



## La coopération technique, concept marqué par l'histoire (1)

**L**A coopération technique a été récemment l'objet de critiques acerbes. Cette nouvelle tendance a commencé avec le vacillement de l'un des piliers du système politique hérité de l'après-guerre : le développement. Le côté le plus fragile de la pratique du développement, la coopération technique, fut donc examiné de près en rapport avec l'efficacité et l'efficience de ce modèle de développement. Victime d'attaques qui étaient le fait aussi bien des donateurs que des bénéficiaires, il fut rapidement diagnostiqué que la coopération technique avait besoin d'une refonte complète.

Le PNUD prit la tête de la campagne de sensibilisation sur les limites actuelles de la coopération technique en procédant avec succès à plus de 40 exercices d'analyse et de programmation nationale de la coopération technique, principalement en Afrique. Une synthèse des principales conclusions a été publiée dans un livre qui fait date, *Repenser la coopération technique* (2). De tels efforts ont permis d'analyser en finesse les grandes tendances de la coopération technique, d'exprimer franchement l'insatisfaction de tous les acteurs et de formuler un ensemble impressionnant de propositions visant à transformer ce « marché anarchique ». L'ouvrage du PNUD, toutefois, se limite à des propositions touchant les institutions et à même d'être approuvées sans déboucher sur des changements radicaux. En fait, il a été donné suite à la plupart des propositions. Le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économique a publié en 1992 de nouvelles lignes directrices relatives à la coopération pour le développement, promettant dans le domaine de la coopération technique des réformes analogues à celles proposées par le PNUD (3).

La présente contribution porte sur le contexte du débat. Elle vise à remonter dans le temps en vue de mieux comprendre la raison d'être de la coopération technique. Elle propose aussi d'aller plus loin pour voir comment il est possible de transformer la coopération technique en renforcement des capacités.

## L'assistance technique « avant la lettre »

L'apport, la transmission ou l'échange de connaissances techniques a une origine très lointaine. Alexandre le Grand avait envoyé des missions en Chine pour qu'elles apprennent l'art du tissage de la soie. A l'époque de la Renaissance, les échanges d'informations techniques furent nombreux et pendant la nuit coloniale le commerce atlantique a servi de relais à la diffusion des techniques d'extraction et d'utilisation du fer en Afrique occidentale.

Ce n'est pourtant que tout récemment que nous avons commencé à entendre ce transfert qualifié d'assistance. Les œuvres missionnaires ont été les premières à utiliser cette expression. Accompagnant l'établissement des colons, les missions catholiques, protestantes, et celles d'autres églises réformées américaines, s'attacheront à diffuser des connaissances considérées comme fondamentales pour l'amélioration des conditions de vie des populations des pays pauvres.

Les missions créèrent des écoles, des hôpitaux et des centres de santé, ainsi que des domaines agricoles. Pour les administrations coloniales leurs préoccupations avaient un fondement religieux mais étaient utiles économiquement : il s'agissait bel et bien d'augmenter les rendements et de transmettre les habitudes économiques exogènes, qui étaient, nécessairement, celles du capitalisme occidental.

Ces œuvres religieuses auront bientôt pour compagnie des sociétés philanthropiques — telles les Fondations Ford et Rockefeller, des États-Unis — qui tenteront de diffuser des connaissances scientifiques et techniques déjà considérées comme appropriées aux sociétés indigènes.

Cet effort sera consolidé par les administrations coloniales, à travers des plans de développement, intégrant ou associant les initiatives des œuvres religieuses ou sociétés philanthropiques.

La Grande-Bretagne créa son programme d'aide à travers une loi de 1929 (4) qui prévoyait l'affectation d'un million de livres sterling par an aux propositions présentées par les autorités des colonies au Colonial Office. Ce montant fut porté en 1940 — en pleine guerre — à 5 millions par an et, pour la période 1946-1956, un total de 120 millions de livres fut dépensé.

Les colonies africaines reçurent à peu près 60 % de cette somme, dont elles consacrèrent 50 % aux domaines de l'éducation, de la formation de

(1) L'auteur a été le fondateur et le premier directeur de l'Institut national d'études et recherches de Guinée-Bissau avant de rejoindre le Programme des Nations unies pour le développement où il est actuellement le directeur adjoint du Bureau pour l'évaluation et la planification stratégique à New York. Les opinions exprimées ici n'engagent que l'auteur.

(2) UNDP/DAI, *Repenser la coopération technique. Réformes pour renforcer les capacités en Afrique*, E. Berg, coordinateur, Bureau régional pour l'Afrique, Programme des Nations unies pour le développement et Development alternatives, Inc., New York, 1993.

(3) CAD/OCDE, *Les principes du CAD pour une aide efficace*, OCDE, Paris, 1992. La Banque mondiale s'est jointe aussi au débat et a reconnu dans des déclarations importantes de son vice-président pour l'Afrique la nécessité de changer le renforcement des capacités. Plus récemment, le CAD/OCDE, le PNUD et la Banque mondiale ont organisé un séminaire de haut niveau (Paris, juin 1994) qui visait à faire une synthèse de l'évolution récente du concept de renforcement des capacités.

(4) Voir « L'Assistance technique aux pays insuffisamment développés », 1<sup>re</sup> partie, *La Documentation française*, n° 1928, 1954, p. 4.

fonctionnaires coloniaux et de la recherche. Ce domaine était considéré comme prioritaire, méritant même, pour les pays du Moyen-Orient, la création en 1946 d'un organisme spécifique pour les actions d'assistance technique, le Middle East Office (5).

L'autre grande puissance coloniale, la France, créa en 1946 le FIDES (Fonds d'investissement pour le développement économique et social) (6), dont le but était « l'établissement, le financement et l'exécution de plans d'équipement et de développement des territoires d'outre-mer ». C'est d'ailleurs grâce à ce Fonds que Maginot lança son plan de construction de routes et de ports qui avait pour but de créer un seul marché de Dunkerque à l'équateur, afin que les colonies aident l'économie de la Métropole.

Plus que dans le modèle britannique, l'école va devenir l'affaire de l'administration territoriale : faire accepter l'idéologie du colon, sa langue et sa culture comme moyens d'atteindre la civilisation. En outre, dans le cas français, une grande importance est donnée à la recherche scientifique, avec la création de nombreux instituts et centres, tous encadrés par un Conseil supérieur de la recherche scientifique et technique d'outre-mer.

Les Belges et les Portugais, ces derniers à partir de l'Acte colonial approuvé en 1930, s'attacheront aussi à l'idée de prêter une assistance à leur administration coloniale pour qu'elle développe des programmes de formation des élites et des fonctionnaires coloniaux indigènes, nécessaires pour mieux encadrer les populations et améliorer leur productivité.

Ces initiatives constituent les traits communs entre le modèle colonial et celui qui lui succédera. Les administrations coloniales et métropolitaines établissent une relation qui sera reproduite, par la suite, entre l'État indépendant et le donateur. Au centre de cette relation se trouve le concept d'aide ou d'assistance technique.

### **Les concepts d'aide et de rentabilité**

Tout d'abord, précisons que l'idée d'aider un pays ou un territoire est chronologiquement postérieure à une utilisation du terme dans une acception plus générale, individuelle ou collective, et a une connotation religieuse (aider le prochain).

L'identification territoriale, quand on parle d'aide, est donc des plus importantes. Elle est en plus accompagnée de justifications géopolitiques — possessions, colonies, pays sous tutelle — ou économiques — rentabilité.

L'aide est d'abord perçue comme une assistance. L'idée d'assistance, quant à elle, est interprétée comme le salut de l'assisté, ce qui implique l'existence de deux pôles qui ne sont plus régis par les règles de la solidarité sociale ou de la générosité personnelle, mais plutôt par la responsabilité sociale d'un groupe envers un autre. Selon Rahnama, « *même lorsque l'assistance n'est pas induite par la peur du pauvre en tant que menace pour la société ou par la recherche par le donateur du salut personnel, la*

(5) *Idem*, p. 4.

(6) *Ibid.*, et Jacques Adda et Marie-Claude Smouts, *La France face au Sud, le miroir brisé*, Karthala, Paris, 1989, pp. 27-35.

Le FIDES avait comme but principal d'élaborer des plans de modernisation et d'équipement de l'Union française.

*finalité est la même : le plus grand confort moral et matériel de l'intervenant, plutôt qu'une nécessité existentielle de comprendre la situation difficile du pauvre et d'atténuer ses souffrances. En dernière analyse, l'assisté est un objet, un instrument et un moyen d'atteindre un objectif différent » (7).*

L'utilisation de l'expression assistance technique n'est donc pas un hasard. Toujours d'après cette interprétation, il s'agirait du transfert des connaissances dans un sens, dans une direction, en fonction de la richesse technique des uns par rapport à la pauvreté technique des autres.

Tout cela dans quel but ? Dans le but d'augmenter les capacités productives, les « rendements », de présider à la définition des modèles, de pénétrer et de développer les marchés, d'étendre la sphère d'influence, bref de contrôler la reproduction économique d'une société, d'un territoire.

Pour cela, il fallait instrumentaliser l'aide afin qu'elle puisse garantir la rentabilité.

### **L'impact des deux guerres mondiales sur les programmes d'assistance**

---

La recherche de la paix au lendemain des deux guerres mondiales commande tous les sentiments. La dévastation et les destructions provoquées par le conflit se font sentir surtout en Europe. Épargnée territorialement par la guerre, l'économie américaine va assurer le rôle de locomotive de la croissance capitaliste. C'est donc tout naturellement que les regards se tournent vers les États-Unis à la fin des années 1950.

Le discours unitaire et universel de la Charte des Nations unies, approuvée à San Francisco en 1945, ne doit pourtant pas faire oublier que nous sommes en présence d'un monde ruiné, avec une Europe particulièrement divisée, des tensions et rivalités de tous bords et des idéologies qui s'opposent de plus en plus.

Les grandes puissances issues de la deuxième guerre mondiale — les États-Unis et l'URSS — semblent s'intéresser davantage à la reconstruction européenne. L'Afrique est encore perçue comme l'arrière-cour des puissances coloniales européennes.

#### **Les initiatives des États-Unis d'Amérique**

Chacune des grandes puissances s'était assurée une zone d'influence géostratégique et politique en Europe. La guerre froide garantira l'étanchéité de cette division en Europe occidentale et orientale, avec des régimes politiques très différents.

Les États-Unis décident, au lendemain du cauchemar hitlérien, de lancer un programme d'aide à grande échelle à l'Europe occidentale, le fameux Plan Marshall.

(7) Majid Rahnema, *Global Poverty, a pauperizing myth*, mimeo, sd, sl. L'auteur cite Georg Simmel pour lequel l'assistance prêté aux pauvres occupe dans la téléologie juridique la même place que la protection des

animaux. Ce qui l'amène à conclure que la pauvreté modernisée, définie par l'assistance, marque une rupture radicale avec les autres relations intra-communautaires fondées sur le don, la charité, voire la protection.

Ce plan était assis sur un certain nombre de présupposés qu'il importe de rappeler :

- aider la reconstruction d'une Europe qui doit résister au communisme ;
- remettre en état des sociétés modernes, hautement productives, avec des ressources humaines très qualifiées, temporairement endommagées par la guerre ;
- démontrer la générosité instinctive du peuple américain ;
- positionner les États-Unis comme leader incontestable de l'économie mondiale.

Les principes directeurs du Plan Marshall, avec ses volets humanitaire, défensif et économique, seront par la suite utilisés dans l'ensemble des programmes d'aide des États-Unis. L'ambiguïté résultant de l'inexistence de deux éléments primordiaux du plan, dans les programmes d'aide aux autres régions du globe — le principe de remise en état et le flux important de capitaux assuré par le plan (plus de 3 % du PNB) — sera dépassée par le président Harry Truman, avec les propositions du « Point IV » (8).

Le « Point IV » est la suite logique d'un certain nombre d'initiatives américaines pour institutionnaliser les mécanismes de l'aide fournie par leur administration. Ainsi, le président Roosevelt avait déjà créé dans les années 1930 l'Interdepartmental Committee on Scientific and Cultural Cooperation et l'Institute of Inter-American Affairs, tous les deux dépendant du Département d'État et chargés de fournir à l'Amérique latine et aux Antilles des spécialistes, du personnel scientifique, et de procéder à des échanges d'étudiants. D'autres ministères de l'administration américaine, tels celui du Commerce, de l'Agriculture ou de la Santé, avaient aussi envoyé des missions et des spécialistes dans d'autres régions, notamment en Égypte et au Libéria.

C'est cette expérience formalisée et consolidée par le « Point IV », qui a suscité de grands espoirs dans les pays déshérités, espoirs déçus parce que le Congrès n'a pas suivi les idées de son président avec l'enthousiasme qu'il attendait. Ceci a d'ailleurs contribué au développement d'une argumentation de moins en moins humanitaire et de plus en plus géostratégique. Il est donc possible de dire que, dès son départ, le « Point IV » sera aussi le modèle de l'aide politisée, servant les intérêts de celui qui donne plutôt que satisfaisant les besoins de celui qui reçoit.

(8) Dans un discours du 20 janvier 1949, le président Truman a présenté son programme de reconstruction mondiale et son 4<sup>e</sup> thème — connu depuis comme le « Point IV » — prévoyait l'adoption d'un programme d'assistance technique aux pays sous-développés. Dans ce discours, le président Truman passe en revue tous les aspects relatifs à la mise en place d'un programme élargi d'assistance technique, avec les caractéristiques qu'aura le programme des Nations unies, qui est né à la même époque. Un des arguments les plus utilisés par le président est celui de l'intérêt d'une telle assistance

pour les pays riches : « ... nous avons souvent grand besoin de leurs ressources (celles des pays sous-développés) et du produit de leur labeur. Si la productivité et le pouvoir d'achat de ces pays s'accroissent, notre propre industrie et notre propre agriculture en bénéficieront... En augmentant la production et le revenu national des pays économiques moins développés, nous ajoutons à notre propre stabilité économique » (extraits du discours du président Truman, in « L'Assistance technique aux pays insuffisamment développés », 3<sup>e</sup> partie, *La Documentation française*, n° 1930, 1954, p. 3.

### *L'adaptation du modèle colonial*

Les puissances coloniales ne sont pas restées insensibles à cette nouvelle approche des relations internationales et ont essayé d'adapter à leur manière les principes du « Point IV ».

Pour des pays comme la Grande-Bretagne, la France, la Belgique et le Portugal, il s'agissait de consolider les mécanismes d'aide déjà existants entre les métropoles et leurs colonies, notamment africaines.

Un an après le discours du président Truman sur le « Point IV », la Conférence des ministres des Affaires étrangères du Commonwealth a décidé de lancer le Plan de Colombo pour le développement de l'Asie du Sud et du Sud-Est. Ce plan sera la première initiative d'envergure du Commonwealth dans le domaine de l'assistance technique et il est intéressant de constater que, malgré la participation de pays non affiliés au Commonwealth (dont les États-Unis), l'ensemble des échanges préconisés par le plan se fera à partir des territoires de l'ancien empire britannique.

La France, elle, se déploie en Afrique. Au développement du FIDES, il faudra désormais ajouter le renforcement des échanges économiques entre les territoires et le renforcement d'une identité francophone. Les mécanismes qui consolideront ces tendances sont le programme-cadre, qui servira de base à l'accession à l'indépendance des territoires africains et à la création de la zone franc.

« L'assistance technique (française) revêt essentiellement les formes suivantes : a) envoi d'experts à l'étranger, b) réception de boursiers et stagiaires, c) visite en France de personnalités étrangères, d) diffusion de documentation technique (publications scientifiques, ouvrages techniques, catalogues industriels) et éventuellement envoi de matériel d'étude et de recherche » (9).

Obligée, plus que la Grande-Bretagne, de se replier sur l'Afrique, la France se préoccupe des premiers mouvements d'émancipation secouant les populations. La politique d'intégration économique de ses colonies, en train de devenir indépendantes, coûte, à la fin des années 1950, à peu près 1,5 % de son PNB, montant jamais atteint depuis par la coopération française (10).

Contestée dans certains milieux (11), l'aide française, rebaptisée « coopération » au lendemain des indépendances, sera l'instrument de perpétuation d'un certain modèle colonial. A tel point qu'il faudra attendre 1981 pour que l'aide publique française soit officiellement évaluée sans les DOM-TOM (12).

Signalons aussi que les puissances coloniales (Grande-Bretagne, France,

(9) « L'Assistance... », 3<sup>e</sup> partie, p. 10.

(10) *La France...*, p. 29.

(11) Un livre polémique publié en 1963 (Édouard Bonnefous, *Les milliards qui s'envolent, l'aide française aux pays sous-développés*, Fayard, Paris) a provoqué une réaction colérique du ministère de la Coopération à travers une brochure intitulée *Non, la France ne gaspille pas ses milliards* (Paris, 1965), où on pouvait lire ceci : « Loin d'être dilapidée, notre aide est infiniment plus judicieuse. Si

au départ, il y a eu des dons, et si, parfois, des gaspillages ont pu être signalés, il est à signaler que nous nous sommes efforcés très vite de lier les crédits accordés au point qu'en 1964, ceux-ci représentaient 60 % du total et que cette tendance ira en se renforçant au cours des années à venir », in *La France...*, p. 31.

(12) Départements et territoires d'outre-mer. Voir *La France...*, p. 30.

Belgique, Portugal) et l'Union sud-africaine ainsi que la Rhodésie du Sud, décident en 1950, d'établir une Commission de coopération technique en Afrique au sud du Sahara, la CCTASS. La justification présentée, lors de la création de cette commission, à Paris, était le besoin de renforcer l'échange d'information sur des domaines d'intérêt commun, et de consolider des actions concertées qui se faisaient sans un cadre juridique précis. La commission en viendra à créer un secrétariat à Londres, en 1952 et établira cinq bureaux spécialisés dans des domaines précis. Elle aura des relations privilégiées avec certains organismes des Nations unies, tels que la FAO et l'OMS.

Cette commission contribua au renforcement des liens entre les administrations territoriales et après les indépendances, le cadre qu'elles avaient établi servit de base au recrutement d'experts sur les problèmes africains dans les domaines techniques (13).

### **Le développement du multilatéralisme**

La Charte des Nations unies a donné un souffle nouveau aux intentions de la SDN (Société des Nations) dans le domaine de la coopération entre les États. Elle est en fait le fondement de base pour le développement du multilatéralisme.

Le précurseur multilatéral de la coopération technique est le Comité pour la coopération intellectuelle, créé par la SDN en 1922, qui donnera plus tard naissance à l'UNESCO (14). Ce sont les intentions de la SDN, consolidées par la Charte de l'ONU et le modèle américain du « Point IV », qui seront à la base de la création en juillet 1950 du PEAT (Programme élargi d'assistance technique).

Dès le départ, les experts des Nations unies ont dû débattre de deux questions essentielles pour bâtir le système de l'aide :

a) adapter ou restructurer les mécanismes existants, avec d'un côté ceux qui défendaient un greffage sur l'expérience occidentale de relations avec les anciens pays coloniaux et, de l'autre, ceux qui préconisaient des réformes de structures ;

b) séparer l'aide financière de la coopération technique, puisque les institutions issues de la conférence de Bretton Woods (Banque internationale pour la reconstruction et le développement et Fonds monétaire international) s'occupaient du premier aspect, il fallait bâtir le PEAT comme complément aux interventions de la BIRD et du FMI.

Ces débats ont façonné le PEAT et son successeur, le PNUD. Les deux auront un mandat limité à la coopération technique et hériteront des concepts développés dans les années 50 (15). Le Bureau de l'assis-

(13) Voir « L'Assistance... », 2<sup>e</sup> partie, p. 16.

(14) A ce propos, il est intéressant de constater qu'en 1923 un des membres de ce comité, Albert Einstein, adresse au secrétariat de la SDN une lettre précisant : « Ces derniers temps, je suis arrivé à la conviction que la SDN n'a ni la force ni la bonne volonté pour remplir sa grande tâche ». Et il conclut en conséquence : « Je vous prie de rayer mon nom de la liste des membres de

la Commission » (SDN docs C.129.1922.XII et c.312.M.155.1922.XII, Bibliothèque Dag Hammarskjöld des Nations unies, New York).

(15) Pour une histoire détaillée du PEAT, voir *15 years and 150 000 skills, an anniversary review of the United Nations Expanded Programme of Technical Assistance*, établi par le Bureau de l'assistance technique (BAT), Nations unies, New York, 1965.

tance technique (BAT), organisme chargé d'exécuter le PEAT, mettra en place toute la structure que nous connaissons de nos jours : les bureaux résidents, la relation entre organismes de financement centraux (PEAT, PNUD) et les agences d'exécution du système des Nations unies (tels l'OIT, UNESCO, OMS, FAO, OACI, etc.), l'approche projet, le rôle des experts... et ses activités vont croître de façon continue.

Une évaluation du PEAT en 1965 indiquait qu'il avait assuré l'envoi d'experts représentant 32 000 années de travail, octroyé 32 000 bourses d'études, organisé des centaines de séminaires, voyages d'études et autres activités de formation sur le tas. Le nombre total des bénéficiaires étant estimé à 150 000, répartis sur 130 pays et territoires. Il est intéressant de constater qu'au départ, les bénéficiaires ont toujours préféré l'utilisation d'experts aux bourses d'études ou aux autres formes de coopération technique. Ces experts venaient pour la plupart d'Europe (58,3 %) ou des Amériques (25,1 %), l'Asie (11,3 %), le Moyen-Orient (3,7 %) et l'Afrique (1,7 %) n'ayant pas de poids significatif (16). L'envoi d'experts a consommé 60 % des financements, tandis que les activités de formation se limitaient à 14 % (17).

L'Afrique a utilisé 20,3 % des ressources du PEAT jusqu'à 1965, mais sa part va passer de la dernière à la première place pendant les 15 premières années d'existence du PEAT. L'importance accordée au continent ne cessera d'augmenter au fur et à mesure que les pays africains deviendront indépendants.

La marche à suivre consistait, normalement, en une mission exploratoire du BAT — une des premières missions est allée en Libye pour évaluer les besoins — qui recommandait les secteurs dans lesquels le PEAT devait intervenir. La priorité était donnée à l'industrie et à l'agriculture. Ces missions intégrant les spécialistes des agences du système des Nations unies devaient tenir compte d'un certain nombre d'éléments :

a) promotion de l'économie du pays (selon le principe des avantages comparatifs) ;

b) le gouvernement devait « demander » l'assistance technique ;

c) le gouvernement récipiendaire devait contribuer au projet ;

d) l'assistance ne devait pas s'immiscer dans les choix politiques et économiques du gouvernement ;

e) les experts devaient prendre en compte les aspects culturels du pays dans lequel ils seraient envoyés ;

f) l'existence et la disponibilité d'homologues (18).

Tous ces éléments sont devenus les piliers des formes multilatérales de coopération technique, et il n'est pas difficile de constater que si les intentions étaient nobles, le fonctionnement de ces principes a toujours constitué un problème.

En 1954, le gouvernement français a proposé un changement dans les règles de fonctionnement des « programmes de pays » (qui étaient et sont encore de nos jours la structure de base du PNUD) pour que les sommes attribuées aux pays ne soient pas décidées d'avance par le « PEAT », mais plutôt en fonction des vrais besoins exprimés par les pays

(16) *Ibid.*, p. 32.

(17) *Ibid.*, p. 31.

(18) *Ibid.*, p. 9.



bénéficiaires. Ces « propositions françaises », timidement approuvées par la résolution 542.B.II. (XVIII) de l'ECOSOC et 831 (IX) de l'Assemblée générale, sont toujours restées lettre morte, faute d'une alternative au fonctionnement en vigueur. Trente-cinq années après, le débat ressemble beaucoup aux incertitudes de 1965, comme le démontre ce passage d'un document officiel :

« *Ce processus risquait d'aboutir à une simple énumération de projets à entreprendre dans chaque pays intéressé plutôt qu'un programme coordonné authentique visant véritablement à satisfaire les besoins du pays par ordre de priorité et en fonction des impératifs et des objectifs économiques...* » (19).

Malgré ces échecs, le modèle multilatéral des Nations unies sera considéré, pendant un certain temps, comme plus sain que les coopérations bilatérales. C'est ainsi que de nombreuses organisations gouvernementales verront le jour et s'inspireront des modalités mises en place par le PEAT et le PNUD.

### **Le débat actuel sur le développement**

L'aide publique au développement (APD) s'est révélée être un sous-produit du système mondial de sécurité collective de l'après-guerre. L'alléger des pays bénéficiaires aux blocs était la motivation principale des pays donateurs, les intérêts commerciaux venant en second plan. Le développement à terme du Tiers monde a été un objectif plus lointain de l'APD. L'altruisme, fondé sur une position de principe sur l'iniquité ou sur la perception spécifique d'une responsabilité postcoloniale, a été un facteur nettement moins déterminant pour les pays donateurs. L'octroi de l'aide était plus important que les *résultats*. Les efforts déployés en vue d'améliorer le rendement de l'investissement ont, pour dire le moins, manqué de naturel.

Dans la mesure où l'octroi de l'aide a été motivé par le désir de promouvoir le développement, cela s'est fait en fonction des besoins des pays donateurs. La politique d'aide prenait forme principalement dans le cadre du débat, des priorités et des politiques gouvernementales. Les réalités de l'existence des plus démunis ont été trop distantes, étrangères et complexes pour que les populations des pays donateurs puissent en être conscientes.

Les mécanismes pratiques qui ont été mis au point en vue de faciliter l'aide sont eux aussi le fruit des priorités d'action des donateurs et de l'idée fautive qu'ils se faisaient des besoins. Les modes et les vagues concernant les priorités en matière de développement et les modalités d'application et d'exécution de l'APD se sont succédé.

L'inégalité inhérente entre donateurs et bénéficiaires et l'inadéquation des motivations des donateurs aux besoins en matière de développement ont eu une incidence délétère sur les services et les connaissances spécialisées dans le domaine du développement. Les organismes de développement et les autres partenaires intermédiaires, qui avaient intérêt à ce que les objectifs soient peu clairs, ont entretenu l'idée selon laquelle il est

(19) *Ibid.*, p. 12.

acceptable de mesurer la réussite du développement à l'aune de l'aide offerte.

L'impact final de l'APD sur le développement a, en conséquence, été marginal. Cependant, l'aide continue de s'appuyer sur des idées fausses sur les cultures, entraînant des incompatibilités techniques et apportant aux problèmes de développement des solutions inefficaces du point de vue de l'économie.

L'APD pendant l'après-guerre a, dans la pratique, été axée sur l'appui des gouvernements et le renforcement des institutions nationales plutôt que sur les particuliers et les communautés qui ont le plus grand besoin du développement. Même lorsque l'assistance a eu pour objectif d'éliminer la faim, les souffrances et les privations, d'instaurer une sécurité matérielle, de créer des opportunités, d'améliorer les conditions de vie des victimes de la pauvreté absolue, les efforts ont bénéficié aux intermédiaires plutôt qu'à ceux qui ont le plus besoin du développement.

D'une manière générale, il n'a pas été tenu compte de ces derniers lors de la formulation et de la mise en œuvre des activités de coopération en faveur du développement. Pour ce qui est de l'amélioration de leur condition, les efforts faits après-guerre au titre de la coopération bilatérale et multilatérale ont, à maints égards, été peu judicieux ou gâchés. Les progrès réalisés, par exemple en matière d'espérance de vie et d'alphabétisation ne sont pas essentiellement le fruit de la coopération en faveur du développement, mais plutôt la conséquence des vastes progrès scientifiques et techniques, réalisés par les nations occidentales industrialisées, et qui ont une incidence dans le tiers monde.

Les bénéficiaires de l'APD ont, pour leur part, considéré l'aide comme un bonus gratuit qui venait s'ajouter aux ressources de base créées par leur économie nationale. C'est la classe moyenne constituée par les fonctionnaires instruits citadins des pays bénéficiaires qui a le plus profité de l'APD : leurs tâches ont été allégées par la présence de conseillers expatriés, leur prestige de bureaucrate et leur orgueil ont été renforcés par les véhicules et le matériel de bureau modernes financés par l'APD qu'ils ont reçus et ils ont bénéficié d'avantages financiers et autres liés aux bourses et voyages d'étude à l'étranger.

Il est maintenant évident que les niveaux effectifs de protection offerts par les pays donateurs à leurs producteurs nationaux constituent une entrave au développement plus importante que le manque de ressources d'APD. L'impact économique dû aux barrières commerciales des pays occidentaux (y compris les subventions agricoles qu'ils versent à leurs agriculteurs) représente plusieurs fois le montant de l'APD. Le poids de la dette lié aux investissements dans des projets élaborés par les pays occidentaux, qui sont même souvent à l'origine de ceux-ci, paralyse la capacité de manœuvre budgétaire des pays en développement.

Il est clair pour ce qui est des instruments de développement contrôlés par les pays développés, que les réformes de l'investissement et de la dette dans le cadre du commerce mondial revêtent une plus grande importance que l'APD. La transparence dans la mondialisation du commerce et des investissements est considérée de plus en plus comme le moyen prioritaire de faciliter le développement. L'achèvement des négociations d'Uruguay et la formation de blocs commerciaux régionaux don-

nent un élan à la mondialisation des marchés et à la levée des barrières commerciales qui visent à protéger les producteurs et les fournisseurs de services nationaux. Cependant, la mondialisation s'accompagne d'une fragmentation et d'une marginalisation, qui met de nouveau en cause le modèle de développement sous-tendant la coopération technique.

### **Préoccupations concernant la coopération technique**

Les préoccupations concernant les pratiques actuelles en matière de coopération technique sont multiples. La majorité entre dans quatre catégories principales : l'ampleur, les modalités d'exécution, le rôle prépondérant des donateurs, et la situation dans le pays d'implantation.

#### ***L'ampleur de la coopération technique***

Les montants et les effectifs mis en œuvre dans le cadre de la coopération technique sont allés croissant parce que les bénéficiaires considèrent que cet apport est gratuit, les donateurs en font une condition préalable à l'octroi d'une aide financière et personne ne semble responsable de leur utilisation et des résultats obtenus. Cependant, cette augmentation a pour effet de grever les budgets des bénéficiaires, car les donateurs financent rarement les charges renouvelables. L'ampleur des projets peut miner la capacité d'autonomie et tend généralement à détourner l'attention des responsables gouvernementaux importants, ce qui affaiblit encore leur efficacité. Dans des pays tels que le Kenya et la Tanzanie, il y a à tout moment plus de 500 projets mettant à contribution des dizaines de donateurs. Au Mozambique, pendant la majeure partie de la guerre civile, il y avait jusqu'à 1 500 assistants techniques, dont 80 % travaillaient dans la capitale, Maputo. Même dans les cas où, pour diverses raisons, l'aide financière était fortement réduite (par exemple en Zambie en 1989) la coopération technique a continué d'augmenter.

En conséquence, il faut examiner d'urgence les relations entre les flux de la coopération technique et les autres flux d'aide, entre l'assistance technique et l'aide budgétaire nationale, entre le volume de la coopération technique et les programmes d'investissement public, ainsi qu'entre les apports de la coopération technique et la capacité d'absorption des bénéficiaires. Toutefois, les politiques des donateurs sont souvent défavorables à une telle approche scientifique de la coopération technique.

#### ***Modalités actuelles de l'exécution des projets de coopération technique***

D'autres préoccupations sont liées aux modalités actuelles d'exécution de la coopération technique. Dans l'écrasante majorité des cas, le véhicule en est un projet indépendant. Les objectifs du projet sont souvent mal définis.

La principale modalité de transfert de technologie ne fait intervenir que l'expert et son homologue. Quant au mode de financement, il vise à couvrir le coût de l'expert et le coût connexe en devises et ne s'intéresse guère aux dépenses de fonctionnement des agences bénéficiaires et

à la marginalisation des institutions nationales après la période d'assistance technique du projet.

Étant donné en premier lieu que le projet a été identifié ponctuellement au gré des circonstances par un consultant externe (en partie du fait de l'absence de mécanismes de planification et de programmation systématiques dans les pays bénéficiaires), il résulte de l'approche actuelle que peu de projets atteignent leurs objectifs immédiats et qu'ils réussissent encore moins à améliorer les capacités globales de développement du pays.

S'agissant de la capacité nationale et du renforcement des institutions, l'exécution des projets rencontre actuellement de nombreux problèmes. L'absence de coordination des projets rend difficile leur mise en œuvre, réduit leur impact et crée des problèmes liés à leur marginalisation. Cette façon de procéder est en outre inefficace par rapport au coût, car de nouvelles infrastructures organisationnelles sont mises en place en vue d'appuyer des centaines de projets. On a récemment préconisé une rationalisation de la sélection, de l'élaboration et de l'exécution des projets en vue d'appuyer les politiques sectorielles nationales, bref, une approche fondée sur la programmation.

Il ressort des études réalisées que la forme classique de coopération technique s'appuie sur le conseiller résident comme intermédiaire. Il se pose en conséquence de nombreux problèmes : insuffisances de l'« expert » en tant que formateur ou celles de son homologue, frictions dues aux écarts de rémunération (même lorsque l'homologue a des titres universitaires similaires), pénurie de fonds de roulement et de matériel dont pâtit l'homologue, et différences culturelles entre l'expert et l'homologue. Cette forme traditionnelle d'assistance est de moins en moins adaptée au contexte socio-économique actuel, car les nationaux sont de plus en plus nombreux à avoir les mêmes qualifications que les expatriés. Il est par ailleurs difficile de recruter des spécialistes de haut niveau prêts à accepter un contrat de courte durée dans un pays en développement, ce qui se traduit par une augmentation des coûts (20).

### ***Le rôle prépondérant des donateurs dans la coopération technique***

Certains des problèmes afférents à l'approche-projet peuvent en fait être attribués au rôle prépondérant des donateurs dans la coopération technique. Les programmes actuels de coopération technique ont souvent pour raison d'être les intérêts des donateurs. La majorité des projets sont identifiés, élaborés et exécutés par les donateurs et sous leur supervision. Les raisons de ce phénomène sont notamment qu'ils n'ont pas confiance dans les agences bénéficiaires, que les capacités locales sont insuffisantes et que les donateurs veulent que leur présence soit visible.

Quelles que soient les raisons, le résultat est que souvent les projets de coopération technique ne correspondent pas aux priorités sectorielles nationales et que les bénéficiaires n'ont pas le sentiment d'être parties prenantes. Cela conduit à un double emploi des activités des donateurs, à un chevauchement des projets, ceux-ci visant parfois des objectifs incom-

(20) S. Fukuda-Parr, « Current Issues in Technical Cooperation », séminaire de l'intention des économistes, New York, Bureau régional pour l'Afrique du PNUD à février 1990.

patibles. De surcroît, une conséquence importante des pratiques suivies par les donateurs est le recours excessif — et à présent vivement critiqué — au personnel expatrié, au détriment des nationaux qualifiés.

### **La situation dans le pays d'implantation**

La situation dans le pays d'implantation peut aussi être préoccupante, se traduisant notamment par :

- la décomposition des systèmes de planification dans la plupart des pays les moins avancés et l'absence de stratégies et programmes sectoriels nationaux bien définis sur lesquels la coopération technique peut s'appuyer ;

- la défaillance des mécanismes nationaux de coordination et, par tant, de la capacité de négocier, élaborer et exécuter des projets de coordination technique ;

- l'inefficacité de l'administration ;

- la détérioration prononcée de la qualité des services publics dans nombre de pays bénéficiaires du fait de l'insuffisance des mesures d'incitation (traitements, conditions de travail, statut social, faiblesse de la demande de conseils spécialisés indépendants et manque de respect pour ceux-ci). Les gouvernements des pays d'implantation ne perçoivent pas suffisamment l'importance des mesures d'incitation professionnelles pour l'élaboration de programmes de développement qui soient efficaces, efficaces et durables (21).

### **Transformer la coopération technique en renforcement des capacités**

En juin 1979, le conseil d'administration du PNUD a adopté une résolution définissant sans détour la coopération technique comme ayant pour objectif de doter les pays en développement des moyens d'utiliser leurs propres ressources plus efficacement, l'objectif étant la durabilité et l'autosuffisance. L'autosuffisance dans les domaines de la gestion, de la technologie et de l'administration, ainsi que la capacité de recherche nécessaire pour élaborer et exécuter une véritable politique de développement (22).

Cette résolution a marqué une étape décisive mais n'a pas encore transformé les outils utilisés depuis plus de 45 ans. La nouvelle période de l'histoire de la coopération technique n'a pas encore permis à un régime totalement différent de voir le jour. Cependant, une amélioration est perceptible. De plus en plus, une place de choix est faite au renforcement des capacités, défini comme « la capacité des organisations d'effectuer les tâches appropriées, de manière efficiente et efficace ». Des efforts sont faits

(21) R. Klitgaard, « Incentive Myopia », *Développement mondial*, vol. 17/4, 1989, pp. 447-459.

(22) PNUD, « Nouvelles dimensions de la coopération technique », Conseil d'administration, 27<sup>e</sup> session, Genève, 11-27 juin

1979. Voir aussi S. Fukuda-Parr, « Redefining Technical Cooperation : Challenge for the UN or Let's Dump the « Technical Cooperation Mandate », *IDS bulletin*, Sussex, vol. 36/4, 1995, pp. 66-69.

pour constituer un nouveau paradigme du développement caractérisé par les dimensions humaines et la durabilité du développement. Il convient toutefois de se demander quelles sont aujourd'hui ces tâches appropriées dans le contexte des pays en développement. Elles seront définies par la nécessité, l'histoire et les situations particulières de chaque pays. En d'autres termes il convient d'éviter toute généralisation.

La marche vers le renforcement des capacités doit prendre en considération trois aspects importants : premièrement, ces capacités ne sont pas statiques, mais s'inscrivent dans une dynamique ; deuxièmement, il s'ensuit que les ressources humaines et la manière dont elles sont utilisées sont essentielles pour le renforcement des capacités ; et troisièmement, il faut que le contexte global dans le cadre duquel les organisations s'acquittent de leurs fonctions soit aussi un élément clé de la formulation de nouvelles stratégies.

Au-delà des préoccupations traditionnelles concernant les ressources humaines et l'amélioration des institutions, le renforcement des capacités devrait en conséquence tenir compte de l'environnement général dans lequel les organisations opèrent et coopèrent. Le renforcement des capacités devra être adapté aux besoins du pays et ne pas se limiter à la gestion du secteur public (23).

**Carlos Lopes**  
*PNUD (New York)*

(23) PNUD, Capacity Development  
Retreat documents, New York, 6-8 février  
1995.