

**L'assistance technique
en mutation -
Quelques observations**

Sommaire

- 1. Réduction à la fois massive
et régulière des effectifs**
- 2. Redéploiement rapide
de l'assistance technique
en dehors de ses territoires
traditionnels**
- 3. Une plus grande diversité
géographique**
- 4. Diversité des profils de postes
(ou diversité fonctionnelle)**
- 5. Modernisation de la gestion
de l'assistance technique**

Sous-direction de la stratégie et des questions
multilatérales
Bureau des stratégies de coopération

La France a une longue histoire de mise à disposition de personnels auprès de ses partenaires dans le cadre de sa politique de coopération. Mais cette continuité apparente cache une évolution profonde du dispositif d'assistance technique, en particulier au cours de la dernière décennie.

La réduction à la fois massive et régulière des effectifs de l'assistance technique ne s'est pas accompagnée d'un repli sur ses territoires traditionnels, mais au contraire d'un redéploiement rapide en dehors de ceux-ci et d'un accroissement mesurable de la diversité géographique et fonctionnelle des postes.

Une description à la fois complète et détaillée des causes de ces mutations excéderait de beaucoup les limites de la rédaction de cette note. De même était impossible ici une analyse fine de l'évolution des profils de postes qui aurait été riche en enseignements (par exemple concernant la problématique de l'abandon de la logique de substitution au profit du renforcement des capacités, le développement de nouveaux domaines d'expertise, etc). Il ne s'agit donc pas ici d'épuiser un sujet immense mais simplement de rendre sensible l'évolution du dispositif à travers quelques observations et quelques exemples.

**1. REDUCTION A LA FOIS MASSIVE ET REGULIERE
DES EFFECTIFS**

Le nombre d'assistants techniques employés est passé d'environ 23 000 en 1980 à 1916 au 1er janvier 2004, soit une division par douze des effectifs, ou encore une réduction de 92%. Cette diminution des effectifs ne se caractérise pas seulement par son ampleur, mais aussi par sa grande régularité tout au long de la période y compris la plus récente. Entre 1990 et 2004, chaque année a vu les effectifs de l'assistance technique diminuer de 11,7% en moyenne algébrique. Quelques ralentissements (-6,2% en 1991 et -8% en 1998) sont compensés par quelques accélérations (-14,5% en 1995 et 2002). La seule exception est constituée par l'année 2002-2003 qui a vu les effectifs se stabiliser (légère baisse de 0,8%) avant que la décrue reprenne (-8,4% en 2003-2004).

2. REDEPLOIEMENT RAPIDE DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE EN DEHORS DE SES TERRITOIRES TRADITIONNELS

Si l'on partage le monde en fonction de l'appartenance à l'ancien "champ", et que l'on restreint l'observation à la période 1990-2004, on constate que la division par presque cinq des effectifs globaux (qui passent de 9074 à 1916) dissimule en fait deux phénomènes fort distincts. D'une part une division par six des effectifs dans les pays du champ (passage de 6771 postes à 1157) ; d'autre part une division par trois des effectifs dans le reste du monde (passage de 2303 postes à 759). De ce fait, même si l'assistance technique des pays hors champ diminue en volume, cette diminution s'accompagne d'une augmentation très significative de sa part dans l'ensemble du dispositif : il y avait trois assistants techniques dans le champ pour un seul en dehors en 1990, en 2004 ce rapport n'est plus que de 1,5.

Non seulement ce contraste continue de se manifester dans la période la plus récente, mais il s'accroît. En reprenant la même distinction champ / hors champ, on observe même au cours de la période 2002-2004 une divergence complète des tendances: la diminution globale de 9,1% des effectifs recouvre en fait une chute de 20,7% dans les pays du champ et une hausse de 17,1% dans les autres pays. La part de l'assistance technique hors champ passe en seulement deux ans de 31% à 40% de l'ensemble. Si ces évolutions devaient à l'avenir se poursuivre au même rythme, il suffirait de deux années supplémentaires pour amener à quasi-parité les effectifs d'assistance technique dans les deux groupes, et leurs parts actuelles dans la population totale seraient inversées dès 2008.

Ce phénomène traduit bien sûr pour une part un redéploiement de la coopération technique en dehors du champ au bénéfice des autres pays de la ZSP, mais il ne s'y réduit pas, tant s'en faut : l'assistance technique se redéploie également en dehors de la ZSP. En effet les résultats sont similaires si l'on effectue les mêmes calculs que précédemment, cette fois-ci selon l'appartenance à la ZSP. Au cours de la période 2002-2004, les effectifs de

l'assistance technique employée dans la ZSP se sont réduits de 14,5% pendant que ceux de l'assistance technique hors ZSP augmentaient de 11,6%. Le ratio entre les effectifs ZSP et les effectifs hors ZSP passe dans le même temps de près de quatre pour un à moins de trois pour un.

3. UNE PLUS GRANDE DIVERSITE

Cette évolution générale est la résultante de la montée en puissance d'un grand nombre de nouveaux pays, souvent fort éloignés des zones géographiques où l'on s'attend à voir concentrer l'assistance technique.

La diversité géographique des affectations des assistants techniques peut s'appréhender à travers la grille de lecture du classement OCDE des pays en développement. On vérifie que les Pays les Moins Avancés (PMA) accueillent le plus fort contingent d'assistants techniques : 980 postes en 2004, soit la moitié de l'effectif total. Mais 418 assistants techniques soit près du quart du total sont employés dans les Pays à Revenus Intermédiaires (PRI), dont 202 dans les PRI de la tranche supérieure (PRITS) soit plus de 10% des effectifs complets. Enfin on constate que 265 postes sont situés en dehors des pays en développement, soit près d'un assistant technique sur sept. Toutefois sur ces 265 postes, seulement 22 correspondent aux métiers de la coopération technique (développement durable, développement humain, gouvernance), le reste du personnel relevant essentiellement de la coopération culturelle et à un moindre degré de la coopération scientifique, universitaire et de recherche.

Si l'on aborde la question non pas à travers le classement OCDE mais à travers une approche géopolitique, on vérifie à nouveau que l'assistance technique n'est pas confinée dans ses territoires traditionnels mais au contraire se déploie dans toutes les régions. Plus d'un assistant technique sur dix dans le monde est employé en Europe de l'Est ou de l'Ouest (145 et 56 postes respectivement). On trouve 171 assistants techniques en Asie et Océanie soit près de 9% du total contre moins de 6% deux ans plus tôt.

Les assistants techniques sont 133 au Moyen Orient et 70 au Maghreb, soit plus d'un assistant technique sur dix, là encore en progression (1). Enfin ils sont 68 en Amérique du Nord et 57 en Amérique du Sud. Le cas des Etats-Unis, quoique marginal en volume, est très significatif, avec une présence en très forte croissance, passant de 36 postes en 2002 à 52 en 2004, soit un accroissement de 44%, à rapprocher de la baisse de 9% des effectifs de l'assistance technique dans son ensemble pendant la même période.

Cette diversité géographique du dispositif est pour une grande part la traduction de la tendance structurelle décrite plus haut au redéploiement de l'assistance technique en dehors du champ et même de la ZSP. Mais elle ne se réduit pas à cela, et reflète également dans certains cas la capacité d'adaptation rapide de l'outil à l'actualité événementielle.

L'exemple de l'**Afghanistan** en est une bonne illustration. A partir d'un dispositif zéro pour des raisons aisément compréhensibles, les événements de 2001 ont été suivis de la mise en place progressive d'un dispositif d'assistance technique qui au 1er janvier 2004 comprenait onze postes en programmation dont deux volontaires internationaux : six postes de coopération technique (développement humain, développement durable et gouvernance), trois postes dans le domaine de la coopération culturelle et du français, un poste dans le domaine de la coopération audiovisuelle et des techniques de communication, enfin un poste dans le domaine de la coopération scientifique, universitaire et de recherche. On le voit, même dans le contexte d'une forte réduction des effectifs totaux, la souplesse de l'instrument AT laisse les marges de manœuvre nécessaires à la mise en valeur d'opportunités nouvelles suscitées par des développements historiques imprévisibles.

4. DIVERSITE DES PROFILS DE POSTES (OU DIVERSITE FONCTIONNELLE)

Une typologie fine et complète de l'assistance technique nécessiterait une revue d'ensemble des postes existants et des CV de leurs titulaires, qu'il n'est pas possible

d'entreprendre ici. Par ailleurs, restreindre le champ d'une telle étude à un seul pays ou un seul secteur introduirait un biais dans l'analyse. La diversité fonctionnelle de l'assistance technique ne sera donc pas ici décrite mais seulement rendue sensible à travers quelques exemples significatifs.

4.1 La régionalité des postes

■ L'exemple du Pôle Education de Dakar (2)

Le Pôle Education de Dakar, qui a pour mission de constituer pour l'ensemble de l'Afrique Subsaharienne un centre de ressources spécialisé dans l'analyse sectorielle au service des objectifs d'éducation pour tous, est significatif d'une tendance à la régionalisation de l'assistance technique même si ce processus ne fait que débuter.

Le Pôle de Dakar a été mis en place en 2001 en partenariat avec l'UNESCO/Breda. L'essentiel de son activité s'inscrit dans une logique de partenariat avec d'autres bailleurs dans un cadre multilatéral. Ainsi, il collabore avec l'équipe éducation de la région Afrique de la Banque Mondiale et utilise comme celle-ci la méthodologie RESEN ("Rapport d'Etat d'un Système Educatif National") développée par l'IREDU de Dijon. L'intervention du Pôle dans les pays de la zone est étroitement concertée avec les agences de coopération dans chaque pays. Le Pôle participe aux dialogues menés entre gouvernements et bailleurs, en particulier à l'occasion des revues sectorielles. Dans le cadre de l'initiative Fast Track, le Pôle a appuyé techniquement l'élaboration des dossiers de candidature des pays, participé à l'évaluation de la soutenabilité financière des requêtes, et continue de contribuer à la réflexion sur la structuration de l'initiative en participant notamment aux conférences internationales de donateurs. Le Pôle intervient dans les ateliers de l'institut de la Banque mondiale (WBI) et développe un partenariat avec l'Université de Rabat au Maroc.

On le voit, le champ géographique d'intervention du Pôle est extrêmement vaste. En cela il se démarque fortement du schéma antérieur d'une assistance technique majoritairement dédiée à la coopération bilatérale.

Au Rwanda, le Pôle participe à l'identification des appuis projets classiques de la coopération française ; au Burkina Faso et au Niger, à celle des appuis programmes que celle-ci a récemment initiés ; au Bénin, au Burkina, en Guinée, au Mali, au Niger et au Sénégal, il s'investit dans le suivi de la mise en œuvre des politiques nationales, en participant aux diverses revues

sectorielles. Le Pôle de Dakar compte cinq assistants techniques et une volontaire internationale sous contrats français, en plus d'un ingénieur de travaux statistiques et une assistante administrative et financière sous contrats UNESCO.

Notons qu'un autre pôle régional d'assistance technique, situé également à Dakar, a vu le jour dans le domaine des appuis aux organisations de producteurs agricoles, en partenariat notamment avec la Banque Mondiale.

■ L'exemple d'Afristat (3)

L'Observatoire Economique et Statistique d'Afrique Subsaharienne (Afristat), basé à Bamako et dont l'activité a débuté en janvier 1996, regroupe dix-huit pays africains (4) et fonctionne grâce aux contributions de ses Etats membres et de la France.

La décision de créer Afristat reposait essentiellement sur la constatation que les services statistiques officiels des pays d'Afrique subsaharienne avaient continué à se détériorer malgré l'appui important apporté par les assistants techniques résidents (dont l'effectif total avait atteint quatre-vingts à certaines époques dans ce secteur). Afristat a été constitué par concentration de ce dispositif avec pour même objectif de renforcer les compétences des Etats membres dans le domaine statistique, auquel a été ajouté celui d'harmoniser, grâce aux pouvoirs réglementaires à lui conférés, les concepts, normes et méthodes utilisés dans ces pays. Les experts employés par Afristat étaient au départ français et africains à parité ; sur treize experts aujourd'hui, Afristat emploie cinq assistants techniques rémunérés par la France (dont 2 agents de l'INSEE).

Après six années d'activité, Afristat est aujourd'hui considéré dans les instances internationales comme le représentant légitime des Instituts Nationaux de Statistique des pays africains francophones, et souvent même de l'ensemble des pays en développement. Il est associé à un grand nombre de projets financés par la Banque Mondiale et le PNUD. Enfin du point de vue opérationnel, l'harmonisation de nombreux outils statistiques utilisés par des pays membres (nomenclatures, indices de prix, comptes nationaux) est accomplie, et la tendance est au relais progressif des experts français aux experts africains.

Dans le cadre d'un effectif d'assistance technique fortement réduit grâce à la régionalisation, Afristat constitue, à côté de l'appui aux trois écoles africaines de statistique, l'élément central du dispositif d'appui de la France à l'Afrique subsaharienne dans ce domaine.

4.2 L'assistance technique dans les organisations internationales

La variété des situations empêche que l'on fasse une présentation synthétique de l'assistance technique employée au sein des organisations internationales. Aussi se bornera-t-on à un exemple, celui de l'unité de la Banque Mondiale pour la prévention des conflits et la reconstruction où est employée une assistante technique.

Cette unité est responsable de trois fonctions essentielles : la capitalisation et la gestion du savoir concernant les activités de la Banque dans les pays affectés par le conflit, l'intégration de la dimension conflit à ces activités et la gestion des dons du Fonds Post-Conflit. L'assistante technique qui y travaille comme conseillère technique a entre autres missions de contribuer à l'analyse des conflits, à l'élaboration de méthodes pour les prévenir, et aux problèmes liés à la reconstruction. Il s'agit également pour elle de traduire les stratégies de prévention des conflits en actions de coopération et d'aide au développement, avec un accent particulier mis sur les pays d'Afrique de l'Ouest. Elle travaille en liaison avec des équipes-pays chargées de conseiller localement les gouvernements des pays affectés par les conflits.

La mobilisation de l'assistance technique dans le cadre d'une organisation internationale permet de servir plusieurs fins : apport et construction d'une expertise auprès d'une organisation internationale dans un domaine novateur, influence au sein de cette organisation, instauration d'un dialogue avec des partenaires potentiels dans ce domaine, apprentissage et diffusion de nouveaux instruments et de bonnes pratiques.

4.3 L'assistance technique dans les pays l'OCDE

L'assistance technique en poste dans les pays de l'OCDE est parfois méconnue, alors qu'avec 174 postes en 2004 elle constitue une part significative du dispositif. A titre d'exemple, on trouve parmi les 52 postes situés aux Etats-Unis un assistant technique auprès de la Brookings Institution, l'un des plus importants think tanks indépendants américains. Le titulaire du poste travaille en étroite collaboration avec l'Ambassade pour favoriser les échanges d'idées entre la France et ce think tank influent dans les débats qui agitent l'Amérique du Nord. Le poste a précédemment été occupé par Justin Vaïsse, auteur de plusieurs ouvrages de référence sur les Etats-Unis (5). Ce cas n'est sans doute pas représentatif de l'ensemble mais comme beaucoup d'autres il atteste la grande variété d'un dispositif parfois perçu à tort comme monolithique.

5. MODERNISATION DE LA GESTION DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE

La modernisation de la gestion de l'assistance technique est un processus déjà engagé : elle se manifeste par exemple à travers l'élargissement du vivier de recrutement de l'assistance technique, ainsi que son emploi en combinaison avec de l'expertise court-terme (notamment dans le cadre de partenariats avec des institutions françaises ou étrangères).

Puisqu'il est nécessaire que la modernisation de l'assistance technique se poursuive, le conseil restreint du 10 mars 2004

sur l'aide au développement a décidé le lancement sur ce sujet d'une mission d'étude. Cette mission, confiée par le Ministre des Affaires Etrangères et le Ministre délégué à la Coopération, au Développement et à la Francophonie à Messieurs Christian Connan, ambassadeur chargé du codéveloppement, et Edouard Wattez, est en cours avec entre autres tâches d'examiner les modalités de la participation du GIP France Coopération Internationale à la mise en œuvre de l'expertise technique./.

NOTES

(1) Les effectifs employés deux ans plus tôt étaient de 184. La part de cette zone dans le dispositif total passe de ce fait de 8,7% à 10,6%.

(2) Cette présentation du Pôle de Dakar a été rédigée avec la participation de la Direction du Développement et de la Coopération Technique (sous-direction du développement humain).

(3) Cette présentation d'Afristat a été rédigée avec la participation de la Direction du Développement et de la Coopération Technique (sous-direction du développement humain).

(4) Afristat regroupait à l'origine quatorze pays de la Zone Franc (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Centrafrique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée Equatoriale, Mali, Niger, Sénégal, Tchad et Togo) auxquels se sont depuis joints quatre autres pays (Guinée-Bissau, Mauritanie, Guinée et Cap-Vert).

(5) Parmi lesquels on peut citer Washington et le monde - Dilemmes d'une superpuissance avec Pierre Hassner (mars 2003)