d'un pays dans le but d'assurer son développement"*³³), mais dont l'intitulé est sans équivoque. Une approche volontariste de ce type de coopération s'est concrétisée par la création, il y a une vingtaine d'années, de l'ADETEF³⁴.

Ces quelques exemples ont été retenus pour illustrer les considérations suivantes :

- à partir d'une demande très forte des services en charge de la coopération, et tout spécialement du ministère de la Coopération, les services de l'État les plus sollicités ont dû s'organiser pour y répondre ;
- certains d'entre eux, en raison parfois de leur implication antérieure dans l'administration de la France d'Outre-mer, ont estimé devoir s'impliquer, au-delà de la seule gestion du détachement de leurs agents, dans la conception même des actions à mener, voire dans leur mise en oeuvre ; ils y ont plus ou moins réussi, mais on remarque leur préoccupation croissante à devenir acteurs directs de la coopération ;
- cette préoccupation est d'autant plus marquée que la demande s'est diversifiée au niveau international, dans des domaines qui ne peuvent laisser indifférentes les grandes administrations, en raison des enjeux de nouvelles finalités de coopération et de la compétition à laquelle donne naissance l'appel de plus en plus systématique des "bailleurs de fonds" aux procédures d'appels d'offres.

III - II - LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE RECHERCHE "FINALISÉS".

Deux établissements publics de recherche, l'IRD et le CIRAD³⁵, se sont vu confier, de par leur décret statutaire, outre la mission scientifique commune à tous les établissements de recherche, la mission de mener des recherches utiles "pour le développement", et de le faire en partenariat avec des chercheurs ou des institutions scientifiques de pays en développement, soit, dans l'acception de l'époque de parution des décrets, les pays du Sud tropical et intertropical. Héritiers directs d'organismes de recherche de l'époque coloniale, spécifiquement créés pour améliorer les connaissances scientifiques sur les territoires concernés, orientés, au moins en partie, vers la "mise en valeur", ils sont devenus des instruments de coopération, et plus particulièrement de coopération en personnel. En raison de ces origines, ils sont longtemps restés présents sur les anciens territoires et, actuellement, dans l'Outre-mer français. Ils n'ont diversifié leurs terrains de recherche et leurs partenariats qu'à une date relativement récente.

Ils affectent à l'étranger, essentiellement dans la zone de compétence qui est la leur, plusieurs centaines de personnes. Celles-ci constituent l'élément le plus visible de la coopération française dans de nombreux pays hors du champ du ministère de la Coopération : par exemple, entre trente et quarante chercheurs et ingénieurs sont affectés de façon durable au Mexique ou au Brésil, tous hébergés dans des institutions de recherche ou des universités locales, pour effectuer des recherches en principe conjointes, en tout cas définies dans le cadre d'accords de coopération ou de partenariat ; dans les mêmes pays, il n'existe pas d'autres "coopérants" ou, à l'occasion, guère plus qu'un ou deux. Dans les pays du champ

³³ cf. le rapport Schneiter/Bersani, mai 1999, "Rapport d'enquête sur l'organisation de la coopération administrative internationale du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie", auquel on se référera utilement pour une analyse plus détaillée des problématiques de ce ministère en matière de coopération internationale.

³⁴ Association créée par le ministère de l'Économie et des Finances, structure d'intervention et de financement commune à l'ensemble des services, disposant d'une trentaine d'agents, en vue de la recherche de financements et de la mobilisation des compétences disponibles au sein du ministère.

³⁵ cf. notes 29 et 30 ci-dessus.

du ministère de la Coopération, les personnels affectés en longue durée représentaient encore, en 1998, plus de deux cents personnes, effectif d'autant moins négligeable que la majorité se trouvait dans un nombre limité d'affectations.

La plupart des autres établissements publics de recherche, un certain nombre d'universités et d'autres établissements d'enseignement supérieur entretiennent une coopération avec des partenaires dans les pays du Sud. Celle-ci n'implique généralement pas de façon durable ou continue l'affectation de personnels que l'on pourrait considérer comme exécutant des missions de coopération, sauf lorsqu'elle est suscitée et financée par les ministères des Affaires Étrangères et de la Coopération.

Les problèmes de coopération scientifique avec les pays du Sud ont fait l'objet d'un rapport récent, encore à l'étude des ministres de tutelle³⁶. On ne s'étendra donc pas ici sur l'analyse de l'état des lieux ni sur les recommandations propres à la restructuration de la coopération dans ce domaine. Il est néanmoins important de souligner certains éléments de cette analyse, utiles dans le cadre du présent rapport.

Les deux établissements “finalisés” sont subventionnés par le budget de l'État (BCRD, au sein du budget du ministère en charge de la Recherche) à hauteur de 92 % pour l'IRD et de 68 % pour le CIRAD. Les deux ministères en charge de la coopération n'interviennent donc que marginalement dans leur financement et dans les discussions budgétaires annuelles.

Dans le cas du CIRAD, une relation étroite a cependant toujours été entretenue avec le ministère de la Coopération, aussi bien au niveau de l'exercice de la tutelle qu'au niveau du financement d'opérations de développement, peu importantes en proportion du budget de l'établissement, mais déterminantes dans l'orientation de ses activités. Dans le cas de l'IRD, en revanche, la tutelle, bien que partagée, est exercée essentiellement par le ministère en charge de la Recherche, dans une optique qui prend assez peu en compte la dimension “coopération”, et les ministères en charge de la Coopération ont rarement associé cet institut à leurs actions. C'est donc plus en fonction d'une logique institutionnelle et scientifique interne que l'IRD, à l'époque ORSTOM, a diversifié son implantation géographique, à partir des anciens Territoires français d'Afrique Noire, vers l'Amérique latine et, dans une moindre mesure, l'Asie du sud-est et la Méditerranée.

On constate une tendance, très marquée dans le cas du CIRAD, moins dans le cas de l'IRD, à une diminution significative du taux d'expatriation de longue durée, qui traduit des évolutions de fond dans les modalités de la coopération scientifique. Le rapport précité indique du reste que, s'ils n'existaient pas aujourd'hui, personne n'envisagerait de les créer, et que l'on s'orienterait vers d'autres démarches de coopération.

III - III - AUTRES ACTEURS DE LA COOPÉRATION : LES “EXPERTS”.

Si d'autres coopérations bilatérales de pays du Nord avec des pays du Sud ont mobilisé des “coopérants” au sens proche de celui utilisé ci-dessus (personnel affecté de façon durable dans des structures de l'État bénéficiaire ou d'autres structures locales), elles l'ont fait dans une bien moindre mesure que le gouvernement français. Elles ont eu plus souvent recours à “l'expertise”. La situation est analogue en ce qui concerne les institutions multilatérales, principalement l'Europe et les institutions de Bretton-Woods : quelques rares “coopérants” affectés dans des structures locales, et une “expertise” très développée.

Il convient de préciser ce que recouvrent les termes “expertise” et “expert” : dans le cas français, en raison de l'existence de l'assistance technique qui mobilise une “expertise” de longue durée, l'expertise concerne des missions d'appui en compétence et en personnel d'une durée inférieure à six mois, délai au-delà duquel la loi, les décrets et les règlements imposent un détachement en coopération pour les fonctionnaires et, par assimilation, un recrutement contractuel pour les non-fonctionnaires.

³⁶ Rapport de la mission “Recherche en relation avec les pays du Sud”, J. Nemo, février 2000.

Parmi d'autres bailleurs de fonds qui ont recours à l'expertise, l'Union Européenne distingue également une expertise de courte durée, sur l'initiative du gouvernement bénéficiaire de l'aide, et l'assistance technique de longue durée. La Banque Mondiale recourt systématiquement à l'expertise pour la préparation de ses projets, leur évaluation, ainsi que pour asseoir sa réflexion et ses pratiques sur le développement. Les experts sont souvent intégrés aux équipes internes, pour la durée de leur expertise. Ils proviennent d'un vivier, que chacune des institutions concernées a constitué selon ses propres méthodes, mais ils sont retenus à l'issue de procédures codifiées de mise en concurrence.

III - III - 1 - L'expertise au ministère de la Coopération et au ministère des Affaires Étrangères.

Elle a été largement mobilisée dès les origines. Dans une première période, le ministère de la Coopération a fait appel à des experts individuels, à d'autres administrations ou à des bureaux d'études pour mener sur le terrain de nombreuses enquêtes statistiques (enquêtes agricoles, démographiques, macro-économiques etc.), évaluer, voire proposer aux États des politiques publiques dans un certain nombre de domaines tels que l'eau, l'animation rurale, l'industrialisation, la ville... ; il s'est également appuyé sur l'expertise pour élaborer à son usage propre des éléments de doctrine sur les problématiques du développement, ainsi que sur les méthodes et les instruments à utiliser comme bailleur de fonds.

Cet appel important à l'expertise semble s'être ensuite ralenti, dans le courant des années soixante-dix : l'effort de réflexion sur le développement et ses différents aspects s'est en partie relâché, en raison sans doute de la "professionnalisation" croissante des services du ministère et de leur plus grande implication dans l'élaboration et le suivi des projets ; le poids de l'assistance technique sur le terrain, en même temps que l'africanisation effective des postes de responsabilité, a rendu moins nécessaire le recours à l'expertise ponctuelle.

Il est difficile de chiffrer le coût de cette expertise et d'aller au-delà d'une appréciation qualitative rapide de ses résultats et acquis pour les vingt premières années d'existence du ministère de la Coopération. Pour la période suivante, on dispose d'analyses mieux établies.

La situation s'est à nouveau renversée à partir du milieu des années quatre-vingts, le recours à l'expertise "externe" étant redevenu courant. Bien que son coût soit assez difficile à cerner, il semble avoir été d'environ une centaine de millions F. par an entre 1990 et 1995, ce qui est peu en regard du coût de l'assistance technique (environ 1,5 milliards de francs), mais important dans l'absolu. Elle a été considérée en partie comme un substitut à l'assistance technique, intervenant en matière de décision, de conseil, d'évaluation, mais aussi, ponctuellement, de transferts et d'échanges de compétence.

Le jugement porté par une évaluation de 1997 ³⁷ est sévère : *"Il n'existe pas de politique explicite affichée concernant l'expertise de courte durée au ministère de la Coopération ; l'approche technique de l'expertise est très peu développée ; la mobilisation de l'expertise de courte durée ne dispose pas d'une forte pertinence locale ; le recours à l'expertise n'est pas piloté ; l'absence d'outils au service de la mobilisation de l'expertise pérennise des pratiques non-professionnelles ; l'expertise reste très instrumentalisée ; il existe des expériences innovantes dans certains secteurs, mais la transversalité et la capitalisation ne sont pas assurés"*. Une analyse comparative, conduite entre les pratiques des bailleurs de fonds internationaux et celles du ministère de la Coopération, *"amène à constater que ce dernier figure sans doute parmi les institutions dont la réflexion et les dispositifs sont les moins élaborés dans ce domaine"*.

Dès le début des années quatre-vingt-dix, un rapport interne ³⁸ du ministère soulevait la question de la mobilisation des compétences locales, non seulement dans la relève des coopérants, mais encore au niveau de l'expertise, comme d'autres aides bi et multilatérales commençaient à le pratiquer. Peu de

³⁷ "Évaluation de la mobilisation de l'expertise externe en développement du ministère de la Coopération", collection "Évaluation", n° 36, juillet 1997.

³⁸ Repris dans l'ouvrage "L'assistance technique française (1960-2000)", La Documentation française/Ministère de la Coopération.

temps avant la réforme de la Coopération, des groupes de travail y réfléchissaient plus attentivement. Cette forme d'expertise avait donc été considérée pendant longtemps comme ne justifiant pas d'intérêt particulier, alors même que d'autres bailleurs de fonds la pratiquaient de façon courante³⁹.

De son côté, le ministère des Affaires Étrangères a mobilisé de l'expertise en accompagnement de ses actions de coopération. Il n'est pas possible d'en évaluer le coût et, en l'absence d'évaluation ou de document équivalent, il est difficile de juger de sa pertinence, de son efficacité et de la mesure dans laquelle elle a complété ou suppléé le dispositif plus permanent d'assistance technique. On peut néanmoins supposer qu'une partie des critiques adressées à l'expertise du ministère de la Coopération pourrait également valoir dans ce cas.

III - III - 2 - De nouveaux besoins en expertise.

On a déjà évoqué des initiatives anciennes, dans différentes administrations, pour organiser une capacité de réponse, sous forme d'expertise, à des demandes émanant de diverses sources⁴⁰. Historiquement, la demande la plus importante venait du ministère de la Coopération. Depuis, elle s'est diversifiée et multipliée, dans des domaines qui ne relèvent plus seulement de l'aide au développement *stricto sensu*.

C'est en raison des difficultés à élaborer des réponses convaincantes pour les bailleurs de fonds et réellement opérationnelles qu'a été créé, par exemple, au milieu des années quatre-vingt-dix, un Groupe Permanent pour le Développement de la Coopération Administrative Internationale. À la fin de 1997, un groupe de travail plus restreint a été chargé de proposer :

- *“ les aménagements législatifs et réglementaires de nature à faciliter l'engagement d'agents publics dans l'ensemble des opérations de coopération administrative internationale,*

- les adaptations et innovations à apporter à notre réseau d'opérateurs publics pour lui donner les moyens de s'imposer dans la compétition pour l'obtention des marchés d'ingénierie administrative ”.

La lettre de mission du rapporteur de ce groupe disait : *“Le renforcement rapide du dispositif français de coopération administrative apparaît nécessaire afin d'assurer à notre pays une place accrue dans les programmes multilatéraux d'appui aux réformes des pouvoirs publics dans les pays en développement et en transition, notamment dans les pays candidats à l'Union Européenne”.*

Les propositions du groupe de travail qui, sauf erreur, n'ont pas encore eu de suite, seront réexaminées à l'occasion des recommandations du présent rapport. Mais il était important, à l'occasion d'un état des lieux de l'assistance technique, de faire apparaître, à travers un exemple précis, les besoins actuels et futurs d'une coopération à base d'expertise. Il est manifeste que le dispositif imaginé au début des années soixante pour mobiliser l'assistance technique et l'expertise, telle qu'on la concevait à l'époque, ne répond pas à ce nouveau contexte.

III - IV - ET TOUS LES AUTRES ACTEURS.

III - IV - 1 - Les sociétés d'intervention et les bureaux d'études.

On rappellera qu'au début des années soixante, et jusque vers le début des années quatre-vingts (cf. *supra*, “II - I - Coopérants, assistants techniques, volontaires”), le ministère de la Coopération a mobilisé une forme particulière d'assistance technique à travers des sociétés d'intervention et des bureaux d'étude, qui ont également été actifs dans le domaine de l'expertise. Il est intéressant d'y revenir

³⁹ Il est juste de dire que le recours à l'expertise locale a souvent des limites, et que les bailleurs de fonds qui l'ont pratiqué n'ont pas fait connaître d'évaluation à ce sujet. Néanmoins, le principe de faire travailler des experts locaux ne peut être contesté, car il représente une modalité intéressante de transfert de compétences et d'appropriation des responsabilités.

⁴⁰ cf. III - I - ci-dessus : les services ministériels de coopération.

sous un autre angle : pourquoi n'y a-t-il pas eu de recours plus systématique, en tout cas plus large, à ce type de mécanismes d'intervention ? En d'autres termes, pourquoi l'administration n'a-t-elle pas confié à une ou plusieurs agences la maîtrise d'oeuvre, voire la maîtrise d'ouvrage, d'un certain nombre d'opérations de développement, y compris les compétences nécessaires à la conception et à la mise en oeuvre ?

Cette question est d'importance, parce qu'elle traduit une certaine incapacité de l'administration à déléguer, à soustraire, et une forte tendance à vouloir gérer directement. Le fait que la plupart des structures ou organismes concernés n'ont pas su évoluer et s'adapter au "marché" de la coopération internationale, comme ont su fort bien le faire, en revanche, des sociétés d'intervention et des bureaux d'études étrangers, constitue une autre question de fond.

La distinction aurait pu être faite entre une assistance technique placée auprès de gouvernements étrangers dans des fonctions relevant de leur souveraineté d'une part et, d'autre part, l'accompagnement par des experts compétents de projets de développement ou des missions de conseil relevant plus de l'expertise que de la présence politique. La première rentrait bien dans le cadre et dans l'esprit des premiers textes réglementaires de 1961 ; il n'y avait pas de raison particulière pour que le second relève de la même démarche. Du reste, ce n'est que progressivement que l'on a réduit le rôle d'opérateurs "techniques" qu'étaient ces organismes, en raison de leur coût apparent et des facilités qu'offrait l'emploi d'assistance technique directe. Dans un nombre important de cas, ces opérateurs n'ont plus été que des agences de prestation de personnels ⁴¹, sans responsabilité dans la conduite même des projets que leurs personnels étaient chargés de conduire ; cependant, en raison de leur "statut" un peu particulier, ces personnels étaient moins bien suivis par l'administration de la Coopération que les autres coopérants ⁴².

De leur côté, les sociétés d'intervention et les bureaux d'études concernés, bénéficiant d'un marché "captif", peu habitués à être mis en concurrence, utilisant souvent des agents issus de l'administration ou s'inspirant, dans leur politique salariale, des barèmes de la fonction publique, se sont trop souvent considérés comme des "démembrements" de l'administration. Cela ne les a pas préparés à adapter leur activité pour répondre à d'autres demandes, lorsque leur principal mandataire a restreint le volume des missions qui leur étaient confiées.

Les considérations qui précèdent concernent plus particulièrement le domaine de compétence du ministère de la Coopération, pour lequel il existe des rapports et des évaluations internes sur ces problèmes. La documentation paraît moins développée en ce qui concerne le ministère des Affaires Étrangères. Sous cette réserve, il semble que plusieurs sociétés d'intervention et bureaux d'études, principalement dans le domaine culturel et de la formation, ont joué un rôle significatif dans l'identification de projets impliquant une forte dimension d'expertise et d'assistance technique, leur montage et, après décision de financement, leur mise en oeuvre. Si on constate le même risque de marché "captif" que précédemment souligné, on constate que les services compétents du ministère des Affaires Étrangères avaient moins de possibilité que ceux de la Coopération d'évaluer *a priori* et de suivre la bonne exécution de ces projets.

⁴¹ Ce qui se traduisait, dans le budget du ministère de la Coopération par un article "Assistance technique sur contrat", familièrement baptisée "assistance technique indirecte", venant juste après l'article "assistance technique directe".

⁴² Des établissements publics, des entreprises publiques, voire privées, ont également trouvé intéressant de détacher certains de leurs personnels auprès du ministère de la Coopération, pour être mis en position de coopérant en appui à des projets auxquels, par ailleurs, ils étaient intéressés, comme opérateurs directs ou potentiels. C'était recourir, de façon détournée, à des subventions qui n'étaient donc pas au seul profit des États bénéficiaires du financement des dits projets.

III - IV - 2 - Les milieux associatifs.

Les administrations responsables de la Coopération ont parfois recouru à des associations comme opérateurs de leurs projets ⁴³. Cela a été vrai, au début des années soixante, dans le domaine du développement rural, et les associations concernées rentraient alors dans la même logique, appelant les mêmes commentaires, que les organismes évoqués ci-dessus. Plus récemment, en particulier lorsque, pour une raison ou une autre, il était difficile de mobiliser une assistance technique “classique” (suspension totale ou partielle de la coopération officielle, souhait de contourner un gouvernement ou des administrations qui appellent des réserves diverses, ou difficultés particulières à la nature et à l'implantation des projets), plusieurs expériences ont été menées. On constate qu'elles l'ont été, pour l'essentiel, dans des pays à faible présence de coopérants “officiels”. On constate également que la présence simultanée des deux catégories de coopérants conduit les moins favorisés, en termes de rémunération et de protection sociale, à tenter de rejoindre les rangs des plus favorisés. On ne saurait s'étonner que des coopérants, qui ont le sentiment de mener des missions analogues, pour le compte d'une même administration de coopération, souhaitent, pour les moins favorisés quant à leurs conditions d'emploi, être traités comme les mieux favorisés.

Quoi qu'il en soit, les ministères ont, finalement, peu utilisé les associations comme opérateurs de leur coopération ⁴⁴.

Les subventions accordées par l'administration à des associations humanitaires ou, plus souvent, de développement, ne répondent pas, au premier rang, à une politique de mobilisation de coopérants. Il s'agit d'encourager la “société civile” dans ses actions de solidarité, quitte aux associations concernées de définir elles-mêmes les modalités de ces actions. C'est essentiellement à travers une législation tendant à définir un cadre au volontariat que se traduit l'action du gouvernement. Le développement de ce volontariat est donc bien de la responsabilité et des démarches effectives des associations concernées ⁴⁵.

III - IV - 3 - Les collectivités territoriales.

La “coopération décentralisée” s'est beaucoup développée au cours des deux dernières décennies, et elle constitue sans doute une modalité importante de la coopération des prochaines années. Elle n'a pourtant donné lieu jusqu'à présent à aucune forme particulière d'assistance technique, si ce n'est à travers les capacités d'expertise que les municipalités et les régions apportent à leurs partenaires.

III - IV - 4 - Les autres “opérateurs”.

On rappellera que la coopération en personnel passe également par l'intermédiaire des opérateurs économiques et techniques des projets, dans la mesure où les projets qu'ils sont chargés de mettre en oeuvre impliquent de l'expertise et des transferts de compétence. C'est le cas, par exemple, dans des opérations de réhabilitation de filières économiques, d'entreprises publiques, de services publics “marchands” (qui vont souvent de pair, dans la dernière décennie, avec des opérations de privatisation).

La plupart des organismes de crédit pour le développement (Banque Mondiale, Banque Européenne d'Investissement, Agence Française de développement...) recourent ainsi à des financements

⁴³ Pour être précis, les projets en question, tous comme ceux d'un certain nombre de sociétés d'intervention, étaient en fait initiés en grande partie par ces organismes. Cependant, ils faisaient l'objet de convention de financement entre États et ne disposaient d'aucun autre financement ; de ce point de vue, on ne peut assimiler les financements de ces projets aux subventions dont bénéficient les associations et les collectivités locales pour leurs propres projets de coopération.

⁴⁴ Le cas particulier de l'Association des Volontaires du Progrès a été traité ci-dessus (II - I - Coopérants, assistants techniques, volontaires).

⁴⁵ On trouve dans l'analyse qui vient d'être faite l'une des raisons de la faiblesse, souvent dénoncée par les milieux associatifs, de la part des organisations de solidarité internationale dans la mise en oeuvre de l'aide publique : contrairement à d'autres aides bilatérales, la coopération française s'est dotée au niveau de l'État d'instruments de gestion directe dont ne disposent pas d'autres pays, notamment celui de l'assistance technique.

globaux, incluant aussi bien les prestations physiques que les prestations intellectuelles, la formation des bénéficiaires des prêts et le transfert de compétences.

Cela n'a pas toujours été le cas. De nombreux projets ont échoué, dans le passé et risquent, encore aujourd'hui, l'échec, en raison de l'insuffisance d'accompagnement en assistance technique. Elle a été négligée, ou bien elle a été mal conçue ; mais si l'opération est bien montée, l'apport en assistance technique est alors, certainement, la mieux adaptée si elle est structurellement liée à la conception et si elle engage la responsabilité de l'opérateur et est incluse dans une obligation de résultats vis-à-vis du partenaire comme du bailleur de fonds.

L'une des erreurs de la Coopération française et des États partenaires est d'avoir trop souvent contribué à ne pas faire inclure, par eux-mêmes ou d'autres bailleurs de fonds, de volet spécifique d'assistance technique dans un projet, au motif que des coopérants, sur place, pouvaient l'accompagner.

III - IV - 5 - L'absence des étrangers dans la coopération française.

Il a été noté, au passage, que la France n'avait pratiquement pas recouru à des étrangers pour ses actions de coopération impliquant de l'assistance technique, de l'expertise ou toute autre forme d'appui en personnel. Les décrets de 1961 et la loi de 1972 excluaient de l'assistance technique, par définition, les nationalités autres que française, y compris, dans la pratique sinon dans le droit communautaire, d'autres nationalités de l'Union Européenne. Mais les autres opérateurs que l'on vient de passer en revue n'y ont pas davantage fait appel.

La France se distingue, de ce point de vue, de la plupart des autres bailleurs de fonds multilatéraux (dans ce cas, pour des raisons évidentes) et bilatéraux : la plupart de ces derniers ont fait un appel, marginal mais pas insignifiant, à des coopérants ou à des experts de diverses nationalités. Il était important de souligner ce point, dans la mesure où le présent rapport recommandera de rompre avec cette pratique.

IV - L'ÉTAT DES LIEUX : L'ASSISTANCE TECHNIQUE, INSTRUMENT DE COOPÉRATION DATÉ.

On l'a constaté, le dispositif français de coopération au niveau de l'État s'est largement appuyé sur un instrument, l'assistance technique, très fortement marqué par ses origines historiques et le contexte politique de décolonisation sur le continent africain.

En raison de ses missions initiales, cette assistance technique a dû être organisée dans un cadre législatif et réglementaire qui lui a conféré une certaine pérennité, contrairement aux intentions affichées. Ce cadre, bien adapté au moment où il a été établi, est maintenant une source de difficulté pour adapter, en temps réel, l'instrument à l'évolution du contexte de la coopération internationale et de l'aide publique au développement.

En raison de son contexte initial, l'assistance technique s'est massivement concentrée dans sept pays ⁴⁶, moins massivement, mais avec cependant des effectifs atteignant ou dépassant la centaine, dans une dizaine d'autres pays, tous en Afrique francophone, et deux ou trois dizaines dans quelques autres pays. Dans le reste du monde en développement, y compris dans des pays entrés tardivement dans le "champ", l'assistance technique est, en revanche, restée un instrument marginal de la coopération française : au mieux, quelques unités dans les pays d'Amérique latine, d'Asie du Sud-Est, d'Afrique anglophone.

Cette assistance technique a été parfaitement cohérente avec les missions qui lui étaient confiées à l'origine et qu'elle a menées avec succès pendant une ou deux décennies. Ni la France, ni les États partenaires n'ont su la faire évoluer vers de nouvelles missions, bien que celles-ci soient apparues, dans

⁴⁶ Au début des années quatre-vingts, 50 % de l'assistance technique du ministère de la Coopération étaient affectés dans quatre pays du "champ", qui n'étaient pas forcément les moins bien dotés en capacités propres, et, pour le ministère des Affaires Étrangères, 90 % dans les trois pays du Maghreb.

la pratique, comme un aboutissement logique, ni adapter les effectifs en conséquence et redéployer vers d'autres instruments de coopération les crédits budgétaires ainsi rendus disponibles.

La prééminence et la pérennité de l'assistance technique conçue dans le cadre des décrets de 1961 et de la loi de 1972 n'ont pas permis, autant qu'il aurait été souhaitable, de recourir à d'autres formules plus indirectes ou plus décentralisées de gestion de cet instrument. Elles n'ont pas permis, non plus, de l'adapter à de nouvelles missions, lorsqu'il est apparu des besoins en expertise et en accompagnement de projets dans des contextes de coopération différents du contexte franco-africain traditionnel.

Pour autant, cette prééminence et cette pérennité n'ont pas permis d'avoir une vision claire du dispositif. On a pu voir récemment décrite, dans une rencontre internationale, comme caractéristiques et représentatives de l'assistance technique française les pratiques de coopération de l'ADETEF, sans même qu'une mention soit faite des interventions des deux ministères en charge de la coopération.

Les effectifs aujourd'hui concernés représentent environ mille six cents personnes, gérées dans le cadre du décret de 1992, héritières d'un dispositif encore cohérent, et environ trois cent cinquante dans le cadre du décret de 1967 ou de régimes particuliers, régis par des accords de coopération. Cette dernière catégorie présente, plus visiblement, un caractère de "reliquat" d'un système pratiquement disparu, comme on l'a noté plus haut.

Il est difficile de chiffrer les effectifs mobilisés pour des missions de coopération d'un type nouveau, pour l'instant essentiellement gérés par le ministère des Affaires Étrangères, ou par d'autres structures ou administrations. Il est, au mieux, de l'ordre de quelques dizaines. Mais il y a des raisons de penser que la mise en place d'un dispositif adapté conduirait à augmenter ces effectifs.

Il paraît clair que les différentes modalités d'appui en personnel à des pays étrangers ou à des organisations régionales ou internationales, appui dont la manifestation la plus visible est l'assistance technique, ne sont plus adaptées au contexte actuel de la coopération internationale. Cependant, l'instrument existe : doit-il être mis en sommeil, rénové ou transformé ?

DEUXIÈME PARTIE : **LE CONTEXTE INTERNATIONAL DE LA COOPÉRATION ET LA** **RÉFORME DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE.**

IV - LES PRIORITÉS DE LA COOPÉRATION AU NIVEAU INTERNATIONAL.

La politique nationale de coopération poursuit des objectifs dictés par les orientations du gouvernement et ses priorités géopolitiques, de rayonnement et d'influence. Elle s'inscrit néanmoins dans des contextes internationaux, dont il n'est pas possible de s'abstraire : en raison de ses engagements, des règles, qu'à des degrés divers de formalisme et de contrainte, elle doit respecter, la coopération internationale de la France est en partie orientée, voire dans certains cas encadrée, par des considérations plus larges que les siennes propres.

La coopération internationale, lorsqu'elle engage des pays de niveau économique, culturel et politique équivalent, est généralement équilibrée et s'inscrit dans des systèmes d'échanges où chaque partenaire apporte, ou est en mesure d'apporter, à peu près autant qu'il reçoit. La situation est sensiblement différente lorsque l'un des partenaires attend plus, dans un domaine quelconque, qu'il n'est en mesure d'offrir en échange. Les thèmes prioritaires de la coopération s'en ressentent.

IV - I - LES PAYS BÉNÉFICIAIRES DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE.

IV - I - 1 - L'aide aux pays en voie de développement.

Au milieu du siècle, pendant la période de décolonisation, il existait, au moins dans la compréhension qu'en avaient les pays industrialisés ou “développés”, un monde tripolaire : le monde “développé”, le monde communiste et le tiers monde. Ce dernier, dans une première approche simplificatrice, paraissait relativement homogène, en ce qu'il était pauvre, que sa croissance démographique était rapide, et que son économie était définie comme “sous-développée”, ce terme indiquant une grande dépendance à l'égard de quelques matières premières d'exportation, une agriculture archaïque, peu productive, une industrie peu diversifiée et à faible valeur ajoutée, des échanges intérieurs ou régionaux de faible importance et, par voie de conséquence, des services publics insuffisants pour assurer le minimum de bien-être social (éducation, santé, équipements collectifs...).

Dans le contexte de compétition entre le monde “développé” et le monde communiste, comme dans le souci de réduire des déséquilibres mondiaux, dangereux pour la sécurité des uns et des autres, il a été admis que la situation des pays “sous-développés” ne pouvait perdurer, et qu'ils n'avaient pas d'autre choix que de rentrer dans la “voie du développement”, et de franchir rapidement les étapes que le monde “développé” avait franchies par ses propres moyens avant lui. Il apparaissait nécessaire, pour ce faire, de leur apporter une aide pour compenser l'insuffisance de leurs ressources propres, aide dont une part significative était d'origine publique.

Les anciennes puissances coloniales ont, pour la plupart et lorsque cela était possible, maintenu des relations particulières avec leurs anciens territoires coloniaux, incluant le plus souvent une dimension d'aide importante. C'est dans ce contexte que le dispositif de la coopération française a été conçu et mis en place.

Au niveau international et multilatéral, certains dispositifs ont été créés (par exemple, création d'une administration spécialisée au sein de la Commission européenne, d'un fonds de développement et ouverture de relations particulières avec un certain nombre de pays d'Afrique, de la Caraïbe et du Pacifique, à travers les conventions de Yaoundé puis de Lomé ; par exemple, encore, un certain nombre

de banques régionales ou continentales de développement). D'autres dispositifs ont été réorientés, notamment ceux de Bretton-Woods ⁴⁷.

IV - I - 2 - La diversification des objectifs de l'aide.

La situation a considérablement évolué : on ne peut plus sérieusement considérer l'ancien "tiers monde" comme un ensemble plus ou moins homogène, et d'autres catégories de pays sont apparues qui justifient, de façon momentanée ou durable, l'aide de la "communauté internationale". Celle-ci emprunte des voies et moyens beaucoup plus diversifiés, macro-économiques et macro-financiers, institutionnels, sans, pour autant, renoncer à des actions plus proches du terrain, qu'il s'agisse d'opérations de développement au sens classique du terme ou d'opérations liées à des situations de crise.

On se contentera, dans le cadre du présent rapport, d'une analyse sommaire de la typologie des pays bénéficiaires de l'aide internationale, dans la mesure où elle est utile pour en caractériser les objectifs, les enjeux et le contenu, et pour permettre ainsi de mieux préciser, parmi les instruments qu'elle met en oeuvre, le rôle de l'expertise, de la formation et de l'appui en personnel.

S'il n'y a plus de "tiers-monde" au sens où on l'entendait, il y a un demi-siècle, il subsiste toujours une frontière perceptible entre les pays du Nord, en gros les pays de l'OCDE, et les pays du Sud, qui se traduit, par exemple, dans l'attitude des uns et des autres dans de nombreux débats internationaux : la capacité de proposition viendrait plutôt des premiers, les seconds se situant plus dans un comportement de réaction.

Parmi les pays du Sud, cependant, on ne peut traiter de façon équivalente les pays "émergents", les pays "intermédiaires" et les pays "moins avancés" : les premiers paraissent avoir acquis le dynamisme économique et social qui les met de plain-pied dans la compétition économique mondiale, ou disposent de ressources rentières qui leur assure des revenus par habitant équivalents à ceux des pays développés ; les seconds se caractérisent par des sociétés et des économies duales, avec des secteurs ou des régions présentant encore des signes de "sous-développement", à côté de secteurs et de régions comparables à leurs homologues des pays "développés" ⁴⁸ ; quant aux derniers, ils restent largement marginalisés dans l'économie mondiale, et le faible niveau de leurs critères de développement économique et social le traduit bien.

D'autres pays ⁴⁹ se caractérisent plutôt, dans les problématiques actuelles des relations internationales, par le fait qu'ils sont "en transition", c'est-à-dire qu'ils sont invités à - ou qu'ils ont décidé de - modifier leurs institutions gouvernementales et économiques, de rentrer dans une économie de marché et d'y adapter leur appareil de production.

Un certain nombre de pays, enfin, connaissent des situations de crise qui incitent la communauté internationale à participer à la gestion de leurs affaires, pendant la crise et dans la période de "sortie de crise".

Malgré son caractère excessivement sommaire et simplificateur, cette typologie montre bien qu'au niveau international, les problématiques de l'aide ne concernent plus seulement "l'aide au développement" classique : celle-ci reste une préoccupation majeure, mais d'autres formes d'aides sont apparues dans les deux dernières décennies, qui visent plus à aider certains pays à surmonter des crises

⁴⁷ Certaines institutions, telles celles de Bretton-Woods, ont d'abord été créées pour rétablir les capacités des pays industrialisés, mises à mal par la crise de 1929 et la seconde guerre mondiale. D'autres dispositifs d'aide, tel le plan Marshall, ont été conçus dans le même but, et n'ont pas été réorientés vers d'autres objectifs, par exemple l'aide au développement.

⁴⁸ Il conviendrait, dans une étude plus approfondie, d'indiquer que les pays "développés" connaissent aussi, de façon ancienne ou en raison d'évolutions récentes, le même type de phénomènes, à un degré moindre, et que les "problématiques" du "développement", trop souvent considérées comme caractéristiques des pays pauvres, les concernent également, dans une certaine mesure.

⁴⁹ En fait, certains de ceux-ci relèvent aussi de la catégorie précédente, ce qui, à ce niveau de généralisation, n'est pas très gênant pour la démonstration.

financières ou conjoncturelles, à assainir leurs finances publiques et leurs balances extérieures, à réhabiliter leurs appareils de production ou à modifier leurs institutions.

IV - II - LES GRANDS THÈMES DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE.

Les grands thèmes de la coopération internationale se déterminent dans un certain nombre d'enceintes, internationales ou régionales. Dans la mesure où ils sont ensuite mis en oeuvre par des organisations multilatérales, ils orientent l'action des différents pays membres, qui y participent à travers leurs contributions, ou qui s'engagent à y inscrire certains volets de leur aide ; dans certains cas, comme à l'OCDE, l'aide qui est apportée dans le cadre de ces grands thèmes est soumise à examen critique collectif. Il n'est donc pas indifférent de cerner ces thèmes majeurs et d'évaluer leur influence sur les politiques et les actions de coopération de la France.

IV - II - 1 - Les conférences et les négociations internationales.

S'ils ne relèvent pas à proprement parler de la coopération, les grands débats internationaux peuvent l'orienter, en traitant de questions considérées comme prioritaires au niveau de la planète ou à des niveaux plus régionaux, qui seront reprises dans différents programmes d'appui ou d'aide, ou qui constitueront des éléments de "conditionnalité" ou des instruments d'évaluation des objectifs et des résultats. Le présent rapport ne peut pas être exhaustif sur cette question : il s'agit essentiellement, à travers quelques exemples, d'en illustrer la nature, les enjeux et les conséquences.

Le débat sur le développement durable concerne l'ensemble des pays du monde, et révèle des enjeux très concrets sur la nature et le contenu des dispositions que chacun est invité à prendre (préservation de la biodiversité, rejets de gaz à effet de serre, options énergétiques, etc.). Au-delà des clivages qu'il fait souvent apparaître (par exemple le clivage nord-sud), il ne peut pas rester sans influence sur les priorités des politiques de coopération des bailleurs de fonds bi et multilatéraux, et se traduire, vis-à-vis des bénéficiaires de l'aide, par des incitations à présenter des programmes et des projets conformes à ces priorités, voire par des conditionnalités plus ou moins formalisées.

Les débats sur les aspects multiples de la mondialisation de l'économie et des échanges constituent un autre exemple : qu'il s'agisse d'encourager le développement d'économies de marché fonctionnant avec le minimum d'entraves, ou qu'il s'agisse au contraire d'en fixer les limites par la régulation ou des exceptions, ces débats influent sur les orientations de l'aide.

Les négociations peuvent porter sur des problèmes de portée moins universelle, mais tout aussi importants pour les pays qu'elles concernent et pour les finalités et les contenus de leur coopération : la difficulté des deux dernières négociations entre l'Europe et les pays ACP pour le renouvellement de la Convention de Lomé le montre bien. Dans un autre domaine, les négociations entre l'Europe et les pays candidats à l'adhésion déterminent, de façon très précise, les priorités de la coopération non seulement européenne, mais encore de chacun des pays qui veulent y contribuer dans un cadre bilatéral.

Les exemples qui précèdent touchent en majorité des questions de nature économique ; ils concernent plus indirectement les problèmes de société, culturels ou scientifiques. Ceux-ci donnent également lieu, en tant que tels, à d'importants débats, voire à des accords internationaux : citons, par exemple, pour les dernières années, les conférences sur les femmes (Pékin), la démographie (Le Caire), la ville (Istanbul), la science (Budapest), l'éducation... qui se sont traduites par des orientations concrètes, s'imposant à des degrés divers aux pays ou aux institutions internationales.

L'ensemble des questions traitées dans le cadre de conférences et de négociations internationales n'a évidemment pas pour objectif premier d'établir les lignes directrices de la coopération internationale. Si elles reflètent des confrontations en termes d'enjeux politiques, économiques et sociaux, leurs résultats se traduisent néanmoins dans les orientations de la coopération internationale, dans laquelle la notion d'aide garde une place significative : elle répond à la nécessité de corriger les déséquilibres entre pays ou régions du monde, momentanés ou durables, souvent structurels, parfois aggravés par les résultats des conférences et des négociations internationales.

Il n'est donc pas surprenant que, dans le cadre ou en conséquence de ces débats, il soit traité, au niveau international, de l'opportunité, de la nature et du contenu des différentes formes d'aide. Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut signaler quelques grands thèmes d'actualité, qui sont susceptibles d'influer sur la nature et le contenu des coopérations bilatérales.

IV - II - 2 - Les principaux thèmes de l'aide.

L'aide au développement reste une préoccupation majeure au niveau international. Les “doctrines” en sont, en grande partie, élaborées au niveau de la Banque mondiale et de l'OCDE.

Les termes ne semblent pas avoir fait l'objet de redéfinitions récentes : en ce sens, l'aide au développement pourrait continuer à concerner l'ensemble des pays non ou peu industrialisés, comme il y a quelques décennies, mais aussi quelques pays maintenant industrialisés : c'est du reste le cadre des examens du CAD de l'OCDE. Néanmoins, les thèmes récemment privilégiés dans les débats et les priorités affichées paraissent concerner les pays les plus pauvres, ceux que l'on ne saurait classer ni parmi les pays “émergents”, ni parmi les pays “intermédiaires” : il s'agit donc des pays qui n'ont pas réellement réussi à entamer un processus autonome de développement, qui restent marginaux ou peu importants dans l'économie mondiale, qui dépendent en tout cas toujours d'un nombre restreint de matières premières. Les mécanismes “d'ajustement structurel”, qui peuvent donner sans trop de difficultés de bons résultats et permettre la reprise de la croissance, dans les pays émergents et intermédiaires, ne leur sont pas adaptés, et peuvent même conduire à fragiliser encore leur appareil productif. De plus, ils semblent donner des résultats dévastateurs dans des secteurs aussi essentiels au développement que l'éducation, la santé, la recherche et appauvrir une grande partie de la population.

Pour ces pays, l'aide, du moins dans la part qui en est financée par des subventions ou des crédits rentrant dans la définition de l'aide publique, se dirigera, dans les prochaines années plus qu'au début de la décennie, vers la lutte contre la pauvreté, pour la réhabilitation des systèmes d'éducation et de santé. À la base de ces orientations se trouve l'idée, plus ou moins clairement explicitée, que la pauvreté et les insuffisances dans les secteurs sociaux ne sont pas seulement des manifestations ou des signes de “mal développement”, mais qu'ils constituent des obstacles au développement ⁵⁰.

La “bonne gouvernance” constitue une autre condition du développement, mais aussi d'autres “transitions”. Ce terme recouvre un certain nombre d'acceptions qu'il n'est pas question de développer ni de discuter dans le cadre du présent rapport. Il montre bien, dans une expression ramassée, le souci d'encourager, et par conséquent, d'accompagner, dans le cadre de la coopération, tout ce qui peut contribuer à améliorer les processus de décisions politiques, économiques et sociales, à mieux garantir le fonctionnement des institutions, à développer le “*capacity building*”.

Ces thèmes sont à l'intérieur d'un contexte plus général : le contexte d'une économie de marché, du respect des droits de l'homme, de l'évolution vers la démocratisation de la société et de la vie politique, qui fixe aux partenaires des objectifs très généraux, mais qui cadrent les objectifs plus précis qu'ils donnent à leur coopération.

D'autre part, on fait explicitement ou implicitement confiance à des mécanismes économiques et financiers, supposés, s'ils ne sont pas entravés, assurer les conditions de la croissance et du développement. En ce sens, l'aide publique n'est plus forcément comprise comme devant être un moteur, mais plutôt comme un adjuvant pour corriger les dérives et accompagner, notamment dans ce but, les réformes de structures économiques, politiques et sociales. On constate, du reste, que l'aide non publique et les investissements étrangers dépassent largement l'aide publique dans un certain nombre de pays, y compris parmi les pays moins avancés ⁵¹.

⁵⁰ En schématisant, sans doute de façon excessive, on estimait, il y a trois ou quatre décennies, que de bonnes politiques de développement précédaient et permettaient *ipso facto* le développement social.

⁵¹ Cette constatation peut s'interpréter d'au moins deux façons : l'aide publique est moins nécessaire, parce que les mécanismes “normaux” de l'économie jouent de mieux en mieux leur rôle dans le développement ; ou, au contraire, la désaffection que traduit la baisse de l'aide publique correspond au sentiment de son échec ou de ses

De cette rapide description du contexte général de l'aide internationale et de quelques uns de ses principaux thèmes, on peut conclure que l'importance donnée aux transformations institutionnelles, au “*capacity building*”, à la démocratisation dans tous les domaines, appelle, parmi les instruments des coopérations qui en résultent, une forte mobilisation de compétences, des besoins d'expertise et de transferts de connaissances pour accompagner les mécanismes financiers, les interventions macro-économiques.

V - LA POSITION ET LES CHOIX DE LA FRANCE⁵².

Afin de préciser le cadre dans lequel doivent se situer les recommandations relatives à la modernisation et à l'adaptation de l'instrument “assistance technique”, on rappellera brièvement les objectifs et les grandes lignes de la réforme de la coopération française. En effet, cette réforme n'a pratiquement pas abordé, ni dans ses principes, ni dans ses modalités, la question de cet instrument de coopération, alors qu'elle était explicite dans d'autres domaines (les réorientations, les priorités, les structures centrales). Elle n'a notamment pas traité de cet instrument majeur qui l'a caractérisée pendant quarante ans, l'assistance technique.

V - I - LA RÉFORME DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DE LA FRANCE.

- La réforme de 1998 repose sur les principes suivants :
 - une priorité réaffirmée à l'aide publique au développement ;
 - une plus grande cohérence, une efficacité accrue, une meilleure maîtrise de la dépense publique ;
 - la concentration sur une “zone de solidarité prioritaire” d'une aide bilatérale sélective ;
 - la rationalisation des structures administratives et une meilleure articulation entre action des pouvoirs publics et interventions de la société civile.
- Elle se traduit par :
 - la création d'un Comité Interministériel de la Coopération internationale et du Développement (CICID) ;
 - le regroupement des services du ministère des Affaires Étrangères et du Secrétariat d'Etat à la coopération et à la francophonie ;
 - la définition d'un opérateur-pivot, l'Agence Française de Développement (AFD, précédemment Caisse Française de Développement - CFD) ;
 - la création d'un Haut Conseil de la Coopération internationale.

Dans l'optique du présent rapport, on retiendra les notions de cohérence, de maîtrise de la dépense publique, de meilleure articulation entre action des pouvoirs publics et interventions de la société civile.

La cohérence, la rationalisation et la maîtrise de la dépense publique se traduisent, en particulier, par la fusion des services de coopération des ministères des Affaires Étrangères et de la Coopération, et la création d'une Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement. En d'autres termes, il y a désormais, au niveau des services, une seule démarche de coopération, ce qui ne signifie pas, pour autant, une démarche indifférenciée : les approches, les priorités et les arbitrages se déterminent et se décident dans un même cadre. La réforme, cependant, a laissé à chaque ministère technique son autonomie en ce qui concerne les aspects de la coopération internationale qui le concernent, et transféré au niveau du Conseil Interministériel de la Coopération et

limites. Il n'est pas nécessaire de rentrer ici dans la discussion, l'important étant de comprendre le contexte dans lequel s'inscrit la coopération internationale.

⁵² L'analyse qui suit repose sur des textes, prises de position officielles et autres moyens de communication du gouvernement et des responsables de l'aide publique et de la coopération.

du Développement le soin d'assurer la cohérence de l'action gouvernementale. Cela peut avoir des conséquences pour la définition des instruments de la coopération, la responsabilité de leur mise en oeuvre, en particulier la mobilisation de personnels, d'expertise et de savoir-faire pour des actions de coopération.

La meilleure articulation entre action des pouvoirs publics et interventions de la société civile est moins clairement définie ou expliquée à ce niveau de décision. On peut l'interpréter d'au moins deux façons, qui ne sont pas incompatibles : elle vise à une meilleure concertation entre responsables politiques et administratifs de la coopération officielle et d'autres acteurs intéressés à des actions de coopération, en vue de faire prendre en compte par les premiers les préoccupations des seconds (la création du Haut Conseil va dans ce sens) ; elle peut viser, aussi, à une déconcentration de la coopération, en confiant la responsabilité de tout ou partie de sa mise en oeuvre à d'autres acteurs que l'administration elle-même. Cette dernière interprétation n'est pas neutre en ce qui concerne l'appel à l'expertise et aux compétences.

V - II - "CIBLES" GÉOGRAPHIQUES ET ENJEUX.

Bien qu'elle porte sur l'ensemble de la coopération internationale de la France, la réforme de 1998 a été présentée d'abord comme un éclaircissement du dispositif concernant les pays du Sud, c'est-à-dire les pays qui bénéficiaient d'instruments spécialisés d'aide publique et de coopération : Fonds d'aide et de coopération, assistance technique du ministère de la Coopération, assistance technique du ministère des Affaires Étrangères, prêts et subventions de la Caisse Française de Développement ⁵³, protocoles financiers.

Le premier de ces éclaircissements consiste à réaffirmer la priorité de la coopération au développement, expression de la solidarité de la France, et à préciser comment et vers quels pays elle doit se manifester : les pays appartenant à une "Zone de Solidarité Prioritaire" (ZSP), considérés comme n'ayant pas un accès suffisant aux marchés des capitaux, bénéficient des instruments les plus concessionnels, FAC ⁵⁴ et AFD (qui peuvent intervenir ponctuellement hors ZSP) ; les pays "émergents" bénéficient des protocoles financiers (qui peuvent intervenir ponctuellement dans la ZSP) et, indirectement, du FASEP ⁵⁵ ; ils définissent une "Zone de Partenariat Économique". Même si la deuxième appellation est moins souvent utilisée que la première, elle a été formellement consacrée, lors de la première réunion du CICID, et elle traduit bien que les enjeux de coopération dans les deux zones diffèrent sensiblement : partenariat "privilégié" dans des pays de la ZSP, où "*l'aide publique au développement*" est susceptible "*de disposer d'un effet de levier en termes économiques*" et d'avoir un effet significatif en termes politiques (dans le domaine de la francophonie, en particulier) ; "partenariat économique" pour les pays émergents, dont les besoins sont davantage économiques et financiers et où il est utile de renforcer la présence économique et commerciale de la France.

Une deuxième précision est apportée : l'aide française passera plus systématiquement que dans le passé par les organisations multilatérales en ce qui concerne les pays pauvres qui ne seront pas retenus dans la liste de la ZSP.

Le troisième éclaircissement se fait par défaut : les autres régions du monde n'ayant pas été mentionnées de façon explicite dans les travaux préparatoires de la réforme et lors de la première réunion du CICID, on peut considérer que les finalités et les modalités des relations de coopération à entretenir avec eux ne nécessitaient pas d'éclaircissement ; les dispositifs existants n'appellent donc pas de remise en cause. On rappellera, cependant, que la coopération avec les pays de niveau comparable à celui de la France et la coopération avec d'autres catégories de pays, essentiellement les pays en transition, ne peuvent avoir exactement les mêmes finalités ni les mêmes modalités : par bien des aspects, la dernière présente un certain nombre de similitudes avec la coopération dans la zone de

⁵³ Devenue, à l'occasion de cette réforme, Agence Française de Développement (AFD).

⁵⁴ Destiné à devenir le "Fonds de Solidarité Prioritaire".

⁵⁵ "Fonds d'études et d'aide au secteur privé", en vue de favoriser son implication dans les pays émergents.

partenariat économique, voire dans la zone de solidarité prioritaire. De même, la situation des pays en crise ou en sortie de crise n'a pas été évoquée, alors qu'elle pose de nouveaux défis à la coopération française comme au niveau international. L'omission vient peut-être du caractère récent de ce type de coopération.

Un quatrième éclaircissement vient de la confirmation ou de l'affirmation qu'en dehors des instruments spécialisés que l'on vient d'évoquer, d'autres instruments concernent l'ensemble du monde. Parmi eux figurent, explicitement, la coopération culturelle, scientifique et technique, et l'assistance technique ⁵⁶.

On ne trouve pas d'autre mention, dans le cadre de la réforme, de l'assistance technique. Il paraît surprenant qu'un instrument de coopération aussi lié par l'histoire et la pratique à certaines régions du monde, figurant plutôt parmi les moins avancées, n'ait pas donné lieu à plus d'indication sur les objectifs qui pourraient être les siens dans de nouveaux horizons et d'autres sociétés, d'autres économies.

V - III - THÈMES PRIORITAIRES DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE.

Les indications données à l'occasion de l'annonce de la réforme de la coopération internationale de 1998 et dans le cadre de sa mise en oeuvre sont très générales. Elles ressortent, pour l'essentiel, de ce qui vient d'être dit sur les "cibles" géographiques et les enjeux : priorité au développement, importance de la coopération culturelle, accompagnement des intérêts économiques de la France, le tout en proportions variables selon les partenaires.

Une analyse plus fine peut être proposée en ce qui concerne le ministère des Affaires Étrangères, à partir des documents de travail des administrations ou des orientations données par les ministres. Sur cette base, il conviendrait de distinguer des thèmes transversaux, présents dans la coopération avec tous les pays, indépendamment de leur situation géographique et économique, et des thèmes plus directement liés à l'aide au développement, concernant par conséquent un ensemble plus limité de pays.

Parmi les premiers, pour reprendre une typologie admise dans les services, se trouvent l'action audiovisuelle et les nouvelles technologies, d'une part, d'autre part la promotion de nos enseignements supérieurs et de notre recherche. On peut y associer le thème du soutien à la langue française. Dans un domaine un peu différent, la coopération administrative et juridique constitue un autre thème, déjà ancien, mais qui tend à se développer ⁵⁷, non seulement en raison de l'intérêt qu'y trouvent de nombreux partenaires, mais aussi parce qu'il constitue un vecteur important d'influence.

Parmi les seconds, on retrouve ceux qui sont actuellement admis comme prioritaires par la communauté internationale ⁵⁸ : le développement durable, l'éducation de base et la formation professionnelle, les soins de santé primaire ⁵⁹.

La distinction entre des thèmes transversaux et des thèmes plus ciblés permet de mieux comprendre que, dans certains domaines, la relation avec des enjeux de rayonnement ou de positionnement culturel ou économique constitue l'élément fort de mobilisation.

⁵⁶ Les autres étant l'annulation de la dette et l'aide alimentaire. La coopération culturelle, scientifique et technique vise effectivement l'ensemble du monde. L'assistance technique, l'annulation de la dette et l'aide alimentaire ne peuvent viser qu'à la marge les pays développés.

⁵⁷ cf p. ci-dessus, "Les services de coopération ministériels" et "Les experts".

⁵⁸ cf p. ci-dessus, "Les principaux thèmes de l'aide".

⁵⁹ Énumération succincte : l'expérience de la France et de la coopération française dans un certain nombre de pays en développement pourrait permettre d'affiner cette présentation excessivement schématique. On retiendra, néanmoins, que dans ce domaine, aujourd'hui plus que dans un passé relativement récent, la France s'inscrit dans un large consensus international.

TROISIÈME PARTIE :DES FORMES ADAPTÉES D'APPUI EN PERSONNEL DANS LES ACTIONS DE COOPÉRATION.

VI - LA PLACE DE L'EXPERTISE, DE LA FORMATION ET DE L'APPUI EN PERSONNEL DANS LA COOPÉRATION.

Pour analyser les orientations que l'on peut, aujourd'hui, proposer à la coopération dans le domaine de l'appui en expertise et en compétences, il convient de s'abstraire provisoirement de toute référence à la situation qui a été décrite dans la première partie du présent rapport. Quitte à utiliser des périphrases, il convient également d'éviter les termes de coopérants et d'assistants techniques, qui y renvoient trop fortement. En effet, si l'on parlait de zéro, on n'imaginerait pas de mettre en place un dispositif analogue au dispositif actuel. Il faut donc identifier les différents partenaires privilégiés de la coopération, préciser leurs besoins et leurs demandes, maintenant et dans les prochaines années, la nature des réponses que la coopération française peut et souhaite y apporter, et dans quelle mesure ces réponses impliquent une mobilisation d'acteurs individuels ou institutionnels. On devra, ensuite, identifier les capacités effectives de mobilisation dont dispose la France, et les acteurs sur lesquels peuvent s'appuyer les responsables de la coopération. La démarche se conclura naturellement par la description des caractéristiques des missions susceptibles d'être confiées à des personnels mis en appui d'actions de coopération, et la définition des profils de ces derniers. Cela conduira à traiter des problèmes de formation, de recrutement et de réinsertion. Il conviendra alors de revenir à la situation actuelle et d'examiner les problèmes de transition du dispositif existant vers un dispositif mieux adapté au contexte de la coopération des prochaines années.

Pour la clarté de l'exposé, on distinguera plusieurs types et finalités de coopération, en fonction de la demande des partenaires, du contexte international dans lequel elle se situe, et de la nature des programmes de coopération. Cette typologie ne doit pas être considérée comme dressant des frontières étanches : on verra, le moment venu, que les mêmes méthodes et les mêmes moyens, notamment en matière d'appui en personnel, sont susceptibles d'être utilisés dans chacune de ces catégories.

Les analyses qui suivent ne concernent que très marginalement les pays de l'Union Européenne, d'Amérique du Nord, du Japon : dans ce cadre, les dispositifs et les instruments de coopération ne paraissent pas devoir, sauf très rares exceptions, rentrer dans le champ de la présente mission.

VI - I - APPUIS À DES POLITIQUES PUBLIQUES : BESOINS, DEMANDES, ENJEUX.

VI - I - 1 - Les pays demandeurs d'un appui à des politiques publiques⁶⁰.

Mises à part les situations de crises d'une particulière gravité, qui appellent l'intervention directe de la communauté internationale dans la gestion de tel ou tel pays ⁶¹, le temps est passé de la participation des aides extérieures et de leurs coopérants à l'administration courante des États, y compris dans ses fonctions d'enseignement et de santé. Même si les "performances" des États concernés peuvent paraître médiocres, il est devenu irréaliste de penser qu'elles puissent être améliorées d'une façon durable par de telles méthodes d'assistance : "l'ingérence", même consentie par le pays qui en est l'objet, pose trop de problèmes et s'avère le plus souvent trop coûteuse pour ne pas rester l'exception de crise.

⁶⁰ Le terme général de "politiques publiques" doit être compris dans son acception la plus large : il inclut tout programme destiné à définir des priorités des politiques sociales et économiques, mais aussi les politiques sectorielles (enseignement, santé...), les politiques institutionnelles (décentralisation, privatisation, institutions monétaires, fiscalité...), la transformation ou la réhabilitation de filières de production. Il peut donc avoir une dimension culturelle aussi bien qu'économique ou sociale. Il n'implique pas, *a priori*, les activités de production.

⁶¹ cf. ci-dessous, le § VI - I - 1 - 3 - "Un cas particulier, les pays en crise ou en sortie de crise".

En revanche, le contexte actuel de mondialisation, dans un cadre d'économie libérale et de démocratisation des États et des sociétés, conduit un certain nombre de pays, et pas seulement ceux considérés jusqu'à une date récente comme "en voie de développement", à devoir s'adapter rapidement à des problématiques et à des politiques internes et externes auxquelles ils sont mal préparés. Les pressions internationales et surtout leurs besoins de financement les incitent à prendre un certain nombre de dispositions pour lesquelles ils doivent bénéficier d'expertise et de formation de leurs cadres à tous les niveaux.

A défaut d'une démarche spontanée, cela suppose un minimum d'adhésion de leur part aux finalités des évolutions jugées utiles pour leur insertion dans l'économie globale et pour leur adaptation à des règles du jeu politique, parfois éloignées de leur histoire, de leurs traditions, voire de leur organisation sociale actuelle, faute de quoi l'appui qui leur est consenti est voué à l'insuccès. Cela suppose en contrepartie que l'aide qui leur est apportée prenne en compte leurs difficultés conjoncturelles et structurelles d'adaptation, leur capacité de mettre au point des solutions originales, éventuellement fort différentes du modèle qui leur est proposé. En d'autres termes, la coopération ne peut se concevoir qu'à travers un partenariat dans lequel, même si l'un des partenaires apporte plus que l'autre, la négociation des termes de ce partenariat se fait de façon équilibrée. Cette approche n'a rien de nouveau : elle a toujours été proclamée comme étant le fondement même de la coopération tournée vers le développement ; dans la réalité, force est de constater qu'elle n'a été que très imparfaitement mise en oeuvre. Les "bailleurs de fond" ont trop voulu imposer leurs modèles, et trop vite, et les bénéficiaires de l'aide ont trop privilégié les résultats immédiats "sonnants et trébuchants" à n'importe quel prix, au détriment d'une véritable négociation appuyée sur une réflexion autonome : cela explique sans doute le bilan pour le moins mitigé de quatre à cinq décennies d'aide publique au développement, du moins dans les régions du monde les plus défavorisées. Certains pays ont mieux su mobiliser leurs propres capacités dans les négociations de partenariat, ou peser d'un poids plus lourd en raison de leur niveau économique ou de leur taille, mais en période de crise, il leur arrive de se retrouver, vis-à-vis de la communauté internationale et des institutions multilatérales, dans une situation de dépendance proche de celle des pays moins favorisés.

On peut conclure de ces considérations que le besoin premier des pays partenaires dans une coopération où ils demandent plus qu'ils n'offrent est d'obtenir les moyens de pallier leurs insuffisances, notamment dans le domaine de l'expertise et de la compétence. Si l'on veut tenir compte de l'expérience passée, il convient que l'aide en expertise et en personnels compétents, consentie à cet effet, fasse l'objet d'une définition très précise, qu'il lui soit donné des termes de référence explicites, circonstanciés, limités dans le temps et soumis à évaluation, le tout clairement contenu dans un véritable contrat. Il en va de même des autres instruments de la coopération : la notion de partenariat, réaffirmée à l'occasion de la réforme de 1998, implique clairement la nécessité pour les partenaires de prendre des engagements explicites et crédibles sur les objectifs et les modalités de leur coopération.

L'une des finalités premières de la coopération est donc d'aider le partenaire à mieux organiser les conditions de base de son développement économique et social, et pour cela, à renforcer les capacités de l'Etat dans les domaines que personne ne lui conteste : assurer le droit, définir et arbitrer les "règles du jeu", offrir un cadre constitutionnel, législatif et réglementaire au développement de l'ensemble de la société civile (collectivités décentralisées, milieu associatif, entreprises et organisations socioprofessionnelles), maintenir la sécurité, la paix sociale et un degré minimum d'équité, gérer directement ou par opérateurs interposés les grands services publics, au premier rang desquels les infrastructures de base, l'éducation et la santé. C'est certainement le domaine privilégié des appuis en expertise et en compétences, mis à la disposition d'un projet convenu, d'accord parties, entre les partenaires.

En effet, les pays bénéficiaires de programmes ou de projets de coopération ne disposent pas forcément des ressources humaines nécessaires à la bonne gestion et à la prise en charge de ces programmes ou projets. Pour un nombre important de ceux-ci, la fourniture de ces ressources humaines est l'élément essentiel de l'aide demandée par les bénéficiaires ou proposée par les "bailleurs de fonds". Cela est particulièrement vrai dans tous les projets d'appui à des réformes de législations, de structures

administratives, judiciaires ou techniques, qui constituent une grande part de l'aide accordée, et sont souvent une de ses conditions majeures.

Les pays concernés, bénéficiaires de programmes bilatéraux ou multilatéraux d'appui à des politiques publiques sont, selon les priorités décroissantes définies dans le cadre de la réforme de la coopération :

- des pays de la Zone de Solidarité Prioritaire ou susceptibles de leur être assimilés (autres pays ACP),
- des pays méditerranéens n'appartenant pas à la ZSP ni à l'Union Européenne,
- des pays candidats à l'Union Européenne et d'autres pays d'Europe centrale et orientale, dits "en transition",
- des organisations régionales auxquelles appartiennent ces pays,
- éventuellement, des pays dits "émergents" ou "intermédiaires".

VI - I - 2 - Les pays et les organisations qui apportent des appuis à des politiques publiques.

Les appuis à la mise en place et à la mise en oeuvre de politiques publiques ne se décident pratiquement plus dans un cadre strictement bilatéral. La plupart des politiques pour lesquelles certains pays font appel à un appui extérieur sont orientées, suggérées, négociées et parfois imposées, à travers des mécanismes internationaux, multilatéraux ou régionaux. Les coopérations bilatérales inscrivent leurs interventions dans ces cadres, soit en prenant à leur charge tel ou tel élément d'action, soit en y apportant leurs contributions, soit, enfin, en proposant leurs capacités d'expertise aux bailleurs de fonds internationaux : tables rondes du PNUD, groupes consultatifs de la Banque Mondiale, accords pré-adhésion entre l'Europe et des pays candidats...

C'est donc, de plus en plus, au sein de partenariats multiples que se dérouleront à l'avenir un certain nombre d'opérations de coopération : c'est déjà le cas pour la coopération avec les pays candidats à l'adhésion à l'Union Européenne, de façon très formalisée⁶² ; c'est également le cas, bien que de façon beaucoup moins organisée, dans le cadre d'un certain nombre de programmes d'ajustement structurel, où un partage des domaines ou des modalités d'intervention s'effectue de fait⁶³.

Les financements des programmes d'appui à des politiques publiques concernent assez peu les réalisations physiques, encore moins les investissements productifs. Ils reposent principalement sur l'ingénierie, l'expertise, la mise à disposition de compétences et des transferts des dites compétences, sans lesquels ils n'ont guère de chances d'aboutir à des résultats pérennes. Les pays capables de proposer, sous quelque forme que ce soit, cette expertise, en même temps que la formation qui doit l'accompagner, sont susceptibles de jouer, à court terme, un rôle déterminant dans le succès de ce type de coopération et, à long terme, de s'assurer des relations durables avec les bénéficiaires de l'appui consenti. De ce point de vue, la coopération, telle qu'elle se profile, sera moins que par le passé une affaire strictement bilatérale : elle impliquera plus de relations triangulaires. Elle sera aussi plus exigeante dans la définition des objectifs et des résultats à atteindre, elle comprendra des obligations de résultats, qui engageront toutes les parties en présence.

Les coopérations bilatérales continueront à poursuivre, à l'intérieur d'un cadre tracé au niveau international, multilatéral ou régional, des objectifs qui leur seront propres. Les exigences quant aux résultats pourront être adaptées à ce contexte particulier, elles n'en resteront pas moins présentes.

⁶² Par exemple, avec la mise en place des jumelages institutionnels entre administrations des États membres de l'Union Européenne et des PECO candidats à l'adhésion.

⁶³ Des programmes d'appui à l'administration financière et économique (PAAFIE), impliquant une importante expertise et des transferts de compétence, constituent la contribution française à des accords conclus entre le FMI ou la Banque Mondiale et des États africains. Sauf erreur, s'ils rentrent dans la logique des programmes arrêtés, ils ne font pas l'objet d'accords formels entre les différents partenaires en présence, notamment en ce qui concerne les objectifs et les "performances", et ils ne sont pas soumis à évaluations conjointes.

VI - I - 3 - Un cas particulier : les pays en crise ou en sortie de crise.

Lorsque tout ou partie de la communauté internationale se substitue à des structures étatiques gravement défaillantes dans un pays en crise ou en voie de sortie de crise, le contexte de la coopération internationale prend un aspect particulier : les aides humanitaires d'urgence, outre qu'elles peuvent s'avérer devoir être durables, sont nécessairement massives et gérées sans ce qui subsiste des autorités locales, ou malgré elles ; mais la communauté internationale peut également prendre en charge l'administration sous tous ses aspects, pour une certaine durée, et se voir conduite à préparer en profondeur la relève locale, lorsque les conditions pour ce faire seront réunies.

Par certains côtés, cette situation peut se traduire par la présence de conseillers étrangers, mais aussi de personnels effectivement en charge, au jour le jour, de la gestion administrative, judiciaire, technique etc., qui relève normalement de la souveraineté du pays en crise. On se trouve alors dans une situation assez proche de celle des coopérants français du début des années soixante dans les pays d'Afrique ayant récemment accédé à l'indépendance.

La question se pose alors, pour les pays qui participent à l'intervention internationale, de savoir comment mobiliser leurs experts dans ce cadre exceptionnel. Le personnel permanent des institutions internationales ne peut assurer à lui seul les missions d'assistance, et doit recourir à l'appui, parfois de longue durée, des États participants.

Sous cette réserve qu'il s'agit alors de circonstances tout à fait particulières, les missions des personnels mobilisés ne sont pas fondamentalement différentes de celles qui peuvent leur être confiées dans le cadre général des appuis à des politiques publiques, ci-dessus évoqué.

VI - II - COOPÉRATION CULTURELLE, COOPÉRATION SCIENTIFIQUE.

On entend ces termes dans leur acception classique. De ce point de vue, ils recourent très exactement la notion de “thèmes” transversaux de coopération que l'on a mentionnés ci-dessus ⁶⁴, qui sont indépendants de la situation économique et géographique des pays partenaires : action audiovisuelle, nouvelles technologies, promotion des enseignements supérieurs et de la recherche française, soutien à la langue française. On rappellera cependant que, lorsque la coopération dans ces domaines concerne des pays dans lesquels la France apporte également un fort appui aux politiques publiques, il n'y a pas de barrière étanche : la coopération scientifique ou dans le domaine de la formation, par exemple dans certains pays de la ZSP, relève plus souvent de l'aide au développement ou à la “transition” que des relations culturelles traditionnelles.

Les demandes et les offres des partenaires, comme celles de la France, sont plus autonomes par rapport au contexte international que dans le cas précédent : les enjeux des uns et des autres sont plus directement inspirés par des considérations d'influence et de rayonnement, dont les préoccupations économiques ne sont pas absentes. En d'autres termes, la notion de solidarité est moins présente, et plus présente la notion d'échange.

Il en résulte que les acteurs de ce type de coopération restent plus souvent dans des structures françaises ou mixtes, et sont moins souvent “mis à disposition” d'un partenaire étranger. Dans ce dernier cas, leur mise à disposition se fait dans le cadre de projets bien identifiés. C'est sans doute ce qui explique le petit nombre de coopérants, au sens de la loi de 1972, relevant de l'ancienne DGCRST du ministère des Affaires Étrangères ⁶⁵.

⁶⁴ cf. § V - III - “Thèmes prioritaires de la coopération française”.

⁶⁵ En dehors des pays du Maghreb, où subsistent des “reliques” d'une ancienne coopération, décrite dans la première partie du présent rapport, les seuls effectifs significatifs (quelques dizaines) de coopérants mis à disposition d'États étrangers - y compris aux États-Unis - sont effectivement affectés sur des projets socio-culturels ou éducatifs liés à la langue ou à la civilisation française.

On ne voit pas de raison majeure pour que cet état de choses évolue sensiblement dans les prochaines années, et ce n'est pas dans ce domaine que des besoins nouveaux d'acteurs de la coopération se manifesteront.

VI - III - L'ACCOMPAGNEMENT DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT ⁶⁶.

Par définition, les projets de développement doivent inclure, dans leur financement comme dans leur réalisation, l'apport en compétences, en expertise et en savoir-faire nécessaires à leur conception, leur réalisation et à leur mise en oeuvre. En principe, également, ces éléments doivent être garantis et fournis par le maître d'ouvrage et le maître d'oeuvre. En d'autres termes, il n'appartient pas à une aide extérieure de se substituer dans ce domaine, directement, aux opérateurs. La seule intervention raisonnable de sa part consiste à participer au financement de l'ensemble du projet, dans tous ses éléments, y compris, si nécessaire, la "main d'oeuvre". La Coopération française a commis, dans le passé, de regrettables erreurs, en prenant directement à sa charge, et sous sa responsabilité, l'élément "expatrié" de cette main d'oeuvre ⁶⁷.

VII - UN NOUVEL INSTRUMENT DE COOPÉRATION ⁶⁸.

VII - I - LA VOLONTÉ POLITIQUE DE CRÉER L'INSTRUMENT.

Dans l'hypothèse où il faudrait, aujourd'hui, bâtir *ex nihilo* un instrument de coopération, fondé sur la mobilisation de personnels compétents et experts dans un certain nombre de domaines, disponibles et préparés aux missions de coopération, dans des contextes variables et susceptibles d'évoluer rapidement, il conviendrait de remplir un certain nombre de conditions. La première d'entre elles est de nature politique : la France s'est distinguée, pendant quatre décennies, de l'ensemble des bailleurs de fonds, en ce qu'elle a su mobiliser de nombreux coopérants pour accompagner sa politique de coopération et permettre aux partenaires d'en tirer un certain nombre d'avantages. Comme on l'a vu, cet instrument est maintenant daté, et ne peut être durablement prolongé.

Même si la nature des missions de coopération de la prochaine décennie différera sensiblement de ce qu'elle était depuis 1960, la France s'est acquise une expérience certaine et une tradition qui lui est propre. Cette expérience montre que cet instrument contribue, lorsqu'il est bien employé, à une influence réelle, mais aussi qu'il assure, au bénéfice des partenaires, des transferts de savoir et de savoir-faire qui peut leur permettre de mieux s'approprier les acquis des actions de coopération et de les pérenniser. Ce

⁶⁶ Les "projets de développement" ne concernent pas seulement les "pays en développement" : ils sont compris, ici, comme des projets financés, en totalité ou en partie, par l'aide publique extérieure ; ils ne rentrent pas dans le champ normal de l'investissement privé aux conditions des marchés financiers et de capitaux ; ils sont destinés à des réalisations dans le secteur productif, dans celui des services publics marchands, pour lesquelles l'obtention de subventions ou de conditions de crédit plus favorables que le marché est utile ou nécessaire pour compenser, et lever à terme, des handicaps particuliers ; ils sont également destinés à aider les États et les collectivités à réaliser les infrastructures et équipements collectifs qui relèvent de leur domaine de responsabilité.

⁶⁷ cf. ci-dessus § II - II - 3 - "L'appui à des projets de développement" et, III - IV - 1 - "Les sociétés d'intervention et les bureaux d'études".

⁶⁸ Les propositions et recommandations qui suivent ne sont pas toutes originales, tant s'en faut. Aux adaptations près, correspondant aux objectifs fixés à la présente mission, on les retrouvera dans différents rapports ou documents dont les plus anciens remontent à la fin des années quatre-vingts. On citera, en particulier : "L'assistance technique française (1960-2000)" la Documentation Française, 1994 ; "Aide au développement et coopération française", J. Nemo, in "Afrique contemporaine" n° 165 ; "Projet de proposition au Premier Ministre pour le développement de la coopération institutionnelle internationale", 1997, rapport du groupe interministériel restreint pour le développement de la coopération administrative internationale (C. Cornuau, rapporteur) ; "Rapport d'enquête sur l'organisation de la coopération administrative internationale du Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie", 1999 (B. Schneider et F. Bersani, rapporteurs).

qui revient à dire que, sous certaines conditions sur lesquelles on reviendra, l'accompagnement des programmes et des projets de coopération par un personnel compétent et disponible peut avoir un effet de levier considérable.

L'assistance technique créée dans les années soixante n'a pu voir le jour qu'à travers l'expression d'une volonté politique forte et la mise en place de dispositifs permettant de la traduire concrètement. De même paraît-il nécessaire que la réorientation de l'instrument s'appuie sur la manifestation d'une volonté politique renouvelée et redéfinie. À défaut, l'instrument actuel est destiné à disparaître dans des délais assez brefs ; des “retouches à la marge” ne sont pas suffisantes pour l'adapter au contexte actuel de la coopération.

La présentation politique du nouvel instrument est du reste indispensable pour compléter la réforme de la coopération internationale de 1998 : on a déjà rappelé que celle-ci était restée pratiquement muette quant à l'instrument “assistance technique”, alors même que ce dernier constituait l'une des caractéristiques les plus marquées et les plus visibles de l'ancienne coopération. Cette présentation politique est d'autant plus indispensable qu'elle devra s'accompagner, selon toute vraisemblance, d'une nouvelle législation, à tout le moins d'une refonte des textes réglementaires. Indispensable, enfin, parce que le nouvel instrument devrait impliquer des personnes disposées à remplir des missions de coopération, mais encore les institutions auxquelles elles appartiennent.

VII - II - LES CARACTÉRISTIQUES DE L'INSTRUMENT.

VII - II - 1 - Les finalités.

L'instrument à créer doit permettre :

- de mobiliser des personnels appelés à effectuer des missions de coopération destinées à apporter un appui à des politiques publiques, qui relèvent de la coopération étatique (ce qui ne veut pas dire que l'État doit en être le seul acteur) ou internationale ;
- de créer et d'entretenir un vivier de recrutement, d'assurer, en tant que de besoin, une formation adaptée aux missions à remplir ; de préparer et d'accompagner la réinsertion à l'issue de la mission ;
- d'associer les administrations, collectivités locales et autres organismes ou entreprises auxquels ils appartiennent, aux missions dont ils sont chargés, éventuellement de leur en confier la responsabilité ;
- de donner la capacité aux administrations, aux collectivités territoriales, plus généralement aux organismes publics ou privés susceptibles d'y concourir, de participer à des actions de coopération pour lesquelles des bailleurs de fonds recourent à des opérateurs, de gré à gré ou après mise en compétition ;
- d'apporter un appui aux administrations, aux collectivités locales, plus généralement aux organismes menant des actions de coopération dans leur domaine de compétence, en vue de leur faciliter le recrutement des experts nécessaires à leurs actions ;
- de permettre la mise à disposition ⁶⁹ des personnels concernés auprès d'organismes internationaux, multilatéraux, régionaux et d'États étrangers, dans le cadre de projets de coopération et pour contribuer à leur mise en oeuvre, ou pour leur apporter une expertise ;
- de permettre le recours à des personnels de nationalités autres que française ou de l'Union Européenne ;

⁶⁹ Les termes “mise à disposition” ne s'entendent pas, ici, dans leur sens administratif français, qui implique la “gratuité” pour l'administration ou l'organisme bénéficiaire : en principe, les organismes ou États partenaires supportent tout ou partie du coût des personnels ainsi “mis à leur disposition”.

- de pouvoir être étendu, en tant que de besoin, au domaine culturel et scientifique.

Cet instrument ne doit pas avoir vocation à se substituer au secteur concurrentiel, lorsque les prestations d'expertise, d'ingénierie et de conseil en relèvent sans conteste. Néanmoins, il doit pouvoir être soumis à compétition et y être préparé, lorsque les prestations attendues n'en relèvent pas, dans la mesure où, même dans le secteur public, des opérateurs variés sont susceptibles de proposer des offres concurrentes : c'est déjà le cas de projets de coopération au niveau de l'Europe, cela pourrait l'être, tout aussi bien, au niveau français.

Dans la mesure où il est soumis à compétition, il doit pouvoir également répondre à des obligations de résultats. En d'autres termes, il ne devrait être actionné que dans le cadre de projets aux objectifs bien définis, à atteindre dans une limite de temps fixée à l'avance, sur la base de critères évaluables, et comportant des engagements dans ce sens de la part de tous les partenaires ⁷⁰.

VII - II - 2 - Caractéristiques d'emploi des personnels appelés à participer à des projets de coopération.

La grande majorité des pays partenaires disposent dorénavant dans la plupart des domaines de cadres suffisamment formés pour qu'il ne soit plus nécessaire de s'y substituer ; lorsque ce n'est pas exactement le cas, le contexte des relations entre Etats indépendants doit décourager de le proposer. Comme on l'a vu précédemment, les besoins et, de plus en plus, les demandes portent maintenant essentiellement sur un renfort temporaire dans des domaines pour lesquels les partenaires ne disposent ni des traditions, ni des compétences, ni de l'expérience suffisantes. Il faudra donc pour l'essentiel avoir recours à des personnels confirmés sur le plan professionnel, mobilisables pendant des périodes extrêmement variables, de l'ordre de quelques semaines à quelques années ; la période consacrée à des missions de coopération ne peut être qu'une étape momentanée d'un parcours de carrière qui doit relever pour l'essentiel du milieu professionnel d'origine.

Il n'y a plus de raison majeure de limiter les recrutements nécessaires aux seuls citoyens français ou d'un autre pays membre de l'Union Européenne, dès lors que les compétences requises peuvent être trouvées ailleurs.

Mais la plupart des projets de coopération, dès lors qu'ils ne reposent plus, par principe, sur une présence massive et durable d'effectifs nombreux, devront pouvoir mobiliser de façon flexible et modulée des équipes dont certains membres auront à séjourner à l'étranger pendant toute la durée du projet, alors que d'autres, y compris, éventuellement, le principal responsable de l'équipe, ne devront s'y rendre que pour des missions temporaires d'expertise, d'évaluation ou de conseil.

Même s'il doit subsister longtemps de grandes différences entre les pays partenaires de la coopération internationale, "en voie de développement", "émergents" ou "en transition", il paraît probable que leurs besoins en appui d'expertise ou de conseil, ainsi qu'en transferts de compétences et de savoir-faire, seront relativement homogènes. Les personnels en coopération des prochaines années devront donc pouvoir s'adapter à des contextes variables et y adapter les modalités de leur expertise.

Un principe fort de la coopération ancienne restera d'actualité, dans les projets de coopération de l'avenir, sous une nouvelle forme, cependant : les personnels appelés à y participer ne sont pas des personnels du gouvernement français chargés de mettre en oeuvre des projets français, mais des personnels mis à la disposition de projets de coopération dont la responsabilité est, au minimum, partagée entre l'Etat bénéficiaire (ou un organisme, collectivité ou autre de cet Etat), et un ou plusieurs bailleurs de fonds.

En résumé, les personnels appelés à participer à des projets de coopération auront à accomplir leurs missions dans le contexte suivant :

⁷⁰ Ce qui revient à dire, *a contrario*, qu'il est intrinsèquement différent de l'ancien système d'assistance technique, du moins tel qu'il a été pratiqué dans les pays du "champ".

- des missions limitées dans le temps, dont les objectifs sont clairement définis par les différents partenaires, tout comme les engagements qu'ils prennent en conséquence, auxquels correspondent des obligations de résultat ;
- des missions qui font appel à des personnels déjà confirmés dans leur métier ;
- des missions qui impliquent souvent des équipes sur place, et des appuis institutionnels à partir de la France ;
- des missions de durée éminemment variables ;
- des missions qui ne peuvent constituer, de façon générale, qu'un moment de la carrière.

VII - II - 3 - Les acteurs institutionnels ou les opérateurs.

VII - II - 3 - 1 - Déléguer les actions de coopération.

Les missions de coopération, telles qu'elles se dessinent à travers les analyses du présent rapport, reposent, en grande partie, sur la mobilisation de personnes. Elles devraient également reposer largement sur les appuis que celles-ci peuvent trouver, pour accomplir leurs missions, auprès des institutions ou des organismes auxquels, éventuellement, elles appartiennent.

En dressant l'état des lieux de l'assistance technique, on a souligné un certain désintérêt des grandes administrations centrales pour les actions de coopération des personnels issus de leurs rangs et détachés au ministère de la Coopération. On a également relevé le souci de certaines d'entre elles de se doter d'instruments propres de coopération ⁷¹. On a, d'autre part, constaté que les ministères en charge de la coopération n'avaient pas été en mesure de mobiliser, autant qu'il eût été souhaitable, les collectivités territoriales, les entreprises et les établissements publics et autres opérateurs potentiels, dans des actions de coopération ⁷².

À l'avenir, il paraît indispensable d'impliquer plus étroitement des administrations déconcentrées, des collectivités territoriales, des universités, des établissements publics ou autonomes, voire des associations ou des entreprises du secteur privé, dans la responsabilité de conduire certaines actions de coopération : outre qu'ils peuvent y trouver un intérêt propre, ils sont susceptibles de développer des partenariats difficilement accessibles à la coopération d'État à État, et de mobiliser des personnels adaptés à la nature et au contenu des projets. C'est, par exemple, le sens de la coopération qui se développe au niveau européen avec les jumelages institutionnels.

On pourrait même imaginer que ces différents acteurs ne se contentent pas de répondre à des "appels d'offres", mais que la possibilité leur soit donnée de répondre à "des appels à propositions", propositions évidemment cadrées en fonction du type d'actions que souhaite encourager le gouvernement et de ses priorités géographiques.

VII - II - 3 - 2 - Les mesures d'accompagnement à la délégation ⁷³.

La plupart des acteurs ou opérateurs sus-mentionnés ne disposent pas des moyens nécessaires à des actions significatives de coopération. Dans la mesure où le gouvernement estime souhaitable de déléguer, plus qu'il ne le fait actuellement, une partie de la coopération aux acteurs ou opérateurs que l'on vient d'évoquer, il doit pouvoir, outre l'attribution de crédits, user de moyens incitatifs de nature à les encourager à s'impliquer.

⁷¹ cf. ci-dessus, § III - I - Les services de coopération ministériels.

⁷² cf. ci-dessus, § III - IV - Et tous les autres acteurs.

⁷³ Une analyse plus systématique de ces mesures d'accompagnement figure en annexe au présent rapport. On se contentera ici d'illustrer par l'exemple ce qu'elles peuvent être.

Le ministère de la Coopération avait tenté, à partir de la fin des années quatre-vingts, de développer des accords inter-universitaires. Ils étaient censés constituer une alternative crédible à la “déflation” de l’assistance technique et responsabiliser les universités françaises. L’expérience n’a pas réellement réussi : les présidents d’université n’avaient pas les moyens de compenser, au sein de leur université, le temps consacré par leurs enseignants dans le cadre des délégations d’enseignement qui constituaient l’un des éléments essentiels des accords. Il est également possible que ces derniers n’aient pas été suffisamment précis dans leurs objectifs et dans la définition des moyens nécessaires pour y parvenir.

À l’avenir, on pourrait pallier le premier obstacle en accordant à l’université concernée par un programme de coopération inter-universitaire, un ou plusieurs postes budgétaires destinés à compenser le temps consacré aux actions de coopération, notamment aux délégations d’enseignement, et qui seraient restitués à l’échéance de l’accord. Ce mécanisme pourrait, du reste, être étendu à d’autres opérateurs ou acteurs publics de la coopération, en leur donnant les moyens de compenser les “hommes/mois” qu’ils consacrent à leur projet.

Une autre expérience du ministère de la Coopération peut donner l’exemple de difficultés qu’il serait important de pouvoir surmonter : la tentative de “sous-traiter” une opération de restructuration et de modernisation d’un service de Travaux Publics africain à une direction départementale de l’équipement française. L’affaire n’a pu être menée à son terme pour plusieurs raisons, dont la moindre n’a pas été l’impossibilité pour la DDE en question de se voir imputer les crédits dégagés par le ministère pour financer l’opération. Là encore, un assouplissement des règles budgétaires devrait permettre, à l’avenir, de contourner ce genre d’obstacle et de mieux mobiliser des acteurs disposant de la compétence technique, de l’expertise et des personnels nécessaires à leurs partenaires étrangers. En d’autres termes, dans ce cas particulier, il s’agit de développer, dans le cadre de la coopération bilatérale française, l’instrument du jumelage évoqué ci-dessus ⁷⁴.

VII - III - LA MOBILISATION ET LA GESTION DES PERSONNELS APPELÉS À PARTICIPER À DES PROJETS DE COOPÉRATION.

VII - III - 1 - La constitution d’un “vivier”.

Dès lors que “l’assistance technique” n’est plus un “métier”, et que les missions de coopération seront rarement de longue durée, il faut, à la fois, compenser l’absence certaine de l’expérience que confère une longue pratique et l’absence probable de préparation aux problématiques propres aux partenaires, susciter l’intérêt nécessaire pour encourager d’éventuels candidats qui n’ont pas de raison particulière d’inscrire dans leur parcours professionnel une expérience de coopération.

Pour mobiliser les compétences, il faut pouvoir les identifier, les intéresser, et les préparer. Il paraît indispensable de reconstituer, en France, une capacité d’information, de formation et de sensibilisation aux problèmes posés par l’évolution de pays de niveaux de développement variés, mais qui ont comme caractéristique commune de devoir s’adapter au cadre de l’économie mondiale, construire des institutions démocratiques, moderniser et ouvrir leurs économies, s’intégrer dans des ensembles régionaux et internationaux et qui ont des difficultés à le faire sans appui de la communauté internationale. Des réflexions sont menées depuis plusieurs années, qui portent sur la création d’un “institut de formation de haut niveau sur le développement”, ou sur des formules voisines. Quelle que soit la formule qui sera retenue, il est indispensable de pouvoir disposer d’un organisme d’information et de formation, largement ouvert à des personnes déjà actives et responsables dans la vie professionnelle ⁷⁵.

⁷⁴ Les jumelages institutionnels entre administrations sont actuellement mis en place par l’Union Européenne pour aider les pays candidats à l’adhésion. Actuellement, la France participe à 46 de ces jumelages sur un total de 112.

⁷⁵ On trouvera en annexe une note sommaire sur les projets récents dans ce domaine.

Cet organisme sera en particulier fort utile pour la constitution d'un "vivier" de personnes susceptibles de mener une ou plusieurs missions d'assistance technique à un moment ou à un autre de leur carrière et qui pourront être plus facilement identifiées le moment venu. En outre, ce "vivier" ne sera jamais mobilisé dans sa totalité, mais il constituera un bon moyen d'entretenir et de développer une réflexion dans une opinion publique "éclairée", au niveau des cadres supérieurs (ou destinés à le devenir) de l'administration, des universités, des établissements publics, des collectivités territoriales et des secteurs privé et associatif.

À un autre niveau, la constitution d'un "vivier" passe par d'autres démarches, en particulier un recours, plus systématique que par le passé, de la part des ministères concernés, à l'appel d'offres ou à propositions en direction d'administrations, de structures décentralisées, de sociétés de consultants etc. Cela rejoint une recommandation déjà exprimée, pour d'autres raisons ⁷⁶. L'appel à concurrence permet l'identification d'acteurs potentiels, aussi bien institutionnels qu'individuels ; il évite les situations de monopole dont ont trop souvent bénéficié, dans le passé, des organismes, voire des personnes, monopole qui ne permet pas véritablement la création d'un "vivier-fichier" de qualité.

VII - III - 2 - La mobilisation.

Il convient de privilégier, chaque fois que cela est possible, la mobilisation des personnes à travers les opérateurs ou les acteurs institutionnels chargés de mener des actions de coopération, qui en sont alors les employeurs. On a évoqué, plus haut ⁷⁷, des exemples de mesures susceptibles d'encourager cette approche. On y reviendra dans le cadre des mesures législatives et réglementaires qu'il paraît souhaitable de prendre.

Il y a également lieu d'encourager des formules nouvelles, assurant un "portage" à des personnes qui souhaitent poursuivre, dans la durée et à titre personnel, des activités de consultance et d'expertise : ces formules existent déjà dans certains secteurs économiques, en France ; elles se substituent avantageusement à l'intérim ou à l'intermittence, dans les cas où l'offre d'emploi est forte, mais ne se porte pas vers des emplois permanents ⁷⁸. Dans le domaine de l'expertise internationale et des missions de quelques semaines à quelques mois, le "marché" de la coopération française peut s'ajouter à celui, déjà fort actif, des organisations internationales et en tirer un certain profit.

L'appel à des opérateurs ou à des experts indépendants ou organisés dans le cadre de bureaux d'études ou des sociétés de portage que l'on vient d'évoquer ne peut couvrir tous les besoins en expertise, encore moins pour des missions de longue durée. Il n'est pas sûr, d'autre part, que les opérateurs et organismes concernés disposent de tous les moyens nécessaires pour mobiliser les personnels qui leur seraient nécessaires, dans la mesure où leurs missions seraient de durée limitée et non permanentes.

Jusqu'en 1998 et dans l'actuelle période de transition, après la réforme de la coopération internationale, le problème était et est encore résolu du fait même de l'héritage "assistance technique". Comme cet héritage n'est plus adapté au contexte actuel et futur de la coopération, il convient de s'interroger sur le type de dispositif appelé à s'y substituer. Ce dernier doit, notamment, favoriser la mobilisation et le recrutement, mais aussi le suivi des projets auxquels est lié ce recrutement, leur appui logistique et la réinsertion des personnels arrivés en fin de mission. On entre alors dans le domaine de la gestion.

VII - III - 3 - La gestion.

Il n'est pas possible de faire des prévisions rigoureuses et étayées sur les effectifs qui devront être mobilisés, à l'avenir, dans des missions de coopération. La première incertitude repose sur la nature, l'importance et le nombre des projets de coopération bilatérale qui seront proposés par les partenaires, ou qui leur seront suggérés par la coopération française. Une deuxième incertitude provient de

⁷⁶ cf. ci-dessus, VII - II - 3 - Les acteurs institutionnels ou les opérateurs.

⁷⁷ cf. ci-dessus, VII - II - 3 - Les acteurs institutionnels ou les opérateurs ; voir également en annexe.

⁷⁸ Le portage salarial se développe en France depuis deux ou trois ans, il concernerait environ 15.000 cadres.

l'ignorance dans laquelle on se trouvera, de façon régulière, sur les capacités des administrations et des autres acteurs potentiels de la coopération de l'emporter dans la compétition pour la mise en oeuvre de projets financés au niveau international, multilatéral ou européen. La troisième incertitude, et ce n'est pas la moindre, dépend de la variété prévisible des durées de mission pour un même projet de coopération.

Ce n'est donc plus en termes d'effectifs quasiment budgétaires ⁷⁹ qu'il faut dorénavant raisonner, mais en termes de volume (en hommes/mois, par exemple) et de moyens intégrés (la logistique nécessaire aux experts, les moyens d'accompagnement consentis aux partenaires). Cela dit, si la France se donne une politique ambitieuse de mobilisation d'expertise et de compétences au service de sa coopération, dans son intérêt propre et dans celui de ses partenaires, on peut penser que les missions de longue durée (plus de six mois à quatre ans) concerneront, en permanence, plusieurs centaines de personnes ⁸⁰. Quant aux missions inférieures à six mois, elles devraient être au moins égales, et probablement supérieures, en équivalents hommes/mois, c'est à dire mobiliser pour des périodes limitées un nombre sensiblement plus élevé de personnes.

D'autre part, la source de financement de ce dispositif ne devrait plus être exclusivement le budget du ministère des Affaires Étrangères : cela est clair pour les missions financées par l'Europe, cela pourrait l'être pour des prestations consenties à d'autres bailleurs de fonds, y compris français.

La gestion d'un tel dispositif pose des problèmes difficiles, en raison d'une certaine complexité des modalités des missions de coopération (durée, constitution d'équipes dont l'implication est variable), de la diversification des financements, questions relatives à la disponibilité des personnels concernés, à la capacité de leurs employeurs à les libérer temporairement et à les réintégrer, questions relatives à l'embauche et à la réinsertion des personnels recrutés sur le "marché du travail" etc.

Bien qu'elle se soit toujours refusée à créer une véritable agence de développement ou de coopération, la France a cependant recouru, de fait, à des formules qui n'en étaient pas très éloignées, mais de façon marginale et inadaptée, handicapée par la pesanteur du système d'assistance technique issu des décrets de 1961 et de la loi de 1972 ⁸¹.

Le moment est venu de repenser, au fond, la question de savoir si une gestion directe, par une administration, dans un cadre réglementaire et administratif, d'un instrument de coopération, centré sur la mobilisation de personnels et d'institutions appelés à participer à des actions et à des projets de coopération, constitue, aujourd'hui, la réponse adaptée aux enjeux et au contexte de la coopération internationale, à la diversité des acteurs et des opérateurs susceptibles de contribuer à la mise en oeuvre de la coopération française et internationale, et à la variété des missions.

Un premier élément de réponse a été donné, ci-dessus, lorsque l'on a recommandé de "sous-traiter", autant que possible, les projets de coopération. Pour ce qui ne peut pas être sous-traité, il paraît nécessaire, dorénavant, de confier à une ou plusieurs structures autres que l'administration la gestion de l'instrument "appui en personnel dans les actions de coopération". On a constaté que les administrations qui souhaitaient mener des actions de coopération avaient été conduites à créer des instruments particuliers, en raison même de contraintes administratives ⁸². La tentation pourrait être grande de les multiplier, ou de développer ceux qui existent. Il serait alors utile de s'assurer de l'opportunité et de la

⁷⁹ On notera que, bien que figurant dans le Titre IV du budget du ministère de la Coopération, les crédits de l'assistance technique ont, de fait, été gérés comme s'il s'agissait de crédits de personnel : cela a contribué à la rigidité du système, les responsables de la coopération n'étant pas encouragés à proposer d'autres utilisations de leurs crédits en contrepartie d'une réduction de l'assistance technique. C'est en ce sens que la "déflation" a été subie, et non pas pilotée.

⁸⁰ Il ne paraît pas absurde, même si c'est intuitif, de penser que l'ordre de grandeur ne devrait pas descendre en dessous du millier, toutes régions du monde et tous partenaires confondus.

⁸¹ cf. les analyses du § II - IV - Un bilan, et chapitre IV L'état des lieux : l'assistance technique, instrument de coopération daté.

⁸² cf. ci-dessus, § III - I - Les services de coopération ministériels.

faisabilité de structures communes, impliquant les différents acteurs, y compris les collectivités territoriales, les universités, le secteur privé et le secteur associatif.

Le problème n'est pas, à ce stade, de proposer la création d'une agence de coopération⁸³ : l'idée n'en est pas apparue dans la réforme de la coopération internationale, sauf sous la forme de l'Agence Française de Développement, dont les finalités ne recouvrent pas spécifiquement l'instrument dont il est ici question. Il s'agit, plutôt, de mettre en place un instrument (ou d'utiliser une ou des structures existantes) destiné à assister les opérateurs, y compris les ministères, dans l'organisation logistique de leurs missions, et à remplir, en tant que de besoin, une fonction de "portage" des personnels concernés.

VII - III - 4 - La transition.

Avant de traduire les analyses qui précèdent en recommandations, il importe de revenir sur le postulat de départ, à savoir l'hypothèse de la création *ab initio* d'un dispositif de coopération. On ne peut traiter de ce dispositif en ignorant qu'il doit se substituer assez rapidement à un autre, et en négligeant d'examiner les problèmes que cela pose.

Le premier de ces problèmes concerne les accords de coopération qui régissent les relations bilatérales avec un certain nombre de pays. La question de l'adéquation de nouvelles orientations de coopération avec des pays pour lesquels elle est épisodique, ponctuelle ou conjoncturelle ne se pose pas : on voit mal des pays où ne travaille qu'une poignée de coopérants s'inquiéter ou se formaliser d'une évolution de la coopération française qui converge largement, de plus, vers la pratique d'un certain nombre d'autres coopérations bi et multilatérales. En revanche, là où les accords existent et lorsqu'ils prévoient formellement les modalités de l'assistance technique, on a constaté qu'ils reposaient entièrement sur la notion de mise à disposition auprès de l'État concerné et sous son autorité. Cette disposition n'est plus adaptée au nouveau contexte, qui prévoit, au minimum, un accord sur le contenu de la mission confiée au coopérant et des engagements précis de chacun des partenaires quant aux conditions de mise en oeuvre et aux obligations de résultat et la possibilité de faire intervenir des opérateurs en lieu et place des coopérants traditionnels. En outre, les pays dont il s'agit sont habitués à une présence importante de ces derniers, qu'ils considèrent souvent comme le signe d'une relation privilégiée.

Les pays du champ ont accepté sans difficulté particulière les novations introduites par le décret de 1992, mais il ne semble pas qu'ils en aient saisi à l'époque toutes les implications. On ne pourra esquiver avec eux des discussions sur le fond, les réorientations envisagées allant beaucoup plus loin que les dispositions de ce décret et, à partir d'un certain moment, de proposer des modifications aux accords de coopération qui prennent en compte de nouvelles modalités de la coopération.

Dans ces pays, l'évolution du dispositif d'assistance technique devra nécessairement être progressive, pour permettre les adaptations nécessaires ; elle devra néanmoins être rapide.

D'où un deuxième problème que l'on ne saurait éluder en espérant qu'il se résoudra de lui-même dans la durée : celui de l'avenir des coopérants actuellement en poste, pour la grande majorité ceux de l'ancien ministère de la Coopération. On a noté que leur moyenne d'âge était élevée, que le temps qu'ils ont passé en coopération était d'au moins une dizaine d'années, beaucoup plus pour un pourcentage non négligeable d'entre eux : ces constats rendent problématique leur réinsertion dans leur milieu professionnel d'origine. Problématique en termes de suite de carrière pour les fonctionnaires ; problématique en termes d'emploi pour les agents contractuels.

Si l'on est décidé à donner une impulsion forte à la mise en place d'un dispositif rénové d'appui en personnel dans les actions de coopération, il convient d'éviter de donner des signaux susceptibles de décourager les personnes que l'on souhaite mobiliser. Ne pas prévoir de mécanismes de reconversion, de réinsertion ou d'encouragement au départ serait l'un de ces signaux les plus visibles.

⁸³ L'hypothèse ne peut être exclue, mais il s'agit d'un autre débat, dont les conclusions ne sont pas indispensables pour étayer les recommandations du présent rapport.

Mécanismes de reconversion : une forte proportion de coopérants est d'ores et déjà adaptée au type de missions de la nouvelle coopération : priorité pourrait leur être donnée, à compétences égales, dans les missions de coopération qui peuvent se développer dans les pays de la ZSP ou ailleurs, avec l'appui nécessaire en termes de formation.

Mécanismes de réinsertion : ils concernent, pour l'essentiel, les fonctionnaires, et ne posent pas de problèmes théoriques ; cependant, l'expérience prouve qu'un détachement prolongé ne permet pas une réinsertion satisfaisante dans le corps ou l'administration d'origine. Pour les coopérants contractuels, il conviendrait de rouvrir, pour ceux qui ont pu y prétendre autrefois, mais ne l'ont pas fait, les possibilités de titularisation ouvertes par les lois "Le Pors" et leurs textes d'application ⁸⁴, et de mener rapidement à bonne fin les procédures de titularisation en cours des non enseignants.

Mécanismes d'encouragement au départ : dans tous les cas, un certain nombre de coopérants n'auront guère d'autre perspective que de "durer" le plus longtemps possible. Considérant que leur situation résulte, en partie, de la façon dont a été conçue et gérée l'assistance technique, il ne serait pas déraisonnable d'inciter au départ, par une prime spécifique, les coopérants dont les missions ne paraissent plus indispensables. Il s'agit, certes, d'une dérogation inhabituelle aux règles et règlements de la fonction publique, mais elle pourrait être raisonnablement argumentée si on l'inscrit dans une démarche législative et réglementaire de cadrage de nouvelles formes d'appui en personnel dans les actions de coopération ⁸⁵.

Un troisième problème de transition, plus immédiat, concerne les modalités de gestion des personnels en assistance technique. On a vu qu'ils étaient régis, pour la très grande majorité, par le décret de 1992. Un nombre significativement plus restreint est géré dans le cadre du décret de 1967. Un nombre presque égal se trouve dans des situations plus variables : pour les uns, une partie de leur rémunération est directement prise en charge par les États partenaires, pour d'autres, ils sont placés dans des positions de mission.

S'il est souhaitable d'uniformiser autant que faire se peut la gestion des coopérants, cela ne devrait pas se faire au risque de préjuger du dispositif qui sera finalement mis en place, en remplacement de l'actuelle assistance technique. D'autre part, les spécificités des conditions d'emploi d'un personnel qui, aujourd'hui comme à l'avenir, dans un système différent, sera placé sous une autre autorité que celle de l'État français, ou sous une autorité partagée, doivent être préservées. En ce sens, le décret de 1967 ne paraît pas adapté, et le décret de 1992 ne l'est plus assez. Dans l'attente de nouveaux textes, et dans la limite de ce qui est légalement et réglementairement possible, il conviendrait d'adapter, à travers des circulaires ou arrêtés, les dispositions des textes existants qui consacrent ces spécificités.

VIII - RECOMMANDATIONS.

VIII - I - UNE LOI D'ORIENTATION.

Des ajustements "à la marge" ne sont pas de nature à répondre aux exigences de la coopération actuelle : le rapport du groupe interministériel restreint pour le développement de la coopération administrative internationale ⁸⁶ identifie un certain nombre de mesures législatives et réglementaires, dérogatoires à la réglementation existante ou nouvelle, qui paraissent nécessaires pour mobiliser plus efficacement et plus durablement les agents de l'État dans le seul cadre de la coopération administrative. Les arguments utilisés pour ce faire rejoignent sur de nombreux points les analyses du présent rapport.

Il n'existe pas, ou il n'existe plus, de cadre législatif et réglementaire d'ensemble adapté à l'action des personnels en coopération dans le contexte actuel, qui tienne compte des enjeux en cause. La loi de

⁸⁴ Ceci concerne les coopérants enseignants qui n'ont pas cru pouvoir accepter les conditions de titularisation qui leur étaient proposées.

⁸⁵ Si l'on établit des conditions minimum d'âge et "d'ancienneté" dans des postes en coopération, cela pourrait concerner environ 500 personnes.

⁸⁶ 1997 . Rapporteur, C.Cornuau.

1972 ne traite que d'un aspect de la coopération, qui fut essentiel en son temps, mais qui ne peut couvrir les besoins d'aujourd'hui, et qui, à vrai dire, n'y répond plus.

La première démarche pourrait donc consister à élaborer une loi d'orientation, qui serait suivie d'un certain nombre d'amendements à des lois existantes et de textes réglementaires d'application, ou de textes nouveaux, auxquels il offrirait un cadre général de référence et une logique interne. Il ne s'agit pas de proposer de bouleversements à la législation et à la réglementation, mais de justifier et de cadrer les dérogations ou les ajustements à y apporter.

La loi d'orientation ⁸⁷ définira, dans son exposé des motifs et à travers ses dispositions :

- la priorité accordée, dans le cadre de la politique de coopération internationale de la France, à la mobilisation de personnels pour accompagner ses projets ;
- les domaines dans lesquels la mobilisation des personnels sera un instrument de coopération privilégié, à savoir :
 - l'appui à des politiques publiques, décidées par des pays partenaires ou les organisations auxquelles ils appartiennent, encouragées par la communauté internationale, dans les domaines institutionnels, sociaux et économiques
 - la participation à des programmes spécifiques, destinés à les mettre en application dans différents domaines
 - la contribution à des projets de développement dans les secteurs de la santé et de l'enseignement - la coopération culturelle et scientifique ;
- les caractéristiques des missions de coopération (limitation dans le temps, définition précise des objectifs et des obligations de résultat) ;
- les partenaires auprès desquels ou pour le compte desquels les personnels concernés accomplissent leurs missions, et à qui ils doivent rendre des comptes (États étrangers, organisations internationales) ;
- le principe de délégation de responsabilité dans la mise en oeuvre des actions de coopération, autant que faire se peut, à des opérateurs, responsables de la mobilisation des personnels nécessaires ;
- le principe du recours à toutes les formes de compétence, qu'elles appartiennent au secteur public, au secteur productif ou au secteur associatif, qu'elles soient françaises ou étrangères ;
- partant, les incitations à offrir aux personnels volontaires pour des missions de coopération, et les orientations pour l'adaptation de textes existants ou l'élaboration de nouveaux textes.

VIII - II - DES TEXTES D'APPLICATION.

VIII - II - 1 - Mobilisation des ressources humaines dans la fonction publique.

Les dispositions de la législation et de la réglementation actuelle méritent des amendements destinés à encourager la mobilisation d'agents de la fonction publique. Le rapport, déjà cité, du groupe interministériel restreint pour le développement de la coopération administrative internationale, contient un inventaire des dispositions qu'il serait utile de prendre ⁸⁸. Cette analyse peut être étendue à l'ensemble du dispositif proposé par le présent rapport, et par conséquent y être reprise en compte.

Les amendements aux textes existants et les nouvelles dispositions qui y sont proposées peuvent être prises indépendamment d'une loi d'orientation. Leur objectif essentiel est de faire mieux prendre en compte, dans le déroulement de carrière des agents de l'État, le temps passé dans des actions de

⁸⁷ cf. également l'annexe II.

⁸⁸ Les propositions de ce rapport sont résumées en annexe III.

coopération et les résultats obtenus. L'analyse à laquelle il a été procédé dans la première partie du rapport montre bien que les mesures prises dans le cadre des décrets de 1961 et de la loi de 1972 n'ont pas été suffisantes, et qu'en tout cas, elles le seraient encore moins aujourd'hui.

VIII - II - 2 - Mobilisation des ressources humaines hors fonction publique.

Cette question reste entièrement à analyser et à étudier. La loi de 1972 avait formellement indiqué qu'il fallait mobiliser les compétences là où elles étaient disponibles. En dehors de cette déclaration de principe, aucune disposition particulière n'a été prise et, dans la mesure où les administrations n'étaient pas en mesure de fournir le personnel nécessaire à l'assistance technique, les ministères concernés n'ont eu d'autre choix que de recruter des agents contractuels, tout comme pour pourvoir certains emplois publics en France même.

Lorsque des opérateurs privés ne peuvent pas se voir confier la responsabilité directe de projets de coopération, et si leurs compétences sont néanmoins utiles ou nécessaires, il convient d'examiner des solutions inspirées du secteur public. Quelques expériences sont actuellement menées en France, qui pourraient être testées dans le cadre de la coopération : on citera plus particulièrement les formules de détachement de cadres, expérimentées par les grands groupes au profit des PME et PMI. Sur ce modèle, il conviendrait d'examiner l'opportunité et la faisabilité de création d'une ou de plusieurs structures de portage d'agents du secteur privé mobilisés pour des missions de courte ou moyenne durée. Il n'est pas exclu que cet examen conduise à mettre en place des dispositions particulières de la législation du travail, ou d'y apporter des amendements.

Dans le même esprit, il faudra étudier plus à fond la piste des sociétés de portage évoquée ci-dessus⁸⁹.

VIII - II - 3 - La gestion directe des personnels par le ministère des Affaires Étrangères.

Sous réserve des propositions qui suivent, relatives aux structures de gestion des actions de coopération, s'il devait subsister un nombre significatif de personnels relevant du ministère, il conviendrait de prendre un texte réglementaire, au niveau du décret, se substituant au décret de 1992 et couvrant l'ensemble de ces personnels.

Ce texte devrait, notamment :

- marquer la spécificité du statut temporaire des personnels qui en relèvent ;
- en particulier, expliciter les notions de "mise à disposition", préciser celle d'objectifs et définir les modalités d'évaluation des résultats ;
- souligner la durée déterminée des contrats, déterminer rigoureusement dans quelles conditions ils sont renouvelables et à partir de quand ils ne le sont plus⁹⁰ ;
- définir un régime de rémunération adapté à la spécificité des missions de coopération et à leur durée limitée ;
- être plus explicite que les textes précédents sur les modalités de publicité, d'appel à candidature et de sélection des candidats ;
- tenir compte du fait que les partenaires de la coopération (autres aides et pays ou organismes bénéficiaires) ont nécessairement leur mot à dire sur les conditions d'exécution des missions de coopération.

⁸⁹ cf. § VII - III - 2 - La mobilisation.

⁹⁰ Ces dispositions nécessitent un examen attentif, car elles sont probablement dérogatoires au statut des agents de l'État et de la législation du travail. Ce qui justifie que leur principe soit établi au niveau d'une loi d'orientation.

VIII - II - 4 - Un texte pour la “transition”.

La réorientation de l'assistance technique vers un dispositif sensiblement différent d'appui en personnel dans des actions de coopération appelle, on l'a dit, des mesures transitoires, notamment pour favoriser la reconversion ou la réinsertion des coopérants. Ces mesures sommairement décrites ci-dessus pourraient être prises à l'occasion d'un décret tel que celui qui vient d'être proposé, ou à partir d'un texte *ad hoc*.

VIII - III - LES ACTEURS ET LES OPÉRATEURS ⁹¹ DE LA COOPÉRATION.

Le présent rapport a attiré l'attention sur l'importance de la “déconcentration” dans la mise en oeuvre des actions et des projets de coopération. Il est recommandé de mobiliser aussi bien des administrations, des universités, des établissements publics, des entreprises du secteur privé et le milieu associatif que des individus. La compétence et l'expérience de ces derniers ne peuvent qu'être confortées par l'appui institutionnel et technique dont ils peuvent bénéficier dans leur institution d'appartenance, surtout si cette dernière est réellement impliquée dans le montage et la mise en oeuvre du projet. Il est fortement recommandé, par ailleurs, d'encourager la prise d'initiative par des acteurs potentiels, à travers des appels à propositions bien cadrés, dans l'identification de projets de coopération et dans leur montage ⁹². Il est enfin recommandé de favoriser un dispositif de coopération capable d'offrir ses services à d'autres commanditaires que le gouvernement français, à plus forte raison que le seul ministère des Affaires Étrangères, capable, par conséquent, d'affronter la compétition.

Beaucoup d'acteurs et d'opérateurs ne disposent cependant pas des capacités à maîtriser tous les aspects d'une action à l'étranger, ni à s'organiser pour la compétition. Il est donc indispensable de leur fournir les appuis nécessaires, depuis la prise en charge de la gestion logistique de leurs projets, en passant par l'assistance à la préparation et, éventuellement, le “portage” partiel ou total des agents mobilisés sur le terrain ⁹³. Ces appuis ne peuvent pas être le fait d'une administration centrale, ils doivent reposer sur une ou plusieurs structures de statut différent.

Cette structure (ou ces structures) peut également constituer l'instrument de portage des personnels qui ne relèveront pas directement d'un opérateur, et qui par conséquent rentreront dans le champ d'application du décret proposé ci-dessus (§ VIII - II - 3 - La gestion directe par le ministère des Affaires Étrangères).

Il est donc recommandé que l'administration ne gère plus directement, à l'avenir, de personnels servant en coopération (à l'exception de ceux dont les missions sont de courte durée) et de mettre à l'étude :

- les conditions d'attribution à une structure autonome d'une mission d'appui et de prestations de services aux acteurs et aux opérateurs des actions de coopération, de portage de tout ou partie des personnels concernés ;
- le cadre institutionnel le mieux adapté à ces missions ;

⁹¹ Les termes “d'acteurs” et “d'opérateurs” sont utilisés, sous réserve d'une analyse plus fine, pour désigner, dans le premier cas, des maîtres d'ouvrage, dans le deuxième cas, des maîtres d'oeuvre.

⁹² Cette problématique n'entre pas directement dans le champ de la présente mission. Elle n'est donc pas développée autant qu'il le faudrait. Elle a, cependant, de très fortes implications sur la façon de concevoir un dispositif d'appui en personnel dans les actions de coopération, et elle justifie en partie les recommandations de ce rapport.

⁹³ Le présent rapport n'aborde sur le fond ni les spécificités, ni les difficultés de cette notion de portage. Elle est cependant essentielle si l'on souhaite pouvoir mobiliser des personnels d'origines diverses pour des missions à “géométrie” variable, à des conditions suffisamment attractives pour permettre la compétition et le choix des personnes les plus compétentes. Cette question a été abordée à plusieurs reprises dans les dernières années, notamment dans les rapports cités (*cf.* note 68). Elle constitue l'un des domaines dans lesquels une loi d'orientation serait très utile.

- l'identification de structures existantes susceptibles d'y répondre, ainsi que l'opportunité de partager entre elles ces missions en fonction de leurs spécificités ou de les regrouper sur une seule d'entre elles ;
- à défaut, la création d'une structure nouvelle.

Il doit être clair que ces recommandations posent, parmi plusieurs questions à approfondir, le problème de “l'interministérialité” : le présent rapport a souligné la forte centralisation d'un certain type de coopération officielle entre les mains d'un ou deux ministères, sa concentration sur un nombre restreint de pays, les avantages et les limites de cet état des choses ; il a également souligné que d'autres ministères, éprouvant la nécessité de mettre l'accent sur une coopération sectorielle, avaient créé leurs propres instruments, avec des succès divers. L'un des objectifs de l'étude recommandée est de vérifier si une certaine autonomie, justifiée par des raisons objectivement fondées, peut s'accommoder d'une certaine mise en commun d'instruments d'accompagnement ou de support.

Il doit être également clair que cette proposition ne va pas dans le sens de la création d'une agence de coopération, dans l'acception généralement admise du terme. Non pas que l'idée n'aurait pas mérité un examen attentif, mais parce qu'elle ne paraît pas aller dans le sens de la réforme de 1998, relative à la coopération internationale de la France.

VIII - IV - DES MESURES BUDGÉTAIRES.

Il est recommandé de mettre fin à la pratique, ancienne dans le cas du ministère de la Coopération, de la gestion de “l'assistance technique” par poste ou par effectifs, et de revenir à la possibilité d'arbitrer, à l'intérieur du Titre IV, en fonction de la nature des projets, entre plusieurs modalités d'intervention. La gestion de la coopération ne relève pas d'une administration classique, chargée de missions permanentes de service public, conduites par des personnels permanents, qui justifient la nomenclature des budgets de fonctionnement de l'État. Elle relève, par définition, des “interventions”, qui devraient répondre en premier rang à une logique de projet. C'est d'autant plus vrai que l'on aura plus recours que par le passé à des opérateurs extérieurs, y compris à la structure (ou aux structures) dont la mise en place est proposée ci-dessus.

Il est également recommandé de mettre rapidement à l'étude la possibilité de créer une “réserve” de postes, non affectables à des emplois permanents : ces postes seront destinés à compenser auprès des opérateurs publics des actions de coopération l'équivalent, en “hommes/mois” des personnels qu'ils y affecteront ⁹⁴.

VIII - V - LA SENSIBILISATION, LA FORMATION.

Il est recommandé de faire aboutir un projet de sensibilisation et de formation, inspiré de différents projets actuellement en cours de discussion, axé autour des principales questions et priorités de la coopération internationale, qu'il s'agisse des problématiques de développement, de droits de l'homme, de démocratisation, de “transition”, des enjeux mondiaux de la recherche...

Une coopération qui s'appuie sur une importante mobilisation de ressources humaines a besoin de spécialistes. Elle a tout autant besoin que ces spécialistes soient bien informés du contexte et des enjeux de leurs missions. Mais il est également nécessaire qu'elle ne reste pas une affaire de spécialistes et qu'elle puisse intéresser à son action des cercles plus larges que celui des seules personnes auxquelles elle fera concrètement appel ⁹⁵.

⁹⁴ cf. annexe V.

⁹⁵ cf. ci-dessus, VII - III - 1 - La constitution d'un vivier, et annexe IV.

ANNEXES

**ANNEXE I : TABLEAU SYNOPTIQUE DES TEXTES DE LOI ET DES
RÈGLEMENTS RELATIFS À L'ASSISTANCE TECHNIQUE.**

ANNEXE II : LES PRINCIPES D'UN NOUVEAU TEXTE D'ORIENTATION.

ANNEXE III : LES TEXTES D'APPLICATION.

ANNEXE IV : UN DISPOSITIF DE FORMATION.

ANNEXE V : LES BUDGETS DE COOPÉRATION.