coopération au développement

Jean-François Bijon

Coopération au développement

Les raisons de persévérer

Préface de Michel Sauquet

Éditions Charles Léopold Mayer
38, rue Saint-Sabin Paris (France)

***Les Éditions Charles Léopold Mayer**, fondées en 1995, ont pour objectif d'aider à l'échange et à la diffusion des idées et des expériences de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme (FPH) et de ses partenaires. Les ECLM sont membres de la Coredem, une confédération de sites-ressources pour une démocratie mondiale qui rassemble des partenaires autour d'une charte, d'un moteur de recherche et d'un wiki. www.coredem.info*

L'auteur

***Jean-François Bijon**, économiste, a alterné des fonctions en entreprise et en administration. Il a notamment travaillé en Côte d'Ivoire au ministère des Finances, au Vanuatu comme conseiller technique du ministre des Finances après l'indépendance puis quelques années plus tard comme conseiller du Premier ministre, au Liban auprès du ministre des Finances, pour définir et mettre en place un outil de modernisation de l'administration financière (l'Institut des finances Basel Fuleihan). Responsable commercial dans un groupe d'entreprises générales en Afrique de l'Ouest et au Moyen-Orient, directeur de sociétés en Nouvelle-Calédonie, il a également créé et géré un fonds d'investissements sur l'Asie du Sud-Est.*
Travaillant depuis 2000 pour le ministère français de l'Économie, il a été conseiller économique à l'ambassade de France à Madagascar et en Malaisie. Il est aujourd'hui en poste en Côte d'Ivoire.

© Éditions Charles Léopold Mayer, 2011
Essai n° 187 * ISBN 978-2-84377-161-3
Graphisme et mise en page : Madeleine Racimor

Remerciements

Les métiers de la coopération et de la diplomatie ont des charmes infinis, en particulier la rencontre avec des personnalités riches et variées. Je ne peux faire une liste de toutes les personnes qui m'ont marqué. Mais je souhaite en saluer plus particulièrement cinq.

Deux sont en rivalité politique depuis des décennies, alternant dans la fonction de Premier ministre de la petite république parlementaire du Vanuatu. Edward Nitake Natapei était directeur de cabinet du ministre des finances en 1982 et 1983. À ce titre, il était mon partenaire quotidien, avant de devenir mon ami. Maxime Carlot Korman m'a embauché en 1992 et, en le servant pendant quatre ans, j'ai eu le sentiment extraordinairement plaisant d'être un peu utile. MM. Natapei et Korman, quoiqu'adversaires politiques, contribuent tous les deux à faire du Vanuatu une véritable démocratie respectueuse de ses traditions. Grâce à eux, j'ai vécu ces moments de grâce au cours desquels le coopérant, empli de doutes, voit sa différence être considérée par ses interlocuteurs comme une ressource à exploiter.

Basel Fuleihan était directeur de cabinet du ministre des Finances du Liban en 1996. Il était donc mon interlocuteur lorsque j'ai accepté, après beaucoup d'hésitations, la mission consistant à créer un outil de modernisation du ministère. C'est la confiance qu'il m'a accordée pendant tout mon séjour qui a permis de créer l'Institut des finances de Beyrouth, devenu une référence de la coopération française. Basel m'a appris avec humour la nécessité pour un coopérant de prendre de nombreuses précautions avant de se faire une opinion sur son pays de résidence… Devenu ministre, il était en voiture avec son mentor et ami Rafic Hariri lors de l'attentat de février 2005.

Jean-Marie Tjibaou m'a accueilli à Nouméa en 1984. Il m'a convaincu que modernité et traditions pouvaient – et devaient – se renforcer mutuellement. Il aurait pu être un extraordinaire président calédonien.

Enfin, Jacques Austruy a été mon professeur en économie du développement à l'université de Nanterre. Il a orienté ma vie professionnelle et m'a donné quelques fondations intellectuelles – parmi lesquelles la démonstration que le développement économique passe souvent par la souffrance.

Préface
Exigence, respect, coresponsabilité : le credo d'un homme d'expérience

Par Michel Sauquet

On ne peut assurément pas se plaindre aujourd'hui d'une pénurie de littérature sur l'aide au développement. On y trouve de tout : de bons livres heureusement, mais aussi une flopée de volumes ou d'articles radoteurs, rébarbatifs, datés, partiels et partiaux, démobilisateurs, inutiles en quelque sorte. Ce n'est pas le cas des pages qui suivent. Jean-François Bijon apporte ici une contribution tonique au débat sur la coopération en mettant à son service – en plus d'une belle plume, ce qui ne gâche rien – le produit d'une longue réflexion acquise dans de fort nombreux postes économiques et diplomatiques, de la Malaisie au Liban, de Madagascar à la Côte d'Ivoire en passant par le Vanuatu et la Nouvelle-Calédonie, et je dois en oublier.

De ces expériences, Jean-François Bijon aurait pu tirer un ouvrage catégorique, dénonciateur et donneur de leçons, il ne l'a pas fait. Car c'est un homme qui ne s'enferme pas, ne s'endort pas et ne se résigne pas.

Il ne s'enferme pas. Ni dans les clichés courants sur la coopération et sur ces « acteurs du Sud » qu'il ne diabolise pas plus qu'il ne les idéalise, et que d'ailleurs il ne nomme presque jamais comme tels, acteurs, puisque, aussi bien, tout le livre nous rappelle que nous

ne sommes guère ici dans un jeu ; ni dans une discipline unique, puisqu'il se fait tour à tour historien, politologue, économiste, démographe, philosophe et sociologue, affirmant ainsi la nécessité, en matière de coopération, de la logique de l'œil de poule. On sait l'amplitude du champ de vision de ce volatile qui voit souvent ce que l'œil de l'homme néglige, et Dieu sait si nous avons une fâcheuse tendance, dans notre regard sur la coopération, à négliger bien des facteurs, et en particulier le facteur humain.

Il ne s'endort pas. Ni sur des conceptions anciennes de la coopération – on est vraiment frappé, ici, du caractère extrêmement actualisé de ses analyses –, ni sur sa propre expérience de globe-trotter de la coopération technique. Elle est tellement riche, cette expérience, qu'après tout il aurait pu, pour faire un livre, se contenter de raconter sa vie, au lieu de quoi il a choisi cette hauteur nécessaire qui fait du présent ouvrage, à mon sens, un véritable traité. Rien n'y est tranché à la serpe, ni par exemple la question de la place de l'État, ni celle, épineuse s'il en est, du lien entre démocratie et développement. C'est une des vertus de ce texte que de soulever des questions et de nous amener à réfléchir sans nous assener des prises de positions péremptoires.

Et, surtout, il ne se résigne pas. Face au désenchantement des années 2000 concernant la coopération internationale, face à la tentation du désespoir et de l'éloignement, il rejette tout à la fois le cynisme et la paresse, l'indifférence et l'ingérence. Il ne croit pas que tout soit échec dans les décennies passées de l'aide au développement et insiste sans hésitation sur les raisons de persévérer, à condition que les parties en présence aient un minimum d'exigences : recherche exclusive de l'intérêt collectif, partenariat, volonté politique, vision, action, détermination, conviction dans les vertus de l'échange bilatéral de savoir-faire. C'est dire qu'il n'imagine pas non plus que l'on puisse se contenter de s'en remettre à la loi du marché pour régler les problèmes.

Jean-François Bijon s'attarde avec raison, à ce propos, sur le cas de l'Afrique subsaharienne, « changeante et multiple », certes malade, dans bien des cas, de la gestion des hommes au pouvoir,

où le bilan d'un demi-siècle d'aide est évidemment décevant, mais dont les potentialités restent intactes, le désir de s'en sortir tenace. Lorsqu'il évoque le fait que « de plus en plus de pays réussissent à convaincre leurs dirigeants de ne pas se considérer comme titulaires d'un CDI », on pense irrésistiblement aux très récents événements qui secouent le monde arabe et illustrent cette aptitude des peuples à ne pas abdiquer leur avenir : un espoir pour l'Afrique.

Où et comment doivent se positionner, dans ce contexte, le coopérant technique français, le médecin, l'enseignant, le professionnel des travaux publics… ? Le livre de Jean-François Bijon est de ce point de vue une mine d'informations, de conseils, de thèmes de réflexion. Il ne craint pas de s'attaquer à des questions très précises, souvent délicates et très peu abordées dans la littérature sur la coopération : les rapports entre le coopérant technique et le poste diplomatique ; la difficulté de servir à la fois l'État français et le pays d'accueil ; le positionnement de l'expert dans des services administratifs locaux qui l'ont peut-être moins demandé que les hauts responsables ; la nécessité pour le coopérant d'affirmer qu'il n'est venu prendre la place de personne et de désamorcer les jalousies et les malentendus ; son rapport à la francophonie et à la langue anglaise ; son devoir de réserve et de responsabilité en matière de politique ; la difficulté, parfois, de gérer les écarts de train de vie avec les homologues locaux ; l'attitude à l'égard de la corruption… Tout lecteur ayant eu l'expérience de l'expatriation en tant que coopérant comprendra immédiatement comme moi, je suppose, ce que Jean-François Bijon veut dire. Et tout lecteur en partance aura avantage à s'imprégner des remarques de grand bon sens et de grande expérience d'un homme qui aura été toute sa vie en situation de faire le lien entre les ambassades et les coopérants.

Ce qui frappe à plusieurs reprises dans ce livre, c'est le respect, l'intelligence de l'autre à quoi Jean-François Bijon invite son lecteur, qui consiste à se méfier de nos jugements hâtifs de Français (par exemple sur tel ou tel rite funéraire malgache perçu comme inutilement ruineux à travers nos lunettes d'Européens) et à

admettre que si l'autre ne se comporte pas comme nous, cela ne veut pas dire qu'il est forcément retors, hostile ou stupide, mais que, peut-être, il a des logiques et des raisons que notre raison ignore. Ce qui ne signifie nullement – on le comprendra à travers ces pages – que l'on doive se renier, abdiquer sa propre culture : dialogue-t-on, collabore-t-on entre clones ? Au contraire, c'est en assumant ce qu'il est, son savoir faire, ses références, les valeurs dont il est porteur, et sans vouloir rien imposer de tout cela aux autres, en ayant pleinement conscience de sa culture d'origine, que le coopérant peut avoir une place utile dans le dialogue des cultures et dans ce que Jean-François Bijon appelle avec raison la « coresponsabilité du développement ». Les compétences techniques ne suffisent pas dans la coopération. Les qualités relationnelles et la capacité d'« ajustement » sont elles aussi absolument indispensables : savoir-faire, certes, mais savoir être avant tout, avec ce mélange d'humilité et de prudence que Jean-François Bijon suggère à la fin de son ouvrage.

Humilité. Lors d'un séminaire à l'université Paris-Dauphine il y a quelques mois, j'avais demandé aux étudiants de donner quelques mots-clés auxquels ils associaient le concept de culture. L'un d'entre eux, un Brésilien, avait proposé le mot « humilité ». Intrigué, je lui avais demandé pourquoi, et il avait eu cette réponse extraordinaire : « Il n'est pas de barrière culturelle que l'humilité ne permettre de franchir. » Je crois que c'est un peu ce que Jean-François Bijon veut nous dire dans ce livre.

On n'est pas forcé d'être entièrement d'accord avec toutes ses analyses sur les devoirs des coopérants, on peut ne pas employer les mêmes mots, se méfier de l'utilisation du terme « bonne gouvernance » qui rappelle fâcheusement, malheureusement, certaines des injonctions occidentalo-centrées des bailleurs internationaux (largement à l'opposé des conceptions de l'auteur). Mais on ne peut que saluer, au-delà de la grande pertinence de l'ouvrage, la puissante incitation au débat qu'il propose et la richesse des propositions qu'il formule : réorganisation de la coopération administrative et des services de coopération,

renforcement du rôle des ONG dans le dispositif, développement des collaborations public-privé lucratif et non lucratif, etc.

« La coopération internationale, dit Jean-François Bijon, doit cesser d'être une charge pour redevenir une "ardente obligation". » C'est ce que le général de Gaulle disait du plan quinquennal dans la France des années 1960, et on sait que cette politique n'a guère été poursuivie. Rien n'empêche de souhaiter cependant, et l'auteur nous y aide, que cette formule magnifique puisse réveiller le monde de la coopération. Une ardente obligation au plan individuel (au fond, remarque-t-il courageusement, il n'y a aucune honte à vouloir soulager sa conscience) et au plan politique, entre les simplifications abusives de l'ingérence directe et l'indifférence volontaire de ceux qui acceptent « la différence dans l'indifférence ». Jean-François Bijon n'est pas un observateur béat. Il professe, me semble-t-il, une sorte d'intranquilité tranquille qui est la définition même de l'exigence.

Introduction

Un demi-siècle après la fin de la période coloniale, les disparités entre pays ont changé. Les États-Unis sont toujours une puissance dominante, sans constituer pour autant un modèle à suivre. Les pays européens ont perdu leur statut de grandes puissances, mais représentent paradoxalement une référence respectable parmi d'autres. Le bloc communiste a disparu, laissant derrière lui une nostalgie inattendue. Certains pays anciennement colonisés, prometteurs dans les années 1960, ont sombré dans la pauvreté et l'insignifiance politique. D'autres, *a priori* condamnés par leur démographie, participent aujourd'hui à la construction d'une gouvernance mondiale tout en attirant les capitaux au-delà de toute attente. Cette période a permis de constater que le développement économique dépend davantage des comportements nationaux que de facteurs naturels ou d'interventions extérieures. Depuis l'avènement des pays « émergents », l'économie du développement, notamment dans le cas de l'Afrique, traverse une période de perplexité. Une réduction silencieuse mais régulière affecte les budgets de la coopération internationale. Pourquoi dépenser, pourquoi envoyer jeunesse et experts dans des pays qui ne manifestent pas, selon nos critères, d'ambition de développement ? Pourquoi se préoccuper de la disparité des richesses entre pays quand des dirigeants de pays pauvres ne semblent se soucier que de l'appropriation du pouvoir ? Pourquoi s'intéresser au sujet,

puisque de nouveaux acteurs économiques asiatiques, hier misérables, deviennent aujourd'hui des géants jugés par beaucoup comme inquiétants – et cela sans l'aide de la coopération internationale, mais par la seule ambition des populations et des dirigeants ?

Pire encore : pourquoi se poser ouvertement ces questions lorsque la moindre interrogation sur l'efficacité de l'aide au développement, en particulier lorsqu'elle s'applique à l'Afrique, est assimilée à du néocolonialisme ? Toute intervention d'un responsable politique français sur le sujet – propos démagogiques mis à part – risque de donner lieu au mieux à des ricanements, au pire à une accusation de manque de respect pour « le continent pauvre ». Dans ces conditions, la leçon tirée par de nombreux responsables politiques et administratifs est que la loi du silence doit s'appliquer en matière de développement économique et social des pays africains, sachant qu'une enveloppe budgétaire leur est réservée pour satisfaire la partie encore sensible de l'opinion publique. Et laissons le monde se remodeler de lui-même en cinq pôles : l'Occident, la Russie, l'Asie, le Proche et Moyen-Orient, l'Amérique du Sud. L'Afrique n'a pas besoin d'en faire partie. Ce nouveau monde est changeant. Il comprend, en particulier en Asie, des pays qui promettent des lendemains meilleurs et avec lesquels on ne perd pas son temps.

Le détachement à l'égard du sort des pays n'exploitant pas leur potentiel de développement économique ne se porte pas seulement sur l'Afrique. Le Moyen-Orient, pourtant si riche en ressources diverses, est également classé à part. Si en Occident et dans de nombreux pays asiatiques, la politique est au service du développement économique, il se passe l'inverse au Moyen-Orient : l'économie est au service du politique. Le soutien de la cause de l'un ou la haine d'un autre constituent l'armature de la vie sociale. Et contrairement à ce que beaucoup disent en Europe, la religion entre peu en jeu : il suffit d'entendre les déclarations de dirigeants musulmans d'Asie du Sud-Est glosant sur le trou noir situé entre la Méditerranée et le golfe Persique. Quant au mélange de rapacité et de bonne conscience qui encadre les démarches chinoises en Afrique, il rappelle furieusement les discours en France et en Angleterre pendant le dernier quart du XIX^e^ siècle. Le mépris à l'égard des éternels perdants devient une religion universelle.

Cette tendance ne doit pas devenir la norme. D'abord parce que la gestion de la planète demande désormais l'implication de tous – et donc, *a contrario*, interdit l'ostracisme à l'égard d'une quelconque partie du monde. Ensuite parce que l'histoire nous enseigne que des sciences sociales fondées sur le rejet ou la non-reconnaissance de certaines communautés par d'autres communautés conduisent à l'inhumanité.

Jusqu'à nouvel ordre, nous habitons un seul monde et nous en sommes coresponsables. À titre individuel, nous pouvons nous retrancher dans une résidence militairement sécurisée ou nous isoler sur une île encore peu peuplée. Mais outre que cela revient à se constituer prisonnier volontaire, ce pôle de richesses ne tardera pas à devenir l'objet de convoitises agressives qui gâcheront la tranquillité recherchée. À défaut de s'enfermer dans un paradis, il est également possible de se cantonner à une vision cynique du monde, en ayant l'impression d'être plus malin que les autres. Le cynisme n'est pourtant ni un signe d'intelligence, ni la manifestation d'un grand sens politique, mais témoigne plutôt d'une vision paresseuse de la réalité.

Il existe une grande marge entre l'indifférence et le devoir d'ingérence. À ce titre, le développement de la coresponsabilité est l'une des avancées intellectuelles les plus intéressantes de ces dernières années. La notion de biens publics mondiaux pénètre désormais le droit international, prenant le relais des droits de l'homme. Il convient de poursuivre cette réflexion aussi bien dans les enceintes diplomatiques que dans la recherche. Et ce n'est pas parce qu'un dictateur exotique ou un clan sans scrupule veulent laisser entendre que le passé colonial excuse toutes les turpitudes du présent ou que le droit d'oppression relève de la souveraineté nationale, que cela doit nous éloigner de notre responsabilité.

Le développement peut faire l'objet de multiples définitions ; il appartient à chacun et à chaque communauté de fixer ses objectifs qualitatifs et quantitatifs. Mais le droit de disposer de suffisamment de ressources matérielles pour pouvoir consacrer de l'énergie au développement de la pensée et du lien social relève désormais des droits universels. Le développement économique soutient cette démarche. En ce sens, la France se veut une société « développée ».

Par son ambition collective, par son histoire et par son voisinage géographique avec l'Afrique, la France se doit de fournir une aide au développement à l'intention de ceux qui le demandent avec sincérité. Les responsables de l'État, quelle que soit leur famille politique, ne l'ont pas oublié. Le discours de Dakar du président Sarkozy, prononcé en 2007, était certes maladroit – nous y reviendrons plus loin –, mais témoignait d'un intérêt réel. Quelques années auparavant, en 1990, le discours de La Baule du président Mitterrand, délibérément provocateur, remplit cependant son rôle d'agitateur d'idées car personne ne mit en doute l'attention que son auteur portait à l'Afrique.

La coopération internationale doit donc cesser d'être une charge pour redevenir une « ardente obligation ». Cette coopération renouvelée va demander davantage d'accompagnement humain, tout en rompant avec certaines pratiques du passé. Dans ce contexte, parallèlement à la formation, aux transferts de technologies, à la circulation de l'information ou aux échanges touristiques, la coopération technique se révèle indispensable. La coopération aujourd'hui ne peut plus s'exercer comme il y a trente ans. Pour évoluer et s'afficher comme une activité d'avenir, elle se doit d'intégrer les données accumulées ces dernières décennies : le décollage économique de nombreux pays asiatiques et sud-américains, la diversité des résultats en Afrique subsaharienne, les échecs économiques et politiques de pays initialement considérés comme prometteurs, le droit d'ingérence sous peine de non-assistance à personnes en danger *versus* le respect des souverainetés, la concrétisation du rêve de Bandung avec l'apparition de nouvelles

puissances issues de l'ancien tiers-monde, l'émergence de classes moyennes urbanisées et leurs conflits avec les classes politiques, la volatilité des capitaux, la généralisation d'Internet, la transformation des luttes idéologiques, etc. Depuis 1980, la diversité des changements dans l'environnement du monde en développement est phénoménale, affectant les modes d'assistance au développement et les mécanismes de coopération.

Les méthodes d'assistance aux pays partenaires de la coopération pour le développement sont de trois types :

– celles qui relèvent de l'immatériel. C'est le cas des échanges universitaires et des accords internationaux garantissant des avantages commerciaux non réciproques. Peuvent être également classés dans cette catégorie les accords de coopération militaire ;

– celles qui relèvent des biens et des transferts. C'est le cas des aides budgétaires directes ou indirectes et des prêts subventionnés, des envois de marchandises gratuites ou sous-évaluées, des achats de produits locaux surévalués par rapport à d'autres sources d'approvisionnement ;

– celles qui relèvent de la prestation de services. Entre dans cette catégorie la coopération technique sous toutes ses formes. On pourrait également ajouter les prestations fournies par tous ceux qui influencent l'opinion publique : lorsqu'un homme politique, un journaliste, un militant d'une ONG humanitaire ou un religieux contribuent à rappeler aux Français l'existence et les besoins de nations défavorisées, ils sont évidemment prestataires de services de la cause de l'assistance internationale.

Ce livre s'intéresse particulièrement à cette troisième forme de partenariat. Il s'attache à décrire l'environnement professionnel de ceux qui, pour une période plus ou moins longue, partent travailler dans un pays pauvre afin de contribuer à l'accélération de son développement économique et social. Ces missions peuvent s'inscrire dans différents contextes administratifs et financiers : volontaires d'une ONG, fonctionnaires ou contractuels d'une administration nationale ou internationale, experts du secteur privé ou retraités bénévoles, tous apportent leur expertise.

La coopération technique n'est pas un métier : peu de personnes y consacrent toute une vie professionnelle. De plus, le concept même de coopération technique suppose que le coopérant ait d'abord un métier avant de faire bénéficier de son expertise un pays tiers. La coopération technique relève néanmoins d'une expertise professionnelle. C'est une science avec ses règles, ses questions propres, ses enjeux individuels pour ceux qui y participent et ses enjeux collectifs pour les pays fournisseurs ou receveurs.

Le coopérant ne doit pas seulement disposer de compétences techniques, il doit aussi posséder une qualité particulière de relation aux autres et de réaction face à la différence. Une forte expertise sans qualité comportementale et relationnelle peut empêcher un militaire de faire un bon officier ou un navigateur de faire un bon skipper. Comme eux, le coopérant se doit d'avoir une connaissance technique particulière. Mais il devra démontrer qu'il a également la capacité relationnelle lui permettant de remplir sa mission. La coopération technique soulève un problème d'ajustement entre le comportement du coopérant et celui de ses interlocuteurs sur le terrain. Certains parlent d'interculturalité. Si ce problème n'est pas résolu, la mission de coopération sera perçue comme un échec.

Pour contribuer à le résoudre, il est un principe connu de tous les voyageurs passionnés : savoir faire la différence entre « je » et « tu ». Si je n'ai pas conscience de ce qui fait ma spécificité, je ne serai pas capable de découvrir ce qui fait la spécificité de l'autre. Si je ne suis pas capable d'identifier les valeurs qui me sont propres, je considérerai que mes réflexions ont valeur universelle et je ne pourrai donc jamais communiquer avec l'étranger. En d'autres termes, mon histoire n'est pas l'histoire de l'autre. Les citoyens français, vanuatuans, laotiens ou maliens sont issus de civilisations différentes. L'échange ne pourra être riche que si chacun est conscient des éléments de sa propre culture et de son histoire. En connaissant ma propre histoire, je peux comprendre ce que l'autre voit en moi, je peux m'intéresser à son histoire, je peux faire en

sorte que la différence ne se transforme pas en confrontation. Après avoir diffusé des capitaux et des technologies dans quasiment toutes les parties du globe, après avoir essayé – du moins le croit-on – toutes les politiques concevables, nous savons aujourd'hui que l'efficacité des mesures prises en termes de développement économique relève davantage du comportement des acteurs que des paramètres environnementaux. Aujourd'hui, nous avons suffisamment de recul et nous disposons d'exemples concrets de réussites et d'échecs qui ont conduit à modifier certaines approches sur les conditions du décollage économique.

Certains lecteurs, enrichis eux aussi par des années d'expériences dans la coopération, ne partageront sans doute pas toutes les opinions exprimées ici. La coopération technique oblige ceux qui s'y consacrent à accepter les différences d'opinions et de mentalités. Sans cette capacité à vivre dans la différence, il vaut mieux changer rapidement de secteur d'activité. L'auteur compte sur cette particularité de la profession pour bénéficier de l'indulgence de ses collègues…

Notre sujet sera abordé en trois temps.

Dans une première partie, nous verrons en quoi la coopération entre pays riches et pays pauvres, et en particulier la coopération technique, redevient un sujet majeur à l'heure où l'environnement international a changé.

Nous nous intéresserons ensuite aux éléments constitutifs du développement économique. Si la coopération doit contribuer au développement économique des pays les plus pauvres, il serait utopique de croire que le lien est automatique, naturel et forcément bon. Le développement économique n'est lui-même ni naturel ni systématiquement bénéfique – il est même, par mains égards, illogique dans de nombreux environnements.

Enfin, une dernière partie portera sur les questions de comportement individuel du coopérant. Comme l'anthropologie structurale l'a démontré, le regard de l'observateur transforme le sujet. Certains paramètres culturels issus de l'histoire et de l'environnement administratif et politique caractérisant un citoyen

français seront rappelés. La conscience de ces paramètres est évidemment utile lorsque le coopérant technique est confronté à une histoire et à des débats nationaux étrangers, différents de l'histoire qu'il véhicule et des débats dont il est imprégné. Et l'on procédera à un examen de situations conduisant le coopérant technique à faire, au quotidien, le choix d'un type de comportement plutôt que d'un autre.

Sur ces bases se posera la question de l'avenir de la coopération, avec la prise en compte des évolutions des partenaires traditionnels de la France.

Première partie

Une coopération en situation transitoire

« Jamais au cours de l'histoire une région ne s'est développée grâce aux aides venant de l'étranger. Au contraire, l'aide crée une dépendance et étouffe tout penchant à créer, travailler, imaginer de nouvelles initiatives et prendre des risques. Africains, cinquante ans après nos indépendances, il serait temps de retrouver notre dignité et de prouver enfin que nous pouvons aussi créer, travailler, imaginer, comme partout, et peut-être mieux. Nous sommes la solution à nos problèmes. »

Fatoumata Touré, journaliste burkinabée,
Courrier international, n° 983.

1.
Un environnement en évolution suscitant une demande de coopération plus adaptée

La coopération : un sujet démodé ?

La coopération technique a pour mission de mettre à disposition des pays les plus pauvres des outils leur permettant de répondre à leurs besoins. Certains pays, en particulier en Asie, l'ont si bien compris qu'ils ont longtemps pratiqué et pour certains pratiquent encore à grande échelle des transferts forcés et illégaux de technologies sous forme de contrefaçons. Or on ne parle pratiquement jamais de la contrefaçon dans les pays d'Afrique subsaharienne. Pourquoi ? L'Afrique ne serait-elle même pas capable de copier ?

Peu invitée à participer aux débats économiques, l'Afrique est souvent perçue comme le parent pauvre de la communauté mondiale. Si l'on s'en tient aux chiffres, l'aide publique au développement (APB) des membres de l'OCDE s'élevait à 44 milliards de dollars américains pour l'Afrique en 2008, et à exactement la même somme pour l'Asie [1]. Mais l'écart des tailles de populations fait que ces sommes représentent 45 dollars américains par habitant en Afrique contre 12 dollars américains en Asie. Les seconds sont aujourd'hui en plein essor – et semblent justifier l'aide reçue –

1. Voir le site de l'OCDE : www.oecd.org/dataoecd/40/27/42139250.pdf

alors que les premiers donnent l'impression de stagner. Entre 1970 et 2010, le total de l'APB de l'OCDE à l'Afrique a dépassé 700 milliards de dollars américains. Par ailleurs, cette somme ne comprend que l'aide bilatérale. L'aide multilatérale (16 milliards de dollars américains pour les dix plus gros contributeurs en 2008) fait monter le total des aides à l'Afrique depuis 1970 au chiffre symbolique de 1 000 milliards – cette somme ne comprenant pas les aides privées. Il ne s'agit là que de chiffres. Ils sont néanmoins vertigineux. Et ils peuvent paraître désespérants.

Pourtant, le cynisme n'a pas envahi l'ensemble de l'opinion publique : le repliement sur soi, la construction de murs réputés infranchissables ou de parapluies militaires apparaissent comme de mauvaises réponses. Est-ce l'une des leçons que nous avons apprises du terrorisme ? Parce que l'Europe a été touchée avant les États-Unis par des attentats organisés par des militants d'une cause exogène, peut-être a-t-elle compris la première que la solution n'est pas dans un fossé plus profond, mais au contraire dans une interrelation plus intense. Encore faut-il définir les règles de cette relation interactive.

Parce que l'heure serait encore à la réflexion et non à la mise en place d'un nouvel ordre mondial, les gouvernements des pays riches se risquent peu dans des débats ouverts avec leurs opinions publiques sur la coopération Nord-Sud et préfèrent mettre en avant les fameuses « ONG ». Certes, l'ONU a considérablement développé une fonction qui devrait ravir ceux qui rêvent d'une fédération mondiale : envoyer les troupes d'un pays tiers, après les avoir coiffées d'un casque bleu, faire la police dans les endroits sans autorité locale [2]. Lorsque le désordre est d'ordre économique, le scénario est le même en plus pacifique : une agence internationale envoie dans un pays économiquement exsangue des

2. « En dix ans, nous sommes passés de 20 000 à 113 000 casques bleus, déployés dans quinze missions. » Interview d'Alain Le Roy, chef des opérations de maintien de la paix des Nations unies (*Le Monde*, 8 août 2009). Alain Le Roy rajoute : « Les opérations de maintien de la paix ne devraient pas être un substitut à l'action politique. On a parfois l'impression que c'est le cas. »

fonctionnaires d'un pays tiers imposer un programme dit « d'ajustement structurel ». Mais les acteurs de ces opérations savent qu'ils font un travail d'intervention d'urgence, pas un travail de bâtisseur.

Plus grave peut-être que le constat de la multiplication des zones à problèmes, le souvenir d'une époque dorée de la coopération rend certains d'autant plus désabusés. Dans les années 1970, l'Afrique au nord du Zambèze était en paix jusqu'à la Méditerranée. Le Biafra avait été l'explosion qui avait rallumé l'esprit de solidarité. Celle-ci s'est manifestée dans les années suivantes lors des grandes famines du Sahel. La violence au Biafra – peut-être parce que la realpolitik de l'intangibilité des frontières coloniales a triomphé – n'a pas eu de répercussions négatives en chaîne. Les jeunes coopérants étaient heureux de participer à une aventure pacifique, temporaire et constructrice ; les plus âgés se félicitaient d'avoir un métier à la fois intéressant et rémunérateur.

Aujourd'hui, les temps ont changé. L'environnement est redevenu hostile comme à l'époque des explorateurs Speke, Burton et Stanley, mais il a perdu son charme. Les médias se sont passionnés pour la traversée de l'Afrique par l'homme blanc, puis, un siècle plus tard, pour les *French doctors*. Le volontaire de l'action humanitaire fut romantique aussi longtemps que, comme le pompier d'une ville européenne, il pouvait compter sur les maçons pour rebâtir après l'incendie. Mais les images maintenant transmises du sud au nord sont celles de destructions qui se succèdent jusqu'au silence des tombes communes ou aux mouroirs des malades du sida. Comment agir dans ce contexte ?

Certains préconisent de respecter le droit de chacun à vivre comme il l'entend et d'accepter la différence dans l'indifférence. Cette règle serait universelle : si les Corses veulent être les seuls maîtres de leur île, pas de problème, mais pas d'argent du continent. Si le tiers-monde ne veut pas s'organiser et passer par les mêmes souffrances que le Vieux Monde lors de la révolution industrielle, pas de problème, mais qu'il se taise.

Pourtant, le principe de l'entraide n'est pas mort. Dans la plupart des pays européens, l'assistance au chômeur, c'est-à-dire la main tendue à celui qui recherche activement un emploi sans le trouver, est une ardente obligation pour des raisons de morale, d'efficacité économique et de cohésion sociale. Cette disposition à l'entraide à l'égard des individus est également une réalité à l'égard des pays en difficulté : les cycles de négociations à l'OMC et les conventions européennes avec les pays ACP n'ont jamais exclu le principe de la délocalisation des centres de production industrielle et de l'aide par l'ouverture unilatérale des frontières des pays consommateurs.

Mais le débat sur le partage du travail et les règles du commerce mondial se déroule de plus en plus exclusivement à l'intérieur d'un dialogue entre l'Occident, le groupe « BRIC » constitué par les grands pays que sont le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine, et les autres pays asiatiques. Pour le reste, l'Amérique du Sud, l'Océanie et l'Asie centrale sont invitées à prendre position par rapport aux acteurs précédents ; et le Moyen-Orient reste vérolé par le conflit israélo-palestinien. Quant à l'Afrique, elle serait destinée à recevoir l'aide et non à participer au débat : les discussions ne se passent pas dans la même pièce. Pour masquer cette situation, on invite l'Afrique du Sud à participer aux rencontres.

Le débat sur le développement économique et social du Sud n'est donc pas en train de s'élever. Entre, d'une part, le retour brutal et exaspéré à une politique de la canonnière et du supplétif colonial pour faire régner un minimum d'ordre et, d'autre part, la construction d'un mur sanitaire autour des nations bénéficiant du confort domestique et d'un Parlement, existe-t-il d'autres solutions ?

L'ingérence directe aussi bien que l'indifférence volontaire ne peuvent constituer une politique. La pratique d'une politique de coopération géographiquement ciblée, venant compléter l'action indirecte mais universelle à travers les organisations internationales, est la réponse que donne la France depuis plusieurs décennies. Pour nous, l'assistance technique et financière des pays riches aux

pays pauvres, au service du mieux-être des individus et des communautés et au service de la bonne gouvernance, est une obligation à la fois individuelle et politique. Nous sommes prêts à admettre que le don de temps, d'argent et d'attention est autant pour le bien-être du donneur que pour celui du bénéficiaire. Est-ce scandaleux et est-ce que cela dévalorise l'intérêt du don ? Cela indique simplement qu'il s'agit d'un partage et non d'un don. Quand des jeunes d'un pays riche fabriquent des gâteaux qu'ils vont vendre à leurs parents et amis pour collecter une enveloppe symbolique qu'ils enverront à une association construisant des latrines dans un pays d'Afrique de l'Ouest, est-ce ridicule ? humiliant pour les Africains ? contre-productif au regard du développement et du besoin de prise en main de leurs besoins par les populations concernées ? C'est le jugement qui est inutile et ridicule : la démarche de ces jeunes montre simplement que la communauté humaine est une réalité, même si le principe de l'égocentrisme croissant semble gouverner le déroulement de nombreuses vies individuelles. Le fait que le partage bénéficie à toutes les parties rend non justifié le sentiment d'humiliation chez le bénéficiaire ; plus encore, cela justifie que le don soit discuté avant d'être accepté. La coopération doit être abordée en n'oubliant pas le sens du mot lui-même : deux parties coopèrent pour leur intérêt mutuel.

Les aventures coloniales de la France l'ont amenée à établir avec certaines zones géographiques et certains pays une relation mêlant intérêts et sentiments. Celle-ci est-elle née des relations interpersonnelles entre responsables politiques métropolitains et fondateurs des nouvelles républiques ? Provient-elle de la présence durable dans ces territoires d'une importante communauté de citoyens français ? Découle-t-elle du souhait des anciennes populations colonisées de garder un parrainage ? Est-elle la conséquence de la nostalgie impériale des métropolitains ou tout simplement de l'habitude prise de s'intéresser à certaines zones géographiques ? Peu importe aujourd'hui l'origine de cette relation particulière. Ces facteurs ont tous contribué à ce que la France ait une politique

de coopération structurée, avec des administrations publiques et des fonctionnaires spécialisés, un réseau associatif, des traditions, des mouvements d'opinion, des lignes budgétaires, etc. Depuis la fin du système colonial, le concept de coopération et la pratique de l'aide de pays riche à pays pauvre ont suivi le cours de l'actualité tout en restant imprégnés par l'histoire.

Si le discours politique a toujours souligné les efforts faits par la communauté nationale en faveur de l'aide au développement, notre comportement a néanmoins fortement changé au milieu des années 1990. L'intégration du ministère de la Coopération dans le ministère des Affaires étrangères et européennes[3] n'était pas en soi un signe négatif : cela aurait pu permettre un nouveau souffle. Cette réforme manifestait le choix français d'inscrire davantage la coopération avec l'Afrique dans un cadre européen et non plus dans le cadre bilatéral dont l'ancien ministère de la Coopération était le symbole. Pourtant, les raisons de ce choix étaient ambiguës : il permettait d'afficher un credo européen, mais il exprimait également le scepticisme croissant dans les instances politiques et administratives françaises à l'égard de l'efficacité de l'aide. À partir de cette date, une part importante de l'aide française est donc passée par Bruxelles.

Logiquement, la restructuration des administrations chargées de la coopération internationale aurait dû être la conséquence d'un débat sur l'avenir de la coopération. En pratique, la quasi-disparition des coopérants techniques[4] est l'une des conséquences de cette restructuration administrative. Un certain nombre d'arguments militaient, au sein de l'administration française, pour une réduction drastique du nombre de coopérants.

3. Effectif au 1er janvier 1999. Le ministère de la Coopération avait été créé en 1959 par le général de Gaulle.
Jacques Godfrain aura été le dernier ministre « plein » de la Coopération (1995-1997). Après lui, il n'y aura plus que des ministres délégués. Le ministère chargé de la Coopération recréé en 2010 est trop neuf pour évaluer s'il s'agit d'un geste politique pour le ministère ou pour le ministre.
4. Environ 20 000 en 1980, ils étaient moins de 2000 en 2003. Source : www.diplomatie.gouv.fr

Tout d'abord, l'aide liée que constituait l'assistance technique française serait antieuropéenne : tout citoyen européen, s'il possède l'expertise requise, doit pouvoir bénéficier d'un contrat d'assistance technique financé par l'un des États membres. On peut comprendre que l'État français, soucieux de justifier ses dépenses auprès de son opinion publique, hésite à financer un expert d'une autre nationalité que la nationalité française.

Ensuite, certains gouvernements de pays bénéficiaires de l'assistance technique manifestaient leur agacement devant ce qu'ils considéraient comme une intrusion dans leur appareil administratif. Des pratiques de mauvaise gouvernance dans les pays partenaires ont conduit des coopérants à sortir de leur devoir de réserve : il n'est pas surprenant que les auteurs de ces mauvaises pratiques dénoncent leurs dénonciateurs ! Même sans mauvaise gouvernance manifeste, certains coopérants techniques se considéraient comme les gardiens de la pureté administrative et politique – ce qui peut soulever un agacement compréhensible dans l'opinion publique locale. Et sur un plan très pratique, un coopérant placé en position hiérarchique dans une administration publique étrangère ne peut s'étonner de susciter des sentiments contradictoires.

Cela faisait également plusieurs années que les ambassades françaises montraient leur agacement devant ces contractuels qu'elles considéraient comme des éléments incontrôlables, voire déloyaux. Nous parlerons plus loin en détail des relations toujours complexes entre une ambassade et les experts de la coopération bilatérale.

Enfin, la désespérance à l'égard de l'Afrique est devenue une attitude à la mode chez les cadres de la fonction publique. Or malgré l'élargissement des activités de l'Agence française de développement à plusieurs pays asiatiques, moyen-orientaux et même sud-africains, l'Afrique représente encore une part plus importante de l'APD française que chez les autres pays de l'OCDE : 52 % pour l'aide française, 33 % pour les autres pays de l'OCDE en 2008[5]. Le

5. L'APD de l'OCDE représentait l'équivalent de 128 608 millions de dollars

sentiment en cours est : d'accord pour faire œuvre d'imagination financière et budgétaire de façon à faire croire que l'aide au développement français reste substantielle, mais que cela n'aille pas jusqu'à impliquer nos carrières ! Passer quelques années au siège d'une organisation internationale est encore acceptable, mais passer ces années au service d'une administration africaine relèverait d'un idéalisme stupide.

Ces quatre raisons cumulées ont entraîné l'arrêt de mort de la coopération technique française telle qu'elle fut pratiquée pendant quarante ans. La fin des financements bilatéraux, la fin des motivations dans la haute administration, la fin de la demande par plusieurs pays, la fin du soutien dans les ambassades, tout cela pouvait convaincre que l'aventure de la coopération était terminée. D'ailleurs, un jeune diplômé ne part plus « en coopé » : il part comme VIE dans la filiale à l'étranger d'une entreprise française de façon à préparer son avenir professionnel.

Comme l'offre de services restait forte, le monde associatif s'est organisé. Le déclin de la coopération bilatérale directe par les administrations s'est accompagné d'une montée des ONG dans les relations internationales et le secteur de l'aide au développement. L'aide humanitaire – qui veut donner sans contrepartie ni attente particulière à celui qui souffre – a pris une place considérable parallèlement au désenchantement du monde concernant les problématiques de développement en Afrique subsaharienne. Elle aurait remplacé l'aide au développement !

Ce développement du monde associatif tourné vers les pays les plus pauvres souligne la sensibilité bien réelle de l'opinion occidentale aux problématiques de ces pays. Aucun signe n'indiquerait un manque de confiance dans les structures publiques chargées de l'aide au développement. En revanche, le manque de confiance

américains en 2008, dont 6 461 millions pour la France. Sur cette somme, l'Afrique représentait 44 005 millions de dollars américains en 2008, dont 3 370 millions pour la France. Chiffres OCDE (www.oecd.org/dataoecd/40/27/42139250.pdf).

est réel à l'égard des gouvernements des pays bénéficiaires de l'attention de l'opinion occidentale.

Les ONG ont acquis une image d'indépendance à l'égard des gouvernements, qui les valorisent aux yeux du public. Le fait que leurs financements relèvent davantage des subventions gouvernementales et d'organisations internationales que de la charité des individus n'entache pas cette réputation. De leur côté, les structures gouvernementales européennes chargées de l'aide au développement ne voient que des avantages à la sous-traitance de leurs programmes par des ONG : souplesse, rapidité, une certaine irresponsabilité en cas de problème, une absence d'engagement budgétaire à long terme, etc.

Mais si l'aide au développement et l'assistance technique passent et passeront sans doute pour longtemps encore par le monde associatif, les projets de renforcement institutionnels développés sur financements bilatéraux ou internationaux par l'intermédiaire de consultants privés ont montré depuis vingt ans qu'il leur manque quelque chose : la relation entre administrations. Pour le fonctionnaire d'un pays sollicitant une assistance technique, un consultant dans le domaine fiscal ou douanier pourra avoir toutes les qualités techniques et pédagogiques nécessaires, il ne sera jamais un collègue. Paradoxalement, le développement des ONG met aujourd'hui en valeur la nécessité de revaloriser la coopération administrative.

Si son statut et ses objectifs n'ont pas été modifiés par la réforme de la coopération de 1998, l'assistance technique française a été profondément remaniée en 2002. Deux groupements d'intérêt public ont été constitués :

– le GIP « France Coopération Internationale », animé par la direction de la mondialisation du ministère des Affaires étrangères et européennes et par l'Agence française de développement (AFD)[6] ;

6. Avec l'implication du ministère du Budget chargé de la fonction publique, ainsi que celle de l'École nationale d'administration.

– le GIP « Adetef » (Association pour le développement des échanges en technologie économique et financière), animé par le ministère de l'Économie [7].

La création de ces structures répondait à plusieurs impératifs, parmi lesquels deux sont particulièrement importants :

– d'une part, ces structures permettent d'identifier, d'accumuler, de concentrer et de gérer un bassin de compétence. À ce titre, elles démontrent que la fin de la coopération technique traditionnelle ne signifie pas la fin de la coopération technique française ;

– d'autre part, elles offrent la possibilité aux administrations françaises d'accéder aux financements internationaux. Distincts des administrations ministérielles, ces groupements d'intérêt public permettent, par exemple, de répondre à des appels d'offres émis par la Commission européenne pour des projets d'assistance technique.

Une relance de la demande

Cette modernisation des structures paraît aujourd'hui d'autant plus appropriée que la demande pour une relance de la coopération technique s'annonce forte. Trois phénomènes différents mais complémentaires présagent d'une telle relance.

La crise de fin de décennie et le rôle des administrations

La crise financière devenue crise économique de 2008-2010 aura des conséquences importantes sur les relations économiques internationales. Pour une majorité d'Européens et d'Asiatiques, l'origine de cette crise est américaine. Si les économistes relèvent depuis plusieurs années l'effet de bombe à retardement du double déficit budgétaire et commercial des États-Unis, les politiques mettent aujourd'hui l'accent sur le laxisme des autorités à l'égard

7. Avec l'implication de l'École supérieure des Mines et des écoles de télécommunications.

des institutions financières. Le changement d'administration à Washington aura permis de ne pas perdre de temps en débats entre les États-Unis et le reste du monde autour de l'origine de la crise, mais au contraire de rechercher ensemble des solutions permettant d'éteindre l'incendie et d'éviter qu'il ne renaisse. Le consensus entre nations n'est ni général ni pérenne, mais il est suffisamment fort pour avoir permis en quelques mois la mise en place de décisions peu banales : la quasi-nationalisation de banques et d'entreprises industrielles, la guerre généralisée contre le secret bancaire, la fin des articles de presse à la gloire des grosses fortunes privées, la réaffirmation du rôle de l'État pour le bon fonctionnement d'une économie libérale, l'obligation d'une entraide financière extrêmement rapide entre pays. Il est intéressant de noter que la nécessité d'une entraide financière rapide et importante contribue à renforcer les intégrations régionales. Les Banques centrales coopèrent entre elles ou perdent tout contrôle de la situation et ces coopérations se mettent en place par régions : les Banques centrales asiatiques du groupe de Chiang Mai, la zone euro, les États du Golfe, etc.

Toutes ces actions impliquent les responsables politiques et les administrations économiques. Il devient impossible pour un gouvernement de se désintéresser des grandes problématiques internationales, même s'il s'agit du gouvernement d'un petit pays pauvre : s'il ne participe pas aujourd'hui aux mécanismes d'échanges d'informations financières, il perd non seulement sa crédibilité, mais également une part importante des aides internationales. Les problématiques environnementales s'imposent parallèlement aux problématiques financières. Avant la crise financière, un tel gouvernement pouvait encore se montrer timide face à la problématique environnementale en arguant de sa faiblesse administrative et de son besoin de développement rapide : une telle attitude devient de plus en plus difficile à tenir et il faut désormais faire au moins semblant de s'intéresser aux questions environnementales. Plusieurs petits pays ont d'ailleurs compris qu'il pouvait être utile d'être offensif sur le sujet en démontrant les

handicaps qu'ils subissent. Une telle attitude suscite la sympathie et mobilise les expertises qui, face à des dossiers toujours plus techniques, deviennent très convoitées. La crise environnementale liée au réchauffement climatique (quelles que soient ses causes) et la crise financière découlant en grande partie de la dérégulation contribuent à une nouvelle prise de conscience de la petitesse de notre planète – et donc à l'interdépendance des diverses communautés. Elles entraînent également une sophistication croissante des dossiers mondiaux : la bonne volonté est nécessaire, mais n'est plus suffisante ; il faut également de la technicité pour répondre aux défis.

Du côté des pays fournisseurs d'expertise, le retour de la valeur collective et du rôle de l'État va revaloriser le métier de coopérant tandis que, pour les pays bénéficiaires, les changements vont être encore plus importants : s'il n'est pas possible pour un pays d'admettre qu'il dépend entièrement d'experts étrangers, les responsables politiques identifieront de nouveaux arguments en faveur de l'éducation et de la valorisation dans le pays des experts nationaux, quitte à ce que ces techniciens soient des experts privés – et donc rémunérés correctement – sous contrat avec leur gouvernement. Ils vont surtout réaliser le rôle essentiel des administrations. La technicité croissante des dossiers souligne que le pouvoir politique ne peut rien sans le soutien d'une administration capable de préparer et de gérer les dossiers.

Ces deux dossiers contribuent donc simultanément à revaloriser le rôle des administrations nationales, qu'elles soient organisatrices, régulatrices ou techniques. Le thème de la gouvernance a occupé une grande place ces dernières années, aussi bien dans les débats que dans la programmation des dossiers d'assistance bilatérale ou internationale. Il est loin d'être épuisé, en particulier parce que le renforcement des administrations nationales dans tous les pays relève de l'intérêt international. Or ce renforcement va lui aussi nécessiter un développement nouveau de la coopération entre administrations nationales. La notion de bonne gouvernance, qui a été confiée pendant vingt ans aux experts

indépendants et aux organisations internationales, est marquée par un retour des coopérations bilatérales entre administrations nationales.

De nouveaux dirigeants sans complexes

Le discours prononcé le 26 juillet 2007 par le président Sarkozy à Dakar a suscité de nombreuses réactions. Il a depuis été analysé, critiqué, défendu, commenté et continue de faire débat. La première moitié de ce discours ne pouvait cependant que faire grincer les dents des nostalgiques de la période coloniale. Le président français, s'il dit refuser de vouloir parler de repentance, a rempli le devoir de reconnaissance demandé par de nombreux historiens. Il a reconnu que la bonne volonté et l'altruisme sincère de certains Français ayant participé à l'aventure coloniale ne pouvaient excuser les conséquences dramatiques de la démarche. Et il a rappelé aussi que la colonisation a eu comme effet une forme d'appropriation de l'Occident par le colonisé[8].

Parmi les critiques faites à cette première partie figure principalement la réaction à la courte mention (quatre phrases) faite par le président français des apports positifs de la colonisation[9]. Mais les réactions les plus négatives au discours du président français portent sur la deuxième partie, dans laquelle M. Sarkozy interpelle les Africains en les enjoignant d'entrer dans le mouvement du monde – sous-entendant que l'Afrique d'aujourd'hui serait figée[10].

8. « La colonisation fut une grande faute, mais de cette grande faute est né l'embryon d'une destinée commune. Et cette idée me tient particulièrement à cœur. […] Jeunes d'Afrique, la civilisation européenne a eu tort de se croire supérieure à celle de vos ancêtres, mais désormais la civilisation européenne vous appartient aussi. […] Le drame de l'Afrique n'est pas dans une prétendue infériorité de son art, sa pensée, de sa culture. Car, pour ce qui est de l'art, de la pensée et de la culture, c'est l'Occident qui s'est mis à l'école de l'Afrique. »

9. « Il [le colonisateur] a pris, mais je veux dire avec respect qu'il a aussi donné. Il a construit des ponts, des routes, des hôpitaux, des dispensaires, des écoles. Il a rendu fécondes des terres vierges, il a donné sa peine, son travail, son savoir. Je veux le dire ici, tous les colons n'étaient pas des voleurs, tous les colons n'étaient pas des exploiteurs. »

10. « Le défi de l'Afrique, c'est d'entrer davantage dans l'histoire. […] C'est

Cette assertion a été jugée par beaucoup comme insultante. L'universitaire Mamadou Diouf affirma que l'ensemble du discours et le fait qu'il ait été prononcé en terre africaine constituaient un crime [11]. Des responsables politiques français de l'opposition parlementaire considérèrent que l'expression d'une telle supposition d'immobilisme justifiait des excuses. D'autres tirèrent de ces débats la conclusion selon laquelle il valait mieux ignorer l'Afrique plutôt que de s'adresser à elle.

Il est possible qu'à l'avenir le président français soit plus attentif aux mots employés pour s'adresser à l'opinion publique africaine, mais il est peu probable qu'il change d'opinion sur le fond.

Deux ans après le discours de Dakar, le président des États-Unis s'est également adressé à l'opinion publique africaine depuis Accra au Ghana le 11 juillet 2009. Certaines similarités sont frappantes, mais le style de M. Obama est plus direct encore que celui de M. Sarkozy. M. Obama rappelle que l'avenir des Africains est entre leurs mains et non entre d'autres mains [12]. Il mentionne d'une façon très crue les échecs africains au regard du développement économique [13]. Il encourage l'opinion publique africaine à être lucide sur ses erreurs de comportement – voire ses erreurs culturelles. Et il lui rappelle qu'il est trop facile de rejeter la faute de ses problèmes sur les autres [14]. M. Obama introduit même dans son discours des aspects de realpolitik qui auraient rappelé la

de prendre conscience que l'âge d'or qu'elle ne cesse de regretter ne reviendra pas pour la raison qu'il n'a jamais existé. […] Le problème de l'Afrique, c'est de rester fidèle à elle-même sans rester immobile. »

11. Mamadou Diouf – 17 août 2007 (*Sud Quotidien Dakar*) et 27 août 2007 (*Continent Premier Magazine*).

12. « Nous devons partir du principe qu'il revient aux Africains de décider de l'avenir de l'Afrique. » Les citations en français sont extraites du site de l'ambassade des États-Unis au Tchad : http://french.chad.usembassy.gov/discours_du_president_obama__accra.html

13. « Des pays tels que le Kenya, dont le revenu par habitant était supérieur à celui de la Corée du Sud lorsque je suis né, ont été fortement distancés. »

14. « Il est facile de pointer du doigt et de rejeter la responsabilité de ces problèmes sur d'autres. »

« Françafrique » s'ils avaient été évoqués par le président français [15].

En revanche, le président américain ne fait pas l'erreur du président français lorsqu'il veut convaincre ses interlocuteurs d'aller de l'avant. Dans le discours de Dakar, l'orateur français provoque son audience en se demandant si elle n'est pas installée dans le rêve d'un âge d'or bucolique. En terre africaine, une telle question est entendue par beaucoup comme une accusation raciste du responsable de l'ancien pays colonisateur qui s'adresserait à des « primitifs ». Dans le discours d'Accra, l'orateur américain – qui a le double avantage d'avoir un père kényan et de représenter un pays sans passé colonial africain – utilise une tout autre forme de provocation : il ridiculise les mauvais en mettant en avant les bons [16], il affirme que le temps des grands leaders historiques est terminé et il prédit que la jeunesse africaine n'acceptera plus les dirigeants incompétents [17]. Il ne s'intéresse pas au détail des choix constitutionnels de chaque pays, mais il exprime une opinion forte sur un sujet chaud : la force des institutions est plus importante que la qualité individuelle des responsables politiques [18]. En d'autres termes, un dirigeant qui prend le pouvoir ou s'y accroche parce qu'il s'estime plus compétent que ses opposants a toujours tort – même si

15. « Comme je l'ai dit au Caire, chaque nation façonne la démocratie à sa manière, conformément à ses traditions. […] L'Amérique ne cherchera pas à imposer un système quelconque de gouvernement à aucune autre nation. »

16. « Dans toute l'Afrique, nous avons vu de multiples exemples de gens qui prennent leur destinée en main et qui opèrent des changements à partir de la base. Nous l'avons vu au Kenya […], en Afrique du Sud […], au Zimbabwe […]. Alors ne vous y trompez pas : l'histoire est du côté de ces courageux Africains, et non dans le camp de ceux qui se servent de coups d'État ou qui modifient les Constitutions pour rester au pouvoir. »

17. « Nous avons appris que ce ne seront pas de grandes personnalités telles que Nkrumah et Kenyatta qui décideront du destin de l'Afrique. Ce sera vous, les hommes et les femmes du Parlement ghanéen et le peuple que vous représentez. Ce seront les jeunes, débordant de talent, d'énergie et d'espoir, qui pourront revendiquer l'avenir que tant de personnes des générations précédentes n'ont jamais réalisé. »

18. « L'Afrique n'a pas besoin d'hommes forts, mais de fortes institutions. »

son argumentation est vraie : en politique comme en économie, le marché tranchera si l'information et les opinions peuvent circuler. Les références du président américain à l'impatience de la jeunesse africaine pourront être comprises comme une menace à peine voilée de soutien aux révolutions contre les régimes non démocratique. En choisissant le Ghana, le président américain n'a pas voulu s'adresser aux Africains depuis les grands pays que sont le Nigeria ou le Kenya, au grand dam des dirigeants de ces pays considérés comme de mauvais exemples de gouvernance. Il a voulu parler dans le cadre d'un Parlement, après avoir été accueilli à sa descente d'avion par le président ghanéen accompagné du chef de l'opposition et des anciens présidents.

Sur le fond, et s'agissant de la coopération internationale, les messages français et américain sont les mêmes. L'Occident a un devoir de solidarité envers l'Afrique, mais l'aide ne se distribue pas : elle se justifie, elle se négocie, elle s'arrête si ses raisons d'être n'existent plus. M. Obama et M. Sarkozy refusent de considérer que cette aide est due au passé de l'Afrique : elle s'impose pour le présent, parce que le monde est un seul espace non cloisonné. M. Obama est d'ailleurs plus direct encore que M. Sarkozy pour rappeler qu'il y va de l'intérêt de tous, y compris des États-Unis [19] : l'aide n'est pas un flux à sens unique, elle est interactive. Un message fort et clair contenu dans le discours du président Obama fait d'ailleurs écho au discours feutré de La Baule du président Mitterrand [20] : l'assistance apportée par les pays riches n'a certes pas vocation à disparaître, mais elle sera plus volatile [21]. Étant

19. « C'est la simple vérité d'une époque où nos connexions font disparaître les frontières entre les peuples. Votre prospérité peut accroître la prospérité des États-Unis » (Obama – Accra).

20. « Il convient d'examiner en commun de quelle façon on pourrait procéder pour que sur le plan politique un certain nombre d'institutions et de façons d'être permettent de restaurer la confiance, parfois la confiance entre un peuple et ses dirigeants, le plus souvent entre un État et les autres États, en tout cas la confiance entre l'Afrique et les pays développés » (Mitterrand – La Baule).

21. « Ce que fera l'Amérique […], ce sera d'accroître son aide aux personnes et aux institutions responsables. […] Nous avons le devoir de soutenir ceux qui agissent de façon responsable et d'isoler ceux qui ne le font pas, et c'est exactement ce que fera l'Amérique » (Obama – Accra).

donné les ressources plus limitées des pays occidentaux, cette volatilité serait désormais nécessaire pour récompenser les pays qui améliorent leur gouvernance.

Compte tenu du poids des États-Unis et de la France dans la relation avec l'Afrique, ces déclarations vont influer sur la coopération internationale des prochaines années. Si les intentions françaises induites par le discours de La Baule en 1990 n'ont pas été suivies d'effet, ce n'est pas seulement parce que les services administratifs en charge de la gestion de la coopération française n'aiment pas les changements impromptus. Une part de responsabilité vient sans doute également des fameux réseaux d'amitié avec des dirigeants africains aussi peu transparents que peu démocrates. Mais M. Sarkozy, né en 1955, est le premier président français à n'avoir jamais vécu personnellement les démêlés coloniaux. Et M. Obama est peu suspect de sympathies autocratiques. Si le président français a été élu, tout comme son homologue américain, pour défendre et promouvoir les intérêts de son pays et de ses concitoyens, on ne peut sous-estimer la réelle modernité des deux hommes. Chacun d'eux veut avoir des interlocuteurs qui lui ressemblent : élus pour un temps limité, éventuellement réélus une fois, puis quittant leur bureau présidentiel.

Cet accent mis sur le renforcement institutionnel n'est pas nouveau : les projets déclinés sur ce thème sont monnaie courante depuis de nombreuses années dans la plupart des agences de développement dont la philosophie officielle reposait, depuis le début des années 1990, sur le « consensus de Washington » qui suppose, entre autres, une réduction des dépenses publiques. Or il est difficile de convaincre les personnalités les plus prometteuses d'un jeune pays de travailler pour l'État plutôt que pour leurs affaires tout en leur affirmant, comme le président Reagan : « L'État n'est pas la solution, c'est le problème ! »

La prise de conscience de cet excès de dogmatisme est désormais chose faite – même si son coût, sans doute élevé, reste à

mesurer. Dans ces débats, la Banque mondiale se sera d'ailleurs révélée être un formidable lieu de réflexion. Née en 1989 dans un article sur l'Asie de l'économiste de la Banque John Williamson, l'expression « consensus de Washington » a longtemps symbolisé l'arrogance intellectuelle des technocrates internationaux. Avec en arrière-fond les problèmes monétaires de l'époque en Amérique du Sud, l'article évoquait dix conditions qui devraient être respectées par les autorités financières des pays en développement si elles voulaient être considérées comme « responsables » et bénéficier des financements multilatéraux [22]. Un autre économiste de la Banque – Joseph Stiglitz –, après avoir quitté l'institution, publia en 2003 *La Grande Désillusion* où il montre que le consensus a abouti à des résultats inverses de ceux qu'il prétendait atteindre. Dans son *Rapport mondial annuel sur le développement* de 2007, la Banque prend acte que l'échec de l'agriculture dans les pays pauvres est en bonne partie dû à l'application de la théorie du consensus [23].

M. Sarkozy et M. Obama ont réaffirmé, pendant les réunions du G20 de 2009, leur conviction sur la nécessité d'un arbitre représentant l'intérêt général. La fin de la guerre contre les services publics est aujourd'hui affirmée d'une façon forte par l'échelon politique le plus élevé. Ce qui pose la question des moyens possibles permettant de reconstruire, de renforcer et de dynamiser les administrations des pays pauvres.

Le discours de M. Obama risque de mettre fin à une période faste pour les organisations privées américaines vendant leurs

22. Ces dix conditions étaient : la discipline budgétaire, la réorientation de la dépense publique, la réforme fiscale, la libéralisation financière, l'adoption d'un taux de change unique et compétitif, la libéralisation des échanges, l'élimination des barrières à l'investissement direct étranger, la privatisation des entreprises publiques, la dérégulation des marchés, la prise en compte des droits de propriété.

23. A *contrario*, le Fonds monétaire international, dans son souci d'afficher une ligne claire, sort de cette période avec l'image d'une organisation figée ayant globalement échoué dans sa mission. Comme beaucoup d'images, celle-ci est injuste car elle ne met pas en valeur la contribution du FMI au renforcement des administrations financières dans de nombreux pays.

services dans le cadre de l'aide aux pays pauvres. Le président américain a expliqué à Accra que les montants reçus par les populations africaines devraient augmenter sans que l'enveloppe budgétaire américaine évolue, et cela grâce aux économies faites en court-circuitant les « consultants [24] » ! Il faut s'attendre à ce que cette façon habile et quelque peu démagogique fasse résonance en Europe : le rôle et le coût des cabinets de consultants à Bruxelles sont aujourd'hui tels que le sujet sera abordé. Un État membre ne manquera pas d'interpeller la Commission sur les moyens d'accentuer l'aide sans augmenter la charge budgétaire…

Cette remise en cause des consultants privés dans les circuits d'aide au développement va aussi soulever la question de l'alternative. Qui se chargera d'aider à renforcer les institutions des pays pauvres et de contrôler en continu la pertinence de l'aide si ce ne sont plus des consultants privés ? Deux types de structures peuvent être mis à contribution : les ONG et les administrations publiques des pays donateurs. Ce qui confirme que l'activité de coopérant a un nouvel avenir devant elle.

La question de l'immigration appréhendée à la source

Un troisième phénomène contribue indirectement aujourd'hui à une relance de la coopération technique : les politiques européennes à l'égard de l'immigration. Jusque dans les années 1970, l'Europe était en demande de main-d'œuvre immigrée. Après les chocs pétroliers, les États européens de l'Ouest ont cherché à freiner le flux, puis à l'arrêter, voire à l'inverser.

De nombreuses politiques ont été mises en place pour atteindre ces objectifs, depuis les camps d'accueil jusqu'aux primes au retour en passant par les visas sélectifs. Dans le cas de la France, ces mesures ont mis du temps à atteindre leur objectif : le nombre de personnes originaires du continent africain ayant obtenu un titre de séjour d'au moins un an est passé de 34 748 en 1994 à 94 317

24. « En réduisant les sommes qui vont aux consultants occidentaux et au gouvernement, nous voulons mettre plus de ressources entre les mains de ceux qui en ont besoin. »

en 2002, et de 13 123 à 29 027 pour l'immigration d'origine asiatique. Mais depuis 2003 les chiffres annuels sont en diminution régulière pour l'immigration originaire d'Afrique et sont stables pour l'immigration originaire d'Asie[25].

Deux conclusions s'imposent parmi d'autres après ces années de restriction de l'immigration. La première est que l'augmentation de la difficulté pour un candidat à l'émigration peut avoir un effet à court terme sur les entrées, mais ne saurait ôter l'envie aux habitants des zones défavorisées de partir chercher fortune ailleurs.

La seconde conclusion permet de mettre en évidence un lien inversement proportionnel entre la volonté d'émigrer et la croissance économique. Le nombre de candidats à l'émigration diminue fortement dans les pays ayant une croissance économique forte. Ainsi, le nombre de Vietnamiens désirant s'expatrier est aujourd'hui bien plus faible qu'en 1990. Autre exemple, la Malaisie qui est aujourd'hui terre d'immigration comme la France des années 1960. Dans ce pays, il n'existe pas de système de visas pour les touristes qui veulent se rendre en France. Ce n'est pas non plus un hasard si la croissance économique s'appuie sur une administration crédible reconnue internationalement et rendant inutile l'attribution de visas pour ses citoyens se rendant à l'étranger.

Tout cela est connu depuis longtemps et sert d'ailleurs d'argument politique auprès des opinions publiques des pays riches pour justifier l'aide au développement. Le contrôle des migrations fait désormais partie des sujets bilatéraux dans les rencontres entre responsables étatiques. L'aide au retour des émigrés, le soutien à la création d'entreprises par les diplômés des pays pauvres, la promotion du nationalisme économique auprès des élites de ces pays, la valorisation internationale des pays engagés dans une démarche

25. Selon l'Institut national d'études géographiques (Ined), les flux d'immigration ont été :
– origine Afrique : 1994 : 34 748 ; 2002 : 94 317 ; 2003 : 101 658 ; 2005 : 95 309 ; 2007 : 83 606 ;
– origine Asie : 1994 : 13 123 ; 2002 : 29 027 ; 2003 : 30 346 ; 2005 : 29 274 ; 2007 : 29 196.

de développement rapide, toutes ces démarches ont pour but de fixer les populations dans leur pays d'origine. La création d'emplois dans les pays pauvres devient un sujet autant pour les gouvernements locaux que pour les gouvernements des pays d'immigration.

Ces démarches entraînent notamment une demande d'assistants techniques chargés d'accompagner pour une période limitée les projets créateurs d'emplois. De nouvelles ONG se créent pour proposer les services de chefs d'entreprise expérimentés disposés à consacrer du temps à l'accompagnement de jeunes entrepreneurs. D'autres s'attachent au parrainage d'entreprises dans les pays sous-industrialisés, l'o*utsourcing* étant déjà une forme commerciale – certes peu caritative – de tels parrainages. Les budgets internationaux et nationaux soutiendront ces actions dans le cadre mixte de l'aide au développement et du contrôle des migrations.

2.
Les principes en vigueur dans la coopération : respect mutuel et bonne gouvernance

La rupture postcoloniale

Après l'aventure coloniale vint le temps conjoint des luttes de libération et du néocolonialisme après lesquelles non seulement les attributs, mais également la réalité de la souveraineté furent transférés et reconnus à 128 nations entre 1950 et 1999. Les gouvernements de certaines des nouvelles entités nationales jugèrent intéressant d'établir des rapports d'amitié privilégiés avec l'une des puissances mondiales. Les opinions publiques des pays nouvellement indépendants ont souvent et longtemps encouragé leurs gouvernements à entretenir ce type de relations privilégiées. Les arguments en faveur de telles relations étaient solides. D'une part, le sentiment d'une proximité culturelle issue de l'histoire donnait aux responsables politiques et économiques des deux bords l'impression de se comprendre. D'autre part, cela permettait à la puissance protectrice de démontrer que son amitié comprenait une part réelle de générosité. Cette générosité, ou tout du moins l'expression du devoir d'assistance, s'exerçait en cas de catastrophe naturelle, d'agression extérieure, de financement de projets considérés comme essentiels, de soutiens privés par le biais d'organisations caritatives, etc.

Ce tissu fait d'amitié et d'entraide entre un pays neuf et une des puissances mondiales s'est développé dans le cadre d'idéologies ou de types d'intervention variés. Mais à l'intérieur de chaque camp idéologique, les relations bilatérales étaient standardisées. Durant la seconde moitié du XXe siècle, les relations entre Madagascar ou l'Éthiopie avec l'URSS, celles de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest avec la France, de la plupart des pays d'Amérique centrale ou encore des Philippines avec les États-Unis, de la Papouasie-Nouvelle-Guinée avec l'Australie, etc., ont pu être qualifiées de néocoloniales.

L'un des partenaires était en effet reconnu comme disposant d'une force militaire, technologique et diplomatique sans commune mesure avec celle de l'autre partenaire. Curieusement, le néocolonialisme n'est pas une modernisation du colonialisme, mais au contraire un retour archaïque. Comme dans le système féodal européen, le pays vassal en reconnaît un autre comme son suzerain. La puissance protectrice fournit une assistance financière, technique et même policière si nécessaire. Cette assistance est payée par le pays parrainé par un soutien à la diplomatie internationale et par un régime de faveur accordé aux entreprises de la puissance qui le parraine. Le système néocolonial n'est pas une invention du XXe siècle ; il est une adaptation des mécanismes de suzeraineté-vassalité au monde du XXe siècle.

Ce lien a été naturellement décrié. Les hommes politiques d'opposition dans les pays du tiers-monde trouvaient évidemment que les règles du jeu étaient pipées. Selon eux, les hommes au pouvoir disposaient du soutien personnalisé d'une puissance étrangère. Certains pays se présentant comme les leaders du tiers-monde (Inde, Chine, Égypte, Indonésie et plus récemment Malaisie, Afrique du Sud, etc.) avaient des besoins trop importants pour bénéficier d'un parrainage exclusif d'une façon jugée suffisante. Et leurs économies étaient trop faibles pour qu'ils accèdent eux-mêmes au statut de puissance protectrice. Ils furent naturellement les champions de la cause « antinéocoloniale ».

Ce système eut pourtant des mérites. D'abord, il valorisa dès le premier jour de leur indépendance les attributs de la souveraineté des nouveaux États : le vote dans les organisations internationales, le droit de battre monnaie, la possibilité d'emprunter au nom de l'État, le choix d'une langue véhiculaire, etc. L'une ou l'autre des puissances mondiales – qu'il s'agisse ou non de l'ancienne puissance coloniale – proposait sur ces sujets des conseils et éventuellement un partenariat. Cette proposition mettait d'autant plus en valeur les domaines régaliens. Dire, quelques décennies plus tard, que les attributs de la souveraineté ont été systématiquement bradés par les responsables politiques du tiers-monde est aussi vrai que de dire que les forêts sont exploitées pour faire du papier. Les gouvernants du tiers-monde, souvent issus des mouvements de lutte contre les diverses formes d'impérialisme, ont obtenu en contrepartie de leur allégeance la satisfaction de besoins considérés comme urgents et prioritaires. En échange d'un maintien dans la zone dollar ou dans la zone franc, les gouvernements se trouvaient dégagés du casse-tête monétaire. Une étiquette politique permettait d'obtenir du pétrole à bas prix ou de vendre sa canne à sucre ou ses bananes au-dessus du prix mondial. Les gouvernants du tiers-monde négocièrent les éléments immatériels qui plaisaient aux suzerains en échange d'une aide concrète permettant d'améliorer la vie quotidienne de leur peuple.

Mais un gouvernant responsable doit également vérifier que le prix payé à long terme n'est pas exagérément supérieur à la satisfaction à court terme obtenue grâce à l'aide extérieure.

L'écologie politique

L'écologie consiste à se soucier des conséquences à long terme sur l'environnement naturel des actions menées pour satisfaire les besoins à court terme. Elle relève donc à la fois d'un état d'esprit et d'une méthode d'approche scientifique. Mais l'écologie du milieu naturel n'a pas pour autant entraîné l'émergence d'une écologie politique.

L'écologie politique et l'écologie de l'environnement reflètent malgré tout les mêmes préoccupations. L'écologie politique consiste à mettre en balance les conséquences d'un abandon total ou partiel d'instruments de la souveraineté en échange d'avantages économiques ou financiers satisfaisant les besoins de la population. Or dans un pays souffrant de sous-alimentation et de chômage, l'opinion et les responsables sont davantage préoccupés par la survie immédiate que par le souci de ne pas hypothéquer le long terme. Peu de responsables politiques du tiers-monde avaient, avant de se lancer dans la vie politique, reçu de formation ou pratiqué des études de cas qui leur auraient permis de s'initier à l'écologie politique. Les responsables politiques des pays industrialisés ont parfois les mêmes lacunes, à ceci près qu'ils sont en permanence rappelés à l'ordre par des opinions publiques sensibilisées à la protection de l'avenir.

Les termes de l'échange entre deux partenaires économiquement inégaux ne tiennent pas compte des conséquences à long terme pour le pays faible. L'étiquette néocoloniale est venue recouvrir également ce fait. On peut prendre des exemples dans le secteur agricole. Le choix des cultures dépendra davantage des prix du marché que des risques d'épuisement des sols. Pour attirer l'investisseur, les normes antipollution sont moins contraignantes, donc moins coûteuses, que dans un pays européen. Une garantie d'État sera donnée pour obtenir le financement d'un investissement privé à la rentabilité douteuse. Des licences d'importation de déchets toxiques seront accordées à des affidés.

Les assistants techniques ont souvent rempli leur mission dans de telles circonstances et ont souligné les dangers à long terme de décisions porteuses d'avantages à court terme. Mais le rôle de Cassandre est rarement populaire. Pour affirmer leur souveraineté et lutter contre le manque d'autonomie technologique, les anciennes colonies manifestèrent une vigilance nationaliste à l'égard des conseillers étrangers. Elles voulurent s'assurer que les décisions gouvernementales étaient définies et appliquées selon la volonté exclusive des responsables politiques nationaux. Cette

vigilance était évidemment légitime, même si des erreurs ont été inévitablement faites dans les politiques budgétaires, d'investissements publics, d'éducation, etc. Certaines causes pouvaient rendre l'erreur compréhensible à défaut d'être excusable. Mais les pays sollicités aujourd'hui pour apporter une assistance financière et technique et pour accorder des avantages commerciaux ne réagissent plus comme par le passé. Ils manifestent plus systématiquement leur désaccord lorsque les erreurs des gouvernements pénalisent les chances des générations futures.

Cette sollicitude pour le long terme des populations des pays économiquement pauvres comporte une part certaine d'hypocrisie. Elle intervient après que les capacités d'endettement de ces pays ont été épuisées dans l'achat de biens originaires des pays industrialisés. Le souci n'en est pas moins fondé. L'introduction des conséquences à long terme dans les méthodes de gouvernance d'un pays économiquement en retard par rapport au monde industrialisé est aujourd'hui désignée par l'expression de *bonne gouvernance* qui correspond, d'une certaine manière, à l'écologie appliquée en politique.

La France a souhaité intégrer cette notion dans sa politique de coopération. L'évolution a commencé avec le sommet France-Afrique de La Baule en juin 1990 et se poursuit aujourd'hui avec une double difficulté.

L'opinion publique française

La première difficulté est le sentiment croissant dans certaines parties de l'opinion publique française que l'aide au développement est utile pour se donner bonne conscience, mais qu'elle constitue en réalité un gaspillage de ressources budgétaires. L'émergence de zones à forte croissance économique en Asie du Sud-Est et en Chine justifierait une nouvelle théorie selon laquelle le développement ne pourrait être stimulé par l'aide internationale, mais bien plus par la volonté rationnelle de développement des gouvernants et l'ardeur au travail des populations. La rumeur selon

laquelle l'Afrique serait un continent perdu s'est installée dans l'opinion et même dans certaines administrations. Que ce soit dans les entreprises ou dans le cadre diplomatique ou culturel, un individu s'intéressant à l'Afrique est considéré comme un idéaliste ne lisant pas les journaux ou une personne n'ayant pas d'alternative professionnelle.

La capacité d'enthousiasme de l'opinion publique française pour des expériences sociales ou de politique étrangère n'est pas près de disparaître. Elle s'oriente cependant vers une approche plus économiste où l'on veut voir s'instaurer une démarche de progrès visible. Le succès des ONG vient souvent de ce que leurs actions sont parfois mieux ciblées que celles des organismes nationaux ou multilatéraux. Ceux-ci, fatigués de devoir respecter les règles protocolaires entre gouvernements, préfèrent de plus en plus soutenir financièrement des actions privées en faveur du développement, laissant aux ONG le soin d'imposer aux pays partenaires des principes d'efficacité et de transparence.

Face à un public quelque peu désorienté, trois courants quasiment aussi cyniques les uns que les autres s'expriment. Ceux qui considèrent que l'aide se perd comme l'eau dans le sable du désert, mais qu'elle présente quelques avantages stratégiques et devrait être distribuée exclusivement à l'aune du rendement économique et diplomatique pour la France. Ceux qui estiment que l'aide doit être imposée et soutenue par le devoir d'ingérence en faveur des droits de l'homme. Enfin, ceux qui soutiennent que l'aide est une obligation de grandeur et un luxe que la France doit pouvoir s'offrir en permettant à quelques idéalistes d'aller faire acte de présence dans les endroits les plus inhospitaliers.

Ces trois groupes ont chacun leurs arguments et leurs réseaux. De leurs forces respectives découle une opinion publique médiane qui elle-même influence les hommes politiques.

Afrique/Asie : deux modes de fonctionnement différents

La seconde difficulté obscurcissant le débat sur l'entraide réside au sein des populations et des responsables politiques africains. Lorsque le Premier ministre d'un pays nouvellement industrialisé d'Asie du Sud-Est fait des déclarations contre la spéculation internationale ou bien la nécessité de maintenir des valeurs et une éthique spécifiques à l'Asie, il peut éventuellement agacer. Mais il est également perçu comme un chef charismatique voulant fouetter la fierté de ses troupes. En trente ans, l'Asie a obligé l'Occident à reconnaître ses valeurs, même s'il ne les partage pas. En revanche, lorsque la jeunesse universitaire africaine impute la responsabilité de la pauvreté permanente et de la gabegie à l'ancienne puissance coloniale et demande à celle-ci d'assumer sa responsabilité en renforçant son assistance financière, elle ne suscite même plus l'écoute ou la compréhension bienveillante de l'étranger. Le sentiment de culpabilité des pays occidentaux – et de la France en particulier – à l'égard de l'Afrique, s'il a jamais existé, est aujourd'hui en voie de disparition. Les sanglots longs de l'homme blanc ont cessé.

Cette apathie du sentiment à l'égard de l'Afrique est renforcée par l'attitude de responsables politiques africains qui considèrent qu'un organisme de développement demandant des comptes à ses partenaires locaux est une organisation pratiquant de l'ingérence. La plupart des pays africains ont si bien su gérer pendant un tiers de siècle les mécanismes du clientélisme qu'ils ont du mal à percevoir que l'attitude de leurs correspondants à Paris, à Washington ou à Bruxelles a changé radicalement. Peut-être ces étudiants africains ont-ils raison de dire que l'essentiel de leurs difficultés provient des bouleversements apportés par l'époque coloniale ou la guerre froide. Et après ? De même, affirmer que le Fonds monétaire international ne respecte pas l'autonomie de décision des États souverains en imposant des conditions socialement traumatisantes en contrepartie de l'octroi de nouvelles aides financières est

peut-être exact. Mais, là encore, que fait-on une fois que l'on s'est plaint de la dureté des mécanismes du crédit ?

Cette situation est contre-productive. L'Afrique tropicale et équatoriale sombre dans un fatalisme dont les innocents font les frais. L'Europe perd des partenaires non seulement dans le commerce et l'économie, mais également dans les domaines de la culture et de la diplomatie internationale. L'Afrique perd le respect des autres nations et, pire encore, le respect de soi-même.

Pour se justifier à ses propres yeux, la référence à une culture ancestrale, possible encore il y a quelques années, n'est plus crédible. L'urbanisation et l'appauvrissement des terres ont détruit les éléments dynamiques et porteurs de bonheur de la culture traditionnelle. Ne restent que les éléments les plus autodestructeurs : le travail des femmes pour l'épanouissement social et financier de l'homme, la déconsidération des artisans, l'utilisation systématique du discours plutôt que l'action pour résoudre un problème, etc. Au-dessus de ce gâchis plane maintenant une ambiance de mort, avec une durée de vie moyenne progressivement ramenée par le sida aux environs de 40 ans dans de nombreux pays [26].

Les raisons de poursuivre

Et pourtant, trois raisons font que l'aide publique au développement et l'engagement direct sur le terrain ne peuvent être remis en question. D'abord parce que des exemples de réussites justifient la persévérance ; ensuite parce que certains arguments moraux sont existentiels ; enfin parce que notre indépendance nationale l'exige.

Les bons résultats

L'Afrique au sud du Sahara n'est pas qu'une recension d'échecs. Elle fournit de nombreux exemples de progrès des conditions de

26. Au Swaziland, l'espérance de vie à la naissance est de 31,3 ans en 2006 après avoir été de 57,8 en 1993. Source PNUD.

vie. À côté d'îlots de désespérance, les statistiques d'espérance de vie indiquent une amélioration sensible au cours des dernières décennies, et certains pays africains montrent des chiffres proches des moyennes asiatiques et sud-américaines. Les taux de progression du produit intérieur brut sont également, dans de nombreux pays africains, plus qu'honorables : en 2007, 35 pays africains ont connu une croissance d'au moins 5 % [27] !

L'argument moral

L'argument moral en faveur de l'aide publique au développement est en fait double. D'une part, la remise en cause de notre engagement auprès des pays pauvres toucherait notre identité nationale. D'autre part, notre civilisation, comme toutes celles qui l'ont précédée, ne survivrait pas à l'abandon des principes moraux qui ont contribué à sa création.

L'abandon de la responsabilité d'entraide avec les peuples plus pauvres correspondrait pour la France et pour l'Europe au retrait d'une composante essentielle de notre civilisation. À l'heure où nous encourageons les mouvements d'intégration régionale et y participons, nous réalisons que ceux-ci sont d'autant plus bénéfiques qu'ils vont de pair avec l'affirmation forte de la spécificité culturelle de chaque nation. La France participe à l'intégration de communautés nationales en un projet européen, elle encourage la mise en place d'un monde multipolaire, elle soutient l'élargissement du Conseil de sécurité à d'autres membres représentant les nouveaux champions de l'ordre mondial. Mais cette politique française n'est fructueuse pour nous comme pour nos partenaires que si nous gardons des principes transcendant l'intérêt à court terme. L'un de ces principes qui nous vient des auteurs du XVIII[e] siècle est que l'ensemble de la race humaine a droit au bonheur. Il a été officialisé lors de la Révolution française et a fait que notre aventure coloniale ne se résume pas à une sordide affaire d'intérêt. Il n'est pas partagé par une partie du monde anglo-saxon

27. Source : Index Mundi.

qui considère que la vie est immuablement tragique et que l'entraide et la compassion doivent adoucir les effets de cette tragédie.

Les Français n'ont pas à ignorer ou à condamner cette conception qui a montré combien elle pouvait favoriser la générosité, la curiosité intellectuelle, l'esprit de sacrifice. Mais ce qui est vrai pour les autres l'est également pour les Français : un peuple n'a pas à justifier ce qui fait sa spécificité. Les Français n'ont donc pas à renier leur conception des droits de l'homme, sous peine de perdre leur identité. C'est pour cela que l'attention fraternelle portée aux peuples les plus pauvres – et en particulier aux peuples africains – doit rester une ardente obligation.

L'autre argument moral touche l'ensemble de la civilisation occidentale. Le capitalisme modéré par la social-démocratie est passé de l'état de système (social et économique) à celui de civilisation parce qu'il a intégré des valeurs, notamment celle qui stipule que tout agent économique a droit encore et toujours à une nouvelle chance sur la route du succès [28]. Sans cette valeur, le système perdrait son dynamisme et ne serait plus qu'une machine à gérer les rentes de situation et à protéger des pouvoirs féodaux. En principe, le citoyen-consommateur des pays « riches » peut à chaque instant devenir également entrepreneur, même si des échecs le font revenir plusieurs fois à la case départ. Pourquoi cette règle ne s'appliquerait-elle pas à l'échelle d'un pays ?

La crise financière de 2008-2009 est interprétée par beaucoup comme le rappel fort que la disparition des valeurs et de l'éthique conduit à une crise économique et sociale. Parmi ces valeurs figure la régulation au nom de la communauté comme complément naturel de la liberté individuelle : une pièce de monnaie a deux faces, la liberté économique également. Figure également le droit à l'erreur – et donc le droit au recommencement de l'ouvrage.

28. Même si la personne en situation d'échec peut avoir à subir une période d'incapacité juridique et financière.

L'argument politique

L'argument politique n'est plus à démontrer. La politique de présence active de la France sur le terrain du développement lui permet d'exercer une influence diplomatique, économique et militaire allant au-delà de son poids relatif. Ce n'est pas un hasard si d'autres pays comme le Japon ont jugé utile d'augmenter considérablement depuis vingt ans les montants consacrés à l'APD malgré une situation économique difficile.

Si, pour ces différentes raisons, il ne peut y avoir remise en cause de la politique d'aide au développement, certaines règles sont nécessaires, même si elles peuvent présenter un caractère limitatif à l'engagement public en faveur de l'aide au développement et de la coopération. Parmi ces règles, deux peuvent être relevées à ce stade.

Le bien-être social comme finalité exclusive

L'aide publique au développement est proposée pour aider les gouvernements des pays qui veulent favoriser le développement économique, social et culturel de leur peuple. Ce principe est – en théorie – exclusif de tout autre : l'aide publique en faveur de projets dont la justification n'est que le renforcement de la position politique du gouvernement local relève de la politique étrangère – il peut être jugé nécessaire d'aider un gouvernement ami en difficulté –, mais pas de l'aide au développement. L'abandon argumenté d'un programme d'aide par le gouvernement français ou, inversement, le refus de l'aide française par un gouvernement étranger ne doivent pas être considérés en soi comme des manifestations d'échecs. Ce type de situation représente plutôt la chance de pouvoir orienter les ressources budgétaires disponibles en faveur d'un partenaire plus intéressé. L'attitude de la République démocratique du Congo en 1997 aura été un exemple intéressant : sa décision de geler sa participation aux instances de la francophonie est l'expression d'un droit souverain qui ne doit pas être discuté. Sa conviction qu'une alliance privilégiée avec les États-Unis favoriserait davantage ses intérêts devait être respectée. Nous pouvions

penser que cette attitude était dommageable pour le peuple congolais, mais l'aide publique française au développement a pu être orientée sans états d'âme vers d'autres partenaires. Dans les pays qui n'apprécieraient pas l'exigence d'un rendement de l'aide en termes de développement économique et humain, l'aide publique française au développement doit pouvoir être retirée rapidement pour le bénéfice d'autres partenaires. Après la diminution ou la disparition d'un programme d'aide, le réseau diplomatique reste pour assurer la normalité des relations.

L'histoire postcoloniale a soulevé en termes nouveaux le problème des renversements d'alliances. Cette histoire nous enseigne qu'il n'est pas « payant » à long terme de soutenir pour un motif politique ou diplomatique des gouvernements n'ayant pas l'obsession du bien-être de leur peuple. La force de la France est dans la clarté de ses choix de politique internationale. Les réseaux d'amitié sont évidemment une bonne chose lorsqu'ils unissent des responsables partageant le même sens de l'État. Mais lorsque ces réseaux s'abritent derrière des arguments prétendument géopolitiques et au nom de l'« intérêt supérieur de la France », ils conduisent à la situation paradoxale dans laquelle la clientèle contrôle le donateur.

La mise en place d'un partenariat pour le suivi des projets

Le second principe de la coopération nouvelle est une conséquence du premier : pour qu'il y ait transparence de l'aide publique au développement, cette aide doit s'appliquer à des projets définissables en fonction d'objectifs de développement économique et humain. L'initiative de la demande d'assistance financière provient évidemment du pays partenaire, même s'il se fait aider par des experts étrangers pour en préparer la formulation. Ces demandes sont discutées projet par projet. Cette discussion systématique permet de vérifier la rationalité des arguments en faveur de chaque projet et de fournir une argumentation aux responsables administratifs et politiques de la coopération lors des réflexions

budgétaires. Suivent des examens périodiques lors de l'exécution, qui permettent éventuellement de réaménager les champs de responsabilité confiés aux agents de la coopération.

Les projets soutenus par l'aide publique relèvent alors du partenariat. La France – ou l'Union européenne… – finance telle route parce qu'elle permet le développement économique de tel secteur, à telle échelle, dans telle région. Ou bien encore la France fournit une assistance budgétaire en contrepartie de la construction et de la formation nécessaires à l'ouverture d'un nombre fixé de classes primaires. Certains responsables politiques dans les pays partenaires peuvent trouver qu'une telle méthode relève de l'ingérence. Cette accusation devra être acceptée et assumée comme une réalité. Dans une entreprise privée ou une association, tout partenaire a un droit d'ingérence. Cette ingérence ne s'exprime pas dans l'exécution quotidienne, mais elle s'impose systématiquement au niveau de l'information sur les résultats.

Cette approche souligne le rôle des coopérants. Le financement sur fonds publics d'infrastructures, de fournitures, d'actions de formation, etc., est généralement – et logiquement – concomitant à la désignation d'un agent de la coopération comme responsable ou tuteur du projet. Une telle méthode limite les dérapages dans la réalisation des projets, souvent liés à une personnalisation insuffisante de la responsabilité. Elle contribue également à valoriser l'action des coopérants de haut niveau et à renforcer leur rôle de pont entre les deux pays concernés. Les projets financés par l'aide publique française relèvent davantage du partenariat que de l'assistance.

La mission du coopérant technique est de participer, dans son secteur d'expertise, au développement du pays dans lequel il est envoyé. Si le coopérant est un macroéconomiste, il est supposé avoir une idée précise de ce qui suscite ou freine le développement économique. S'il est infirmier ou médecin, il appréhende rapidement sur le terrain le niveau de développement sanitaire. S'il est juriste, le critère d'état de droit lui permettra, aussi bien que d'autres

critères, de juger du « développement » d'une nation à l'aune de la vision juridique européenne. Un ingénieur retiendra éventuellement, comme critère de maturité managériale, la capacité à assurer l'entretien des infrastructures existantes. Tous ceux qui ont une expérience de vie dans un pays dit « du tiers-monde » se forment une opinion sur le développement, opinion empirique et par conséquent variée et variable.

Les pays partenaires de la France reçoivent parfois des experts n'ayant pas reçu de préparation particulière à l'environnement de la coopération. L'absence de conditionnement intellectuel est sympathique, mais l'absence de préparation fait un peu désordre. Elle peut créer des démarrages de mission difficiles pour des coopérants techniques affichant dès leur arrivée des positions arrêtées. La plupart des grandes ONG organisent néanmoins une information préalable et une réflexion sur la macroéconomie et les coutumes des pays dans lesquels sont envoyés leurs collaborateurs. Par manque de temps, de moyens et de volonté, cette préparation est parfois succincte. Le besoin d'optimiser l'efficacité des experts envoyés pour participer au développement des pays partenaires exigerait que ces personnes aient reçu, avant leur départ, des outils de travail venant compléter leur compétence technique particulière.

Dans le domaine de l'aide publique, l'effort de lisibilité de la politique française d'aide et de coopération a conduit à multiplier les circuits d'information interne et externe. Cet effort a abouti, entre 1998 et 2006, à la remise en cause des structures administratives ayant régi la coopération pendant trente ans. Les coopérants dépendant de l'APD sont aujourd'hui de plus en plus suivis, informés, écoutés, associés aux réflexions. Cette modernisation des instruments et des méthodes de travail de la coopération devrait permettre de consacrer mieux encore les énergies et les recherches sur l'objectif, à savoir le développement des pays partenaires.

Les responsables de la coopération, les personnes impliquées sur le terrain, mais également l'opinion publique ont désormais

conscience que la perception du développement change avec le temps. Le contexte culturel en Europe influence la façon de le définir – et implicitement de déterminer notre politique de coopération ainsi que le regard et le comportement du coopérant. Le non-dit étant le début de l'illusion de soi-même et des autres, il est nécessaire pour un coopérant de pouvoir exprimer quels sont, pour lui, les facteurs constitutifs du développement. Mais il doit être également capable de parler de ses références culturelles, sinon son écoute de l'autre n'entraînera aucun échange.

Deuxième partie

Les mécanismes du développement et ses aspects comportementaux

Lier développement économique et coopération technique est, a priori, *terriblement ethnocentrique car ce lien sous-entend un postulat de supériorité de celui qui, par son savoir, est le seul à pouvoir aider l'autre à se développer. Certes ! Mais il est encore plus ethnocentrique de considérer que la demande d'assistance reçue ne devrait pas exister ou devrait s'exprimer différemment. Nous pourrions évidemment laisser libre cours aux lois du marché afin que les pays les plus pauvres trouvent eux-mêmes la voie vers la prospérité économique, quitte – parce que nous avons bon cœur – à fermer un œil lorsqu'ils copient nos savoir-faire en ne respectant pas les règles internationales de la propriété intellectuelle.*

La définition du développement varie dans le temps et dans l'espace, mais inclut invariablement la notion de savoir-faire, qui peut s'acquérir de manières variées : l'expérience, l'invention, le copiage, l'apprentissage, etc. L'objet de la coopération technique est de faire en sorte que cette acquisition ne soit pas une démarche unilatérale, mais une démarche bilatérale.

Si le coopérant technique veut aider son partenaire à gagner du temps, s'il veut être efficace dans le soutien qu'il est prêt à fournir pour faciliter l'acquisition de savoir-faire, il est préférable qu'il connaisse l'objectif de ses interlocuteurs. S'entendre sur ce qu'est le développement est donc une condition préalable à la réussite d'une mission de coopération.

3.
Le développement, résultat d'un comportement ?

Un demi-siècle de politique d'aide et de coopération s'est écoulé en alternant des périodes d'espoirs et de désespoirs. Si l'on s'en tient aux résultats indiciaires et monétaires, ces cinq décennies sont un succès – inégal mais réel – pour de nombreux pays asiatiques et sud-américains, et un échec pour beaucoup de pays africains. Parce que nous nous sommes davantage intéressés aux fins qu'aux moyens ou, pire encore, parce que nous avons confondu un moyen (l'accroissement comptabilisé de la production et de la consommation) avec la fin (le bonheur), des montants importants consacrés à l'aide publique au développement ont été dépensés sans effet mobilisateur. Après avoir cru avec trop d'enthousiasme à l'efficacité de certaines politiques économiques, nous doutons maintenant de la capacité de certaines sociétés à entrer dans un processus de développement économique.

Primauté du mouvement sur le résultat

La sémantique officielle avait pourtant, dès la fin des années 1960, intégré l'importance du mouvement plutôt que de la situation instantanée : on parlait alors de pays « en voie de développement ». Ce terme devait refléter la situation particulière de certains États considérés encore comme pauvres au regard des critères occiden-

taux et néanmoins entrés dans un processus d'amélioration continue des conditions de vie. Par respect humain et politesse diplomatique, cette expression a remplacé systématiquement celle de « pays sous-développés », devenue politiquement incorrecte.

Tirant partie de ces quarante années, les structures de la coopération publique française ont été refondues en 1998-1999 avec l'ambition d'en améliorer l'efficacité. En 2008, elles ont été encore revues avec l'intégration des services de la coopération du ministère des Affaires étrangères dans une Direction de la mondialisation parallèlement au renforcement de l'Agence française de développement. L'organisation et les méthodes de travail cherchent alors à s'adapter au contexte du XXIe siècle. Les objectifs économiques et politiques deviennent moins prépondérants dans la décision d'allocation de ressources que la justification des moyens mis en œuvre. Cette justification doit être immédiate ; elle ne peut attendre l'audit des résultats à long terme. Elle sera fournie par l'emploi (la création d'emplois ou au contraire la suppression d'ETP[1]), par l'image (grand donateur d'APB), par le geste d'amitié diplomatique (une demande d'assistance technique exprimée à l'occasion d'une visite officielle), dans l'intérêt des entreprises du pays donateur, par le besoin de présence culturelle ou par tout autre argument à court terme.

La primauté donnée au mouvement plus qu'au résultat est une donnée de la politique contemporaine de coopération. Chez le donateur, l'approche du développement est aujourd'hui comportementale.

L'éclatement du tiers-monde et l'arrivée du monde « émergent »

Un deuxième paramètre est le changement du sujet : le temps d'une génération, l'ancien « tiers-monde » a profondément changé.

1. ETP : emploi à temps plein. Désigne un poste permanent d'agent de la fonction publique.

La fin de la lutte Est-Ouest engendra une nouvelle classe d'acteurs : les pays émergents. Ceux-ci se divisèrent pendant quelques années entre les pays européens appartenant à l'ancien bloc soviétique et les pays qui se présentaient comme les successeurs des anciens « non-alignés ». La première sous-catégorie disparut rapidement une fois intégrée dans l'Union européenne. Quant à la seconde catégorie, elle s'est imposée par sa main-d'œuvre capable de produire à moindres coûts des biens pour les Occidentaux. Le pays émergent, hier encore considéré comme sous-développé, expliquerait aujourd'hui en partie le chômage dans les pays riches où la crainte s'est installée. D'autant que les pays émergents – en particulier la Chine et les pays de l'ASEAN – devraient leur nouveau pouvoir à un dynamisme qui disparaîtrait dans la vieille Europe.

En quelques années, pays riches et pays émergents sont devenus les acteurs d'un dialogue (d'une confrontation ?) suffisamment inédit pour justifier la création d'un nouveau cadre institutionnel (l'Organisation mondiale du commerce et les cycles de conférences internationales qui en ponctuent le fonctionnement) et pour entraîner l'apparition d'un nouveau fantasme planétaire (la mondialisation).

À côté des pays émergents figure la catégorie déjà ancienne des pays stratégiques qui regroupe en premier lieu les pays peu industrialisés mais exportateurs de pétrole. Les ambiguïtés de l'OPEP et l'invasion de l'Irak par les États-Unis ont sérieusement ébranlé l'illusion de leur indépendance. Des pays ayant des besoins internes importants, comme le Venezuela, l'Algérie ou l'Iran, continuent cependant à vouloir construire une politique de développement indépendante.

Dans la catégorie des pays stratégiques prennent place également des pays n'ayant pas de ressources pétrolières exportatrices, mais bénéficiant du soutien occidental pour des raisons diplomatiques ou sécuritaires. Ce soutien permet à ces pays (Pakistan, Israël, Égypte, Turquie, Maroc, etc.) d'accéder à des ressources extérieures importantes, en échange d'une diplomatie adaptée.

Ceux qui ne sont ni émergents ni stratégiques ne sont pas totalement ignorés. Les 49 des plus pauvres d'entre eux sont classés sous l'appellation de PMA : les pays les moins avancés. Bien que n'ayant pas d'influence sur le commerce international, ils seraient eux aussi appelés à participer à une mondialisation « heureuse » en ayant une vision dynamique de leurs relations économiques avec les autres nations. Mais comme leur rôle commercial reste marginal, des aires de jeux particulières leur sont aménagées : d'une part à travers des accords d'intégration régionale, d'autre part à travers des accords Nord-Sud. L'une de leurs problématiques nouvelles est d'obtenir que ces accords spécifiques qui leur sont accordés (accord TSA avec l'Union européenne, AGOA avec les États-Unis) ne soient pas vidés de leur intérêt en raison des baisses généralisées des droits de douane demandées par les pays émergents. C'est ce que le jargon de l'OMC appelle les TSD (traitement spécial différencié) : si les droits de douane moyens en Europe tombent à 5 % ou 10 %, l'exemption donnée à un PMA africain exportateur ne représente pas un avantage suffisant pour lui permettre de se battre contre les importations européennes originaires d'Inde, de Chine ou du Brésil. Mais quel est le PMA qui partira en guerre contre l'un de ces « grands frères » ? Même si le conflit n'est pas ouvert, les intérêts des PMA et des pays émergents ne sont désormais plus identiques.

Certains pays auparavant classés dans le « tiers-monde » sont donc devenus en quelques années des acteurs incontournables des relations économiques internationales. C'est ce phénomène qui a conduit à l'éclosion du concept de « mondialisation ». Certes, la plupart des pays émergents ont encore des revenus par habitant modestes par rapport à ceux des pays d'Amérique du Nord ou d'Europe de l'Ouest. Leurs histoires nationales sont disparates, entre une Chine millénaire, une Argentine considérée il y a un siècle comme européenne, Singapour dont l'existence comme État n'était même pas envisagée il y a cinquante ans et l'Afrique du Sud dont certains ont pensé pendant un temps qu'elle pourrait servir de modèle au Moyen-Orient. Néanmoins, le regard occidental

sur ces pays est devenu respectueux. L'écart de revenu entre le monde occidental et les pays émergents n'est plus une malédiction : ce n'est qu'un paramètre transitoire.

L'émergence de ces nouveaux acteurs conduit à revoir la problématique du développement en se concentrant sur les facteurs humains. Le rôle croissant des pays émergents dans le commerce mondial est le résultat d'une démarche qui leur est propre : les exportations suivent la volonté de développement économique – et non pas l'inverse comme on a voulu le croire aux grandes époques d'industrialisation sur les sites de matières premières.

Le phénomène pétrolier des années 1970 avait renforcé la division des pays pauvres entre pays chanceux et malchanceux en fonction des ressources de leur sous-sol. Le pétrole n'était d'ailleurs pas la seule « bonne » matière première : le phosphate, l'uranium, le nickel, l'or, etc., pouvaient justifier la création de sites industriels importants. Mais gabegie, surendettement et mauvaise gestion ont fait leur œuvre, en plus de causes exogènes. Aujourd'hui, la division selon les ressources naturelles paraît dépassée. Les pays pauvres se diviseraient davantage entre ceux qui paraissent s'accommoder de la pauvreté de leurs populations si la prospérité des responsables politiques est assurée, et ceux qui seraient déterminés à construire une société prospère par les forces du travail et de l'intelligence.

Cette division cynique et réductrice entre les actifs et les passifs permet aux pays riches de se dégager progressivement de leur vieux sentiment de culpabilité à l'égard des pays pauvres, dont beaucoup sont d'anciennes colonies. Elle présente de plus l'avantage intellectuel de ne pas figer les situations individuelles de chaque pays : un « passif » peut devenir « actif », cela ne dépendant que de lui.

Ce mode de classement a donc de bonnes chances de prospérer au cours des prochaines années dans les opinions publiques occidentales. Même si elle est de mauvaise foi, cette division a eu le mérite de reposer de manière didactique les mécanismes du développement. Pendant vingt ans – de 1985 à 2005 –, la (fausse ?)

perplexité des pays riches devant la permanence du phénomène de pauvreté dans certaines parties du monde a réduit la réflexion sur le développement aux comportements dans le domaine des finances publiques : où va l'argent de l'aide ? Comment sont décidés et suivis les investissements publics ? La fiscalité est-elle juste ? Toutes les recettes fiscales entrent-elles dans les caisses du Trésor public ? Etc.

Il y aurait les bons, c'est-à-dire ceux qui respectent les équilibres macroéconomiques et les principes de libre concurrence – et en particulier ce que les experts appellent le *consensus de Washington* : l'austérité budgétaire, la privatisation des entreprises publiques et la libéralisation des échanges. S'ils ne réussissent pas immédiatement, ces pays vertueux méritent de réussir dans la durée ! Pour les encourager, ils ont vocation à être récompensés par des primes : remises de dettes, financements nouveaux de programmes budgétaires (et non plus financements de projets : ce changement serait un signe de confiance…) et, pour finir, la récompense suprême : la liberté de s'endetter à nouveau !

Et puis il y aurait les mauvais, qui ne respectent pas les fameux équilibres ni l'ouverture à la liberté d'action des capitaux. Peu importent les raisons du non-respect : celui-ci traduirait d'abord une incapacité à s'autodiscipliner. Même si un pays comme la Malaisie, en 1998-1999, démontre que certaines politiques économiques traditionnelles peuvent encore fonctionner lorsqu'elles sont utilisées sur de courtes périodes pour affronter une crise monétaire et financière, ce cas est présenté comme l'exception à ne pas suivre car représentant un pari trop dépendant de la qualité du leadership : si la Malaisie a globalement réussi son pari, le Zimbabwe l'a totalement raté. Un argument supplémentaire – qui n'est pas faux – est avancé pour isoler le cas malaisien : la logique économique d'un pays émergent ne serait plus la même que celle d'un pays sans industrie ayant moins de 700 dollars de revenu annuel par habitant.

Toutes ces classifications sont d'un intérêt limité si elles servent d'argument aux pays riches pour se désintéresser des

inégalités de revenus et confier la gestion du problème de la pauvreté aux experts d'organismes internationaux. Les théories du développement sont également perverses si elles conduisent les pays pauvres à attendre du reste du monde une solution à leur bouclage alimentaire et budgétaire. On peut d'ailleurs se demander, comme pour certains conflits guerriers qui durent parce que tous les belligérants trouvent leur intérêt dans la perpétuation du conflit, si le *business du développement* associant responsables politiques des pays pauvres et experts des pays riches ne serait pas une juteuse association dont la première vocation est de durer. Il est donc utile, à la lumière des expériences du dernier quart de siècle, d'identifier à nouveau les mécanismes du développement.

Pluridisciplinarité du développement

L'évaluation du développement d'une société dépend du regard de l'observateur. La pluridisciplinarité des observateurs permet de lisser cette évaluation et engage également à s'attacher à une lecture dans la durée.

Ainsi, l'économiste cherche les causes anciennes de la croissance d'aujourd'hui, de même que les facteurs risquant de la stopper : il fera une différence entre le caractère conjoncturel de la croissance économique et le caractère structurel du développement économique. Pour le médecin, la prévention sanitaire est la capacité à prévoir le pire dans le domaine de la santé publique et à s'organiser pour l'éviter. L'ingénieur s'intéresse autant à la route qu'à l'assurance de son entretien. Le juriste fait référence à une jurisprudence, donc aux raisonnements passés d'autres juristes. L'artiste s'inscrit dans un courant ou veut participer à une rupture : dans les deux cas, il se réfère au passé pour se placer dans le temps.

Durée et développement sont donc associés. C'est la raison pour laquelle les économistes bannissent depuis longtemps les expressions « pays développés » et « pays sous-développés ». Le premier terme est antinomique avec le fait que le développement

économique est un mouvement, comparable à celui du cycliste : s'il s'arrête, il tombe. Quant au second terme, il est encore plus dépourvu de sens : le contraire du développement, c'est l'immobilisme ou le recul ; ce ne peut être le « sous »-développement. L'économiste du développement doit donc comprendre ce qui constitue le mouvement en économie. Mais le mouvement ne se perçoit que par rapport à des références fixes. L'observateur doit donc s'imposer des critères.

La facilité consiste à prendre la méthode de l'artilleur : des jumelles graduées lui permettent de calculer précisément l'écart entre l'objectif et un repère. L'économiste ou le politique peuvent choisir un pays de référence et définir en fonction de l'écart les actions à entreprendre dans leur propre pays.

Une méthode plus ambitieuse consiste à prendre pour objectif le mouvement vers le mieux-être – quelle que soit la définition que l'on donne à ce terme. L'objectif est alors mouvant. Il est également très subjectif : les critères du mieux-être peuvent varier non seulement d'une communauté humaine à une autre, mais également d'un individu à un autre. Il a l'avantage d'être dynamisant : il n'est pas relatif aux autres, mais à la situation du moment.

Le mieux-être recherché par une société peut et doit être tout à la fois social, médical, psychologique, politique, culturel, économique. Nous limitant à ce dernier domaine, il est intéressant de comprendre ce qui permettrait un mouvement continu d'amélioration du mieux-être économique dans les pays pauvres qui ne sont pas devenus « émergents ». Dans cette recherche, le développement économique sera défini en fonction de son contenu sémantique : le développement consiste à passer d'un état à un autre – donc à changer. Si développement et changement sont indissolublement liés, la gestion du changement est donc à la base du mécanisme du développement. Pour qu'un PMA devienne un pays émergent, il lui faudra définir et mettre en place une politique du changement.

Une approche dynamique du développement

Celui ou celle qui observe le développement économique s'intéresse à la fois à une communauté (un pays, un village, une région, une île, etc.) et à des individus. L'angle d'observation dépend du prisme personnel de l'observateur : ce peut être l'éducation, la santé, les travaux publics, le conseil en organisation, la comptabilité publique, les méthodes douanières, etc. Mais cette approche s'incarne à un moment ou à un autre dans une rencontre avec des individus. L'appréciation du bien-être et des comportements de chaque personne rencontrée influence tout autant l'observateur que son regard sur la communauté formée par ces mêmes personnes.

En science économique, les débats depuis trois siècles ont pour beaucoup porté sur la relation entre la communauté, d'une part, et chacun des individus qui en sont membres, d'autre part. Dans la pensée européenne, on parle de développement économique lorsqu'il y a transformation positive des conditions de vie à la fois d'une communauté et de chacun de ses membres.

Bien sûr, le concept de conditions de vie est subjectif et relatif. Subjectif parce que le même individu pourra apprécier différemment un même confort matériel suivant son état psychologique. Relatif parce que le sentiment de satisfaction ou d'insatisfaction suppose qu'il y ait au préalable conscience d'un besoin. Qui plus est, l'individu et la collectivité peuvent ne pas s'entendre sur l'appréciation des conditions de vie.

Au niveau individuel, il y a amélioration des conditions de vie quand il y a amélioration du bien-être de l'agent, tel qu'il l'évalue par lui-même. Cette appréciation des conditions de vie s'exprime d'abord par rapport aux besoins que l'on ressent physiquement, ensuite par rapport à une situation personnelle antérieure, enfin par rapport à ce que l'on voit autour de soi (réellement ou virtuellement). L'ensemble de ces trois niveaux de perception détermine le sentiment de bien-être.

La positivité de la transformation est exprimable par différents indices (pouvoir d'achat, indice de santé, confort ménager, taux de scolarisation, etc.), mais elle peut être diversement appréciée par les uns et les autres. Le cadre moyen de Singapour ne pouvant s'offrir une voiture mais bénéficiant d'un environnement urbain sophistiqué a-t-il des conditions de vie meilleures ou inférieures au cadre moyen de Bangkok qui a un véhicule de standing lui valant d'être bloqué dans les embouteillages ? Au niveau collectif, seul un consensus affiché permettra de décider si la transformation des conditions de vie de la communauté est positive ou négative. Si elle est considérée comme négative, il ne s'agit évidemment pas de développement [2].

Pour qu'il y ait développement au sens où l'Européen l'entend, la transformation positive des conditions de vie doit concerner aussi bien la communauté dans son ensemble que les individus. Le fait que la communauté seule bénéficie des transformations positives (urbanisme public plus développé, sentiment de sécurité physique et professionnelle, système éducatif performant, etc.) témoigne d'un progrès social important, mais peut aussi s'accompagner de frustrations individuelles. Les changements réalisés en faveur de la communauté par le biais des grands travaux, des promotions professionnelles, des responsabilités politiques impliquent en effet certains agents plus que d'autres. Le développement entraîne par corollaire l'émergence d'une classe d'individus plus favorisés que les autres par ces changements communautaires.

2. Le critère généralement utilisé par les économistes pour juger de l'amélioration collective des conditions de vie d'une collectivité est le critère de Vilfredo Pareto (1848-1923), auteur de nombreux travaux sur l'anticipation des agents économiques et sur la notion d'optimum. Selon lui, l'économie est à un optimum lorsqu'on ne peut améliorer la situation d'un agent sans détériorer celle d'au moins un autre agent. Il établit également un principe général de distribution inégale à partir de la constatation que 80 % de la richesse de l'Italie de l'époque appartenait à 20 % de la population. La conséquence théorique est considérable : si la richesse nationale augmente de 10 % et que l'on puisse réserver cette augmentation aux 80 % les plus pauvres de la population, cette fraction largement majoritaire de la population verra sa richesse augmenter de 50 %.

Lorsqu'il est exclusivement centré sur le bien-être communautaire, le développement peut donc générer des inégalités individuelles.

Inversement, la transformation positive des conditions de vie des individus sans dimension communautaire aboutit également, aux yeux d'un Européen, à une situation de non-développement. Un exemple classique en est la circulation automobile. Si l'amélioration du pouvoir d'achat individuel est l'objectif unique, chaque individu pourra s'offrir un véhicule. Mais la communauté ne lui laissera plus le moyen de l'utiliser par manque d'espace approprié.

L'économie est sujette aux effets de chaînes. La mauvaise gestion du trafic automobile révélant une déficience de la politique de l'urbanisme, celle-ci entraîne l'apparition d'autres problèmes : une sécurité publique moins assurée, un manque d'efficacité des salariés comme des écoliers stressés par les horaires, des nuisances sonores et une pollution affectant la santé, un relâchement du lien social compte tenu de la difficulté pratique d'organiser les rencontres, etc. Le laxisme dans l'urbanisme se retrouve donc dans d'autres domaines relevant de la responsabilité d'un gouvernement. Une série de données négatives apparaît conjointement avec une augmentation sectorielle des revenus. Dans de nombreuses mégapoles, une partie de la population bénéficie d'une amélioration de son pouvoir d'achat parallèlement à l'émergence de problèmes quotidiens qui n'existaient pas dans la situation précédente de pauvreté.

Aucun de ces deux cas types de changement ne satisfera l'esprit européen. Celui-ci est issu d'une région ayant l'expérience d'un développement généré au cours de deux phases historiques : une agriculture produisant un surplus suffisant pour nourrir une population urbaine, un développement industriel avec des gains de productivité suffisants pour financer le développement des services. Cette histoire économique comprend deux siècles de conflits entre tenants du bonheur individuel et partisans du bonheur collectif. La dialectique individu/communauté, pour rester dans les limites de la paix civile, se traduit par un compromis instable et

perpétuellement remis en question. La pensée européenne se résume finalement au fait que la question essentielle du rapport entre l'individu et la communauté ne peut se conclure au bénéfice de l'une ou l'autre des deux parties.

Cet environnement idéologique exige de tout organisme européen de coopération internationale de n'endosser que les politiques de développement qui prennent simultanément en compte le développement de l'environnement communautaire et le développement du bien-être individuel. Cette vision exprime, certes, un ethnocentrisme affiché. L'assistance technique américaine, indienne, japonaise, etc., sera éventuellement conçue différemment et, pour cette raison, pourra être préférée par un pays demandeur à une coopération avec des partenaires européens. Dans l'esprit européen, le développement économique correspond à une amélioration des conditions physiques contributives du bien-être social *et* individuel. Il est le moyen – non suffisant mais nécessaire – pour obtenir une transformation positive et conjointe de la personne et de la communauté.

Comment affirmer qu'une transformation est positive ? La quantification du développement économique est difficile à réaliser : Keynes citait l'exemple de l'homme qui épouse sa femme de ménage et fait ainsi baisser le revenu national. Certes, un critère permettant de décider qu'une transformation positive a lieu pourrait être le consensus des personnes concernées. Mais ce consensus aura du mal à s'exprimer dans des situations paradoxales : en quoi la prolétarisation du paysan passant de l'autosubsistance villageoise à la situation de salarié urbanisé est-elle un élément de développement économique ? Le produit national brut augmente alors que les conditions de vie de la personne concernée se sont éventuellement dégradées. La richesse de la communauté s'est accrue grâce à l'augmentation de la production industrielle et des services payants liés à la vie urbaine. Des individus qui ne gagnaient rien en termes financiers ont désormais un revenu. Pourtant, dans le village, ce peut être la détresse absolue : les champs ne sont plus cultivés, les enfants n'ont pas de pères, les

femmes doivent assumer toutes les fonctions du chef de famille, les vieux meurent sans avoir assuré le transfert des traditions orales.

Inversement, l'enfant dont l'instruction est assurée par le marabout du village payé en nature ne coûte rien en termes monétaires alors qu'il y a fourniture d'un service. Son éducation lui permettra d'exploiter des cultures traditionnelles et de partager la convivialité de son environnement. Mais le coût de cette éducation n'apparaîtra pas dans les comptes de la nation.

La monétarisation d'une économie, qui peut se traduire par une augmentation substantielle et rapide des indices en valeur, n'est donc pas en soi un signe de développement. Elle cache parfois une dégradation des conditions sociales par disparition de services fournis dans le cadre des traditions locales. La notion de transformation positive est donc bien éminemment subjective.

Si l'appréciation du développement économique par les chiffres est difficile, un postulat reste incontournable : le développement – ou la transformation positive des conditions de vie – est lié au changement. Le développement est une dynamique ; il est le contraire de la stagnation. Cette dynamique oblige le gouvernant à entrer en permanence dans l'inconnu. Geler la situation courante peut alors être pour lui une tentation forte et, somme toute, rationnelle.

Le développement économique : obligation ou nécessité ?

Certains problèmes sociaux sont liés à notre existence. Puisqu'il faut un homme et une femme pour procréer, la question du couple et de la famille s'impose aux organisations humaines. De même, la diversité des motivations et des intérêts soulève la question du leadership. Mais pourquoi faudrait-il considérer le développement économique comme une obligation ?

La plupart des sociétés ont intégré l'échange comme un acte social essentiel. L'accumulation d'un surplus et le besoin d'investissement sont deux concepts qui n'ont rien d'universel. Des sociétés

ont vécu pendant des siècles en évacuant ces notions, au besoin par la destruction systématique de tout surplus. Ces sociétés peuvent avoir construit une vie sociale de qualité exceptionnelle ; elles n'ont pourtant pas connu de développement économique.

La science économique rappelle elle-même que les cycles constituent des données statistiques et que, même dans les sociétés riches, demain ne sera pas forcément plus prospère qu'aujourd'hui. La question du *Pourquoi ?* est donc logique et légitime : pourquoi faut-il violenter les désirs de tranquillité et d'immuabilité présents en chacun avec au moins autant de force que le besoin de changement ? N'y aurait-il pas de réponse autre que l'ordre du monde qui veut que ce soit les sociétés les plus agressives sur le plan économique qui sont également les plus riches et, partant, les plus puissantes ?

Les opinions publiques et les médias occidentaux sont à ce point formatés que la stagnation de la richesse nationale d'une année sur l'autre est considérée comme l'expression d'une crise. Vu des îles Salomon, le fait que les Français aient cette année le même niveau de vie que l'année précédente n'a rien de dramatique. Pourtant, l'absence d'un surplus de production engendrerait un manque de rémunération sur investissements qui entraînerait une diminution des dépenses d'investissement. Cette diminution créerait une tension sur le marché de l'emploi par l'effet conjoint des gains de productivité, des restructurations et de l'arrivée de nouveaux diplômés. Le raisonnement n'est en soi pas compliqué. Mais il est difficile à intégrer lorsque l'on n'a pas baigné dans un environnement industriel. L'effort d'adaptation culturelle qui s'impose aux responsables des pays non industrialisés est considérable – bien supérieur à ce qui est demandé au cadre moyen des sociétés occidentales.

Le triptyque individu/environnement/changement

Le développement économique est donc une alchimie sociale intégrant trois éléments : l'individu, son environnement humain et le changement. Les rapports entre l'individu et le changement, ainsi qu'entre la communauté et le changement, enfin entre l'individu et sa communauté détermineront la perception qu'une société aura de son développement économique.

Les sociétés occidentales ont intégré cette relation triangulaire. Elle est l'objet, sous des formes diverses, de la plupart des actions de formation permanente. Les étudiants se préparant à des fonctions d'encadrement et les cadres du secteur privé ou public sont façonnés pour appréhender le changement – et donc la nécessité d'une adaptation permanente – comme à la fois un défi et une chance. La culture occidentale véhicule l'image valorisante de celui qui « surfe sur la vague du changement » : « Tu t'adaptes ou tu meurs », « Le challenge fait l'homme », etc. Le changement est présenté dans nos sociétés comme la chance de celui qui rêve de mobilité sociale. Il est ce qui justifie les études, le travail au-delà des normes, l'épargne volontaire, l'ambition pour ses enfants.

Le système éducatif occidental contribue à perpétuer la division de la société en trois groupes : ceux qui sont des facteurs de changement ; ceux qui s'adaptent au changement ; et les autres, destinés à consommer et à se taire. L'ensemble des mécanismes du changement a été conceptualisé en théories, avec en particulier l'utilisation de l'auto-organisation comme voie d'« intégration de l'étude des processus du changement technique et du développement économique[3] ». Ces travaux ont commencé dès le début des années 1960[4] et furent popularisés dans les années 1970 par Karl Popper et Friedrich Von Hayek[5].

3. G. Silverberg, traduit et cité par Bernard Paulré in « Évolutionnisme contemporain et auto-organisation », *Économie appliquée*, n° 3, 1997.
4. Yotis, Jacobi, Goldstein, *Self-Organizing Systems*, Spartan Books, 1962.
5. F. Von Hayek, *Droit, législation et liberté*, PUF, 1973.

Cette approche est loin des sociétés dans lesquelles la permanence du *statu quo* est considérée comme le signe d'une période heureuse. Dans une société conservatrice, les relations sociales sont estimables si elles respectent un code historique. Cette vision est entretenue par la comparaison entre la population agricole au mode de vie traditionnel et la partie urbanisée et prolétarisée de la population confrontée aux conséquences d'un début d'industrialisation. Cette seconde partie de la population paraît vivre sans lois sociales aux yeux de la première.

La gageure du développement est donc d'arriver à introduire le principe du mouvement dans un tissu social n'ayant souvent pas d'intermédiaire entre l'immobilisme et la destruction[6]. On en revient à la définition du développement économique mentionnée plus haut : une amélioration des conditions physiques contributives du bien-être social et individuel. Le développement est un mouvement bénéfique à l'individu et à la communauté, qui passe néanmoins par des phases de sacrifice à court terme. C'est le rôle du politique de permettre de tels arbitrages. Or cette responsabilité du politique peut être la cause de maux qui retirent au développement son humanisme. Le court terme devenant inhumain, on sort de la logique du développement pour s'enfermer dans le vertige de l'idéologie. Le XX^e^ siècle est une recension de telles dérives.

Jusqu'à aujourd'hui, il n'a été trouvé qu'une seule solution au problème de l'arbitrage : considérer que l'économique et le social ne forment qu'une seule discipline. Les indices de satisfaction individuelle et collective relèvent du même domaine que les indices financiers. Si l'économie est une science qui s'exprime par des indices, le développement économique est l'amélioration permanente des indices monétaires *et* des indices non monétaires exprimant les conditions de vie. Le qualificatif *économique* donné

6. On devrait s'interdire aujourd'hui de rejoindre un poste de coopération en Afrique sans avoir lu le livre de Serge Latouche *L'Autre Afrique. Entre don et marché* (Albin Michel, 1998). On peut ne pas partager les opinions de l'auteur, mais ses réflexions sur la pauvreté et le lien culturel soulèvent des questions incontournables.

au développement ne signifie pas une réduction du progrès de l'homme à une histoire de quantités. Il signale que le développement permet d'améliorer les conditions de vie quotidienne de chacun et de tous, selon des directions et des priorités variables en fonction des cultures. On peut donc considérer que l'objet de la coopération internationale est d'apporter les outils facilitant des liens heureux entre l'individu, la communauté et le changement. Ces liens sont évidemment pluridisciplinaires – ce qui signifie que l'enseignant, l'ingénieur, l'économiste, le technicien agricole, le juriste, l'administrateur, etc., participent tous de la même mission.

4.
Les conditions du développement économique

Un accord sur la sémantique du développement permet de s'interroger sur les conditions de son apparition et de sa durée. Cette réflexion se doit d'être pratique : il s'agit d'identifier les champs dans lesquels le responsable politique, économique ou administratif concentrera son énergie. Au cours de cette démarche, il sera tout autant nécessaire de séparer les fausses raisons du non-développement des vraies conditions du développement.

Les travaux de ces dernières décennies sur l'économie du développement ont permis de dépasser quelques-uns des lieux communs traditionnels :

– il n'est pas nécessaire de disposer de ressources naturelles pour organiser l'industrialisation : le Japon doit importer la presque totalité des matières premières de son industrie et Singapour doit même faire venir l'eau potable de Malaisie ;

– il n'est pas non plus nécessaire de partir d'un consensus historique ancien : le concept de nation singapourienne n'existait pas en 1955 ;

– disposer d'un grand marché intérieur ou au contraire avoir une faible population à satisfaire ont chacun leurs avantages et leurs inconvénients. Ils ne constituent pas en soi un atout ou un handicap ;

– l'expérience agricole acquise du temps de la colonisation est évidemment un atout, mais à condition d'être entretenue ;

– le climat n'est plus considéré comme un paramètre déterminant, dans la mesure où ses effets peuvent être contrôlés ;

– l'enclavement rend dépendant de son environnement régional, mais l'Autriche et la Suisse s'y sont adaptées ;

– l'insularité n'est pas un facteur déterminant : il y a des îles riches et des îles pauvres ;

– le passé colonial concerne près de 130 pays aujourd'hui membres des Nations unies avec des résultats extrêmement divers en termes de performance économique.

Tous ces éléments – histoire, ressources naturelles, environnement géographique, taille, etc. – sont donc des paramètres entrant dans l'élaboration d'un plan de développement. Ils ne sont pas des éléments déterminants du développement.

Si l'on s'en tient à la définition du développement esquissée ci-dessus, l'analyse empirique [7] fait alors apparaître quatre conditions permettant de démarrer et d'entretenir un processus de développement économique : la volonté, la vision, l'action et la détermination.

La volonté

La volonté est la première condition inhérente au développement économique. Le développement économique ne se subit pas, il doit être désiré. L'une des démonstrations de cet axiome est l'aventure de plusieurs pays africains producteurs de matières premières [8] : la richesse financière et la création d'emplois ont été

7. Max Weber, fondateur de la sociologie compréhensive – et donc l'un des « saints patrons » du coopérant ! –, a rappelé (*Essais sur la Théorie de la Science*, Pocket, 1992) que la complexité du monde oblige le chercheur à simplifier le réel et donc à construire des idéaux types. La démarche suivie ici s'abrite derrière ce parrainage…

8. Le pétrole au Nigeria ; l'uranium au Niger ; le cuivre, l'or et le diamant au Zaïre/RDC ; la bauxite en Guinée.

mises à la disposition de gouvernements pour lesquels le développement économique n'était pas une priorité.

Certes, la difficulté de gérer une richesse imprévue est immense dans un pays à économie traditionnelle. La tentation est de chercher un usage pour ces ressources, alors que le problème est de trouver comment lancer une logique de développement grâce à ces ressources. Des pays subitement riches ont cru bien faire en faisant établir des plans d'investissements permettant de recycler localement leurs nouvelles ressources financières. Beaucoup de ces plans ont échoué parce que l'absence de volonté de développement économique était masquée par la présence d'une volonté de dépenses. Construire une route n'est pas en soi un acte de développement, ce n'est qu'une dépense. L'acte de développement est de permettre la communication entre deux points dont la liaison permettrait une plus grande satisfaction des besoins préalablement identifiés.

Les régimes ayant une démocratie fondée sur les élections régulières et sur l'alternance politique sont sous la pression permanente d'une opinion publique demandant un développement économique soutenu. Ce développement peut prendre des formes diverses qui ne sont pas nécessairement exprimées par des taux de croissance : le développement harmonieux d'une nation demande parfois que la croissance du produit national ralentisse pour consacrer davantage d'énergie et de ressources à l'environnement physique et culturel. Mais quels que soient les circonstances et les cycles, l'amélioration continue du pouvoir d'achat des individus et de la qualité de l'environnement physique est une demande constante. Pour ces sociétés, la question de la volonté de développement économique ne se pose pas.

Les responsables politiques d'autres régimes peuvent avoir une vue différente :

– soit parce qu'ils se considèrent comme les gardiens de la paix sociale. Dans cette optique, des mouvements dans la société peuvent être acceptés parce qu'inévitables. Mais ils seront toujours considérés avec méfiance ;

– soit parce que les responsables craignent que le développement économique n'aille de pair avec un développement de l'esprit critique mettant en cause leur leadership ;

– soit, plus prosaïquement, parce qu'ils sont convaincus que leurs anciens vivaient dans une forme de paradis.

Les arguments pour une « protection » de la population contre les tentations de la croissance économique savent être rationnels. C'est avec bonne conscience que certains responsables de pays pauvres manifestent leur manque d'enthousiasme pour le développement. Ils ne se privent pas de poser les questions de fond du développement économique. Favorisée par une vision caricaturale de la société industrialisée (rupture de la famille, drogue, violence urbaine, perte de la spiritualité, etc.), la *tentation océanienne* peut être forte. Pourquoi privilégier la promotion de l'individu si c'est au détriment de la cohésion sociale ? Pourquoi favoriser l'échange avec le reste du monde si c'est pour introduire des idées et des besoins créant des frustrations inexistantes auparavant ? Pourquoi inciter au travail salarié et urbanisé si le village permet l'autosubsistance dans des conditions sanitaires et culturelles acceptables ? Pourquoi affirmer que la recherche du confort est plus importante que la recherche du divin ?

L'exemple troublant de Madagascar

Madagascar est un exemple de potentialité inexploitée par décision collective. Ce pays a tout : des terres cultivables (un quart seulement en exploitation), plusieurs siècles d'histoire et de culture, des ressources minières, une population suffisante pour constituer un marché (18 millions), des cadres supérieurs dans toutes les disciplines (80 000 Malgaches habitent en France et sont un exemple d'intégration bénéfique au pays d'accueil), un coût de main-d'œuvre dérisoire (un smic à 25 euros mensuels en 2004), un potentiel touristique qui nourrit la frustration des tour-opérateurs mondiaux, etc. Et pourtant il est classé parmi les 15 pays les plus pauvres du monde avec moins de 300 dollars américains/an/habitant.

Ce qui est scandale pour l'Occidental ne l'est pas pour un Malgache. La solidarité et la recherche de consensus (*fihavanana* et *firasan kina*) sont à Madagascar des valeurs supérieures au développement économique. La stabilité sociale est perçue comme une condition du bonheur. Si un projet collectif ou individuel perturbe l'ordre établi, c'est que le projet est mauvais. La mort de l'enfant ou de la mère enceinte par manque de soins est certes un immense malheur, mais en aucun cas source de révolte ou de grief contre l'administration sanitaire. On veut le développement, mais comme produit de l'harmonie. Si le développement signifie un adoucissement de la dureté du présent, c'est bien. S'il signifie la réorganisation de la société pour préparer un avenir meilleur, alors il vaut mieux ne pas y penser, car il n'y aura jamais de consensus pour se préparer à un problème qui n'est pas encore apparu. Pour cette raison, il n'existe pas de projets de société à Madagascar : la vie politique est occupée par des rivalités de personnes, pas par des rivalités d'idées.

Aucune révolution sociale n'a jamais eu lieu à Madagascar, malgré une inégalité flagrante. Les familles aristocratiques des Hauts Plateaux (Merina et Betsiléo) gèrent leurs biens et leur position avec une discrétion qui n'a d'égale que leur professionnalisme. Pour elles, la politique doit être laissée aux jeunes ambitieux sans fortune de départ et sans moralité. Même dans les classes populaires, une mère se désolera de voir son fils choisir un métier de menteur s'il annonce vouloir rechercher un mandat électif.

Les révolutions politiques de 2002 et 2008 pourraient cependant être l'expression d'un changement. À partir de 1996, le pays a connu une relative croissance économique. En 2002, c'est curieusement la nouvelle classe sociale des salariés urbains issue du développement des zones franches de l'industrie textile qui, alliée aux fonctionnaires, a mis fin au régime de Ratsiraka qui avait permis son émergence. La crise politique qui dure depuis 2008 pourrait traduire, parmi d'autres choses et malgré un nombre de partis politiques atteignant la centaine, la demande d'une société civile qui réclame encore et encore à la classe politique de revoir sa copie.

Autre exemple : les Penan du Sarawak

La communauté Penan compte un peu moins de 20 000 personnes. Elle constitue un sous-groupe des Ourang-Ulu, eux-mêmes l'une des quatre communautés de Dayak du Sarawak, État malaisien de l'île de Bornéo. Les Penan sont devenus ces dernières années un symbole[9] de l'oppression du développement sur des personnes ne demandant qu'à continuer à vivre selon leur mode d'existence traditionnel. Le « Chief Minister » du Sarawak leur reproche leur refus catégorique du changement – ce qui est vrai : les Penan ne demandent aux autorités que de les protéger contre l'appétit des compagnies forestières. Ils refusent le développement économique tel qu'il est vu depuis Kuala Lumpur.

Leurs « cousins » Kayan et Keniah (également Orang-Ulu) ont une attitude différente. Ils ne contestent pas l'inéluctabilité du changement ni l'intérêt pour leurs enfants de bénéficier d'une éducation les ouvrant sur le monde. Mais ils s'insurgent contre le fait de ne bénéficier que d'une moitié du développement : des bourses mais pas d'emplois. Leurs nouvelles *longhouses* sont en effet désertées par leurs enfants – souvent bien formés – partis vivre dans les villes ou à l'étranger. Ils demandent donc à être acteurs de leur développement et exigent la création d'emplois motivants dans leur région, en particulier autour du nouveau lac de Balui créé par le barrage de Bakun. Pour un pays comme la

9. Grâce en particulier à Bruno Manser, citoyen suisse ayant passé l'essentiel de sa vie adulte chez les Penan, où il était allé en 1984 pour préparer une thèse de sociologie. De nombreux documentaires ont été réalisés à son sujet. Alors qu'il a été déclaré disparu en 2005 par un tribunal suisse, l'auteur a cependant entendu parler de lui début 2011 en amont de la rivière Balui par un employé Orang-Ulu de la Compagnie nationale d'électricité. Ressemblant désormais à un Penan, il serait difficilement identifiable comme Européen. Son action de défense contre l'extension des exploitations forestières serait poursuivie par son fils.
La productrice Clare Rewcastle, belle-sœur de l'ancien Premier ministre Gordon Brown, a également réalisé en 2008-2009 un documentaire montrant que les Penan avaient besoin de la forêt primaire pour exister non seulement culturellement, mais également physiquement, aussi bien en tant que communauté qu'au niveau individuel.

Malaisie, il ne devrait pas y avoir de difficulté majeure à satisfaire à la fois les uns en créant des zones strictement protégées et les autres en favorisant leur accès aux nouveaux emplois.

La démographie comme indicateur d'une volonté ?

Les sociétés industrialisées furent inventées par des civilisations imprégnées du mythe du paradis perdu pour l'éternité et de la condamnation de l'homme au travail à perpétuité, la rédemption étant possible par l'effort et la souffrance. Plusieurs civilisations asiatiques, soucieuses de cohésion sociale, ont intégré le travail comme la manifestation par l'individu de sa volonté de participer à la prospérité de la communauté. Christianisme, confucianisme et taoïsme se retrouvent donc pour valoriser le travail individuel volontaire. La volonté de développement économique est, dans ce cadre, la manifestation laïque de l'appel métaphysique fait à chaque individu de consacrer son existence au travail. Le mouvement étant lancé, la dimension psychique peut s'effacer devant l'organisation de la société ayant trouvé sa finalité. Lorsque la communauté des individus entérine comme un droit individuel et un devoir social la recherche de l'amélioration permanente de l'environnement économique, cette communauté finit par s'organiser en fonction de cette recherche. Une société structurée en vue de maintenir une certaine stabilité aura en son sein les mécanismes régulateurs qui joueront le rôle des anticorps contre tout élément perturbateur. Une société articulée autour de la croissance finira par prendre ce seul motif comme finalité consensuelle et non plus comme un moyen.

Au regard de la croissance, la démographie est à la fois un paramètre et un résultat. L'observation lie la démographie explosive au maintien de la pauvreté. Inversement, l'accumulation de richesse pousse vers une diminution de la taille des familles. Les statistiques européennes montrent qu'il existe des disparités à la marge entre pays, mais la tendance à la réduction de la taille de la famille est *grosso modo* partout la même. En Asie, le gouvernement chinois a longtemps pratiqué une politique visant à réduire

la natalité. Pourtant, la relation entre croissance et natalité reste chargée de mystère. Une société sortant d'une période d'angoisse peut faire exploser sa natalité alors qu'elle traverse une période de forte restriction économique. Le baby-boom européen après la Seconde Guerre mondiale ne peut être imputé à une vision idyllique du futur : la crainte de la reprise d'un nouveau conflit Est-Ouest a été réelle pendant plusieurs années.

Le lien entre démographie et économie peut apparaître comme la question de l'œuf et la poule : est-ce la démarche consistant à vouloir réduire la taille de la famille qui permet d'enclencher une croissance positive par tête, ou est-ce l'obtention d'un seuil de croissance qui convainc la population d'un pays de réduire la taille des foyers ? Les dirigeants chinois – et dans une certaine mesure les dirigeants indiens – ont considéré que la question était sans objet pour un pays voulant provoquer son décollage économique en quelques années : on ne peut convaincre un peuple pauvre de faire le choix d'une baisse de la natalité ; ce n'est qu'une fois l'espoir d'une amélioration des conditions de vie bien installé que le raisonnement touche la population. En conséquence, ce serait au gouvernement de prendre la décision et de mettre en place d'autorité une politique de réduction de la natalité. Dans un premier temps, le décollage économique chinois a semblé justifier le choix gouvernemental. Aujourd'hui, de nouvelles questions affleurent en Chine même [10] et semblent montrer que le sujet n'est

10. *L'Observateur de l'OCDE* n° 217-218, article de Michel Andrieu :
« La Chine enregistre une chute brutale du taux de fécondité qui se situe en dessous du seuil de reproduction. À Pékin, on ne compte déjà plus que 1,4 à 1,5 naissance par femme. À Shanghai, ce chiffre tombe à 0,96 naissance par femme. En d'autres termes, un nombre croissant de femmes n'ont plus du tout d'enfants. Cette situation entraînera un vieillissement rapide de la population chinoise : d'ici à 2025, l'âge moyen sera de 40 ans alors qu'il n'était que de 27 ans en 1995. À l'évidence, la prise en charge des personnes âgées sera un problème très lourd à gérer pour les autorités chinoises car la famille constitue le seul système de « protection sociale » pour la majeure partie de la population pauvre. Or, en 2025, les parents n'auront guère d'enfants sur qui compter pour subvenir à leurs besoins. »
http://www.observateurocde.org/news/fullstory.php?aid=20

pas tranché : comment motiver des couples à vouloir s'enrichir s'ils n'ont pas d'enfants ? Comment gérer le besoin d'accumulation de compétences quand le renouvellement de la main-d'œuvre se fait par une immigration mal formée ? Comment assurer l'équilibre de la vie sociale si la réduction des naissances aboutit à un déséquilibre numérique entre les genres ? Une certaine prudence semble s'imposer avant de donner des conseils radicaux sur ce sujet.

La complexité du phénomène démographique illustre les risques d'une simplification du rôle de la volonté dans le développement. Dans la civilisation européenne, la finalité de l'individu est le bonheur ; la finalité de la politique est le développement économique après avoir assuré la sécurité. À tort ou à raison, nous considérons que, sans développement économique, il n'y a pas de place ni de moyens pour promouvoir un développement sanitaire, culturel et relationnel. Le mot « convivialité » était à la mode avant la longue stagnation des années 1980. Depuis la crise de cette décennie, on parle de lutte contre l'exclusion. Le premier terme évoque une table de banquet, le second la restriction : sans croissance, on ne sait plus comment assurer le lien social.

Ces conceptions forment la base du système européen, ce qui ne signifie pas qu'elles doivent être imposées. Le devoir d'ingérence n'existe pas encore en économie. Les politiques nationales bâties sur le refus du développement comme finalité collective exigent d'être respectées au nom du droit et de la décence.

Un tel contexte remet cependant en cause l'assistance technique sur fonds publics multilatéraux ou bilatéraux. Pourquoi aider à avancer un pays qui n'a pas envie de bouger ? Lorsqu'un pays partenaire adopte un parti pris d'immobilisme, l'assistance reste justifiée d'une façon sectorielle et ponctuelle, mais relève davantage de l'aide humanitaire que de l'aide au développement.

La vision

La vision est un autre critère nécessaire à l'instauration du développement économique. Elle permet d'arbitrer entre long terme et court terme, comme nous l'avons vu précédemment en évoquant la notion d'écologie politique.

Le développement économique suppose qu'un peuple, à travers un consensus certain, puisse définir ses priorités à court terme et ses objectifs à long terme. Le régime politique détermine les canaux d'expression de cette vision en cherchant, selon les cas, à l'étouffer, à l'orienter ou, au contraire, à faciliter son accouchement et son expression. L'existence d'un regard dichotomique sur le futur est essentielle : si le court terme et le long terme se mélangent, cela signifie soit que la réalité quotidienne interdit de penser au-delà du court terme, soit qu'une léthargie volontaire s'est mise en place dans l'attente qu'apparaissent les conditions d'une révolution. La vision est un critère très dépendant du leadership, celui-ci ayant comme fonction première d'incarner le consensus communautaire à l'égard du futur. Il permet ensuite de réaliser, d'assumer et de faire accepter des arbitrages à court terme et à long terme.

Par exemple, le leadership permet d'arbitrer entre l'exploitation immédiate des ressources forestières et le maintien d'un espace forestier pour les générations futures. Le responsable politique comprend qu'un forestier veuille réaliser un profit maximal en exploitant sans restriction une surface de forêt. Si ce responsable politique n'est pas soumis à une pression encore plus forte des ONG environnementaliste, seule sa vision à long terme pour son pays le convaincra de pratiquer une certaine prudence dans le développement de l'industrie du bois. Encore faudra-t-il que ce responsable ait la capacité de faire partager cette vision à la majorité de la population, s'il veut pouvoir résister aux pressions des industriels concernés. Dans ce débat, la vision à court terme est la création d'emplois et le développement des exportations ; la vision à long terme est une société prospère dans laquelle la nature a encore

une place importante et stabilisante. Entre les deux, le conflit d'intérêts révèle l'homme d'État. Cela suppose de sa part la finesse d'analyse et la force de caractère permettant d'obtenir une partie de l'objectif à court terme et une partie de l'objectif à long terme [11].

La reconstruction d'un pays après un conflit ou la construction d'un pays nouveau sans passé dans ses frontières sont deux cas dans lesquels cette double vision est essentielle. Après une guerre civile, les ressources nationales et celles des ménages sont faibles par rapport aux espérances. Les nouvelles autorités doivent donc définir et faire accepter une vision à court terme qui intègre des taux d'épargne et d'investissement élevés, pour pouvoir rendre crédible et possible une vision à long terme de société de consommation. Or les populations concernées ont, au contraire, soif de consommation.

Le cas d'un pays nouveau est à la fois plus facile et plus complexe. La volonté d'exister et d'être reconnu comme un pays indépendant peut suffire pendant un temps comme vision à long terme. Mais vient un moment où, la crédibilité de ce rêve étant devenue une évidence, il faut savoir fixer des objectifs plus pacifiques et économiques. De nombreux pays ont eu des difficultés à se donner des responsables capables de mener cette transition. La nécessaire vision économique à long terme y est remplacée par une paranoïa belliqueuse. Cette paranoïa sert de ciment national permettant de faire accepter les indispensables sacrifices à court terme – et éventuellement à masquer l'absence de charisme des dirigeants. Inversement, les communautés nouvelles capables d'avoir des dirigeants ayant une vision crédible à long terme accepteront des

11. Mahattir avait cette capacité. En 1995, l'auteur accompagne le Premier ministre du Vanuatu en Malaisie pour rechercher des idées permettant de faire face à la pression des forestiers malaisiens sur l'île d'Espiritu Santo. Après avoir exposé ce problème à Mahattir, celui-ci nous suggéra de promulguer une loi permettant une exploitation des ressources forestières satisfaisant aux exigences d'un développement durable et nous assura qu'il applaudirait si des forestiers malaisiens étaient incarcérés pour non-respect de cette loi. La loi fut promulguée au Vanuatu et globalement respectée par des entreprises malaisiennes ayant été informées de la déclaration de leur Premier ministre.

changements permanents dans leur mode de vie. Singapour est un exemple de pays neuf réussissant à avoir une vision économique à long terme (une société de services ayant l'excellence comme objectif de qualité) capable de faire suivre un cheminement parfois douloureux à l'ensemble de la population : restriction du droit d'expression, fiscalité contraignante, *numerus clausus* à de nombreuses étapes de la vie sociale et professionnelle, etc. À sa manière, Israël a une démarche similaire. L'Érythrée, curieusement, a longtemps développé une relation amicale avec ces deux États qu'elle considérait, au lendemain de son indépendance en 1993, comme des modèles.

Afin d'expliquer la difficulté pour de nombreux pays à avoir une vision d'eux-mêmes à long terme, certains auteurs font une distinction entre les civilisations ayant une vision circulaire du temps et celles ayant une vision linéaire. Les premières auraient des difficultés à considérer comme une valeur positive le concept de progrès, alors que les secondes seraient naturellement portées à considérer l'investissement comme une donnée fondamentale de leur action.

La vision circulaire consiste à vouloir vivre selon un mythe passé : respect d'un livre saint comprenant des règles pratiques quotidiennes, nostalgie d'un monde sans pollution, réincarnation des ancêtres, organisation de la vie sociale en fonction des coutumes fixées par le calendrier, etc. Elle conduit à considérer le changement comme source de danger. Ainsi, un agriculteur qui s'endette auprès d'une banque pour mécaniser sa production risque de devoir modifier son rythme de vie. Le commerçant qui veut respecter le chômage de jours fériés souhaitera que l'ensemble de la société y soit assujetti, sinon ces journées représenteront un manque à gagner. Le religieux dont la parole est le métier aura tendance à combattre un mode de vie exclusivement centré, selon lui, sur la production et les loisirs.

La vision linéaire consiste à croire que demain a vocation à être meilleur qu'aujourd'hui grâce à l'effort de tous. La dichotomie entre vision circulaire et vision linéaire du temps n'est pas

nécessairement conflictuelle. Dans une société en cours de transformation, la présence de groupes de populations avec une vision circulaire du temps est un élément de stabilité. Depuis les grands-parents qui règlent leur vie sur le jour sans école de leurs petits enfants jusqu'au rôle des saisons dans la mode et l'organisation des congés, les sociétés à vision linéaire s'attachent elles aussi à créer des répétitions.

L'opposition entre vision circulaire et vision linéaire du temps n'est intéressante que parce qu'elle souligne la nécessité du compromis. Le responsable politique, s'il veut durer et entrer dans l'histoire, éprouve le besoin d'être à la fois homme de changement et homme de tradition. C'est la vision hélicoïdale du temps qui symboliserait au mieux le besoin d'une société en développement : le mouvement a une direction linéaire, mais l'existence de repères périodiques est une obligation existentielle.

L'action

La volonté et la vision sans l'action n'aboutiraient qu'à une forme de velléité. Or le passage à l'acte dans le domaine social ne va pas de soi. Des individus épars ou une communauté peuvent savoir quelles mesures il conviendrait de prendre pour améliorer les conditions de vie matérielle, sans pour autant les concrétiser. Cette non-relation entre le savoir et le faire constitue l'une des réfutations de l'approche des problèmes économiques par la théorie économique « pure » : la société n'agit pas et ne s'organise pas pour obtenir la satisfaction maximale de ses besoins économiques.

Certaines sociétés favorisent le non-travail de l'homme et l'exploitation polygamique de la femme. D'autres sociétés estiment que l'accumulation de biens matériels par des individus n'ayant pas un rôle social traditionnel est un danger pour la cohésion du groupe. D'autres encore considèrent que les besoins matériels sont limités et que l'obtention du minimum jugé nécessaire permet de consacrer son énergie à d'autres recherches. D'autres enfin jugeront que, compte tenu de ce qu'elles obtiennent de l'entraide

communautaire ou de la nature, les conditions du passage à l'acte sont trop contraignantes.

L'action, ou le *travail*, n'est donc pas une démarche évidente, même si les autres conditions – la volonté et les objectifs – sont présentes. Le travail consiste en la fourniture d'un effort individuel et/ou collectif, d'ordre physique et/ou intellectuel, en vue d'une rémunération. Étape essentielle dans le processus de mise en route du développement économique, le passage à l'acte entraîne souvent la destruction irréversible d'un ordre traditionnel. Pour dépasser les clichés sur les sociétés capables ou non de s'assumer économiquement, le coopérant doit comprendre les conséquences de la mise au travail d'une société non plus en vue de la survie, mais d'une amélioration de l'environnement économique.

La science économique nous apprend que l'obtention d'une amélioration de l'environnement matériel suppose d'investir, ce qui signifie utiliser une ressource aujourd'hui disponible non pas pour une consommation immédiate, mais pour en obtenir un renouvellement ou une multiplication dans le futur. Cette ressource peut être d'ordre matériel (des graines, de l'argent, etc.) ou simplement du temps. Plutôt que de consommer le temps disponible, l'individu peut l'utiliser à « faire quelque chose » pour préparer l'avenir (un outil, un apprentissage, etc.). Investir veut dire parier sur l'avenir et donc courir un risque qui est à la fois d'ordre personnel et collectif. Sur le plan personnel, le risque est double : perdre son investissement et se mettre dans une situation qui peut ne pas apporter le bonheur. Sur le plan collectif, le risque est de créer un environnement incompatible avec les règles sociales préalables. L'investissement n'est donc pas seulement un acte économique ; il est aussi social.

Pourquoi certaines sociétés entrent-elles dans un processus de développement technologique et industriel alors que d'autres semblent manifester des réticences à sortir du sous-développement économique ? Cela ne peut s'expliquer uniquement par la difficulté à organiser le travail en entreprises à but lucratif. Un goût limité pour l'effort contraignant et volontaire serait une

explication encore plus stupide : les sociétés les plus pauvres en termes industriels sont organisées autour de tâches sociales coûteuses en énergies individuelles. Que ce soit pour chercher de l'eau, accompagner les troupeaux, construire des terrasses agricoles, préparer une fête, survivre dans un bidonville, etc., l'énergie dépensée peut être considérable. Mais ces énergies n'entrent pas dans un processus de développement parce qu'elles ne s'inscrivent pas dans une vision ni dans une volonté de changement. Est entrepreneur celui qui fournit du travail en fonction de cette volonté et de cette vision. L'action est nécessaire à la volonté et à la vision, et inversement la volonté de développement et la vision d'une nouvelle société sont nécessaires pour inscrire le travail dans un processus de changement positif des conditions de vie.

Dans une logique de développement, l'une des difficultés est donc de faire admettre, par les individus et par la mentalité collective, la nécessité pour chacun d'avoir une attitude d'entrepreneur. L'attitude entrepreneuriale suppose que l'on soit disposé à fournir un effort personnel en faveur d'un objectif de mieux-être à long terme. C'est parce que le plus humble des salariés d'une entreprise participe de cette démarche que son travail est transcendé bien au-delà du besoin de gagner un salaire minimun pour survivre physiquement. Le démarrage du processus d'industrialisation d'un pays est souvent effectué dans des conditions inhumaines – bien plus pénibles que les conditions de vie traditionnelle dans les villages. Lorsque le rêve transcendantal du développement n'existe pas chez les individus, la moindre occasion de sortir de l'environnement professionnel – récoltes, fêtes, rites religieux, maladie réelle ou imaginée, etc. – sera naturellement saisie. Le travail en tant qu'activité principale d'une vie humaine, effectué sur une base volontaire dans une structure d'entreprise (ou d'administration), n'est tolérable que s'il est rémunéré non seulement par un revenu financier immédiat, mais aussi par un espoir de rémunération autre (financière ou sociale, matérielle ou psychologique, etc.) à terme.

L'action peut exister en dehors de la volonté de développement et de la vision à long terme. En elle-même, elle n'est pas facteur de développement économique. Mais la combinaison des trois facteurs est nécessaire pour qu'un processus s'enclenche.

La détermination

La présence des trois conditions précédentes ne permet pas d'éviter certaines difficultés majeures pouvant remettre en cause le processus de développement économique. Certaines de ces difficultés relèvent d'une opposition au principe ou aux effets du changement. Les structures traditionnelles assurant stabilité et cohésion du groupe peuvent contrecarrer violemment les structures nouvelles. Des intérêts personnels peuvent être en jeu. Des difficultés naturelles à répétition peuvent également saborder les efforts réalisés. Quelles qu'en soient les causes réelles, l'opposition au développement se cache souvent derrière des arguments apparemment rationnels. Quelques exemples illustrent ce problème.

Un service des douanes existe dans tous les pays. En revanche, l'efficacité du service mesurée en volumes traités, en recouvrement des droits et en délais de dédouanement peut varier considérablement d'un pays à l'autre. Un service des douanes inefficace est souvent un ardent défenseur du contrôle à 100 % des marchandises importées ! Indépendamment de l'aspect éthique, le coût financier de la corruption, la longueur des procédures et l'importance de la partie non écrite des règlements sont des entraves au commerce. Ces entraves finissent par pénaliser le potentiel de croissance économique, renchérir les produits importés et compliquer les procédures d'exportation. Un contrôle exhaustif aura un effet négatif sur la sécurité sanitaire puisqu'il allongera les délais au-delà des dates de validité des produits frais et des produits pharmaceutiques. Un service des douanes moderne est donc un service hautement informatisé assurant un roulement physique rapide des marchandises, l'essentiel du travail étant fait par l'agence en douane. Le service douanier « traditionnel » est *a priori* hostile à

une telle modernisation qui supprime le contact direct et permanent entre douaniers et transitaires. Ses arguments pourront convaincre le responsable politique plus soucieux de manifestations d'autorité que d'efficacité économique. Seule une détermination politique forte permettra dans un tel contexte d'introduire une modernisation des services.

Un autre exemple de coutume à forte justification sociale et à effet négatif sur le développement est celui des règles de mariage comprenant le paiement d'une dot ou de frais de festivité importants. Le coût de la cérémonie demande qu'une épargne préalable ait été constituée sur une longue période pour être transformée en objets précieux ou en animaux destinés à un festin. Cette épargne sort du circuit économique et perd son potentiel de facteur de développement. En revanche, elle sert à cimenter l'unité de la communauté et à perpétuer des règles fournissant un bien-être social. L'arbitrage est donc délicat. S'il se fait en faveur du changement, il ne pourra être imposé que par une forte détermination.

La volonté de développement, la clarté de la vision et la capacité à travailler en entreprise ne sont pas trois conditions suffisantes pour entretenir le développement économique. Elles doivent être soutenues par une détermination politique permettant d'écarter les obstacles : définition de l'assiette fiscale, exemplarité des notables, envoi des enfants à l'école plutôt qu'au travail, rôle des syndicats, rôle des religieux, traditions communautaires, régulation du système bancaire, organisation de la circulation automobile, etc. L'expérience des dernières décennies montre qu'un processus de développement peut démarrer alors que l'État du pays considéré est faible. Mais ce processus s'essouffle s'il n'est pas soutenu par des responsables politiques déterminés.

5.
Le rôle de l'État

Un État fort est-il indispensable ?

Indépendamment des excès dogmatiques développés après la « victoire » du clan occidental sur le bloc de l'Est en 1989, et avant même la crise déclenchée fin 2008 qui pourrait conduire à une reconsidération du rôle de l'État dans les pays à hauts revenus, la réflexion politique en Europe s'entendait pour considérer que, s'il fallait que l'État se dégage autant que possible des fonctions opérationnelles, il ne devait pas abandonner son rôle régulateur – que ce rôle soit effectivement exercé ou mis volontairement en sommeil. La crise dite des *subprimes* contribue à relancer la réflexion sur le rôle des nations et des gouvernements par rapport aux organisations multiétatiques et aux intérêts privés.

La question qui nous concerne ici est le rôle de l'État dans le processus de décollage économique. Est-il nécessaire ? Doit-on systématiquement chercher à le renforcer ? Ou doit-on considérer que la conduite d'un État et d'une administration est si complexe et porteuse de dangers qu'il vaut mieux se passer d'État au début d'un processus de développement – ce qui est une façon de dire que l'État serait généralement un obstacle au décollage ?

Les quatre conditions que nous avons évoquées au chapitre précédent – volonté, vision, action, détermination – peuvent conduire à penser qu'un État « fort » est indispensable pour susciter et conduire ces politiques. Mais pourquoi l'État serait-il le représentant obligatoire de la communauté ? Faut-il que ce que l'on appelle la société civile soit incapable de s'exprimer autrement que par un dialogue avec les administrations et le pouvoir politique ?

La formation des États a été abondamment étudiée, ainsi que la naissance du capitalisme. Les résultats sont troublants si l'on veut s'en inspirer dans le domaine du développement au début du XXIe siècle : ils laisseraient supposer que la violence et de longues périodes de maturation sont nécessaires – ce qui est évidemment politiquement inacceptable et humainement humiliant…

Pour avancer dans cette réflexion, il peut être utile de distinguer trois des composantes de l'État : la nation, le pouvoir politique et l'administration

La nation et le rôle du sentiment national

Les deux nations européennes les plus anciennes – la France et l'Angleterre – sont nées d'un conflit interminable : la guerre de Cent Ans. La volonté d'appropriation du foncier – seul critère de richesse à l'époque – par l'aristocratie a conduit à une lutte aussi violente qu'indécise pendant plusieurs générations pour résoudre deux problèmes successifs.

Premier problème : l'espace peut-il/doit-il être divisé en territoires morcelables et modelables à l'infini en fonction des luttes de familles propriétaires, ou doit-il être organisé en grands ensembles gérant chacun ses équilibres intérieurs ? Cette question est à la base de la rivalité séculaire entre l'aristocratie et la royauté. Elle s'est posée selon des formulations diverses : peut-on se débarrasser des souverains et établir un système démocratique totalement décentralisé ? Le pacte suisse de 1291 entre les trois vallées fondatrices peut-il être un modèle pour des espaces plus grands ? Si l'on veut rester dans le système aristocratique, peut-il n'y avoir que des ducs sans qu'il y ait un roi ?

Pendant le conflit des XIVe et XVe siècles, les Plantagenêts ont fédéré assez rapidement un camp. Dans l'autre camp, le problème fut compliqué par les rivalités internes de la famille capétienne, mais se termina par la prééminence provisoire des Valois – puis ultérieurement des Bourbons. L'histoire de la fondation des premières nations européennes semble indiquer que l'on n'échappe pas au besoin de création d'ensembles territoriaux. Les empires de Chine, du Japon et de l'Inde corroborent cette tendance. Dans tous les cas, il ne s'agit cependant jamais d'uniformisation de la société autour d'un chef : le principe d'échelons sociaux intermédiaires est, en fait, une constante historique dans les sociétés ayant marqué l'histoire du monde.

Second problème : une fois que les acteurs du conflit sont fédérés en deux camps, est-il envisageable que leurs luttes territoriales se stabilisent sans qu'il y ait disparition de l'une des deux parties ? Là encore, la guerre de Cent Ans apporta une réponse stratégique et idéologique. Malgré la complexité des arguments et les droits justifiés de chacun des deux camps français et anglais, une frontière naturelle a finalement prévalu : la Manche. Il y eut encore des luttes locales sur le continent, mais ce principe de la frontière naturelle allait faire école pendant des siècles, pour le meilleur ou pour le pire. En soi, cela constituait une rupture avec les anciens conflits d'Égypte, de Perse, de Grèce et de Rome.

Ces deux premières conclusions – la création d'ensembles et la possibilité d'une stabilisation géographique des conflits – furent néanmoins secondaires dans le conflit religieux qui éclata en Europe au début du XVIe siècle. Attisées aussi bien par la hiérarchie catholique qui voulait s'assurer un pouvoir transfrontalier que par les princes recherchant de nouveaux prétextes expansionnistes, les guerres de Trente Ans et de Quatre-Vingts Ans peuvent faire paraître la guerre de Cent Ans comme une aimable promenade. Il fallut attendre les traités de Westphalie en 1644-1648 pour voir se dégager les notions d'État et de nation, mais aussi le concept selon lequel les deux doivent idéalement se superposer : l'État-nation était né.

Le débat sur la définition de la nation restait néanmoins ouvert. La vision allemande selon laquelle la nation est le résultat d'une culture commune s'opposait, dès le XVII^e siècle, à la vision française selon laquelle la nation est le résultat de la volonté de vivre ensemble au-delà des différences individuelles. L'Alsace et la Lorraine allaient pendant longtemps faire les frais de ce débat qui fut résumé par l'opposition entre le droit du sol (vision « française ») et le droit du sang (vision « allemande »). Que l'appartenance à une nation soit le résultat d'un héritage ou d'une démarche, elle relève néanmoins d'un sentiment d'appartenance commune.

Mais si l'État-nation est possible, est-il toujours souhaitable ? Doit-il y avoir un lien entre « État » et « nation » ?

Un État peut regrouper plusieurs nations : c'est le cas du Royaume-Uni ou du Canada. Et une nation peut ne pas avoir d'État : par exemple les Kurdes. Un État peut exister sans référence à une nation : par exemple la Suisse. Sans parler du fait que ce concept puisse être rejeté pour des raisons idéologiques : Karl Marx se voulait citoyen du monde et les fédéralistes européens attribuent à l'État-nation la plupart des maux de l'histoire. La palme du cynisme dans le refus – pour les autres – de l'État-nation revient aux participants du congrès de Berlin en 1884-1885 qui décidèrent des frontières en Afrique en tenant peu compte de la géographie et en ignorant allègrement les groupes de population. Pour apprécier cet événement et ses conséquences, il ne faut pas le considérer comme un « partage » de l'Afrique, mais au contraire comme une concentration forcée en ensembles régionaux sans logique historique. Si l'on définit un État comme un espace placé sous une autorité se déclarant souveraine, l'Afrique subsaharienne précoloniale représentait plusieurs centaines (certains avancent le chiffre de 2000) d'États. Corriger l'injustice coloniale revient-il à faire éclater la cinquantaine d'entités étatiques actuelles en plusieurs centaines ? ou au contraire à poursuivre le mouvement de concentration en quelques grandes fédérations ?

Mais la nation est-elle une entité nécessaire pour qu'il y ait développement économique ? Lorsque l'absence de sentiment

national conduit à la guerre civile, une réponse positive paraît s'imposer. Mais en situation de paix civile, ce sentiment est-il une condition nécessaire ?

Selon de nombreux sociologues[12], le développement économique naît de la capacité à créer des contrats de confiance, qu'il s'agisse des guildes marchandes, des mariages d'intérêt, des syndicats ou des marchés boursiers. Mais ces contrats de confiance ne nécessitent pas l'existence d'une confraternité à l'intérieur d'une même nation : les lettres de change qui ont accompagné ou permis le développement du commerce et des places marchandes aux XV^e et XVI^e siècles étaient émises par des banquiers de Toscane, de Bourgogne, de Hambourg, des Pays-Bas, etc. Compte tenu de la difficulté à mettre en place un sentiment national autour d'une structure représentative, le contrat de confiance à l'origine du développement européen a pu être un moyen permettant de détourner les structures balbutiantes d'États représentés par des souverains dispendieux et instables.

Contrairement à ce qui est parfois affirmé, le capitalisme n'est pas né d'une religion. Souvent cité, Max Weber[13] n'a pas affirmé et encore moins démontré que le protestantisme, renvoyant l'individu à sa solitude face à son Dieu, a entraîné la naissance du capitalisme[14]. Mais il a souligné combien le protestantisme a influencé (on pourrait dire « a conditionné ») le capitalisme. Le protestantisme a fourni au capitalisme naissant l'éthique dont il avait besoin pour se justifier aux dépens de toute autre démarche. Le travail comme finalité, et non pas comme moyen, a permis de s'opposer au catholicisme. Celui-ci imprégnait une société de maîtres et de serviteurs dans laquelle les seconds étaient invités à transcender la difficulté de la vie terrestre par la perspective d'un bonheur céleste.

Un argument pourrait néanmoins servir l'idée selon laquelle l'État-nation est nécessaire au développement : celui de la paix

12. Francis Fukuyama étant l'un des auteurs récents les plus connus.
13. 1864-1920.
14. *L'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, 1^re éd. 1904, Gallimard, 2003.

civile dans un cadre autre que celui de l'autoritarisme. Les pays dont la taille de la population représente un défi logistique quotidien veulent une agriculture fortement productive. Et celle-ci ne prospère pas en dehors de la paix dans les campagnes. Quant aux petits pays voulant vivre de l'activité marchande, ils ont besoin de la sécurité des communications. Si la route de la soie a connu une période de relative stabilité sous le contrôle de Gengis Khan, on ne considérera pas pour autant que le régime du chef mongol était politiquement acceptable ! Mais la paix civile est, quoi qu'il en soit du régime politique, une obligation préalable au développement agricole. Dans les sociétés médiévales (ce fut frappant pendant la guerre de Cent Ans), une des explications du développement du sentiment national est que celui-ci justifie une armée d'État qui remplace les grandes compagnies sans foi ni respect pour les cultures.

À l'inverse, on peut entendre l'argument des fédéralistes qui considèrent, références historiques à l'appui, que l'armée au service d'un État-nation est un instrument dangereux et qu'il est plus efficace de bâtir la paix dans l'élargissement de la communauté de vie. Trois décennies après le lancement de l'Europe, l'explosion des moyens de communications et la chute du mur de Berlin ont lancé la mondialisation, menaçant de ridiculiser le concept d'État-nation. Bill Gates, symbole de la suppression de l'espace comme frein à la communication, serait le digne héritier de Karl Marx, emblème de l'universalité des conflits sociaux indépendamment des frontières !

Toutes les formes traditionnelles d'existence de l'État-nation paraissent aujourd'hui remises en cause.

Sur un plan économique, même la vision avant-gardiste de l'Europe peut paraître désormais dépassée : le développement du libre-échange entre tous les acteurs mondiaux rendrait obsolètes les accords régionaux. Les poches de richesse créent des mouvements de population indépendamment des frontières. Les richesses privées se méfient de leurs structures nationales et partent se

cacher dans des États lilliputiens qui leur sont favorables fiscalement.

Sur le plan sécuritaire, le concept d'État-nation pour assurer l'existence d'une armée efficace est mis à mal par le phénomène du terrorisme. Aujourd'hui marqué par le conflit régional du Moyen-Orient, le terrorisme peut être demain influencé par un sujet environnemental, par la cause des animaux, par le manque d'une ressource vitale, etc., et paraît s'inscrire comme un phénomène durable.

Sur le plan de l'engagement individuel, le sentiment national disparaît au bénéfice de la cause défendue par une structure transnationale. L'ONG devient la nouvelle nation. Amnesty International, Médecins sans frontières, Greenpeace, ATD Quart Monde, Attac, Coordination Sud, etc., sont les nouveaux cadres de l'engagement volontaire : près de 3 000 structures sont aujourd'hui reconnues par l'ONU avec un rôle consultatif (ECOSOC). En moins de trente ans, un monde parallèle aux gouvernements s'est mis en place, avec un pouvoir quasi comparable. Auparavant, peu d'Européens étaient capables de citer d'autres ONG que la Croix-Rouge et le Secours catholique, la Société protectrice des animaux et le Rotary Club. Aujourd'hui, le G20 est obligé de tenir compte de ces organisations non élues. Ce que l'on appelle la société civile est considéré comme le gardien *in fine* de la démocratie, alors que le terme de société civile n'existait pas il y a deux générations.

Dans ces conditions, pourquoi la solidarité ethnique en Afrique serait-elle une valeur négative alors que l'Europe et l'Amérique recherchent tous les moyens de retisser le lien social indépendamment du lien national ? Quel argument permettrait de désespérer d'un État sous prétexte qu'il ne correspond pas à l'idée européenne d'État-nation, alors que l'on serait bien en peine d'appliquer ce concept à la Chine d'aujourd'hui dont le taux de croissance est plus de quatre fois supérieur à celui de l'Europe ?

La nation, si important que soit ce terme dans l'histoire de nombreux États et en particulier de la France, n'est pas un élément

indispensable de la vie en communauté. Ou si cet élément a été indispensable, il ne l'est plus. Paix aux âmes des négociateurs du congrès de Berlin : finalement, ils n'ont fait que tirer des frontières comme on l'a fait entre le Canada et les États-Unis. Les habitants de Strasbourg, de Nice ou de certaines vallées du Jura ne parlent plus d'un mal-être du sentiment national parce que leurs frontières ont changé – parfois plusieurs fois – dans le dernier siècle et demi. Le concept de nation est devenu non seulement hétérogène, mais également instable. Selon les individus, la nation est une communauté liée à une origine géographique (les Corses), à une communauté ethnique (les Kurdes, les Akan, les Inuit), à une communauté religieuse (les Juifs) ou à une communauté idéologique (les citoyens du monde). On peut changer de nation à la suite d'une migration. On peut se partager entre deux nations. On peut rejeter tout sentiment national.

La notion d'État-nation serait donc morte, qu'on s'en réjouisse ou qu'on le déplore. Pratiquement toutes les nations ont cherché – ou du moins en ont rêvé – à s'identifier à un État. Mais les États d'aujourd'hui peuvent vivre sans correspondre à un sentiment national. La nation n'est plus un instrument indispensable au développement.

Le pouvoir exécutif

Comme pour l'examen du rôle du sentiment national, il est intéressant de prendre quelques références contrastées de relations entre le pouvoir politique et le développement économique.

La Côte d'Ivoire a prospéré pendant vingt ans parce que le pouvoir politique indexait sa rémunération sur le développement du pays : Houphouët-Boigny croyait aux bienfaits de la redistribution. Mais lorsque son successeur et son entourage décidèrent que les caisses de l'État étaient la propriété du seul pouvoir exécutif, le « miracle ivoirien » prit fin.

Le cas de ce pays illustre la formidable capacité de nuisance d'un pouvoir politique lorsqu'il a d'autres priorités que celle du développement. Après quelques années de passage à vide pour

gérer l'après-Houphouët, la Côte d'Ivoire avait renoué avec une croissance solide. La dévaluation du CFA, imposée à toute l'UEMOA mais décidée en bonne partie pour le bénéfice de ce pays exportateur, s'avérait avoir été un pari plutôt réussi. Mais la lutte pour le pouvoir politique allait casser cette logique économique. Au début des « troubles », les témoins étaient pour la plupart convaincus que ceux-ci ne dureraient pas, arguant que la Côte d'Ivoire avait atteint un niveau de développement tel que sa classe moyenne était désormais la force réelle du pays et qu'elle ne permettrait pas un désordre s'installant dans la durée. Prévision malheureusement erronée !

Le Zimbabwe est lui aussi un exemple moderne de la capacité d'un pouvoir politique national à détruire l'économie d'un pays.

Le cas des Philippines est plus complexe. Au début des années 1960, ce pays symbolisait l'espoir de l'Asie du Sud-Est : une croissance rapide, une culture forte et ouverte sur l'Occident, une confiance en l'avenir. Par rapport aux Thaïlandais, aux Malaisiens et aux Indonésiens, les Philippins étaient considérés comme devant être classés rapidement dans la même catégorie que les Coréens. Mais l'arrivée fin 1965 de Ferdinand Marcos marque la transformation de l'État en prédateur pour le compte du pouvoir politique. Le support apporté à l'engagement américain au Vietnam vaut au nouveau président le soutien occidental, tandis qu'une rhétorique nationaliste lui apporte pendant longtemps un soutien intérieur : le hold-up a été bien organisé !

Autre exemple d'échec, l'Algérie qui, tout en ayant des caisses pleines, affiche un taux de chômage dangereusement élevé, ou Madagascar qui était après l'indépendance un modèle de prospérité avant que le pouvoir politique ne casse son développement.

En Syrie, le pouvoir politique considère que le critère de grandeur d'un dirigeant est la durée de son maintien au pouvoir, car la stabilité correspond aux besoins des populations agricoles et marchandes traditionnelles. Cette approche monarchique était partagée dans de nombreux pays arabes jusqu'aux révolutions de début 2011 : l'élection transparente introduirait un élément

d'incertitude dommageable, alors que l'incapacité du dirigeant peut toujours être démontrée par un coup d'État réussi qui sera justifié *a posteriori* dans les livres d'histoire.

A contrario de ces exemples critiques, l'histoire récente met en avant deux réussites impressionnantes en termes de développement des infrastructures : Singapour et Dubaï, même s'il est vrai qu'il s'agit de cités-États.

Il existe également des exemples de pays ayant un pouvoir politique défaillant, mais respectueux du dynamisme du secteur privé.

Ainsi, le Liban des années 1940 et 1950 a-t-il prospéré financièrement alors que le pouvoir politique était faible. *In fine*, ce sont les conflits politiques régionaux qui ont tué la richesse du Liban, et non les erreurs économiques du gouvernement libanais.

À première vue, la Thaïlande a cassé en deux ans d'instabilité politique sa réputation de havre de paix pour investisseurs. En réalité, cette réputation était sans doute surévaluée avant la chute de Taksin et elle est sous-évaluée aujourd'hui.

L'histoire européenne, pour spécifique qu'elle soit, est tout aussi passionnante.

La Gaule représentait pour César un terrain d'aventures lui permettant d'aller où son héros Alexandre n'avait pas mis les pieds. Mais c'était également un territoire à la fois riche et en friche qui, selon lui, ne demandait qu'un peu d'organisation pour prospérer et enrichir Rome. Il a fourni l'ordre et les infrastructures – et la suite lui a donné raison.

Le règne de Louis IX – appelé plus tard Saint Louis – restera lié à une certaine prospérité des campagnes parce qu'il assuma des décisions améliorant la vie quotidienne des paysans : punition des barons-brigands, interdiction des ponctions fiscales ecclésiastiques décidées par Rome, cession de territoires à l'Angleterre pour assurer la paix. La « poule au pot » d'Henri IV est encore plus connue. Entre-temps, François Ier fit travailler les artistes et enrichit les banquiers. Le bon pouvoir politique est celui qui fournit la paix et la liberté de travailler.

Le capitalisme rhénan est né dans des sociétés n'ayant pas d'État incarné par un souverain absolu entouré d'une administration plus puissante que toute force privée. Dans l'Europe protestante, l'absence d'un pouvoir politique fort n'empêchait nullement un groupe de marchands de s'organiser pour entreprendre des aventures économiques ambitieuses : la Compagnie néerlandaise des Indes orientales en est une manifestation fascinante. Le pouvoir politique en Hollande était partagé entre le Stathouder et l'Avocat des États de Hollande – qui deviendra le Pensionnaire, puis le Grand Pensionnaire. Ce pouvoir joua néanmoins un rôle : au moment de la création de la Compagnie par six chambres régionales, il fallut l'intervention de l'Avocat pour conclure le traité et faire que la chambre d'Amsterdam ne soit plus considérée par les cinq autres comme hégémonique. En sens inverse, la politique d'expansion de la VOC[15] a régulièrement été contrariée par la diplomatie néerlandaise à l'égard de l'Espagne, du Portugal et de l'Angleterre.

En Angleterre et en France, pays dans lesquels le pouvoir exécutif était puissant, les compagnies reçurent une délégation de pouvoirs régaliens parce que les pouvoirs politiques n'avaient pas les moyens de réaliser et de gérer les investissements nécessaires à ces aventures marchandes. L'investissement privé eut la responsabilité des opérations ; sans doute eut-il l'initiative du projet. Mais le soutien du pouvoir exécutif était nécessaire pour le mettre en œuvre. Dès la fin du XVIIe siècle, l'industrie a besoin du coup de main de l'État. En France, pays à l'époque le plus puissant, les forêts de chênes, les chantiers navals et les manufactures de Colbert ouvrent une relation dynamique entre l'État et l'économie. La puissance n'est plus la conséquence exclusive de la propriété foncière, et le revenu n'est plus l'équivalent du surplus agricole.

Pour dépasser les deux critères de la propriété foncière et du surplus agricole, le pouvoir politique doit, au-delà de la paix intérieure, fixer des objectifs et mobiliser des moyens. À partir de

15. Compagnie hollandaise des Indes orientales (ou Verenigde Oostindische Compagnie – VOC).

Napoléon III, l'État peut reprendre un rôle plus réglementaire qu'opérationnel car la dynamique du développement industriel est lancée. Mais les indicateurs macroéconomiques feront désormais partie des critères d'évaluation – et donc de durée – des pouvoirs politiques occidentaux.

De ces exemples passés et présents, on retient que le dynamisme de l'économie ne s'impose pas aux responsables politiques. Ceux-ci ont un pouvoir de nuisance plus fort que la volonté de croissance des entrepreneurs. En conséquence, l'économie peut survivre avec un pouvoir exécutif non volontariste, mais celui-ci doit, au moins, être bienveillant.

D'autre part, un exécutif « éclairé » (quel que soit son mode d'arrivée au pouvoir) a des capacités extraordinaires de mobilisation en faveur du développement économique – même dans un environnement hostile. Un point commun des gouvernements développeurs est leur refus de l'échec : la difficulté peut venir d'un environnement naturel ou international hostile, mais l'échec vient par définition de l'incapacité interne à surmonter ces difficultés ; or c'est la raison d'être du pouvoir exécutif de savoir les surmonter.

Au regard du développement économique, il vaut mieux un exécutif faible qu'un exécutif plaçant le politique au-dessus de l'économie. Bien entendu, il arrive que l'agenda politique soit prioritaire : le débat est essentiel dans la démocratie et l'agression par les voisins est une expérience universelle. Mais la priorité du politique doit être limitée sous peine de devenir étouffante.

Ce point conduit à remettre en cause le choix institutionnel fait par la quasi-totalité des pays africains [16]. Même les anciennes colonies britanniques ont, sur ce continent, un exécutif présidentiel. Ce système se révèle catastrophique sur la base d'un demi-siècle d'expérience. Certes, le président de la République peut être vu

16. Les deux exceptions de Cap-Vert et de Maurice en font des modèles politiques.

comme la transposition du chef communautaire à l'échelle d'un pays et la chefferie fait évidemment référence à la coutume ancestrale. Mais ce fut une distorsion dramatique de transposer la chefferie villageoise et clanique au niveau des États issus de la colonisation. Parmi beaucoup d'autres, deux pays qui devraient ressembler aujourd'hui à la Malaisie – le Kenya et la Côte d'Ivoire – sont « plombés » par des comportements qui peuvent faire sourire lorsque l'enjeu est une mairie, mais qui suscitent la condescendance du reste du monde – particulièrement en Asie. Il est sans doute grand temps qu'une réflexion sur le cadre constitutionnel soit imposée, au même titre que la lutte contre la pauvreté.

Si le pouvoir politique peut tuer le développement, l'absence de pouvoir politique peut avoir un résultat similaire. Sans vouloir réduire une communauté nationale à une équipe de football, on s'interrogera sur le mystère des joueurs africains : à titre individuel, plusieurs d'entre eux font partie des meilleurs joueurs au monde ; mais dans les compétitions internationales, aucune équipe ne reste longtemps en haut du tableau. Et sans vouloir réduire une communauté nationale à une grande entreprise, on s'interrogera sur le mystère libanais : certains individus sont parmi les plus brillants au monde, certaines entreprises locales sont extrêmement bien gérées, mais la productivité globale du Liban est dérisoire [17].

Enfin, le retour au pays des jeunes formés en Occident est un bon indicateur de dynamisme. Chaque fois qu'un nouveau pouvoir politique s'installe dans un pays pauvre en bénéficiant de la confiance de son peuple, il attire à lui des concitoyens qui avaient émigré et sont prêts à revenir travailler pour leur pays [18]. La fuite des cerveaux n'est donc pas une question de salaire, mais une

17. Malgré l'effet de mode dont bénéficie aujourd'hui l'Inde, ce pays fait l'objet de remarques similaires.

18. Dans les années 1990, Rafic Hariri avait réussi, avec en particulier l'aide du PNUD mais aussi de ses entreprises personnelles, à bénéficier de l'expertise de diplômés libanais installés aux États-Unis ou en Europe. En 2002, Ravalomana avait convaincu plusieurs Malgaches de revenir des États-Unis, de Canada ou de France. Après son élection en 2005, Ellen Johnson Sirleaf a, de façon plus durable, convaincu de nombreux Libériens de revenir au pays.

question de désespoir. Trop souvent, ces ex-émigrés sont déçus par la classe politique qu'ils voulaient servir et repartent dans les entreprises des pays occidentaux. La fuite des cerveaux est une réalité, mais ne sera pas résolue par l'interdiction de mouvement des cadres, ni même en accusant les entreprises qui embauchent et les cadres qui émigrent d'être des empêcheurs de développement en rond. Les pouvoirs politiques locaux ont indéniablement une capacité d'attraction ou de répulsion des compétences nationales.

Il est difficile pour un Occidental dédiant une tranche de sa vie à la coopération technique d'imaginer qu'un pouvoir politique quelconque, même le plus centré sur sa survie, puisse ne pas considérer le développement économique comme une obligation permanente. Or – nous l'avons vu précédemment – le développement ne s'impose pas toujours naturellement comme un objectif attractif. Il existe même un certain nombre de situations dans lesquelles le développement économique est rationnellement indésirable. Si cela est le cas pour une communauté, on le concevra d'autant plus pour un pouvoir politique : pourquoi se lancer dans l'aventure de la modernisation des structures si cette aventure comporte un risque de remise en cause politique ?

Quatre conditions au développement ont été identifiées plus haut : la volonté, la vision, l'action, la détermination. Toutes les quatre supposent, pour exister et coexister, la volonté du pouvoir politique : sans cette volonté, aucune de ces conditions ne peut être remplie et le décollage ne peut se faire.

Certes, les pouvoirs politiques ne sont pas seuls responsables. L'organisation sociale, qu'il s'agisse des traditions d'entraide entre membres d'un même clan ou des traditions de refus des ascensions sociales individuelles[19], est souvent un poids capable d'isoler

19. Fin 2002, l'auteur accompagne un responsable politique français au domicile du nouveau président de Madagascar, Marc Ravalomanana, connu alors pour son enthousiasme. Pourtant, celui-ci qui venait de passer la journée à visiter la région sud-ouest du pays touchée par la sécheresse et un début de famine, paraît éteint. Il raconte sa visite : « En survolant la plaine de l'Ouroumbé, j'ai vu une fumée. J'ai demandé au pilote de s'approcher : c'était une maison en train de brûler. Autour d'elle, il y avait une centaine de personnes qui ne faisaient rien pour arrêter l'incendie. J'ai atterri et j'ai demandé aux gens ce qui se passait. Deux hommes m'ont expliqué que leur père était mort, que l'essentiel du troupeau qu'il avait constitué avait été mangé pour les funérailles et que, selon la coutume, sa maison était maintenant brûlée. » Le président nous a regardés et a demandé : « Comment voulez-vous que je développe un pays dans lequel le travail de toute la vie d'un homme courageux est détruit en quelques jours pour que ses enfants ne soient pas différents des autres ? »

ou de décourager les meilleures volontés individuelles. Mais n'est-ce pas l'une des fonctions du pouvoir politique « évolué » de gérer le changement de l'organisation sociale s'il ne veut pas être ramené au rang de pouvoir politique « primaire » qui considère l'ordre et la stabilité sociale comme ses seules responsabilités ?

Si le pouvoir politique est un acteur majeur du développement, celui-ci peut néanmoins s'appuyer sur d'autres moteurs. Mais dans ces conditions, il ne pourra pas s'épanouir si le pouvoir politique n'a pas au moins une attitude bienveillante à son égard. Les Anglo-Saxons diraient qu'un gouvernement qui n'est pas *business friendly* – que le « business » soit contrôlé par l'État, l'actionnariat privé ou des collectivités locales – n'a aucune chance d'enclencher et de maintenir un processus de développement. Force est de reconnaître que cette attitude n'est pas évidente pour un responsable politique autocrate, puisque développement signifie changement et que changement signifie création d'incertitudes.

Le rôle de l'administration

Dans sa vie quotidienne, le responsable politique a un compagnon de route : l'administration publique. Le responsable politique et son administration ne sont pas forcément en symbiose. Un responsable politique peut favoriser le développement en adoptant certains comportements. Il est intéressant de se demander si, indépendamment de l'action et de l'attitude des hommes politiques, le développement d'un pays est favorisé par une administration forte ou au contraire par une administration discrète et peu onéreuse.

Se distinguant du débat sur l'interventionnisme étatique dans l'économie, cette question est relativement peu discutée et sans doute relève-t-elle davantage de l'empirisme que de l'idéologie. Les hommes politiques exprimant une opinion forte sur le sujet sont souvent en porte-à-faux avec la réalité. Chez les défenseurs du moins d'État, la mise en place d'un programme de réduction drastique du service public ne correspond pas toujours aux intérêts des coalitions politiques. Des exemples mis en avant par le FMI montrent certes qu'une telle action favorise la fluidité d'une structure et peut, à terme, avoir une incidence positive sur l'emploi. Mais les opinions publiques réagissent davantage à la gabegie et aux privilèges qu'à l'action de l'administration dans la vie quotidienne. D'autre part, la classe politique a traditionnellement une relation ambiguë avec la fonction publique : celle-ci est le relais du politique, elle est chargée de transformer la société en fonction des directives des responsables élus ou autodésignés. Elle fait aussi office de miroir critique, ramenant en permanence les politiques aux contingences contraignantes.

L'analyse du rôle de l'administration publique dans la croissance économique est donc complexe car il est indirect. Des exemples peuvent être trouvés pour souligner l'absence d'antinomie – au moins sur de courtes périodes – entre la corruption administrative et la croissance de la production nationale [20]. Inversement, la relation entre l'amélioration des indices économiques et le rôle moteur de l'administration publique fait difficilement l'objet d'une formulation.

Un exemple intéressant et éclairant est fourni par le Liban qui, en tant qu'État, est une création du XX^e^ siècle après avoir été une province ottomane pendant quatre cents ans, puis un protectorat

20. Plusieurs pays asiatiques ont des taux de croissance durablement élevés, tout en étant soumis à la corruption. Voir le site de Transparency International : la Chine, la Thaïlande, l'Inde, l'Indonésie, les Philippines sont dans le deuxième tiers des pays classés selon le dernier indice de perception de la corruption (IPC 2010). La Malaisie est en fin de premier tiers, et le Vietnam en début de troisième tiers.

français pendant deux décennies. Sa culture administrative est issue de cette histoire atypique : pas tout à fait une colonie, mais pas non plus un pays exerçant sa souveraineté. Lorsque son indépendance complète est proclamée en 1943, son administration est imprégnée de principes inculqués par les anciens protecteurs : peu d'esprit critique, des circuits de décision sans transparence, une habitude des passe-droits au profit des richesses privées ayant de bonnes relations avec le pouvoir politique. Parallèlement, le génie national s'exprime par un courage sans limites pour entreprendre, à titre individuel, toute action assurant le confort matériel de sa famille. Ce génie se traduit également par une capacité à goûter la vie culturelle et artistique. Ces caractéristiques ont fait du Liban des années 1960 un pays répondant aux normes européennes. La bourgeoisie nouvelle s'entend avec les familles traditionnelles pour considérer que le pays n'a pas besoin d'une administration particulièrement performante : la santé et l'éducation peuvent être financées directement par les utilisateurs, la sécurité est assurée si nécessaire par des forces privées, la justice sait remplir son rôle de gardienne des traditions et des patrimoines sous le regard attentif des responsables confessionnels veillant au respect du droit coutumier. Mais des pôles d'excellence administrative existent néanmoins : l'aménagement du territoire est de grande qualité jusqu'au début du conflit en 1970 ; la Banque centrale est restée jusqu'à aujourd'hui un bassin de compétences remarquable.

Ce pays riche en individualités fortunées, cultivées et au fait des techniques industrielles modernes va pourtant se révéler incapable d'empêcher le démarrage d'une guerre civile par l'entrée en force des Palestiniens sur son territoire et de faire cesser un conflit qui durera dix-sept ans. Le Liban finira par se retrouver sous la protection de son voisin syrien moins riche, moins cultivé, moins développé sur le plan technologique. Mais ce nouveau parrain a une administration publique efficace qui fournit l'ensemble des fonctions régaliennes à sa population et qui réussit même à assurer la gestion indirecte d'un pays voisin sous tutelle.

Aujourd'hui encore, les 100 000 à 200 000 foyers qui constituent la bourgeoisie libanaise n'attendent plus rien de l'État. Ils mettent leurs enfants dans des écoles privées dispensant des visions différentes de l'histoire nationale ; ils souscrivent des assurances privées donnant accès à des hôpitaux privés. Les plus fortunés habitent dans des résidences sécurisées. Les plus puissants sont protégés par des gardes privés. Dans ces conditions, le paiement de l'impôt est considéré comme injustifié et la fraude serait quasiment un devoir civique ! Seule la justice progresse lentement – et depuis peu – en faveur d'une plus grande égalité devant la loi.

Le constat est ancien : pour qu'une administration soit acceptée comme l'expression de l'État, cinq prestations fondamentales doivent être fournies de manière effective à tous les citoyens : la sécurité, la justice, les infrastructures, la santé, l'éducation. Sans l'accès à ces services, le citoyen renie l'autorité publique. Soit il considère qu'il peut se passer de l'État et donc de l'impôt et du respect des lois, soit il entre dans une logique de marginalisation. L'exemple libanais illustre le risque que court un pays sans capacité de défense militaire et sans une administration capable de contrôler des refus d'autorité. La réforme de la santé aux États-Unis éclaire également le débat sur la marginalisation de ceux qui ne bénéficient pas d'une protection médicale.

Mais la capacité d'assurer aux citoyens l'accès aux cinq services fondamentaux n'est pas tout. L'administration doit également avoir une politique d'image et de communication au même titre qu'une entreprise : elle doit gagner les faveurs de l'opinion publique. La communication politique est une entreprise de séduction permanente utilisant les moyens de promotion traditionnels : discours des responsables, stratégie de communication des administrations et des établissements publics, formation permanente des agents de l'État. Lorsque les services publics sont concrètement mis à la disposition du citoyen, le politique peut alors s'appuyer sur les responsables administratifs et législatifs pour utiliser la fiscalité et la réglementation de façon à rompre avec les habitudes anciennes structurant l'inégalité.

Si une administration publique de mauvaise qualité a un pouvoir de nuisance économique, une administration publique de bonne qualité ne signifie pas qu'un pays est assuré d'une conjoncture économique toujours favorable. À court terme, il est difficile d'établir un lien direct entre la croissance des agrégats économiques et la qualité de l'administration publique : la conjoncture économique découle de la synchronisation de paramètres macroéconomiques et d'aspects psychologiques. Mais une administration publique permettant l'accès de chaque citoyen aux cinq services de base à un coût jugé justifié apparaît empiriquement comme une condition nécessaire à la transformation de la croissance – phénomène à court terme – en un développement économique et humain durable.

L'État peut se décharger sur le secteur privé de la responsabilité exécutive de services publics. Mais il ne peut abandonner son rôle d'ordonnateur des règles du jeu. La santé peut être privatisée : il n'en reste pas moins qu'une administration doit fixer, surveiller et éventuellement modifier les conditions de fourniture des services de soins. L'exemple français de l'éducation primaire et secondaire montre que les écoles publiques et les écoles privées peuvent cohabiter dans le cadre d'une même mission. De nombreux parents confient leurs enfants à des écoles privées ou à des écoles publiques selon les circonstances du moment et du lieu, davantage que selon une idéologie. En d'autres termes, il est demandé à l'administration d'exercer son autorité, pas nécessairement d'être prestataire de services.

L'autorité administrative transforme le développement en nécessité sociale, cela étant particulièrement évident en milieu urbain. S'il n'y a pas d'autorité administrative, les enfants sont soit laissés à la charge de parents devant organiser et financer leurs activités, soit abandonnés. S'il y a une autorité administrative convenable, les enfants sont socialisés dans leurs études et dans leurs loisirs. Les règles urbaines existent obligatoirement, mais elles peuvent être expliquées et surveillées soit par des chefs de gangs, soit par les représentants de l'administration publique. Le premier cas ne peut être

considéré comme l'expression d'une société en progrès. Le rôle de l'administration dans la gestion et la perpétuation d'un processus de développement est essentiel.

Un État « fort » est-il donc indispensable au développement économique ?

En rupture avec la pensée économique des années 1960, les pays occidentaux affichent de nouveaux concepts dans les domaines des finances publiques et des champs de responsabilité de l'État. Le qualitatif prend le pas sur le quantitatif. « Trop d'État » et « pas assez d'État » sont tous deux majoritairement refusés par les opinions publiques européennes. Un excès de bureaucratie signifie une atrophie du système ; une absence d'État signifie un recul de la démocratie et du lien social. Moins d'État et une plus grande efficacité sociale de l'État ne sont pas deux notions contradictoires. Critiquer le Fonds monétaire international pour son prosélytisme en faveur du libéralisme économique est superficiel si l'on oublie que le FMI préfère la discussion « virile » à l'absence d'interlocuteurs : il ne milite pas pour une absence d'État, il milite au contraire pour un État plus soucieux d'efficacité.

Si la conjonction des deux mots d'ordre « moins d'État » et « État fort » résume l'opinion occidentale sur le sujet, l'apparente contradiction entre les termes ne reflète que la difficulté du problème à résoudre. Dans cette perspective, un État fort signifie qu'un exécutif politique et une administration sont déterminés à entreprendre ensemble les actions nécessaires, dans quelque domaine que ce soit, pour que la volonté de progrès et la vision sociale exprimées par les représentants de l'opinion publique soient implantées. Ces représentants de l'opinion publique constituent souvent un groupe hétérogène, dont certaines composantes peuvent se révéler conservatrices lorsque leurs intérêts à court terme sont en jeu. Ce qui veut dire que la collaboration entre le pouvoir exécutif, l'administration et l'ensemble des représentants de l'opinion publique (élus, presse, groupes de pression, etc.) peut se transformer en conflit – et que cela est normal.

L'inversion des rôles entre gouvernements et opinions publiques dans les pays à fonctionnement démocratique est saisissante depuis vingt ans dans la « vieille Europe ». Jusque dans les années 1980, les populations exprimaient leurs rêves et les gouvernements se voulaient pragmatiques. Depuis la chute du Mur et l'apparition de l'Asie comme acteur mondial majeur (la fin d'une dialectique finalement utile entre l'Est et l'Ouest ? la fluidité des échanges ? l'arrivée de nouveaux grands acteurs mondiaux ?), les gouvernements occidentaux doivent engager des réformes tous azimuts alors que leurs opinions publiques semblent se mobiliser de façon croissante contre le principe même des réformes. Le fait que ces réactions des opinions publiques soient orientées davantage contre la méthode de gouvernance que contre le sujet des réformes ne fait, *in fine*, aucune différence : l'inquiétude domine de plus en plus des opinions publiques qui ne se sentent plus protégées par leurs structures étatiques.

La crise financière de 2008 a renforcé ce désarroi. Alors que la doctrine dominante depuis la victoire de l'Ouest en 1989 était en faveur d'une réduction des règlements et de tout ce qui pouvait constituer un frein au développement individuel – y compris au niveau des règles de comportement –, les événements de fin 2008 ont fait apparaître l'absence de réglementation et l'absence d'éthique comme deux géniteurs de cette crise. Le monde occidental deviendrait fou par absence de repères. Les opinions publiques – en particulier dans les pays riches – posent un ultimatum à leurs gouvernements : reprendre le contrôle de la situation par des régulations à la fois douces et efficaces ou garantir au minimum un monde statique. La réforme permanente est récusée : l'opinion ne demande pas de l'agitation, elle demande de la sécurité. Face à cet ultimatum, le responsable politique, qu'il le veuille ou non, est néanmoins condamné à l'action. Le conservatisme peut être un moyen d'arriver au pouvoir, il ne peut être un moyen de le garder. Le responsable politique doit avoir des clés lui permettant d'agir avec détermination. Être simplement un bon gestionnaire ne suffit

pas ; une vision et son programme d'implantation sont obligatoires.

Dans ce contexte, l'autorité politique se réfugie de plus en plus derrière l'expert. En Europe, les délégations de souveraineté à des structures à caractère fédéral (la Banque centrale européenne, les accords Schengen, la politique commerciale, etc.) permettent aux responsables nationaux de mettre en avant les obligations collectives pour imposer des réformes. Dans les pays sous « programme d'ajustement structurel », les conditionnalités pour les remises de dettes ou l'octroi de nouveaux dons et crédits peuvent paraître humiliantes : elles sont souvent vécues par le ministre des Finances concerné comme la bouée lui permettant d'imposer de la tenue dans les finances publiques.

Un État « fort » n'est donc pas, en soi, indispensable au développement si l'on entend par là un État-nation dirigé par un exécutif sans contraintes, lui-même soutenu par une administration omniprésente. L'intérêt du politique pour l'économie et sa bienveillance pour la création de valeurs est une condition minimale. Une administration publique ambitieuse et capable d'arbitrer rapidement les conflits locaux est également une condition réelle – la difficulté étant de ne pas passer d'une administration efficace à une administration boulimique. Pour le reste, deux éléments existeraient chez les plus dynamiques des sociétés asiatiques et sud-américaines que l'on trouve moins dans les autres régions : une ambition matérielle généralisée et une absence de tabous sur les sujets de société.

Ces deux éléments pourraient être considérés comme antinomiques. La volonté sans complexe d'améliorer l'ordinaire de la vie par une consommation toujours plus forte devrait être incompatible avec des débats publics sur les règles sociales et les comportements individuels « corrects ». Or l'une des recettes du dynamisme actuel de l'Asie ne serait-elle pas la coexistence entre, d'une part, une avidité individuelle aussi bien que collective et, d'autre part, des autorités publiques provoquant régulièrement – ou tout au moins accompagnant – des débats à travers les médias

sur les valeurs de la société, que ce soit celles à conserver ou celles à modifier ? Les presses singapouriennes et malaisiennes citent rarement un fait divers sans que l'article évoque les problèmes de société soulevés, selon le média, par le cas du jour. La place de la religion dans la société, le respect des cultures ethniques, la position du curseur de la permissivité sont trois sujets parmi d'autres qui suscitent des débats dans les familles, sur les lieux de travail, dans les réunions amicales. Là où un Européen verrait une atteinte à son intimité et à son libre arbitre, le Malaisien se sent conforté dans son statut de citoyen libre et responsable en s'exprimant sur ces sujets.

Puisque la nation est devenue – ou redevenue – une notion à faible consistance, puisque le changement permanent des structures et des mentalités est une obligation, puisque les opinions publiques sont partagées entre leur désir de stabilité et leur désir de progrès, le responsable politique et l'agent de la fonction publique doivent assumer avec un mélange de souplesse et de fermeté les arbitrages permettant le développement économique et social. Pour freiner les dérives autocratiques découlant d'une telle responsabilité, les ressources disponibles sont l'alternance politique, le dialogue avec les élus et la vitalité des médias. Dans un pays en formation, le coopérant technique peut contribuer à ces débats en apportant, dans son environnement de vie, le fruit de l'expérience de son pays d'origine en même temps que la mesure nécessaire au débat pacifique.

Démocratie et développement : un lien obligatoire ?

La démocratie est-elle une condition technique du développement ou est-elle une condition politique imposée par les opinions publiques européennes et américaines à leurs députés avant qu'ils ne votent l'aide publique au développement ? La promotion de la démocratie est-elle une ingérence dans les affaires intérieures d'un État ? La démocratie est-elle un système politique défini ou est-ce

un état d'esprit pouvant s'incarner dans différents systèmes politiques ?

Dans les situations diplomatiquement délicates, les responsables politiques occidentaux résument la démocratie à sa formule minimale : respect des minorités et élection populaire des responsables politiques. Pour un citoyen européen, la manifestation de la démocratie va évidemment plus loin. Elle inclut l'existence d'une opposition politique en position d'alternance gouvernementale et l'application du droit sans tenir compte des particularités individuelles. Une opposition politique reconnue et respectée en tant que gouvernement alternatif est en Europe et en Amérique du Nord considérée comme une condition nécessaire à la démocratie. L'opposition politique entretiendrait un esprit critique permanent et constructif – permanent parce que l'opposition politique est institutionnalisée, constructif parce cette opposition a vocation à appliquer ses idées. L'esprit critique dans le domaine de la vie sociale, correspondant au doute dans le domaine de la philosophie, est pour un Européen ce qui fait la différence entre le Moyen Âge et les Temps modernes. Il n'est pas indispensable pour faire aussi bien que le voisin, mais il représente une condition nécessaire au saut dans l'aventure du changement permanent.

Cette conception est éloignée des principes de parti unique, d'idéologie nationale et de dirigeants autoproclamés. Pendant plusieurs années, certaines théories se voulant tiers-mondistes affirmaient qu'un pays neuf ne peut s'offrir le luxe d'une opposition politique. Ces théories ont été, sinon acceptées, du moins diplomatiquement prises en compte par les pays européens. Leurs promoteurs avaient parfois, comme Julius Nyerere ou Félix Houphouët-Boigny, la crédibilité personnelle qui forçait la considération. Dans des pays aux forces centrifuges comme la Chine, les gouvernements affirment avec conviction que l'application des principes européens de la démocratie aurait comme conséquence immédiate l'éclatement du pays. Lee Kwan Yew pense que la démocratie pluraliste de type Westminster n'aurait pas permis de mobiliser comme il l'a fait les énergies de Singapour pour en faire

un pays développé. D'autres placent l'argumentation sur un plan social et moral et considèrent que le développement de l'esprit critique européen entraînerait des ruptures dans le tissu social, ruptures dont ils veulent faire l'économie.

Et pourtant, avec le recul du dernier demi-siècle, l'Histoire semble donner raison à une approche hégélienne. Lorsqu'une dialectique permanente sur les sujets d'intérêt communs n'est pas acceptée, la dérive vers l'accumulation d'erreurs semble trop forte pour être contrôlable. Reste que le prosélytisme européen et nord-américain rencontre deux freins.

Le premier est philosophique. La conception européenne des relations internationales ne permet pas d'imposer par la contrainte une organisation parlementaire et élective dans chaque pays car cette méthode serait contraire à nos valeurs. L'Irak et l'Afghanistan restent à cet égard des dossiers ouverts et douloureux.

Le second vient du terrain. Quelques exceptions existent, limitées dans le temps et dans l'espace, qui indiquent que despotisme et développement économique peuvent, sous certaines conditions, aller de pair dans des pays considérant que leur sortie du sous-développement n'est pas achevée. L'Amérique du Sud et l'Asie du Sud-Est sont aujourd'hui des zones proches d'une entrée dans l'OCDE et on ne peut qu'observer avec respect la vitalité de leur vie politique qui les conduit vers davantage de démocratie. L'ancien Premier ministre français Michel Rocard[21] fait remarquer que plusieurs pays africains ont l'expérience d'un régime autoproclamé capable dans un premier temps d'assurer la paix civile et dans un second temps d'organiser leur propre remise en cause par des élections. Il propose une définition de la démocratie qui pourrait servir de base minimale à l'égard des pays bénéficiant de l'assistance européenne : la démocratie, c'est l'indépendance de la justice et la libre circulation des idées.

Si la vision européenne d'une organisation démocratique n'est pas exclusive, la démocratie européenne a cependant vocation à

21. Michel Rocard. *Pour une autre Afrique*, Flammarion, 2001.

s'exprimer. L'enfant européen est éduqué dans l'idée que le monde de sa vie adulte sera différent de celui qu'il connaît. Pour se préparer à ce saut dans l'inconnu, il lui est demandé d'accepter le doute sur ses convictions du moment et la critique sur ses choix. L'alternance politique est l'une des manifestations de l'impermanence des structures. Elle est également un mécanisme de préparation continue du citoyen au changement de l'environnement. La coopération internationale proposée par l'Europe est appelée à en témoigner, dans le respect mutuel des civilisations. En conséquence, il ne saurait être question d'imposer la démocratie de type européen, mais le coopérant technique européen se doit de témoigner de sa culture démocratique.

Troisième partie

Repenser la coopération

À ce stade, nous pouvons retenir que le développement économique est le fruit d'une attitude et d'une démarche – et non pas la conséquence de paramètres environnementaux. Certes, il y a des pays plus gâtés que d'autres en termes de matières premières et de conditions climatiques. Mais il y a des pays potentiellement riches qui ratent leur décollage économique, alors que d'autres sans ressources particulières ont réussi à assurer une prospérité à leurs habitants.

Le coopérant s'attache à ce qu'il y ait développement. L'objectif poursuivi dans la coopération est le processus de développement, non pas le résultat de ce processus. Chaque individu et chaque génération ont droit à être parties prenantes d'un mouvement en faveur d'une amélioration du bien-être de chacun et de tous. L'amélioration conjointe du bien-être de l'individu et du bien-être social fait partie intégrante et obligatoire du développement.

Le coopérant français est porteur de valeurs. Le partage et l'utilisation de la richesse relève de chaque peuple, mais la possibilité de rêver d'un avenir meilleur et de participer – même par procuration – à son avènement est un droit universel. C'est la conception française. Le coopérant a le pouvoir et le devoir de contribuer à cet élan. Après les aspects comportementaux du développement, nous allons examiner les aspects comportementaux de la coopération technique, avant de réfléchir aux évolutions qui se mettent en place.

6.
La coopération au quotidien

Chacun véhicule sa culture d'origine. De tout temps et en tout lieu, cela a souvent été considéré comme un frein à l'intégration des populations migrantes. Celles-ci sont craintes par les populations hôtes parce que les migrants apportent avec eux des éléments culturels dont les différences avec la culture ambiante sont considérées comme dépassant l'acceptable. La crainte populaire porte également sur le dumping social créé par l'immigration.

Lorsque le migrant est un agent de son État d'origine et qu'il apporte avec lui un bagage technique – c'est le cas du coopérant –, il ne soulève pas les mêmes préjugés. La durée de son séjour étant par principe limitée à quelques années, il ne représente pas un risque pour la société. Mais pour son environnement professionnel et pour ses nouveaux voisins, avant même que son caractère et sa personnalité ne soient connus, intégrés et acceptés, il est doublement perturbateur, premièrement parce qu'il n'est pas qu'un individu isolé – il est envoyé par une administration ou une ONG étrangères – et deuxièmement parce qu'il est supposé apporter une expertise que les nationaux ne possèdent pas. Le soutien de l'organisation qui l'envoie et son bagage intellectuel et culturel font que le pays d'origine du coopérant, c'est-à-dire son environnement sociologique, historique et administratif, a une

influence sur le déroulement de sa mission et les traces qu'elle va laisser.

Puisque le coopérant technique véhicule des éléments culturels liés à son origine, cela signifie – autre constatation d'évidence – que le fait d'être français fera de lui le porteur d'éléments qui ne seront pas ceux du coopérant technique britannique, australien ou canadien. Le pays hôte sait, bien entendu, qu'en signant des accords de coopération avec la France, la Grande-Bretagne, l'Australie ou le Canada, il ne recevra pas des coopérants ayant le même profil culturel. Lorsque l'assistant technique est proposé par une organisation internationale ou une ONG multinationale, les partenaires dans le pays hôte sont souvent curieux – voire soucieux – de connaître la nationalité de l'expert. En fonction de celle-ci, l'*a priori* et les interrogations circuleront.

Cette recherche d'identification en fonction de l'environnement national originel du coopérant est donc inévitable. Et l'expérience montre que cette attente ne doit pas être déçue : le coopérant doit assumer son origine de façon à permettre la construction d'un pont entre sa civilisation d'origine et la civilisation qui l'accueille. S'il veut être autre chose que ce qu'il est supposé être, il fera un meilleur aventurier qu'un bon coopérant.

Le coopérant est confronté quotidiennement à des situations lui imposant de choisir un comportement plutôt qu'un autre. Pour assumer ces décisions, le coopérant français n'a pas besoin d'être un historien ou un ethnologue de l'Europe, mais il doit avoir conscience de ce qu'il est et des valeurs qui lui ont été transmises.

Certes, s'il est envoyé en poste grâce à des financements internationaux ou privés, le coopérant technique français n'est pas censé afficher son drapeau. Mais si sa mission est financée par son gouvernement, sa capacité à reconnaître et à exprimer sa spécificité nationale sera en revanche une obligation. Si le coopérant a trop à dire sur sa culture, il devient ennuyeux. S'il n'en a aucune conscience, il fait preuve de légèreté et devient anonyme. Les confrontations culturelles – ou tout au moins les occasions de reconnaissance des références culturelles – sont nombreuses au

cours d'une mission. Bien qu'il soit risqué de résumer en quelques phrases ce qui fait l'identité d'un Français, cet exercice est quasi quotidiennement imposé au coopérant en poste. Les sujets fondamentaux sont toujours les mêmes : le rôle de l'État, le rôle de l'administration, les moyens de construire un État, la place de la religion, l'attitude à l'égard des traditions, les rapports entre culture principale et cultures périphériques, l'influence des institutions politiques sur le développement, etc. Interpellé sur ces sujets, le coopérant véhiculera des opinions influencées par son système éducatif d'origine ainsi que par les débats d'idées qui occupent l'actualité de son pays.

Au-delà des aspects culturels, il est également confronté à des questions pratiques. Un premier exemple est celui du rapport du coopérant français avec la francophonie. Le coopérant technique participe à la promotion de sa langue. Or, dans l'histoire des échanges entre civilisations, le français n'a pas eu le même rôle et n'a pas la même image que le tagalog ou le ceylanais. À plus forte raison s'il est financé directement ou indirectement par le budget de l'État, le coopérant a une fonction à exercer au regard de la promotion du français. Cette promotion, pour être efficace, se révèle un exercice parfois subtil. Elle peut passer par l'usage d'autres langues, y compris de l'anglais !

Un autre exemple de difficulté pratique est celui de la relation entre le coopérant technique placé auprès d'une autorité étrangère et les services de l'ambassade de France. Comment être un agent des autorités françaises en même temps que l'assistant efficace d'une « puissance étrangère » ? Comment bénéficier à la fois de la confiance des autorités nationales locales et d'une relation privilégiée avec l'ambassade de France ? La pratique du grand écart présente parfois des risques.

Troisième source de difficultés pour le coopérant en poste : sa relation avec la vie politique de son pays d'accueil. Dire que le coopérant ne fait pas de politique est certes un postulat non sujet à discussion par principe. Dans la pratique, la politique rattrape celui qui la fuit. Chaque coopérant est obligé de se construire un

vade-mecum de l'attitude à observer en fonction des circonstances politiques locales.

Le coopérant et le poste diplomatique

La relation entre le coopérant et le poste diplomatique est intrinsèquement complexe. Cette ambiguïté en fait la richesse si elle est gérée professionnellement.

Pour l'ambassadeur, le coopérant est l'un des agents mis à sa disposition pour renforcer le rôle de la mission diplomatique française en s'insérant dans les circuits administratifs du pays hôte. C'est un employé français qui doit témoigner de la spécificité française. Son rôle consiste à apporter au pays étranger le savoir-faire français et à favoriser, autant que possible, les intérêts diplomatiques et économiques français. Il n'est pas chargé d'interférer dans les affaires bilatérales. Au contraire, il lui est spécifiquement demandé de ne pas se mêler de ce qui relève de la responsabilité exclusive de l'ambassade.

L'ambassadeur demande à tous les agents français de lui être loyaux. En échange, il leur assure son soutien, allant si nécessaire jusqu'à engager une démarche diplomatique en cas d'ostracisme des responsables nationaux par manque de confiance envers un technicien étranger.

Un coopérant qui, dans le cadre des responsabilités qui lui sont confiées par l'État étranger, prendrait des initiatives avec des autorités françaises, publiques ou privées, sans que ces contacts soient canalisés par l'ambassade aurait une attitude considérée comme inacceptable par le poste diplomatique. Cette réaction est compréhensible : l'une des missions essentielles d'une ambassade est de transmettre en permanence à l'administration centrale un « état des lieux » de la relation bilatérale aussi exact, synthétique et exhaustif que possible. Or cet état des lieux ne sera ni exact ni exhaustif si des informations venant d'un agent de l'État arrivent en France sans avoir été traitées par l'ambassade. Le poste diplomatique a pour mission de coordonner l'ensemble des actions

intervenant dans les relations bilatérales, la coopération étant l'une de ces actions.

De son côté, le coopérant peut avoir un ordre de priorités différent. Il réalise rapidement qu'il a pour mission de servir deux maîtres – ce qui n'est jamais facile. Le coopérant est un agent de l'État français et en même temps le serviteur provisoire mais loyal et dévoué d'un État étranger. Ayant parfois à défendre un dossier pour le compte du pays d'accueil, il peut penser que l'intérêt de la France serait de s'y intéresser avec sympathie. L'ambassade, selon lui, dépenserait trop d'énergie à ne pas s'impliquer dans certains dossiers et ne serait pas assez active pour mieux comprendre la position locale. Il a quelquefois l'impression que la France, grâce aux coopérants, pourrait avoir un rôle local plus important sans que cela nécessite des moyens financiers supplémentaires. S'il est sollicité par l'ambassade, c'est souvent pour faire comprendre aux autorités locales pourquoi la France ne peut prendre telle demande en considération. Le coopérant ne serait utilisé que pour la transmission de messages à connotation négative – l'ambassade se réservant évidemment le privilège de la transmission des messages conduisant à la satisfaction des parties. Le coopérant peut soupçonner la mission diplomatique de considérer que le seul moment où il est perçu comme utile est à son arrivée en poste : lorsque l'ambassade peut transmettre à Paris la satisfaction de l'autorité locale d'avoir reçu une suite positive à sa demande d'assistance.

Enfin, son mode de vie conduit parfois l'assistant technique à penser qu'il a une meilleure perception des mentalités et des opinions locales que les diplomates. Il serait plus proche des réalités du pays partenaire que le personnel de l'ambassade. À tort ou à raison, il lui arrive d'oublier le professionnalisme des diplomates et de privilégier sa propre analyse de la situation locale.

En résumé, les coopérants techniques se considèrent, dans certaines situations, sous-utilisés ou mal utilisés par leur ambassade. Comprendre les germes de cette difficulté relationnelle est donc utile. Bien gérée, celle-ci s'avère souvent paradoxalement être une richesse pour la relation entre la France et le pays partenaire.

L'arrivée en poste

L'envoi d'un coopérant français dans un poste d'assistance à une administration étrangère correspond normalement à une demande formulée par cette administration. Une fois qu'un État étranger a fait une démarche pour obtenir de la France un expert, il compte sur lui pour défendre au mieux ses intérêts, au même titre qu'un fonctionnaire national. L'assistant français est recherché pour pallier le manque de savoir-faire des fonctionnaires locaux dans un domaine généralement technique. Il arrive que le gouvernement demandeur soit également motivé par l'idée que la tâche confiée à l'expert sera plus facilement remplie par un étranger que par un « national » soumis aux tiraillements et aux divisions du pays. Dans tous les cas, le fait que la demande d'assistance ait été formulée auprès de la France traduit généralement une attitude francophile.

La demande est alors enregistrée par les services de coopération et d'action culturelle de l'ambassade, puis par la Direction de la mondialisation du ministère des Affaires étrangères et européennes. Si elle est considérée comme justifiée et si elle est conforme aux enveloppes financières disponibles, elle donnera lieu à une recherche de candidats pour le poste considéré. Lorsque la personne choisie arrive en poste, elle bénéficie de la sympathie conjointe de l'administration centrale, de l'ambassade de France et de l'administration étrangère ayant formulé la demande d'assistance. Tel est le schéma de principe.

La réalité n'est pas toujours aussi simple. Le recrutement du coopérant peut correspondre à une création de poste recommandée par le service de coopération de l'ambassade à partir d'une demande vague du gouvernement étranger. Cela arrive pour des conseillers techniques nommés auprès de responsables d'administrations centrales ou auprès d'autorités politiques. Les missions diplomatiques françaises ont le juste souci que les techniciens de haut niveau envoyés auprès des administrations étrangères participent à l'effort de bonne gouvernance du pays receveur. Elles préparent donc pour ces techniciens un positionnement local

aussi avantageux que possible, lui permettant d'exercer une certaine influence sur les décisions.

Le fonctionnaire détaché ou l'agent contractuel arrivant en poste peut alors avoir la mauvaise surprise de ne pas recevoir la considération qu'il espérait pour un poste présenté comme prestigieux. Le service de coopération de l'ambassade peut lui-même être surpris : un ministre peut avoir formulé une demande pour un « conseiller » sans que les services dépendant de ce ministre soient aussi favorables à l'arrivée d'un étranger. Les signes de manque de confiance, voire de suspicion, se manifestent alors rapidement. La situation du coopérant est d'autant plus inconfortable que les dossiers sur lesquels il pourrait travailler et démontrer sa valeur ne lui parviennent pas. Il se tourne vers les services de l'ambassade qui éprouveront évidemment un certain embarras. Ce qui devait être le début d'une belle aventure tourne à la confusion. Le fonctionnaire détaché se met à regretter son affectation d'origine ou les autres possibilités de carrière qui lui avaient été évoquées.

Une telle difficulté dès l'arrivée en poste est un risque inévitable. L'assistant technique ne peut reprocher à l'ambassade d'avoir tenté de valoriser une mission. Éventuellement, il pourra obtenir l'intervention de l'ambassade auprès de l'autorité locale pour obtenir des éclaircissements, mais cette intervention ne résoudra pas le problème de fond. C'est lui et lui seul qui peut démontrer son utilité et obtenir les responsabilités qui transformeront son séjour en une expérience à la fois utile pour les autres et intéressante pour lui.

L'arrivée en poste, pour un expert détaché auprès d'une administration étrangère dans le cadre d'un accord de coopération culturelle et technique, est toujours un examen de passage par le pays receveur. Que le coopérant soit médecin, gestionnaire d'entreprise publique ou d'établissement scolaire, enseignant, conseiller technique, spécialiste des techniques budgétaires ou du reboisement, technicien des travaux publics, douanier, etc., son arrivée peut être ressentie comme un rappel de l'incapacité du pays à se gérer avec ses propres ressources humaines. Ce pays a eu l'intelligence et le courage de demander une aide extérieure ; on ne peut

en plus lui demander d'oublier sa légitime fierté. Le technicien étranger est donc immédiatement jaugé pour vérifier si la demande faite auprès du gouvernement français de mettre à disposition une assistance technique était justifiée ou non.

Pour avoir une chance de passer avec succès ce premier examen (il y en aura régulièrement), le coopérant fera évidemment comprendre qu'il n'est venu prendre la place de personne. Pour être crédible, ce message devra se traduire davantage par des attitudes que par des mots. Le coopérant vient pour apporter une aide et non pour témoigner du mauvais travail des responsables nationaux. Son rôle, avant d'être une participation aux décisions stratégiques, sera dans un premier temps la réalisation discrète (et si possible souriante !) des tâches techniques et quotidiennes qui lui sont confiées. En d'autres termes, le débat « coopération de substitution/coopération de développement » est trop théorique pour être utile : bien entendu, il y a toujours une place de substitution dans l'action quotidienne du coopérant. Pour asseoir sa compétence, mais également pour montrer son souci du résultat, le coopérant technique doit souvent retrousser ses manches et faire tout ce qu'il faut – y compris des tâches « humbles » – pour que le projet dont il a la charge se mette en place. C'est après avoir donné l'exemple que l'autorité peut s'exercer.

À l'arrivée d'un nouveau coopérant, les conditions de son implantation sont évoquées lors d'une rencontre entre un responsable de l'ambassade et l'autorité locale concernée. Le coopérant a donc tout intérêt à tenir le service de coopération de l'ambassade informé des conditions dans lesquelles démarre son activité, même quand elles sont bonnes ! Permettre à un responsable de la chancellerie ou du service de coopération de l'ambassade et à un responsable gouvernemental du pays hôte de se congratuler à propos de l'arrivée d'un nouveau coopérant ne peut que servir l'intérêt de celui-ci à long terme. Lorsqu'un problème apparaîtra, ces deux personnes auront naturellement tendance à vouloir rétablir les bonnes conditions initiales.

Les relations courantes

Le coopérant rencontrant des difficultés d'intégration dans une administration étrangère sera tenté de chercher conseils et réconfort auprès des services de l'ambassade. Cette situation est fréquente et inévitable. Contrairement à l'idée reçue, il n'existe pas de pays « faciles » et de pays « difficiles » : tous les pays sont difficiles. Comme il est évoqué plus haut, la psychologie de l'hôte est inévitablement marquée par le complexe d'avoir dû faire appel à un pays tiers pour accomplir une certaine tâche. Les réactions affectives à la présence d'un étranger dans une structure administrative sont donc difficilement contrôlables. Le risque de manifestation de réactions affectives négatives est une épée de Damoclès. Il est présent durant tout le temps de séjour du coopérant.

Les difficultés sont rarement suscitées par des responsables politiques. Un ministre est généralement un homme politique expérimenté et aguerri, habitué à considérer l'aspect positif de chaque situation. Des cadres subalternes auront davantage tendance à percevoir la présence du technicien étranger comme une manifestation de leurs propres lacunes. Les risques de jalousie, de médisance ou de calomnies sont donc réels. Or le coopérant est en principe là pour faciliter la vie des cadres nationaux et pour les aider à se préparer à accomplir eux-mêmes la tâche qu'il remplit. Il ressentira fortement et douloureusement ce qu'il percevra comme une forme d'ingratitude à son égard.

Le service de coopération de l'ambassade a la responsabilité d'être informé de ce genre de malentendus et d'aider le coopérant à les surmonter. Le ou les responsables de la coopération, par l'écoute et la discussion, aideront le coopérant à retrouver confiance en lui et à éviter les erreurs de comportement pouvant contribuer à nuire à la bonne relation avec le personnel national. Mais cette assistance de l'ambassade ne peut et ne doit pas devenir une tutelle affective directe. Un coopérant technique qui se rend en permanence à l'ambassade perdra tout capital de confiance de la part des administrations locales. Des questions seront

inévitablement posées à ses collègues de travail par les autorités nationales. Si ces collègues confirment l'absence de relations amicales et confiantes avec le coopérant, celui-ci sera rapidement catalogué comme quelqu'un qui ne partagera jamais les préoccupations du pays. Il fera alors l'objet de précautions particulières sur la confidentialité des informations auxquelles il pourrait avoir accès. Il sera surtout suspecté, lorsqu'il exprimera une opinion dans le cadre de son travail, de travailler pour l'ambassade de France et non pour le pays d'accueil. Les conséquences de telles situations sont doublement dramatiques : le coopérant n'obtient aucun épanouissement dans son travail et l'ambassade est soupçonnée d'ingérence.

Les circonstances ne sont pas toujours aussi mauvaises. La plupart des fonctionnaires détachés dans une administration étrangère ou les agents contractuels embauchés pour accomplir une mission d'aide et de coopération arrivent à travailler dans de bonnes conditions. L'écueil inverse du précédent guette alors le coopérant. Il bénéficie d'une si bonne intégration dans le milieu local qu'il en vient à ressentir la présence des services de coopération de l'ambassade comme une tutelle trop lourde. Que ce soit par un reste de « tiers-mondisme » ou par l'ivresse des responsabilités nouvellement acquises, il aura un parti pris contre les services de l'ambassade et cherchera à faire oublier son origine auprès de ses nouveaux collègues de travail. Non seulement il ne tiendra pas informés les services de coopération de la façon dont se déroule sa mission, mais il cherchera dans son discours à rabaisser l'image de son ambassade, voire de son pays.

Cette attitude n'est pas seulement injuste et déloyale, elle est aussi contre-productive. La confiance que le coopérant recherche auprès des autorités locales ne sera obtenue que dans la clarté et la démonstration d'une attitude responsable. La France est un pays qui peut s'enorgueillir de sa coopération, même si tout naturellement elle attend que cette générosité ne se retourne pas contre elle. L'honneur d'être désigné pour remplir une mission de coopération est d'autant plus grand que le pays demandeur attend du

coopérant qu'il démontre des qualités françaises. Si, par ses paroles ou par ses attitudes, il renie son statut d'agent de l'État français, il perdra son aura au lieu de gagner considération et indépendance. Tout coopérant est d'abord un technicien qui témoigne d'un savoir-faire acquis dans un des pays les plus riches du monde et dont les techniques sont parmi les plus sophistiquées.

Les deux maîtres

Le positionnement du coopérant par rapport à son ambassade n'est pas toujours évident. Les fonctionnaires de l'ambassade peuvent être placés dans des circonstances les conduisant à demander au coopérant de sortir de sa neutralité et de servir les intérêts de son ambassade avant toute autre considération. La vie d'ambassade est souvent rythmée par des télégrammes parisiens ou des visites de personnalités. L'ambassadeur ou l'un de ses collaborateurs pourra voir sa patience s'émousser face à un ingénieur refusant de dresser un tableau sur la concurrence dans un appel d'offres international important ou face à un conseiller technique au courant de démarches diplomatiques avec un pays tiers. Dans l'énervement de l'urgence d'un télégramme à faire à Paris, le coopérant peut tomber soit sur le premier écueil décrit ci-dessus – trahir la confiance placée par le pays hôte –, soit sur le second – avoir une attitude non coopérative vis-à-vis de son ambassade. La relation unissant le coopérant et l'ambassade entre dans une zone de tempête dont les intervenants ne sortiront indemnes que si les deux parties font preuve de maturité et d'imagination.

Quand une ambassade part en quête de renseignements sur un problème quelconque, elle ne fait que son travail. Un fonctionnaire de l'ambassade peut, dans le souci d'accomplir sa mission, formuler une demande de renseignement ou d'assistance à un coopérant. Dans certaines circonstances, l'absence d'une telle demande ne serait pas crédible ! Quand un haut responsable politique de la République visite un pays étranger, il ne pourrait admettre que des agents français payés par le contribuable français refusent de collaborer à la préparation et à l'organisation de

sa visite. Les responsables commerciaux d'entreprises françaises placent parfois un conseiller technique français dans l'administration avec laquelle ils négocient en position difficile.

Le devoir d'assistance du coopérant à son ambassade est aussi incontournable que le devoir d'assistance d'une ambassade auprès des agents de l'État français sous sa responsabilité. D'un autre côté, le technicien français en coopération dans une administration étrangère a un code de conduite professionnelle à respecter dans un environnement dont les structures éthiques sont parfois différentes. Qu'il soit responsable pédagogique, médecin, ingénieur ou économiste, il a connaissance d'informations ou il est en situation de prises de décisions à raison de la confiance qu'il a gagnée auprès des autorités locales. S'il trahit cette confiance une seule fois, il perdra respect et influence.

Le coopérant doit donc servir deux maîtres et les possibilités de conflit existent. Dans ce cas, il n'a alors pas d'autre solution que de demander très clairement à être déchargé (temporairement ou définitivement) du dossier ayant créé le dilemme. Si sa demande de mise en retrait est faite en dehors de toute dramatisation, l'administration du pays hôte sera respectueuse de cette marque d'impartialité. L'ambassade ne pourra qu'approuver un coopérant ne faisant que suivre les règles d'éthique de la fonction publique.

L'une des clés de la réussite du coopérant placé dans de telles situations est l'absence de dramatisation. L'ambassade est mieux informée que quiconque du risque de discrédit pour un coopérant ayant perdu la confiance de l'administration locale. Mais c'est au coopérant et à lui seul de savoir assumer les responsabilités qui lui ont été confiées tant par l'administration française que par l'administration locale : cette responsabilité comprend la nécessité de savoir sortir au mieux des conflits d'intérêts entre ces deux tutelles.

Des canaux de communication clairement établis

Les situations de crises sont toujours plus faciles à résoudre lorsque les relations quotidiennes entre intervenants sont saines.

L'une des tâches permanentes d'un service de coopération culturelle et technique est d'établir avec les coopérants des relations régulières et harmonieuses. Compte tenu du coût élevé de chaque poste de coopération, le conseiller ou l'attaché de coopération et son équipe doivent avoir une justification actualisée de la présence de chaque coopérant.

Une relation régulière sera donc entretenue. Il ne s'agit pas pour le coopérant de trahir des secrets professionnels, mais simplement de vérifier que le déroulement de sa mission correspond aux attentes exprimées dans la définition officielle du poste fixée par les deux gouvernements. C'est le rôle conjoint du responsable de la coopération à l'ambassade et du coopérant d'expliquer aux autorités locales le but de telles réunions ou de tels rapports. Pour veiller à ce que les échanges portent bien sur le fond des actions de chaque coopérant et non pas sur les dossiers quotidiens, les réunions peuvent ne pas avoir lieu trop souvent (pas plus fréquemment que tous les quatre mois). Les rapports écrits doivent rester courts et également espacés (pas plus fréquemment que tous les semestres).

Lorsqu'une ambassade traite avec un coopérant dans le cadre des responsabilités qu'il exerce dans l'administration locale, le coopérant français est considéré comme un fonctionnaire du pays hôte ou comme un coopérant technique d'un pays tiers. Les réunions se font dans les locaux professionnels du coopérant et celui-ci fait, s'il l'estime nécessaire, un compte rendu de réunion à son supérieur dans l'administration locale. L'absence d'ambiguïté est là encore une clé de l'établissement de relations intelligentes. Le coopérant placé dans une administration étrangère n'oubliera pas que cette administration lui demande à la fois de rester impartial quand différents intérêts sont en jeu et de faciliter les relations avec les autorités françaises.

L'existence de contacts officiels et connus entre le coopérant et son ambassade est donc quelque chose de normal et de souhaitable aux yeux du gouvernement local.

En dehors des vieilles terres de la coopération française, il peut arriver que des conseillers ou des attachés de coopération n'aient pas eu l'occasion d'apprendre l'art délicat de la gestion de coopérants. Mais dans les anciens pays « du champ[1] », cette relation entre les coopérants et leur ambassade est généralement bien rodée. Les responsables de la coopération et de l'action culturelle ont souvent une longue expérience pratique du travail avec des coopérants ainsi que de la conception et de la conduite d'une politique de coopération. Dans cet environnement, les coopérants ont le sentiment d'une unité de l'action française.

La francophonie[2]

La francophonie du XX^e^ siècle a vécu. Le théorème linguistique mondial d'aujourd'hui est impitoyable : tout pays qui dispose d'une langue véhiculaire indigène assure la transformation de cette langue en langue nationale exclusive et encourage le développement de l'anglais auprès de ses élites. « Et moi ? se demande le coopérant, quel est mon rôle ? »

Les théorèmes de départ

Une langue nationale est comme la monnaie : c'est un symbole de la nation, qui unit ceux qui en sont membres et qui distingue par rapport aux autres. Lorsqu'une communauté nationale fait face à des montées d'*identitarismes*[3] régionaux soutenus par des langues différentes, les gouvernements luttent dans un premier temps contre ces particularismes linguistiques, puis lâchent du

1. Les pays « du champ » étaient ceux couverts par l'activité du ministère de la Coopération avant que celui-ci ne soit absorbé par le ministère des Affaires étrangères : il s'agit essentiellement des anciennes colonies françaises en Afrique.
2. Cette partie a été publiée, à quelques variantes près, par la revue *Études* de juillet-août 1997, sous le titre « Francophonie. Ne nous trompons pas de combat ». Cela explique son ton polémique.
3. Symbiose non autorisée entre « identité » et « particularisme ».

lest lorsque la fidélité nationale de ces régions a été démontrée. La querelle des années 1960 en France à propos du breton et du basque n'a été résolue qu'après que le gouvernement central a été convaincu de la fibre française des Bretons et des Basques. Le dialecte alsacien n'a jamais représenté le même problème, malgré la proximité linguistique et géographique avec l'Allemagne, parce que les décideurs parisiens étaient convaincus du nationalisme français des Alsaciens. Madrid négocie aujourd'hui une décentralisation renforcée en échange d'une affirmation claire de l'appartenance des populations au royaume ibérique. Il n'y a rien de nouveau dans ces règles : la diversité des langues d'oïl n'a jamais heurté les rois de France aussi longtemps que les ducs de provinces reconnaissaient la souveraineté capétienne.

Partout en Europe, la question de la langue est résolue conjointement à un arrangement politique à une condition : que l'une (une seule) des communautés régionales n'ait pas comme langue vernaculaire la langue nationale d'un pays voisin. C'est la règle de non-acceptation de l'une des langues nationales si elle est la langue nationale d'un pays voisin considéré comme plus puissant. La Belgique en est une illustration *a contrario*. Ses langues nationales ne sont pas le néerlandais et le français – ce qui permettrait d'envisager un équilibre exogène –, ni le flamand et le wallon – sources potentielles d'un équilibre endogène –, mais le flamand se voulant national et le français relevant d'un pays tiers. Les Flamands semblent avoir réussi à présenter leur langue comme une langue spécifique, distincte du néerlandais. Le flamand serait donc l'expression d'une identité nationale alors que le wallon ne serait qu'une langue étrangère. Dans ce contexte, l'unité nationale belge à long terme pourrait être remise en question si la construction européenne n'apporte pas une solution exogène. Ou bien le pays éclate, ou bien les Wallons reconnaissent que le français n'est plus langue nationale. Comme aucune de ces deux possibilités ne remporte actuellement l'adhésion d'une majorité de la communauté belge, la crise perdure.

La Suisse n'est pas une exception à cette règle puisque sa caractéristique est d'utiliser non pas une, mais trois langues nationales étrangères[4].

Le Canada se débat encore dans le débat unitaire après avoir pourtant résolu le débat linguistique : les deux langues étant étrangères, aucune d'entre elles ne peut revendiquer un caractère plus national que l'autre. En revanche, la communauté minoritaire est trop forte pour disparaître par fusion et trop petite pour obtenir l'égalité de fait à l'échelle nationale. L'effort de la communauté anglophone pour fournir des responsabilités fédérales à des francophones a comme conséquence pratique d'inciter les chefs de famille francophones à veiller à ce que leurs enfants parlent parfaitement l'anglais. Dans le Canada d'aujourd'hui, la francophonie est bien vivante car elle est l'expression d'une identité culturelle. Mais cette vitalité s'accompagne d'une généralisation de la capacité à s'exprimer en anglais.

Les règles ci-dessus s'appliquent évidemment dans les territoires encore sous souveraineté française et dans les anciennes colonies. S'il n'y a pas de langue véhiculaire indigène unique, le français a un rôle fondamental de langue nationale : c'est le cas, par exemple, en Afrique de l'Ouest ou en Nouvelle-Calédonie. S'il existe une langue exprimant la spécificité nationale, celle-ci prend un rôle politiquement prépondérant : ainsi en est-il du tahitien en Polynésie française. Dans ce Territoire, la langue française est entrée dans une période de « double défense » : vis-à-vis du tahitien comme langue vernaculaire aussi bien que véhiculaire et vis-à-vis de l'anglo-américain comme langue étrangère en progression rapide.

Au Vanuatu – l'ancien condominium franco-britannique des Nouvelles-Hébrides –, le passage à l'indépendance s'est déroulé dans un climat d'opposition entre des élites anglophones favorables à

4. Quoique le suisse alémanique puisse être distingué de la langue allemande, ce qui laisserait craindre des tensions futures si l'italien et le français ne venaient se soutenir mutuellement. Le romanche ne menace personne, mais son existence contribue au maintien du *statu quo*.

l'indépendance immédiate et des élites francophones prêtes à une évolution étalée dans le temps. Compte tenu de la victoire du clan anglophone, l'anglais aurait pu devenir la langue nationale s'il n'y avait eu l'existence d'un pidgin commun à ce pays de 200 000 habitants ayant près de 100 langues vernaculaires. La réconciliation nationale s'est ainsi faite ces dernières années par le développement du bislama.

Dans l'ex-Indochine, le français mène également une guerre de tranchées extrêmement défavorable. L'importance des enjeux économiques dans cette région conduit la communauté internationale non francophone à y investir massivement dans la propagation de l'anglais. L'ironie douloureuse pour les Français est que les organisations internationales utilisent massivement les Canadiens pour effectuer la formation à l'anglais au Vietnam, au Laos et au Cambodge.

Un combat perdu ?

Le français comme langue de communication pour d'autres peuples que les citoyens français de l'Hexagone est-il donc condamné, en dehors des anciennes colonies n'ayant pas d'alternative ? Les responsables de la francophonie n'ont-ils d'autre rôle à jouer qu'une fonction de protection des acquis ?

Non, évidemment. La francophonie peut redevenir dynamique et le français peut être appris par un nombre toujours croissant de personnes dans le monde. Il existe néanmoins une double condition politique, avant d'aborder les moyens d'une francophonie dynamique.

Premièrement, le français doit reconnaître l'usage de l'anglais comme « la » langue véhiculaire mondiale. Le monde a besoin d'un tel outil ; l'état de fait désigne l'anglais.

Deuxièmement, le français doit être présenté comme l'expression d'une culture à la fois spécifique et en permanente transformation qui permet d'accéder à une culture mondiale non pas réductrice, mais au contraire englobante. À ce titre, la francophonie milite pour une civilisation mondiale plurielle, dans

laquelle diversité culturelle et développement des échanges vont de pair. La correspondance politique de cette civilisation plurielle est un monde multipolaire. L'équilibre et le respect réciproque des ensembles régionaux sont deux conditions plus favorables à la paix et au développement que la suprématie d'un gendarme mondial.

Le besoin d'une langue internationale n'est plus à démontrer. D'ailleurs, le français était lui-même la langue internationale au temps de Diderot. La propagation mondiale, pour le meilleur ou pour le pire, des idées françaises du siècle des Lumières a été possible grâce à l'existence de cette communauté linguistique des élites européennes, slaves et arabes. Ces élites avaient toutes ou presque leur langue nationale spécifique ; mais elles pouvaient lire les mêmes livres, s'écrire et converser dans une même langue qui était le français.

Le statut du français comme langue internationale pour le monde occidental de la fin du XVII^e^ siècle au milieu du XIX^e^ siècle était le résultat de la combinaison de trois facteurs : la politique militaire et diplomatique de deux autocrates de génie – Louis XIV et Napoléon ; le poids démographique de la France ; un foisonnement culturel se manifestant par des idées politiques nouvelles.

Les armées de Louis XIV et de Napoléon ont été des armées de conquêtes et d'occupation. L'histoire n'a jamais établi de lien automatique entre la langue d'un occupant et son adoption par les peuples occupés. Mais les troupes de Louis XIV et de ses successeurs avaient au-dessus d'elles l'image de Versailles, et les armées de Napoléon consacraient par les armes la suprématie des idées exprimées pendant les cinquante années qui les avaient précédées.

Le remplacement du français par l'anglais s'est fait progressivement, grâce à la combinaison d'événements exceptionnels. L'anglais est devenu la principale langue de communication dans le monde occidental parce que la puissance économique et militaire des États-Unis est venue sans décalage prendre le relais de l'Empire britannique. Les mêmes facteurs qui soutenaient le

français deux siècles plus tôt sont apparus en faveur de l'anglais : la puissance militaire, le poids démographique, le poids culturel avec le contrôle des techniques de communications et le dynamisme de la création artistique populaire.

La grandeur puis la décadence du français comme langue internationale peut inciter à s'interroger sur la pérennité de l'anglais comme langue de référence. Les deux siècles prochains ne verront-ils pas son remplacement progressif par l'espagnol, l'arabe ou le mandarin ? L'Amérique du Sud ou la Chine ne deviendront-elles pas les puissances qui conjugueront la force des armées, le poids démographique et la référence culturelle ? Aujourd'hui, le regard de la France sur le monde se veut très large. Un monde pluriel signifie que l'espagnol, l'arabe, le mandarin et le portugais ont un rôle à jouer au même titre que le français. Cette « alliance objective » passe par une concurrence dynamique démontrant que le multilinguisme est un facteur d'épanouissement.

Les conditions d'un renouveau

Dans cet environnement que nous voulons concurrentiel, notre énergie dans le domaine de la promotion du français doit être dépensée autour de la question suivante : puisque le monde entier apprend l'anglais, comment faire pour que le monde entier apprenne également le français ?

D'abord en ne mettant pas les deux langues sur le même niveau. Les systèmes éducatifs dans le monde ne doivent pas avoir à choisir entre le français et l'anglais, l'un étant exclusif de l'autre. S'il y a exclusivité, l'éducateur choisira aujourd'hui l'anglais. Travailler pour le développement de la francophonie suppose, nous l'avons vu, que l'on reconnaisse cette prépondérance de l'anglais comme première langue étrangère et que l'on s'y adapte. Ne pas l'admettre et ne pas s'y adapter équivaut à enfermer le français dans un combat d'arrière-garde perdu d'avance. Inversement, reconnaître la nécessité d'une maîtrise de l'anglais peut avoir un effet immédiat en faveur de la francophonie. Cela a pu être observé dans des microcosmes comme l'île Maurice ou le Vanuatu. Lorsque la guerre

scolaire s'arrête et que le débat quitte le niveau passionnel, les parents anglophones s'aperçoivent qu'il vaut mieux mettre leurs enfants dans une école francophone car ils apprendront le français et l'anglais. Dans une école anglophone, ils n'apprendront que l'anglais et des rudiments inutilisables de français.

L'une des grandes erreurs du débat linguistique a été de lier l'usage de l'anglais à la crainte d'un impérialisme culturel. L'expérience des deux dernières décennies est concluante sur le fait que le débat n'est précisément pas clos. Le monde anglophone est aujourd'hui entraîné dans un mouvement dont on ignore s'il s'agit d'une très grande vitalité culturelle ou d'une désintégration. La mort de l'anglais serait-elle contenue dans sa diffusion mondiale ? Quoi de commun entre le cockney, le texan, l'anglais de la Nouvelle-Angleterre, l'argot des ghettos accédant aujourd'hui au statut de langue véhiculaire dans des écoles californiennes, l'*Indian English*, l'australien de brousse, etc. ? Le français craindrait l'anglais parce que l'anglais véhiculerait la culture anglo-saxonne. Mais comment peut-on appeler anglo-saxonne la culture des banlieues caraïbes ou pakistanaises de Grande-Bretagne ? Le rappeur « afro-américain » de Los Angeles accepte-t-il sans rire d'être qualifié d'« anglo-saxon » ?

Plus l'anglais se répand, plus il doit se diversifier pour répondre à une demande de spécificité culturelle. On veut une langue internationale, mais on veut aussi lier langue et culture spécifique. Ce phénomène d'autocontestation des peuples anglophones relèverait du paradoxe de la tour de Babel : les peuples ont envie d'un moyen de communication leur permettant d'envisager un projet commun. Mais plus le projet avance et plus le besoin d'une identification de chaque sous-groupe par la langue se fait sentir.

Si l'anglais se diversifie en s'adaptant aux exigences des différentes communautés, la machine industrielle des médias s'y conformera. Dans certains films, les scènes en argot sont déjà sous-titrées. Un jour viendra peut-être où la même production hollywoodienne sera produite en plusieurs types d'anglais correspondant à des publics américains socialement et culturellement différents.

Il a longtemps été possible de concevoir un complot culturel anglo-saxon, mais ce danger a disparu. CNN véhicule, comme toute entreprise bien gérée, une culture spécifique. Mais jusqu'à preuve du contraire, la force des médias est de coller à leurs publics et non pas de les précéder. L'un des phénomènes des magazines et des radios depuis quinze ans est la multiplicité des produits spécialisés à faible diffusion. Internet est fabuleux non pas à cause d'un produit vedette, mais parce que l'on y trouve de tout. Le monde anglophone est organisé aujourd'hui autour du leadership politique des États-Unis et ceux-ci paraissent du même coup dominer le reste du monde. Mais rien n'interdit à l'Europe de contester cette exclusivité. Et puisque la langue anglaise n'est pas ou n'est plus l'expression d'une culture particulière, pourquoi l'Europe ne se construirait-elle pas en utilisant l'anglais comme langue véhiculaire officielle ?

Si l'anglais n'est plus le signe d'une uniformité culturelle entre ceux dont il est la langue vernaculaire, cette uniformité existe d'autant moins pour les autres utilisateurs de cette langue. Lorsqu'un scientifique français, un philosophe français ou un diplomate français s'expriment en anglais devant des interlocuteurs non francophones, ils ne se plient pas à une hégémonie culturelle étrangère. Ils témoignent au contraire de la vitalité de leur culture et de son universalité. La technologie française est d'autant plus facilement admirée et utilisée qu'elle est présentée dans la langue comprise par celui qui pourrait s'y intéresser. L'ingénieur technico-commercial chez Matra doit parler anglais. Pourquoi le diplomate, le coopérant technique ou l'homme politique français seraient-ils dégagés des contingences qui touchent leurs camarades d'école entrés dans le secteur privé ? L'influence internationale des Français se développe par la présence physique, qui n'est elle-même justifiée que si elle donne lieu à une communication verbale. Ou bien les Français à l'étranger utilisent l'anglais et peuvent ainsi travailler pour la France. Ou bien ils ne sont que de mauvais touristes[5].

5. Le prétendu lien entre la francophonie et les flux commerciaux n'existe

La pratique généralisée de l'anglais par les francophones est pour eux le seul moyen d'avoir une place dans les débats mondiaux. Mais cette aisance indispensable des Français dans la langue anglaise peut et doit être soutenue par une politique culturelle qui permettra un développement quantitatif de l'usage du français dans le monde. Le monde anglophone occidental connaît une ébullition culturelle qui participe à la fois d'une vitalité extraordinaire et d'une contestation de l'ordre anglo-saxon. Une politique de développement de la francophonie peut être bâtie en tenant compte de ces paramètres.

Les éléments d'une politique

Le premier élément d'une politique de développement de la francophonie est l'intégration de l'anglais par notre enseignement scolaire d'une façon automatique et obligatoire. L'apprentissage de l'anglais n'est pas une option, il est une composante de l'enseignement obligatoire au même titre que l'arithmétique. Lorsque les jeunes Français sauront tous comprendre et s'exprimer en anglais, ils participeront davantage aux échanges internationaux. L'enseignement francophone sera naturellement plus riche, puisqu'il intégrera une ouverture pratique sur le monde. La tâche des éducateurs en faveur de la culture sera facilitée parce que l'enfant sera confronté très tôt à la différence culturelle et, donc, aura besoin de sa propre identité. Il est bon que l'anglais soit déjà enseigné en primaire dans de nombreuses écoles.

D'autre part, si la France souhaite que les autres pays s'intéressent à sa culture jusqu'à vouloir apprendre la langue française, il faut appliquer les règles de marketing : exciter la curiosité et avoir un message à transmettre. Toute personne ou toute organisation voulant exprimer un message culturel devrait être considérée par notre pays comme n'importe quel entrepreneur mettant au point

plus depuis longtemps. Le premier fournisseur étranger du Liban n'est pas la France, qui y joue pourtant un rôle politique et historique important. Ce ne sont pas non plus les États-Unis, qui accueillent une importante communauté d'origine libanaise. Le premier fournisseur du Liban est l'Italie !

un produit exportable. L'artiste et le créateur d'idées doivent être les enfants gâtés de la nation. Cela ne signifie pas que l'État doit davantage subventionner qui que ce soit. Mais cela signifie que le langage des représentants de l'État ainsi que le langage des médias doivent prendre en compte cette reconnaissance du statut particulier de l'artiste et du créateur d'idées dans notre société.

Le troisième élément de notre politique de la francophonie est la poursuite et le développement du soutien aux établissements scolaires français à l'étranger. Il ne s'agit pas seulement de favoriser la pratique du français par les enfants de la bourgeoisie des capitales étrangères. Il s'agit de proposer une éducation de type français – c'est-à-dire, d'une part, une éducation laïque bannissant le prosélytisme religieux et politique et, d'autre part, une éducation exigeante par le système de contrôle des connaissances. S'il existe une priorité financière pour encourager la francophonie, ce sont les écoles, collèges et lycées français à l'étranger qui doivent en bénéficier. Bien entendu, ce système éducatif français à l'étranger doit fournir un excellent enseignement de l'anglais.

Poursuivant la politique actuelle de l'Association des écoles françaises à l'étranger (AEFE), ces centres scolaires français auront un statut d'écoles privées et payantes. La clarté et l'efficacité des choix financiers seront facilitées par l'existence de budgets spécifiques pour l'octroi de bourses. Les parents inscriront leurs enfants dans ces écoles pour qu'ils reçoivent une éducation française fondée sur la mixité, la pluralité philosophique et religieuse, un minimum de diversité sociale grâce au système de bourses, une parfaite justice dans le système de contrôle des connaissances et la délivrance des diplômes, une éducation morale et civique selon les principes de la métropole et, enfin, l'apprentissage de l'histoire de France.

Le quatrième élément d'une politique de la francophonie serait l'introduction dans les programmes de l'enseignement supérieur français d'une initiation à l'ethnographie qui conduirait chaque jeune diplômé français à bénéficier d'une réflexion sur sa propre culture et à disposer d'outils pour la compréhension de cultures

différentes. En suscitant la curiosité intellectuelle des Français pour les autres cultures, on gagnera en retour chez les autres peuples un respect pour les Français. Le français étant une langue étudiée par désir et non par obligation, la francophonie se renforcera sur la base du respect pour la démarche intellectuelle et culturelle des Français vis-à-vis des autres peuples.

Qu'il le veuille ou non, le coopérant est confronté un jour ou l'autre au débat sur le rôle présent et futur du français dans le monde. Même en pleine Afrique francophone, le fait de ne savoir parler que le français suscitera chez les interlocuteurs nationaux un mélange de déception et de suspicion : déception devant l'incapacité de l'assistant technique à faciliter la communication avec d'autres ensembles régionaux (il est rare que pendant ses quelques années en poste à l'étranger un coopérant ne soit pas amené à participer à une discussion avec des experts non francophones), suspicion de ne pas pouvoir et de ne pas vouloir sortir des schémas intellectuels et culturels français.

À titre d'alternative éventuelle à l'anglais et aux autres grandes langues internationales, un intérêt actif pour une langue vernaculaire locale témoignerait de la part du coopérant de sa curiosité pour la culture de ses interlocuteurs et de son ouverture d'esprit. Les administrations de certains pays anglo-saxons encouragent leurs agents diplomatiques et de coopération à apprendre d'une façon intensive et rapide la langue du pays dans lequel ils partent en poste en leur octroyant les congés nécessaires et en leur finançant des formations. Peut-être une telle habitude pourrait entrer dans nos propres mœurs administratives.

Le coopérant et la politique

Le coopérant, quelle que soit sa responsabilité professionnelle, est concerné par la politique menée par son pays d'accueil. Sa présence elle-même est le résultat d'une démarche politique : un pays indépendant et souverain, libre d'établir des relations

amicales avec tout autre pays, a décidé de solliciter les autorités françaises pour obtenir la mise à disposition de techniciens français. Cet État aurait pu s'adresser à une organisation multilatérale, à un autre pays européen, au Canada ou aux États-Unis. Pour une raison qui lui est propre, il a décidé de s'adresser à la France. Il sait pourtant qu'il n'est pas anodin de confier ses enfants à un enseignant étranger, ses malades à un médecin étranger, l'étude de ses dossiers à un technicien étranger, etc. Il faut un certain courage pour qu'un responsable politique – qui est souvent né dans un environnement encore colonial – décide de demander à un pays tiers de pallier le manque de qualification des ressources humaines nationales.

Le risque politique inévitable

Puisque sa présence résulte d'une démarche diplomatique, le coopérant subit toutes les conséquences – positives et négatives – des changements dans la relation bilatérale entre la France et le pays partenaire. Ceux-ci peuvent se traduire très futilement dans la façon dont le coopérant est traité chez les commerçants ou dans l'attitude de ses collègues de l'administration locale. Compte tenu de l'influence de la télévision sur les comportements et du contrôle relativement généralisé des médias par les autorités gouvernementales, aucun coopérant, quel que soit son lieu d'affectation et de vie, n'est totalement immunisé contre le risque politique.

La politique française dans le monde favorise traditionnellement le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et refuse l'alignement ou le non-alignement systématiques. Il est rare qu'elle fasse l'objet d'une réaction d'hostilité rejaillissant sur les coopérants et les citoyens français vivant dans un pays tiers. Mais les cas existent – outre les manifestations de xénophobie généralisée – et l'attitude du coopérant doit alors être très claire malgré cette difficulté : il doit rester solidaire de son pays. Pour comprendre ce problème, prenons-le à l'envers en envisageant les cas d'euphorie diplomatique.

Une visite du président de la République française ou du Premier ministre, surtout si elle est l'occasion de déclarations ou de gestes lourds de portée populaire, peut créer un climat très favorable. La France est alors perçue comme le pays mythique des droits de l'homme et de la défense des minorités, dont les citoyens – surtout s'ils sont diplomates ou coopérants – sont les représentants. Pourtant, le coopérant se doit, en de telles circonstances, d'adopter une attitude mesurée, dans sa vie professionnelle comme dans ses relations avec les nationaux et les résidents locaux originaires de pays tiers. Il ne s'agit pas de s'empêcher de participer à la joie générale, mais il convient de se protéger de tout triomphalisme pouvant être interprété – même à tort – comme l'arrogance de l'étranger croyant tenir « le haut du pavé ».

La même attitude, inversée, devra prévaloir en cas de refroidissement diplomatique. Si des émeutes éclatent, si un incident diplomatique entre la France et le pays partenaire conduit les responsables politiques locaux à montrer par des gestes symboliques (annulation de contrats d'entreprises, annulation de visites, déclarations inamicales à la presse, etc.) leur mauvaise humeur, le coopérant se doit de rester un lien. Aussi longtemps qu'il ne reçoit pas de contre-ordre inverse de l'ambassade ou de l'organisation qui l'emploie, il continuera son travail en s'attachant à ne pas commenter publiquement (et en privé avec prudence !) des événements dont il n'est pas directement partie prenante. Son objectif n'est pas de faire la preuve qu'il est indispensable – il s'agirait d'un jeu idiot dont on sort souvent perdant –, mais de démontrer sans relâche que la coopération française n'a pas pour objet premier de privilégier la diplomatie française, mais d'aider les peuples partenaires à résoudre leurs difficultés. La coopération servira la diplomatie si elle est faite avec le double souci de l'humilité et du professionnalisme et non gérée comme une arme permettant un chantage au développement.

Une crise sérieuse entre la France et le pays partenaire peut conduire au départ forcé du coopérant. Celui-ci se rappellera alors ce que savent le diplomate et le politicien professionnels : les

brouilles éclatent, se résolvent, puis s'oublient. Tout mouvement d'humeur individuel, lorsque la raison d'État est en cause, ne fait de tort qu'à celui qui l'exprime, pas à celui qui le subit. Le métier de la coopération suppose un certain fatalisme vis-à-vis de la raison d'État : celle-ci vous a conduit dans un pays, mais peut tout aussi bien vous en faire partir. Il existe d'ailleurs dans l'administration française une tradition de solidarité dans de tels cas. C'est au coopérant de convaincre son environnement que nul n'est indispensable et de remercier ses correspondants nationaux pour l'expérience humaine et professionnelle qu'il a pu vivre – même si elle se termine prématurément.

Les occasions d'interpellation du coopérant par un responsable politique dans le cours d'une mission de coopération sont nombreuses. Le coopérant français est porteur d'un message : la France apporte des moyens de développement à des pays qui lui en font la demande quand ils contribuent à une bonne gouvernance. La présence du coopérant n'est donc pas neutre et, à ce titre, peut être considérée comme provocatrice.

La bonne gouvernance a été définie plus haut comme l'intégration d'une démarche écologique dans une politique de développement. *A contrario*, une mauvaise gouvernance se manifestera par l'exploitation excessive de ressources naturelles, par une urbanisation sans règles et sans planification, par le financement de dépenses courantes grâce à des emprunts à long terme, par l'embauche trop lourde ou/et sans transparence d'agents de la fonction publique, par des investissements de prestige, etc.

La bonne gouvernance suppose que l'éducation scolaire encourage l'ambition individuelle en même temps que le devoir de solidarité, que le métier de politicien ne soit pas le plus valorisant, mais que l'agriculteur, le créateur d'entreprise et l'artiste se partagent la reconnaissance sociale, que le détournement de bien public soit systématiquement jugé comme un crime et puni comme tel. C'est d'abord un état d'esprit. L'éthique sociale devrait être telle que le report de la charge du développement d'aujourd'hui sur les

générations futures soit considéré comme une faute ridicule. En termes d'administration publique, la bonne gouvernance suppose, pour nous Français, trois qualités : efficacité dans l'application des règlements, respect pour chaque citoyen et coût budgétaire transparent.

Les sociétés occidentales ont géré sur deux siècles leur transformation en sociétés industrielles, puis en sociétés de services qualifiés. Elles sont donc bien placées pour connaître les conditions et les risques du développement économique. La relation avec l'ancien monde colonisé est difficile parce que la responsabilité des distorsions coloniales et la constatation de vrais gâchis dans les décennies qui ont suivi les indépendances s'ajoutent à la différence d'expérience historique.

Le coopérant est porteur de toutes les contradictions. Il est le descendant du paysan français transformé en mineur puis en informaticien. Il est le successeur du militaire colonial chargé de réprimer une révolte et du missionnaire/médecin prêt au sacrifice de sa vie par solidarité universelle. Il est le grand frère que l'on appelle à l'aide après avoir essayé de se débrouiller seul. Il est le spécialiste rémunéré par autrui. Il est celui que l'on aimerait voir échouer pour démontrer qu'il n'y a pas d'inégalité de compétences. Il est celui qui a été recruté pour son savoir-faire et non pour ses liens familiaux. On attend de lui une contribution en faveur de la bonne gouvernance, mais on le surveille pour savoir s'il va tomber dans le piège de l'immixtion ou de la condescendance.

Aider sans entrer dans des considérations politiques

Car l'immixtion guette le coopérant motivé et enthousiaste, tout comme la condescendance peut gagner le coopérant techniquement compétent et respectueux de sa science. Dans les deux cas, les rapports avec l'environnement professionnel risquent de se dégrader. Que faire pour que l'enthousiasme, la compétence, le respect de la démarche scientifique, la sincère volonté d'aider à satisfaire aussi bien que possible les priorités d'aujourd'hui tout en

contribuant à un avenir meilleur ne conduisent pas à l'accusation de « vouloir faire de la politique » ?

Cette question n'est pas théorique. Plusieurs circonstances peuvent provoquer une implication involontaire du coopérant dans les arcanes du politique – arcanes imprévisibles et incontrôlables pour un amateur, étranger de surcroît. Quelle conduite adopter alors en cas de changement pour motif politique de la personne représentant son autorité de tutelle ? Le malaise est inévitable s'il existait une relation de confiance ou même d'amitié avec le prédécesseur. Le changement de direction, même si le nouveau n'a pour seul défaut apparent que d'être différent du précédent, est alors source d'inconfort qui n'aura d'égal que celui ressenti par le nouveau responsable à l'égard de techniciens étrangers normalement irréprochables, mais suspects de collusion avec l'équipe précédente.

Que faire encore si, pour une raison connue ou obscure, le coopérant placé auprès d'un correspondant local ou sous la responsabilité hiérarchique d'un responsable local est rejeté par celui-ci ? Les affinités ou les inimitiés comprennent une part d'alchimie difficile à expliquer. Malgré sa bonne volonté, malgré les conseils et les interventions de l'ambassade, le coopérant peut être amené à constater qu'il ne communique pas avec son correspondant et que celui-ci a, en permanence, une attitude jugée hostile.

Inversement, le coopérant peut, pour des raisons précises ou par simple incompatibilité des caractères, ne pas éprouver de respect pour son homologue ou son supérieur hiérarchique local. Pendant plusieurs mois, il s'efforce de contrôler ses sentiments, mais son manque de considération finit par être plus fort que sa volonté d'adaptation. Doit-il adopter un profil aussi bas que possible en attendant la fin contractuelle de son séjour ? Doit-il provoquer une mutation administrative (de son correspondant ou de lui-même) ? Doit-il en parler ou doit-il se taire ?

Au-delà des sentiments pour les personnes, le coopérant peut aussi sombrer dans un sentiment d'inutilité – sentiment renforcé par ce qu'il perçoit comme une absence du sens de l'État chez ses

partenaires locaux. Il est, par définition, une personne en poste pour un temps limité et a donc une notion forte du temps qui passe. Cette situation de CDD alliée à la culture européenne fortement influencée par la perception du temps qui passe fait que le coopérant sait combien est importante pour le développement une mémoire collective qui intègre les leçons de la vie politique. S'il ne trouve pas chez ses interlocuteurs une réflexion sur les notions de progrès ou de marasme au regard du bien commun ; s'il a le sentiment que le goût du pouvoir, légitime chez tout militant politique, ne cache qu'un arrivisme personnel sans projet de société ; s'il considère que l'assistance étrangère n'est tolérée que par inertie ou par intérêt ; s'il observe que les besoins les plus fondamentaux de la population – un système de santé pour les enfants, des équipements de base pour les écoles, la sécurité du citoyen – ne sont pas pris en compte par des responsables politiques au train de vie injustifié, alors la question de fond se pose : faut-il rester ou partir ? Faut-il dénoncer ou bien espérer en silence ?

La politique fait partie de l'environnement du coopérant. Beaucoup de ceux qui échouent dans leur mission « tombent » après avoir été emportés dans une ambiance politique incontrôlable. Le politique n'est pas supposé être le domaine du coopérant alors qu'il y est systématiquement confronté.

Une formation idoine avant les départs en mission peut permettre de faciliter le rapport du coopérant au politique. Les missions de coopération, les permanents des associations, les « anciens » dans le pays méritent d'être interrogés et écoutés. Mais c'est essentiellement par lui-même que le coopérant est appelé à découvrir les règles qui lui permettront d'être efficace, lucide et prudent.

L'importance de l'ardeur au travail

Il n'est pas toujours possible pour l'administration française de soumettre à l'administration partenaire plusieurs dossiers de candidatures individuelles. Il est encore plus exceptionnel que le candidat retenu puisse rencontrer ses futurs patrons avant son départ définitif en mission. L'acte de confiance posé par le pays

demandeur est donc important et les organismes de coopération se doivent d'envoyer des personnes compétentes et sérieuses.

Celui ou celle qui considère la coopération comme un temps d'inactivité professionnelle et qui ne manifeste pas une conscience professionnelle ni le respect des temps de travail déconsidère plus que lui-même ou elle-même. Ce coopérant fera passer l'organisation qui l'a envoyé comme indigne de la confiance placée en elle par le pays partenaire. Une véritable ardeur au travail est la condition première, mais non suffisante, pour que le coopérant soit accepté par l'environnement étranger qui l'accueille. Elle est absolument nécessaire pour que les inévitables difficultés mineures apparaissant lors d'une cohabitation professionnelle de plusieurs mois ou de plusieurs années ne se transforment pas en de véritables problèmes. Cela est d'autant plus vrai si le coopérant est jeune – ce qui, dans de nombreux pays, est un handicap pour celui qui a vocation à donner des conseils ou du moins à être une référence : la quantité de travail qu'il fournira permettra de faire contrepoids à son manque d'expérience. Les pays bénéficiaires de la coopération technique française ont souvent, malgré leur mauvaise situation économique, des cadres locaux ayant reçu une formation supérieure. Ceux-ci, surtout s'ils sont fonctionnaires, ont un niveau de vie nettement inférieur à celui de leurs collègues occidentaux. Chacun réalise que les conditions locales ne sont pas comparables et que la différence de niveau de vie est inéluctable. Il est préférable de ne pas souligner par un laxisme professionnel la différence des conditions matérielles entre le jeune coopérant européen et le cadre national expérimenté.

Parler à tous

Toute société possède des règles de comportement qui peuvent parfois réduire la fluidité des relations sociales. Les classes sociales, la langue, des conflits ethniques, les engagements politiques, le niveau d'éducation, les responsabilités professionnelles sont souvent autant de prétextes rendant plus ou moins difficile la communication entre individus. Le coopérant transplanté dans une

nouvelle société est rapidement confronté à ces clivages. S'il est d'une nature conformiste, il aura tendance à ne fréquenter que des personnes de son milieu, ce qui peut finir par avoir une incidence sur sa vie professionnelle.

Le regard porté sur un étranger crédité d'une expertise particulière, sans avoir fait ses preuves dans le pays, peut vite devenir critique. Les correspondants du pays partenaire jugeront d'abord le coopérant sur ses compétences professionnelles et sur sa sociabilité. Avec le temps, les critères d'évaluation s'affinent, mais la tendance critique demeure. Elle permet de se convaincre que le technicien étranger – enseignant, conseiller technique, gestionnaire, etc. – n'est pas parfait et donc ne met pas en cause la société locale. Si les qualités professionnelles du coopérant ne sont pas convaincantes, un manque de sociabilité fera rapidement « déborder le vase » et entraînera son rejet. Si les capacités professionnelles sont, au contraire, évidentes, une faille dans la capacité à communiquer avec toutes les catégories de la population réduira néanmoins le coopérant à n'être qu'un mercenaire de passage.

La solidarité nationale joue systématiquement contre l'étranger. En conséquence, une apparente bonne relation avec son homologue local ne fera pas pardonner un vide relationnel en dehors du cadre de la mission professionnelle. Le chauffeur, la secrétaire, l'agent d'entretien, le collaborateur sans technicité, les collègues nationaux sont des personnes qui parlent entre elles et feront connaître leur opinion sur le coopérant français au responsable local auprès duquel il a été placé. Si, dans la vie quotidienne, la communication entre le coopérant et ces personnes « sans intérêt » est considérée par les nationaux comme imprégnée de préjugés chez le Français, alors les préjugés sur le Français seront déterminants.

Des coopérants qui se contentent de vivre entre eux ne font évidemment de mal à personne, sauf à eux-mêmes car ils se conduisent comme des travailleurs immigrés.

Le devoir de réserve

Un coopérant n'est pas supposé rester indifférent à tous les sujets touchant la vie politique du pays dans lequel il travaille. Mais en tant qu'agent d'une organisation étrangère, il doit respecter le traditionnel devoir de réserve en s'exprimant avec retenue.

La tentation est grande de s'accorder, à l'étranger, des libertés de propos et une rapidité de jugement que l'on ne s'autoriserait pas en France. Parce que l'on est professionnellement sans véritable hiérarchie disciplinaire. Parce que le statut d'expert suppose que l'on s'exprime. Parce que le coopérant sans longue pratique considère la différence des mœurs politiques entre son pays d'accueil et la France comme une différence de niveau culturel. Parce que le travail du coopérant le conduit souvent à avoir une relation personnelle plus étroite que le diplomate avec des fonctionnaires ou des militants politiques du pays partenaires. Parce que des années de présence ont conduit à se passionner pour le sort du pays dans lequel on travaille. Toutes ces raisons se conjuguent parfois pour conduire le coopérant à exprimer des jugements critiques et partisans sur des responsables politiques locaux. Les dangers de dérapage sont alors importants.

Le coopérant envoyé dans une administration étrangère est choisi et mis à disposition par l'administration française : il serait donc un comble qu'il favorise les divisions internes du pays partenaire ! L'idée qu'un coopérant envoyé directement ou indirectement par l'administration française milite en faveur d'une cause politique locale est contraire au principe même de la coopération.

Le bavardage politique est, de plus, imprudent. Alors que le coopérant n'est, en France, qu'un citoyen parmi des millions d'autres, son statut d'étranger et d'expert relevant directement ou indirectement d'une organisation française fait que ses opinions seront naturellement retenues et souvent reportées par ses interlocuteurs locaux. Pour se gausser de l'attitude d'un étranger ne comprenant rien aux mentalités locales ou pour se vanter du

soutien d'un expert étranger, le bouche-à-oreille fera vite circuler les remarques d'un coopérant sur un homme ou un programme politiques.

Il n'est pas toujours possible de se réfugier dans le silence. Mais il est souvent judicieux d'être, dans une conversation sur la politique locale, celui qui défendra l'absent esquinté. Si les interlocuteurs du moment connaissent le sérieux professionnel et le rationalisme du coopérant, ils seront impressionnés par le respect manifesté par l'« ami étranger » pour un homme politique national. Ce respect ne signifie pas soutien des idées, mais reconnaissance du droit d'expression et prise en compte des qualités existant chez beaucoup de militants. Défendre un homme politique critiquable peut être un rappel de nos principes démocratiques et la manifestation d'un respect pour la classe politique du pays hôte – et donc pour toute la nation.

Défendre le sens de l'intérêt public

Malgré le devoir de réserve allié à un impératif de prudence, un coopérant ne doit pas être incolore ! Il ne peut lui être demandé de manifester de l'empathie pour un responsable local travaillant exclusivement pour lui-même, sans ambition pour sa communauté.

Le coopérant est le prêt d'un État ou d'une ONG à un autre État ou à une autre structure. Quel que soit son domaine d'expertise, un organisme français finance directement ou indirectement sa mission pour qu'il participe au renforcement d'un autre État en vue de permettre à celui-ci d'améliorer le bien-être de la population. Malgré le risque et malgré la tentation, il ne doit pas y avoir d'ambiguïté sur le contexte culturel dans lequel s'inscrit le travail du coopérant.

Pour un Français, la notion d'État est forte et concrète. De même qu'une société commerciale acquiert une personnalité juridique distincte de ses actionnaires, l'État est l'entité indissoluble dont chaque citoyen est actionnaire. Cet actionnariat exclut tout pouvoir d'appropriation – qu'il s'applique à soi-même ou à une

fraction, si grande soit-elle, des actionnaires/citoyens. En qualité d'entité indépendante, l'État a des représentants supposés capables de s'exprimer, d'instruire, d'agir, de juger non plus en tant que citoyens, mais en tant que porte-parole d'un tout indivisible. Le représentant de l'État qui oublie le tout pour ne représenter qu'une partie ne travaille plus dans le cadre de sa mission publique.

Le coopérant envoyé par une administration française n'a pas reçu de mandat de représentation de l'État français – à la différence du diplomate. Le fonctionnaire non diplomate en mission de coopération témoignera de la richesse du concept d'État lorsque celui-ci est au service de l'ensemble de la communauté nationale. Le coopérant travaillant dans la fonction publique militera – dans les limites de son statut d'étranger – pour la reconnaissance de la notion d'État par le pays dans lequel il séjourne. La défense du concept d'État et de ses implications est probablement la seule opinion politique entrant dans le cadre d'une mission de coopération.

Le respect pour l'État se distingue du nationalisme en ce sens que le premier fait référence à cette entité partant des individus mais n'existant que comme communauté, alors que le nationalisme fait référence *a contrario* à ceux – individus ou groupes – qui ne font pas partie de la communauté. Le concept d'État relève de l'immanence, celui de nationalisme relève de l'exclusion. Il est difficile de vivre un double nationalisme, il est moins contradictoire de respecter la cohabitation des États et de travailler au développement de leurs relations. Le coopérant français n'a pas vocation à devenir un militant nationaliste de son pays d'accueil. Il a vocation à témoigner du service de l'État en France et du service de l'État auprès duquel il travaille. Les conflits d'intérêts posent des problèmes techniques dont nous avons parlé et pour lesquels des solutions existent. Mais il n'existe pas *a priori* de conflit de principe dans le fait de travailler pour deux États.

L'homologue local d'un coopérant peut manquer de sens du devoir à l'égard de son État. La critique – impérativement respectueuse dans les formes – est justifiée dans le principe, d'autant

que la coopération française se donne comme objectif la promotion de la bonne gouvernance. Sanctionner une opération de coopération technique ne permettant pas un renforcement de l'État partenaire est une obligation au regard aussi bien des principes que de l'efficacité financière de nos programmes d'assistance technique. Le coopérant ne peut se taire. La difficulté est évidemment de savoir manifester de façon constructive cette critique. Partager ses doutes avec des responsables de l'ambassade est alors une précaution judicieuse. Outre que le diplomate ou le gestionnaire de la coopération peuvent émettre des remarques utiles, les informer du manque d'efficacité d'un projet de coopération est un devoir pour l'assistant technique.

De plus, la force de l'exemple ne doit pas être sous-estimée. L'attitude du coopérant peut interpeller et influencer positivement l'homologue local peu sensible à l'intérêt public. Les possibilités d'exprimer le sens de l'État apparaissent régulièrement. Elles permettent à l'expert étranger de faire une démonstration de la primauté du service de l'État sur l'intérêt personnel. Il ne s'agit pas de se donner le ridicule d'un nationalisme d'adoption. La question est simplement un problème d'ordre des valeurs : pour un agent du service public, qu'il soit fonctionnaire ou bien salarié d'une entreprise privée ayant reçu la concession d'un service public, l'intérêt communautaire est le seul critère de jugement définitif.

Accepter le malaise en cas de changement politique

La demande d'assistance technique ayant conduit à la présence du coopérant peut avoir été faite par une organisation étrangère sous le patronage d'une autorité politique. Lorsqu'il arrive en poste, le coopérant s'imprègne d'au moins trois types de paramètres relatifs à sa mission professionnelle, à la population du pays ou au climat politique. S'il est placé dans une administration où il s'épanouit, cela sous-entend généralement qu'il est à l'aise avec l'environnement politique. Il ne s'agit pas d'un accord avec un programme ou des pratiques de gouvernement, mais simplement

d'une relation agréable et confiante avec les responsables politiques en place.

Lorsqu'une campagne électorale est en cours, la situation peut se révéler plus ambiguë. L'équipe politique en place cherche naturellement le soutien des structures administratives. Les coopérants étant les symboles de puissances étrangères, il serait flatteur de les croire favorables à une reconduction du gouvernement en place. Le contexte favorise les vœux de continuité des habitudes relationnelles établies. De son côté, le coopérant peut penser qu'il se verrait bien poursuivre sa mission avec une équipe gouvernementale qui n'est probablement pas parfaite, mais a le mérite d'être connue.

Un changement de responsable politique par suite d'un changement d'équipe gouvernementale peut donc être la source d'un traumatisme. Les nouveaux responsables peuvent être eux-mêmes mal à l'aise avec les coopérants en place. Ceux-ci sont vus comme des étrangers supposés être au service du pays, mais néanmoins recrutés par l'ancien gouvernement, hors des circuits de la fonction publique locale.

Il est de tradition, lorsqu'une nouvelle équipe politique s'installe aux commandes, que les ambassadeurs sollicitent une audience protocolaire auprès des nouveaux ministres. Dans les pays de coopération, notre ambassadeur en profite pour évoquer les actions en cours avec le département ministériel concerné. Il propose au nouveau responsable l'occasion d'exprimer, s'il le souhaite, quelques idées fortes sur le fonctionnement de l'assistance française. Cet entretien est évidemment important pour estimer les chances, aussi bien du personnel de l'ambassade que des coopérants, d'installer des relations professionnelles sérieuses avec le nouveau gouvernement.

Lorsque sa fonction le rend proche d'une personnalité ou d'un ministre mis en place à l'occasion d'une alternance politique, le coopérant peut de manière informelle remettre sa position en jeu. Discrètement mais clairement, il offre à sa nouvelle tutelle politique la possibilité de renégocier les objectifs de sa mission. Le

terme annuel de la plupart des missions de coopération, au-delà de la période initiale de deux ans, rend l'échéance contractuelle suffisamment proche pour éviter, en principe, qu'un nouveau responsable ne demande le remplacement d'un coopérant avant la fin de son contrat. Mais les nouvelles autorités peuvent souhaiter que des modifications soient immédiatement apportées aux termes de références des coopérants techniques laissés à leur disposition.

Un changement de gouvernement exprime un changement de priorités politiques – ce qui implique naturellement un nouvel ordre de priorités techniques pour les responsables administratifs. Pour éviter qu'aux yeux d'un ministre les experts et techniciens étrangers n'apparaissent comme moins respectueux des décisions gouvernementales que les fonctionnaires nationaux, il est bon de faire savoir, dès la formation du gouvernement, que les coopérants français sont en attente des nouvelles orientations devant encadrer leurs missions.

Cela étant, un certain délai est généralement nécessaire pour que les relations personnelles deviennent confiantes. Un malaise peut exister pendant les premiers mois de la nouvelle cohabitation et doit être accepté comme l'expression de l'attente du coopérant d'instructions nouvelles ou confirmées. Il est également la manifestation du respect dû par les collaborateurs techniques à un nouveau responsable ayant besoin de temps pour prendre connaissance des dossiers.

Train de vie et activités parallèles

Un coopérant n'est pas un missionnaire ni un ascète. C'est un professionnel à double compétence : dans un domaine technique et dans la communication, avec un environnement culturellement différent de son environnement d'origine. Ce besoin de double compétence fait que les bons coopérants ne sont pas excessivement nombreux… La coopération est un domaine dans lequel les salaires sont souvent d'un bon niveau et permettent un style de vie qui, sans être luxueux, est souvent supérieur à celui des fonctionnaires locaux avec lesquels le coopérant est appelé à

travailler. Pour le coopérant, cela n'est ni anormal ni désagréable. Mais cette situation requiert de savoir gérer cet écart de façon à ce qu'il ne devienne pas un problème.

Le salaire exact de l'expert étranger n'est pas connu de ses collègues locaux. Mais ils savent faire la différence entre celui qui reçoit un salaire d'« expatrié » et celui qui reçoit simplement l'indemnité d'un volontaire donnant son temps et son expertise sans contrepartie financière. Dans le premier cas, la solution consistant à vivre dans une simplicité exagérée n'a guère de chance d'entraîner de vives sympathies : cela serait considéré comme l'attitude d'un travailleur immigré économisant aux dépens de l'économie locale. Dans le cas du volontaire recevant une simple indemnité, une attitude sacrificielle ne serait pas comprise puisque ce qui est sacrifice pour le Français correspond le plus souvent à une situation normale pour le fonctionnaire local. Le rapport avec l'argent doit être naturel, c'est-à-dire discret en parole et sans manifestation de contraintes dans les comportements.

Cela étant, le coopérant sera souvent considéré, à la ville ou dans le village où il vit, comme un privilégié. Cette situation pose un problème de communication. Le Français coopérant est supposé riche parce qu'il est français et parce qu'il a des compétences techniques qui expliquent pourquoi son pays est riche. Aux yeux d'une partie de la population du pays hôte, il est « normal » que le coopérant puisse avoir une vie sociale réservée aux nantis et à ceux qui ne seront jamais atteints par les drames nationaux. Tout en étant *a priori* sympathique, le coopérant ne peut être tout à fait un ami. Il est d'une classe privilégiée à la fois par son niveau de vie, par sa connaissance du monde et par son indépendance administrative et politique à l'égard du pays hôte. Qu'il y ait une famine, un cyclone qui détruise sa maison ou même une fin de mission prématurée, le coopérant fait partie, aux yeux des nationaux qu'il fréquente, des privilégiés de la vie. Un État providence l'a envoyé là sans que l'on connaisse son passé. Ce même protecteur étranger le rémunère en attendant de lui proposer un autre poste. Le rêve !

Ce regard des nationaux sur le coopérant ne crée pas nécessairement de difficultés. Mais il peut susciter des sentiments dangereux en cas de tensions. Quelques précautions sont à prendre, au-delà du naturel évoqué ci-dessus. Il est souvent utile de faire comprendre (avec discrétion et humilité !) à son environnement professionnel local que l'on est conscient des privilèges liés au statut de la coopération. Ce statut est, certes, le résultat de la chance, mais également de beaucoup de travail… L'expression d'une certaine générosité, par du temps donné, ne pourra que renforcer la démonstration.

La corruption : sujet tabou ?

Il est rare qu'un coopérant en mission n'entende pas parler de problèmes de corruption. Il peut lui arriver d'être directement témoin de la rémunération de fonctionnaires ou d'hommes politiques par des agents économiques. Un coopérant peut également être sollicité, contre promesse de rémunération, pour orienter une décision ou pour servir d'intermédiaire auprès d'un responsable local.

Dans ce dernier cas – lorsque le coopérant est au contact direct du phénomène de corruption –, l'attitude à avoir est simple : le refus doit être tout à la fois clair et discret. Le scandale ou les cris d'orfraie, de même qu'une attitude ambiguë fondée sur l'absence de réponse, n'apportent rien de positif. Que le coopérant se considère comme un juste outragé ou bien qu'il soit impressionné par sa propre importance, ces deux attitudes ne peuvent que nuire à la continuité de sa tâche. En revanche, le refus courtois, immédiat et sans commentaire renforcera la stature professionnelle et morale de l'assistant technique. L'interlocuteur doit avoir la double conviction qu'il est inutile de revenir à la charge et que l'épisode ne sera jamais abordé par le coopérant. Celui-ci doit effectivement assurer une discrétion totale, même à l'égard de ses supérieurs.

L'attitude à l'égard de la corruption est plus difficile à définir lorsque l'on parle des autres. Que la corruption soit un fait courant de la vie politique locale ou qu'elle concerne tel responsable

administratif ou politique, elle devient un sujet de conversation. Tout le monde, coopérants compris, est invité à s'exprimer sur le sujet. Quel doit être le discours du technicien français envoyé pour promouvoir la bonne gouvernance ?

Notre point de vue est en faveur, là aussi, de la discrétion. Le responsable local ne sera pas impressionné par les déclarations enflammées d'un étranger. Il sera plus sensible au discours clair et ferme sur l'éthique de l'homme politique et du fonctionnaire si le coopérant reste un ami discret connaissant la faiblesse de chacun.

Au-delà du comportement individuel, le cadre constitutionnel et la jurisprudence ont évidemment un rôle à jouer au regard de la corruption. Dans la théorie du développement, un État démocratique et responsable serait une entité offrant la possibilité, à l'intérieur de frontières nationales :

– pour le peuple, de choisir des représentants qui décideront des règles ;

– pour les chefs politiques, de respecter ces règles en s'appuyant sur une administration compétente et honnête, tout en obtenant la durée pour la réalisation de leur tâche ;

– pour le juge, de veiller sans entrave au fonctionnement des règles.

Lorsque ces conditions sont réunies, la corruption peut encore fleurir. Mais elle est combattue et freinée. Le coopérant, prêt d'un pays à un autre pays, est supposé être un facteur de renforcement de ce type d'État démocratique et responsable.

Le coopérant ne doit pas être effrayé par la politique. Qu'il le veuille ou non, il y baigne. Les règles comportementales pour éviter d'en être victime sont relativement strictes et précises. Bien intégrées, celles-ci permettent une amplification du rôle bénéfique joué par le technicien étranger.

7.
La coopération de demain

La tentation du désespoir africain

Si le développement est d'abord affaire de comportement, cela revient-il à dire que l'absence de développement économique résulte d'un refus ? Qu'est-ce qui fait qu'un pays comme le Vietnam, qui pourrait sans difficulté faire reconnaître que sa pauvreté actuelle est d'abord la conséquence d'interventions extérieures sur son territoire, s'est lancé dans une transformation profonde et rapide de son économie, tout en maintenant un régime politique officiellement communiste ? À l'inverse, un pays comme Madagascar semble s'ingénier de façon remarquablement efficace à casser toute tentative de décollage économique. Certes, la stabilité ou l'instabilité politiques sont des facteurs influents, mais on a vu que leur rôle n'est pas déterminant : la stabilité peut être du conservatisme, et l'instabilité politique peut ne pas affecter le dynamisme économique. C'est donc quelque chose de plus profond que le fonctionnement de la vie politique qui empêche un pays de décoller économiquement. Serait-ce culturel ? S'il s'agit de culture, la morale doit-elle conduire l'Occidental à l'indifférence de façon à respecter la différence ?

L'explication culturelle est rejetée par la plupart des partenaires et des responsables africains. Pour beaucoup d'entre eux, la cause

du non-développement est généralement à chercher du côté de l'histoire – et en particulier de l'histoire coloniale –, de la défense des intérêts de certains groupes des pays du Nord – notamment les agriculteurs et leurs subventions –, de certaines entreprises occidentales refusant d'investir dans la chaîne de valeur, ou encore de leurs hommes politiques qui seraient soudoyés pour ne pas défendre leurs intérêts nationaux, etc. Mais comment se fait-il que ce rejet de la faute sur l'autre ne fasse pas partie du discours asiatique alors que leur histoire aux XIX^e^ et XX^e^ siècles a été au moins aussi dramatique que l'histoire africaine ? Même si certaines de ces causes externes freinant le développement sont vraies, comment expliquer que de nombreux pays africains n'aient pas réussi à les dépasser ?

Dans tous les pays, des entrepreneurs formés localement ou à l'étranger ont créé des entreprises performantes. La hausse des prix des matières premières et les nouvelles technologies permettant des créations de valeurs importantes sans mises de fonds initiales conséquentes ont été, depuis le milieu des années 1990, source de changements impressionnants dans le secteur privé de pays autrefois totalement dépendants des investissements publics. La capacité de créer et de développer des entreprises, qu'il s'agisse d'un modeste réseau de collecte de produits vivriers ou d'une entreprise de télécommunications, peut être constatée partout. Dans la plupart des pays du monde sauf en Afrique, la capacité du politique à détruire un élan économique est considérée comme une possibilité maléfique impardonnable. La Birmanie des généraux et le Cambodge de Pol Pot sont vus comme des contre-exemples par les pays voisins. En revanche, en Afrique, le pouvoir de nuisance du politique peut être justifié pour telle ou telle raison sans que la société civile y trouve à redire. Non seulement les opinions publiques ne se rebellent pas contre un dirigeant incapable d'améliorer les conditions de vie de ses concitoyens, mais elles reprennent sans difficulté sur la place du village les arguments utilisés par le dirigeant pour excuser sa corruption et son inefficacité.

Plus étonnant encore, les populations urbaines comme les populations agricoles, les classes dirigeantes comme le reste de la population sont généralement capables, dans le secret du cercle rapproché, de dire pourquoi leurs dirigeants porteurs d'espérance au moment de leur entrée en fonction se décrédibilisent après quelques années. On évoque alors le pouvoir destructeur de la jalousie devenue le sentiment dominant des politiciens et de leurs conseillers, le pouvoir corrupteur des besoins financiers des épouses multiples, le pouvoir rassembleur du mensonge auquel personne ne croit, mais qui unit dans le rire et la mobilisation militante, etc. Tous ces sujets seraient tabous. L'Occidental qui en parle est au mieux un impérialiste qui ne respecte pas la culture africaine, au pire un colonialiste qui veut imposer ses critères. L'Africain qui veut en parler est, lui, doublement retenu par la honte et par la peur.

Ces comportements peuvent être significatifs de nombreux cas particuliers ; ils ne peuvent en aucun cas être considérés comme une norme subsaharienne. L'Afrique est changeante et multiple. En 2010, les taux de participation de la population aux élections, lorsqu'elles ont été organisées, ont été impressionnants : Éthiopie avec plus de 90 %, Burundi avec plus de 70 %, Guinée avec environ 80 %, Côte d'Ivoire avec plus de 80 %. Ces taux montrent une appétence des populations pour une vie politique normalisée par des élections. Malheureusement, la mauvaise qualité du personnel politique conduit de nombreuses populations à soutenir des coups d'État : Mauritanie, Niger, Guinée, Madagascar, etc. La déjà longue crise ivoirienne commencée avec le début de la maladie de Houphouët-Boigny est à elle seule la démonstration qu'une absence de leadership peut livrer un pays à l'autodestruction. L'accouchement d'un modèle politique africain favorable au développement – modèle qui intégrerait les institutions et les codes de conduite – reste à venir. L'attachement quasi continental pour le régime présidentiel n'encourage pas à l'optimisme pour le court terme. Malgré les impasses auxquelles ce système conduit de nombreux pays, malgré les appels, à chaque crise locale, pour des gouvernements d'union nationale ou pour des solutions « inclusives », aucun parti

ni aucun responsable n'a eu le courage ni la capacité de s'inspirer de régimes parlementaires. Alors que l'Angleterre a laissé un Parlement et un Premier ministre gouverner l'Inde, le même héritage n'a pas été légué dans les anciennes colonies britanniques africaines – la république de Maurice ne pouvant être considérée comme un pays africain. Du côté de l'Afrique francophone, la décision courageuse et solitaire de De Gaulle de court-circuiter les indécisions de la IVe République à l'égard des anciennes colonies a été un facteur valorisant le régime présidentiel. L'héritage institutionnel français est donc clairement présidentiel. Aujourd'hui, un travail de remise en cause des institutions actuelles reste à faire. La France ne diminuerait pas son influence si elle utilisait ses réseaux en Afrique pour favoriser des cercles de réflexion sur ces réformes institutionnelles en y faisant participer des partenaires européens comme l'Allemagne, l'Italie ou la Grande-Bretagne, ou des pays du Commonwealth tels que l'Inde ou la Malaisie. Il y a là un grand chantier pour la coopération institutionnelle.

Quant au bilan de l'aide au développement pour l'Afrique depuis cinquante ans, il a fait l'objet de multiples études, leur diversité étant à elle seule l'expression d'un malaise. Si certaines villes africaines font douter de l'amélioration de la qualité de vie pour les habitants venus des campagnes, d'autres quartiers ou d'autres villes offrent à une nouvelle bourgeoisie et à des employés un environnement dont ils ne voudraient plus se passer. L'aide au développement n'a pas été perdue pour tout le monde. Mais au regard du résultat par rapport à l'objectif, le silence s'installe lorsque l'on réalise qu'une partie importante du monde rural africain vit aujourd'hui comme à l'âge de pierre : pas d'outils manufacturés, absence fréquente de traction animale, pas de formation. L'opinion publique mondiale est tellement habituée à recevoir des images de désolation de l'Afrique que sa capacité d'indignation a disparu. Des centaines de milliards d'euros et des dizaines de milliers de vies consacrés au développement pour en arriver où ? À l'âge de pierre dans les campagnes africaines. Peut-on encore s'intéresser au

développement et vouloir s'engager dans la coopération lorsque ni la colonisation, ni l'aide internationale, ni les efforts d'éducation, ni les partenariats, ni les investissements des entreprises n'ont fait évoluer d'un iota la situation en place depuis vingt siècles dans certaines campagnes africaines ?

Ces constats sont désespérants. Mais l'Afrique est changeante et multiple, tout comme l'Asie ou l'Amérique du Sud. De façon plus caricaturale, peut-être, que sur les autres continents, un dualisme marqué s'y met en place. Parallèlement à des situations de dénuement total, des richesses comparables à celles des pays du Nord prospèrent allègrement. Une bourgeoisie africaine se développe et participe sans difficulté aux paramètres de la mondialisation. Dans ses idées et ses comportements, elle exprime le besoin de compétences techniques pour survivre, la nécessité et le plaisir de la libre circulation des personnes, la valorisation de l'entrepreneur aux dépens du trafiquant, le sens de l'investissement, etc. Sur le plan politique également, une révolution des idées se développe avec l'acceptation progressive d'être le perdant. Avec des retours en arrière, de plus en plus de pays réussissent à convaincre leurs dirigeants de ne pas se considérer comme titulaires d'un CDI. Alors que le chef traditionnel jouit du principe d'éternité dans sa fonction en échange de l'octroi de faveurs parallèlement à l'usage de la peur, le principe de l'alternance et donc de l'usage limité dans le temps du pouvoir commence à être considéré comme la normalité dans un certain nombre de pays. Les progrès sont lents et indépendants du niveau de développement économique, comme le montrent les exemples de la Guinée et de la Côte d'Ivoire fin 2010. Mais ils participent, comme l'émergence et l'enrichissement de certaines classes urbaines, à l'existence de poches de modernisme. En d'autres termes, les conditions d'une dialectique de civilisations s'installent en Afrique, comme elles se sont mises en place en Asie et en Amérique du Sud. Cette dialectique entre une civilisation fondée sur la survie et une civilisation fondée sur la consommation va engendrer des tensions croissantes. Il n'est pas dit que l'avenir de l'Afrique soit un long fleuve tranquille, mais

l'instabilité intrinsèque actuelle interdit de s'installer dans le désespoir. La dualité croissante de l'économie africaine est scandaleuse pour les uns et justifie l'optimisme des autres. Mais une chose certaine est qu'elle est facteur de changement à moyen et long terme.

La tentation de l'éloignement

Si la tentation du désespoir n'a pas de justification, faut-il, dans un rejet magistral de toute forme d'impérialisme économique et culturel, se désintéresser des problématiques de développement des pays ? Puisque le développement économique est essentiellement le résultat d'une démarche culturelle, l'absence de développement économique serait l'expression du refus de ce développement : affirmer autre chose serait méprisant pour des cultures qui ont par ailleurs la capacité de définir une communauté et les règles d'appartenance à cette communauté. Le citoyen du Nord, désireux de contribuer à l'amélioration des conditions de vie de populations installées dans la pauvreté, est confronté à un dilemme : si un interlocuteur du Sud préfère la stabilité au changement – et donc refuse les chances de développement –, faut-il en prendre acte et s'éloigner doucement ou faut-il forcer le changement ?

Refuser à une communauté d'éleveurs du plateau de l'Horombé dans le sud de Madagascar de faire son deuil d'un chef de famille en festoyant sur le troupeau avant de brûler la maison du défunt est certes une réaction sensée sur le plan économique : en détruisant le surplus créé au cours d'une vie de travail, la famille de l'éleveur décédé revient au point zéro. Mais cette coutume est considérée par les Bara comme fondamentale pour la survie sociale de leur communauté. De quel droit une ONG occidentale ou un coopérant technique – même s'ils sont mandatés par le gouvernement malgache – devraient-ils contribuer à détruire cette coutume économiquement absurde mais socialement existentielle ? Pire que de l'ingérence politique, ce serait de l'impérialisme culturel ! Certains pourraient même parler de génocide culturel, tant

il est vrai que la remise en cause de cette façon de vivre les funérailles d'un chef de famille introduirait des inégalités qui pourraient entraîner l'éclatement du groupe et donc sa disparition. Donc, au nom du droit à l'existence de toute communauté culturelle, on devrait accepter le refus du développement économique.

Mais si l'on tolère que la moitié du monde paysan subsaharien vive à l'âge de pierre, c'est le Nord qui se renie ; cette acceptation serait antiécologique et raciste. La base de la démarche écologique est le fait que l'humanité, dans sa diversité, partage une seule et même planète – et que nous en sommes tous responsables. Le devenir des populations paysannes du Sahel concerne donc l'ensemble de l'humanité. Si cette coresponsabilité du développement n'est pas assumée, le pire est à venir, à savoir une décharge sur l'humanitaire. Une prise de distance des populations du Nord à l'égard du développement des populations du Sud entraînerait, en réaction, un renforcement des seules actions humanitaires. Or celles-ci, centrées sur l'urgence, auraient des conséquences dramatiques à long terme si elles étaient isolées du souci du développement. La diffusion de solutions thérapeutiques qui contribuent à l'augmentation de la population sur des terres arides, alors que celle-ci n'a pas les moyens et le savoir-faire pour obtenir de ces terres la nourriture nécessaire à sa survie, peut être considérée comme stupide – voire criminelle. L'humanitaire ne peut être la réponse à l'indifférence du monde vis-à-vis de populations à l'écart du développement.

Lorsque la Malaisie encourage le développement du Sarawak ou du Sabah, elle a besoin de terres et de ressources, ce qui induit la diminution des espaces de forêts primaires. S'ouvre alors un débat de société. Des organisations écologiques peuvent s'émouvoir de cette démarche similaire, toutes proportions gardées, à celle des moines des IX^e^ et X^e^ siècles en France. Mais cette action malaisienne a pour elle d'être volontariste et initie un débat entre intérêts et points de vue différents.

En revanche, lorsque la zone sèche progresse au sud du Sahara, il ne s'agit plus d'un débat de société, mais d'un déséquilibre du

monde à l'égard duquel l'indifférence internationale relève du scandale. Les populations paysannes affectées par la sous-production agricole peuvent en être, directement ou indirectement, coupables ; elles n'en sont pas responsables. Ne rien faire, n'est-ce pas aussi de la non-assistance à personne en danger ?

Lorsque la junte birmane enferme le pays sous une chape et se protège des informations critiques extérieures en organisant du tourisme au compte-gouttes et en affirmant à la jeunesse birmane qu'Internet n'est pas disponible parce qu'un complot international empêche le pays d'avoir les mêmes droits que les autres, lorsque le jeu des sanctions internationales contribue effectivement à l'hermétisme des idées, ce pays ne se donnera pas les moyens de se développer au même rythme que ses voisins[6]. Faut-il laisser faire ?

Fin 2010, en Côte d'Ivoire, la population a montré, à la fois par un taux de participation impressionnant au scrutin présidentiel, mais également par une faible réponse aux mots d'ordre de mobilisation dans les rues, qu'elle était fatiguée d'être prise en otage par une classe politique dévoyée. Lorsque Laurent Gbagbo finit par accepter d'organiser des élections parce qu'il pense gagner, lorsqu'il fait appel à l'ONU pour garantir leur bon déroulement et lorsqu'il remet en cause le résultat en supprimant du décompte les zones trop favorables à son adversaire, faut-il laisser faire ? Lorsque son adversaire déclaré légitimement élu par la communauté internationale encourage au chaos économique et financier, au désespoir de la majorité d'une population excédée par ses responsables politiques, faut-il l'aider dans cette démarche ?

Faut-il accepter le refus du développement ou réagir contre le refus du développement ? La méfiance à l'égard des idéologies nous a-t-elle inoculé le tétanos face aux problèmes de développement :

6. L'efficacité des sanctions internationales pour faire évoluer un régime dictatorial reste à démontrer : la longévité des systèmes en place à l'encontre de la Birmanie, du Zimbabwe, de la Corée du Nord ou de Cuba est aussi impressionnante que la stabilité de leurs régimes.

on ne peut ni agir ni ne pas agir car chacun des deux choix serait politiquement incorrect ?

Une réponse est en train de prendre forme. Elle est dans la suite des événements de ces vingt dernières années. Elle découle de la réorganisation multipolaire du monde. Il n'est pas certain qu'elle préfigure un monde plus pacifique, mais elle offre un nouveau champ d'action à la coopération technique internationale.

Un nouveau monde multipolaire

La chute du mur de Berlin fin 1989 a sonné la fin du monde bipolaire et enivré pendant vingt ans les promoteurs de la dérégulation généralisée et des États-Unis comme gendarmes du monde. L'effondrement du bloc soviétique a servi d'argumentaire pour montrer que seule l'alliance du libéralisme économique, de la masse économique et militaire et de l'ambition politique permettait de vaincre et de dominer. Pendant les années 1990, les États-Unis d'Amérique ont été les seuls à pouvoir revendiquer la victoire sur le bloc de l'Est – ni le Vatican ni l'Allemagne réunifiée ne voulant ou ne pouvant contester cette exclusivité. Et seuls les États-Unis pouvaient se présenter au monde comme les arbitres ultimes des conflits locaux.

Cette situation interpella évidemment les autres acteurs internationaux. Parmi ceux-ci, la Chine se révéla la plus réactive : elle décida de copier le modèle américain fondé sur le libéralisme économique, la masse et l'ambition politique. Jusqu'à présent, cette politique lui réussit bien. L'Europe, compte tenu de sa structure empêchant la formation et l'expression d'une ambition politique, ne pouvait pas faire le même choix. Les principaux pays européens – la France et l'Allemagne, mais également l'Espagne et la Grande-Bretagne – prirent donc une attitude ambivalente : un plus grand engagement en faveur du multilatéralisme et une liberté de ton individuelle sur le plan diplomatique selon les dossiers. On assista à la fois à la montée en puissance de la structure de l'Union et à la cacophonie sur les dossiers yougoslave ou irakien.

L'aide française au développement se voulant désormais moins bilatérale, notre engagement fut plus visible à Bruxelles comme à Washington. Ce fut la fin de « la coop ».

Ces ambiguïtés demeurèrent masquées jusqu'à la crise financière de 2007-2008. La dérégulation étant devenue un système de gouvernance économique et financière, elle conduisit en août 2007 aux États-Unis à la crise dite des « subprimes ». Celle-ci fut précédée quelques mois auparavant par la flambée d'un certain nombre de cours de produits alimentaires qui eut des conséquences dramatiques non seulement dans les pays les plus pauvres, mais également dans plusieurs pays émergents. Au dernier trimestre 2008, la crise financière touchait l'Europe. En quelques mois, les États-Unis avaient perdu leur statut de gendarme économique du monde. Les principaux pays émergents furent moins touchés que l'Occident grâce à leurs réseaux bancaires renforcés et encadrés après les crises sud-américaines et asiatiques des années 1990. Les dirigeants européens – et en particulier français – conclurent de cette situation que les formats traditionnels des membres permanents du Conseil de sécurité et du G7/G8 n'étaient pas les mieux à même de gérer les affaires mondiales. Ce fut la montée en puissance diplomatique et médiatique du G20.

Le G20, en tant que groupe constitué de membres fixes, est une entité artificielle qui ne représente que le réseau des reconnaissances réciproques mondiales à un moment donné. Sa signification est donc plus importante que sa composition forcément imparfaite : les affaires du monde ne peuvent être gérées ni par la démocratie directe qui s'exprimerait par l'Assemblée générale des Nations unies, ni par une oligarchie réduite à quelques grandes puissances. L'idée dominante actuelle est qu'elles doivent être gérées à la fois par ceux qui influencent le monde d'aujourd'hui et par ceux qui vont influencer le monde de demain. Évidemment, s'il est déjà difficile de se mettre d'accord sur la première catégorie, l'exercice est encore plus difficile pour la seconde.

Plusieurs pays ambitionnent de devenir une puissance régionale, ce qui suscite rarement l'adhésion immédiate des voisins.

La présence de l'Indonésie dans le G20 ne soulève aucun enthousiasme chez ses partenaires de l'ASEAN. Au sud des États-Unis, le Mexique, l'Argentine et le Venezuela refusent l'idée d'un leadership brésilien. L'Afrique du Sud vient de devenir membre à part entière du club formé par le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine (les BRIC) ; mais le Nigeria et le Kenya ont tout autant que l'Afrique du Sud l'ambition d'être les leaders de leur région.

Cette néotectonique des nouvelles puissances forme un maillage appelant des alliances inédites. Aujourd'hui, une fois que l'on a diabolisé ou idéalisé les nouveaux électrons libres – Iran, Israël, Venezuela, etc. –, on ne sait plus qui est son ami et qui est son ennemi. Les conflits se succèdent et obligent les pays voisins à prendre des positions qu'ils peuvent regretter ultérieurement (la Jordanie dans la première guerre du Golfe) ou inversement monnayer contre une indulgence nouvelle (la Syrie). En Europe même, l'éclatement de l'unité lors du lancement de la seconde guerre du Golfe est révélateur de cette fluidité des alliances.

Une nouvelle carte du monde est donc en train de se dessiner, avec trois groupes de nations : les riches et/ou puissants, les émergents et les autres.

L'appartenance au premier groupe n'est limitée ni par la taille ni par le revenu par habitant : la Suisse et la Chine en font partie.

Le deuxième groupe se caractérise par le fait que tous ses membres ont une politique étrangère dynamique – héritage, entre autres, de l'importance du commerce international pour la constitution de leur nouvelle puissance. Ce deuxième groupe est, comme nous l'avons vu, encore en formation et fait l'objet de jalousies : pourquoi l'Indonésie plutôt que la Malaisie ou Singapour dans le G20 ? Il fait également l'objet de luttes d'influence pour empêcher un autre d'en faire partie : l'Afrique du Sud utilise le dossier ivoirien pour prendre le contre-pied du Nigeria et empêcher ce pays de devenir la puissance régulatrice de l'Afrique de l'Ouest.

Le troisième groupe est hétérogène et certains de ses membres n'ont pas vocation à y rester : il est difficile d'imaginer le Vietnam

en 2020 dans le rôle du second couteau docile de la Chine ou de l'Indonésie.

Pour stabiliser les relations, la coopération technique va redevenir un instrument important de la diplomatie, comme elle l'était du temps de la guerre froide et des indépendances africaines.

Pour assurer leur position, les nouvelles puissances régionales vont devoir accélérer leur développement économique. Pour cela, elles seront demandeuses de moyens financiers et techniques.

Pour renforcer leur rayonnement, les grandes puissances répondent favorablement à ces demandes et opèrent des transferts de technologies à grande échelle en faveur des nouvelles puissances régionales. C'est ce que, dans la diplomatie française actuelle, on appelle les « partenariats stratégiques ».

Pour alléger la tutelle de la puissance régionale, les pays les plus pauvres vont demander l'assistance directe des grandes puissances.

Pour répondre à cette nouvelle demande dispersée, les grandes puissances, à la fois par économie de moyens et par logique diplomatique avec leurs partenaires stratégiques, vont promouvoir des coopérations tripartites [7].

Dans le cas de la France, cette nouvelle carte du monde se met en place alors que notre politique de coopération se cherche depuis le ministère Godfrain. En quinze ans, nous avons supprimé les cohortes de coopérants techniques et d'enseignants en Afrique, nous avons décidé de participer davantage aux programmes multilatéraux, nous avons aboli la séparation entre les pays du champ et les pays hors champ ; nous sommes revenus en arrière avec une liste de pays « prioritaires » ; nous avons supprimé les aides budgétaires et promu les aides projets ; nous sommes revenus aux aides

7. L'Adetef (ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie) organise à Singapour, avec les autorités singapouriennes, des formations de hauts fonctionnaires des pays francophones de l'ASEAN ou de pays africains. Cette coopération triangulaire a été initiée par l'auteur en 1998 avec le ministère des Finances libanais.

budgétaires par les Programmes de réduction de la pauvreté, etc. Bref, nous avons fait tout et son contraire.

Heureusement pour nous, le monde se redessinait pendant cette même période, donc nos errements peuvent être considérés comme des ajustements. Mais si nous disposons de tous les paramètres pour redéfinir une politique de coopération en Océanie, en Asie, au Maghreb et éventuellement en Amérique du Sud, il reste un dossier sur lequel les paramètres nécessaires sont encore des variables : le dossier subsaharien. À l'image des débats autour du discours de Dakar du président Sarkozy ou autour du cinquantenaire des indépendances, nous ne savons toujours pas comment rebâtir une relation franco-africaine saine pour tout le monde. Dans ces conditions, nous ne pouvons évidemment pas reconstruire une politique efficace de coopération [8].

Quelques principes pourraient être acceptés pour servir de point de départ :

– accepter le risque du débat intellectuel et politique. Compte tenu de la variété des intervenants et de la diversité de leurs motivations personnelles, il ne peut y avoir de consensus sur la politique de l'aide au développement. Ne rien faire est un choix refusé par les deux tiers des Français. Faire quelque chose est l'assurance de déranger quelqu'un ;

– accepter la diversité des outils de l'aide au développement. Un inventaire à la Prévert n'est pas un problème en soi, car tout est nécessaire : les bourses comme les formations sur place, la participation aux institutions internationales comme l'aide bilatérale, l'aide gratuite comme l'aide payante, les subventions aux ONG luttant contre la pauvreté comme la protection du risque d'investissement, l'aide projet comme l'aide budgétaire, l'aide au

8. Un livre paru en 2004 aux Éditions Charles Léopold Mayer avait un titre évocateur : *L'Aide publique au développement. Un outil à réinventer*, de Guillaume Olivier, avec Saïdou Sidibé, François-Xavier Verschave (préface). La réinvention est donc toujours en gestation.

commerce[9] autant que l'aide à l'investissement, les interventions arbitrales comme le respect des juridictions locales, le contrôle des dépenses engagées comme le respect des souverainetés, la coopération de substitution comme la valorisation des cadres nationaux, etc. ;

– accepter d'être un bouc émissaire. La société africaine est proche de la société européenne en ce que les thèses de René Girard s'y appliquent dans un cas comme dans l'autre : la résolution du conflit local passe par un bouc émissaire qui est, dans l'idéal, un acteur exogène. En Europe, le discours populiste impute le chômage à la Chine ou aux immigrés ; il impute aussi le relâchement du lien social aux cultures récemment importées comme l'islam radical. La force comparative de l'Europe est que ce discours apparaît peu dans la littérature ni, sauf exceptions soulevant la réprobation de la majorité, chez les responsables gouvernementaux. En revanche, et pour longtemps encore, le discours subsaharien parlera de l'esclavage, de la colonisation, du néocolonialisme et des réseaux étrangers. Il ne s'agit pas systématiquement d'excuser ses erreurs ou son manque de courage : il s'agit aussi – et peut-être surtout – de trouver une explication qui ne soit pas désespérante et qui permette la cohésion du groupe.

La plupart des sociétés asiatiques – et en particulier la société chinoise – sont différentes : l'erreur vient de soi-même. Un étranger peut être la cause du problème, mais il est de la responsabilité du groupe national de résoudre ce problème. Un bouc émissaire reste parfois nécessaire – la Révolution culturelle constitue un cas d'école –, mais il est à chercher en soi-même, à l'intérieur du corps social dominant. La voie asiatique peut être terrifiante, à l'image de l'histoire récente du Cambodge.

9. L'aide au commerce consiste à soutenir un pays pour qu'il puisse s'affranchir des barrières non tarifaires s'opposant à l'exportation de ses produits. Dans un article paru dans *Études* (janvier 2011), Pascal Lamy, directeur général de l'OMC, cite l'exemple du Rwanda et de son activité d'exportation de fleurs pénalisée par les réglementations antipesticides mises en place par les Américains, les Européens et les Japonais.

Même en acceptant ces principes, la reconstruction de notre diplomatie africaine n'est pas aisée. Les responsables politiques français ont subi intensément le traumatisme rwandais : s'intéresser « un peu » à un problème africain n'est pas possible, car cela ouvre la voie aux tribunaux internationaux pour non-assistance à personnes en danger. Mais la distanciation totale n'est pas ce qui est demandé par ceux qui parlent au nom des Africains : les « petits » pays francophones d'Afrique de l'Ouest ne veulent pas intervenir dans les problèmes de l'un ou l'autre et ne veulent pas non plus que le Nigeria soit le gendarme de la région sur la base de l'expérience libérienne. Les gouvernements de ces pays considèrent que certains débats doivent être tranchés par un arbitre de façon à ne pas s'éterniser. Qui peut être cet arbitre à part la France ? Jusqu'à présent, aucune institution multilatérale régionale ou internationale n'a pu établir sa crédibilité.

De façon imagée, y a-t-il une troisième politique possible entre Foccart et Bolloré ? Le premier symbolise la capacité de décider en une nuit parisienne d'envoyer un commando d'élite régler un problème politique africain. Le second est emblématique de la capacité du secteur privé à s'adapter aux réalités politiques africaines, en faisant certes prospérer son bilan, mais en contribuant également à la création de richesses locales. Si, pour des raisons diverses, nous refusons d'agir comme le premier dans le rôle de gendarme de l'Afrique, la logique et surtout l'expérience ne conduisent-elles pas à laisser alors le second représenter les intérêts français, avec en complément des œuvres de charité ? Le profil de l'opérateur économique français en Afrique est beaucoup plus homogène qu'il ne l'était dans le quart de siècle qui a suivi les indépendances : le colon paternaliste, travailleur et proche de ses employés africains tout en étant convaincu de la supériorité d'une race sur l'autre a aujourd'hui quasiment disparu par extinction naturelle. Il a été remplacé par des cadres bien formés, n'ayant plus envie de retrouver les contraintes de la vie en Europe, mais également profondément respectueux des qualités intellectuelles et culturelles

de leurs homologues locaux. Parce qu'elles ont une vision à long terme, les entreprises sont des acteurs incontournables de la présence française à l'étranger.

Un débat public sur le sujet – comme nous savons si bien les provoquer en France – serait utile. Assumer le rôle de gendarme de l'Afrique ou déléguer le rôle de partenaire français de l'Afrique aux entreprises et aux ONG constituent-ils une alternative exclusive de toute autre attitude ? Les commandos de marine de feu M. Foccart ou les concessions du groupe Bolloré : est-ce le seul choix pour la politique française en Afrique ? Si l'on refuse ce choix, quelles sont, sur la base de l'expérience et de la situation actuelle de l'Afrique, la meilleure diplomatie et la meilleure politique d'aide au développement ? Ce débat s'impose d'autant plus que le paysage diplomatique africain est en train de changer, en même temps que le dualisme des économies se renforce. Pendant ces quinze années charnières allant de l'échec de Dolle contre Bush à la crise électorale ivoirienne en passant par la remise en cause de la dérégulation bancaire et la crise malgache à la suite du rachat de terres par un groupe coréen, la Chine s'est réveillée et les matières premières se sont revalorisées. Les besoins mondiaux en produits miniers et agricoles assurent le futur des investissements directs étrangers en Afrique.

Par la faute des modes de gouvernance en cours dans plusieurs pays africains, le niveau de vie moyen des populations ne va pas nécessairement augmenter. L'absence de capacité de régulation et de redistribution pourrait même conduire les nouveaux eldorados miniers à une instabilité politique… stable. Mais des fortunes individuelles considérables vont s'épanouir et des pressions fortes seront exercées de toutes parts sur les gouvernements. La question de l'État, de son rôle, de ses règles de fonctionnement, de son positionnement au service d'une ploutocratie locale ou au service du bien commun va être à nouveau à l'ordre du jour. Ce qui veut dire que, quelle que soit la diplomatie franco-africaine, la demande en coopération technique va renaître, à la fois à travers les administrations et à travers les ONG.

Réorganiser la coopération administrative

Trois leçons de l'expérience

Face à cette nouvelle demande de coopération administrative et avant d'y répondre, quelques conclusions du passé s'imposent concernant ce qu'il ne faut pas faire.

La première est que la sous-traitance de la coopération technique publique à des experts privés est globalement un échec. Le système bruxellois a encouragé cette façon d'agir pour combiner l'importance des sommes dédiées à l'assistance technique et l'absence de moyens humains propres à l'administration européenne pouvant être délégués auprès d'administrations étrangères. Au-delà de la gabegie financière – une approche cynique soulignera que l'argent reste entre Européens –, cette méthode manifeste une ignorance de la psychologie de la fonction publique d'un PMA. Comment peut-on imaginer qu'un haut fonctionnaire malgache, cambodgien ou nigérien dont la solde ne permet pas de financer l'éducation supérieure de ses enfants puisse communiquer avec un consultant ne connaissant ni les modes du fonctionnement quotidien de la fonction publique ni les contraintes personnelles d'un fonctionnaire ?

Pour une coopération administrative efficace, des agents de la fonction publique doivent donc être mis en face d'autres agents de la fonction publique.

La deuxième est que le sentiment d'appartenance, bien connu dans le monde de l'entreprise, est la clé de voûte de toute réforme d'une administration. Ce point est fondamental, car c'est lui qui permet de faire la liaison entre l'administration et le politique. Si à la question « Que fais-tu dans la vie ? », votre interlocuteur répond : « Je suis fonctionnaire », cela donne une idée très dévaluée de ses motivations professionnelles. S'il répond : « Je suis comptable », la réponse montre un sentiment de reconnaissance dans son environnement professionnel proche. Mais cela n'assure aucun attachement à la structure : ce comptable est prêt à passer dans toute autre structure pour obtenir une rémunération plus

attractive. Si la réponse est : « Je suis ingénieur au fonds d'entretien routier », elle démontre que les responsables de ce fonds d'entretien routier ont su donner un sentiment de responsabilité et de fierté aux collaborateurs de leur service. Mais toute nomination dans un autre cadre risque d'être perçue comme une punition. En revanche, si la réponse est : « Je travaille au ministère du Budget », cette personne est convaincue que la simple mention de l'entité dans laquelle elle travaille lui apportera de la considération. Ce qui suppose que le ministère du Budget, représenté par son chef le ministre, a une image publique valorisante. Ce fonctionnaire est prêt à beaucoup de sacrifices pour pouvoir continuer à dire qu'il travaille au ministère du Budget.

Cet exemple à valeur quasi universelle signifie qu'il est inutile de monter des actions de coopération auprès d'une fonction publique au niveau national ni auprès d'une entité administrative dont le chef n'est pas convaincant.

La troisième leçon est que la coopération administrative doit être multiforme sous peine d'inutilité. Former des comptables des hôpitaux aux règles de la comptabilité analytique est certes très utile, mais ce n'est pas ce qui en fera des personnes motivées pour mettre en valeur leurs connaissances. La mise en place et l'entretien d'une structure administrative compétente demande de la formation technique, mais également une communication externe dynamique (l'importance du ministre !), une relation avec le monde extérieur – qu'il s'agisse des contribuables ou de toutes associations représentatives de la société civile –, une communication interne pour valoriser le privilège d'appartenir à la communauté, ainsi qu'une gestion des carrières. Ces cinq chapitres sont aussi nécessaires les uns que les autres. Ne porter l'effort que sur l'un d'entre eux est comme de l'eau dans le sable.

Une réorganisation des services de coopération

Pour organiser le face-à-face productif d'un expert français et des agents de l'administration étrangère, l'expert français doit donc venir de l'administration correspondante. Les experts des directions départementales des Territoires (DDT) sont, *a priori*, les meilleurs interlocuteurs d'une administration étrangère pour la mise en place d'une politique de l'environnement ou d'un plan d'urbanisme. Les besoins en experts extérieurs, qu'ils soient indépendants ou relevant d'un bureau d'études, sont toujours nécessaires. Mais la mise en place d'une politique est faite par l'administration : seule une autre administration a l'expérience et la capacité de conviction nécessaires pour apporter une assistance pratique. Pour garder notre exemple, cela signifie que le ministère de tutelle des DDT – le ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (MEDDTL) – doit avoir un service de coopération internationale capable à la fois d'analyser les besoins d'une administration étrangère « cliente » et d'identifier des agents permettant de répondre à cette demande. Le même raisonnement s'applique à de nombreux autres ministères ou agences : l'Éducation, les Finances (Trésor, budget, douanes, impôts, etc.), l'Économie (politique économique, politique industrielle, normalisation, etc.), le Tourisme, l'Agriculture, la Santé, la Sécurité, les Collectivités territoriales, la Justice, etc.

L'indicateur de notre assistance technique publique ne doit donc pas être le nombre de coopérants techniques (beaucoup coopéreront pour des périodes courtes ou alternées), mais le nombre de projets de coopération entre les administrations françaises et les administrations de pays en développement. Pour avoir une vision globale de notre coopération administrative et pour veiller à la cohérence entre notre politique extérieure et nos actions de coopération, ce maillage mondial des administrations, même s'il est déconcentré au niveau du déroulement des projets, peut être suivi, voire coordonné, par le ministère des Affaires étrangères et Européennes ou un ministère de la Coopération qui lui soit rattaché.

Ce principe de subsidiarité appliqué à la coopération administrative permet de valoriser les compétences dans les structures administratives. Le principe de missions de coopération technique auprès d'administrations partenaires serait une composante naturelle des carrières. Confrontés à des réalités différentes de celles qu'ils rencontrent en France, les agents des services publics bénéficieraient d'un recul par rapport à leurs tâches quotidiennes, qui leur permettrait, à leur retour, un regard critique et correcteur.

Cet accent sur la coopération entre administrations nationales ne signifie pas que les organisations financières internationales ne jouent plus leur rôle d'assistance technique au-delà de l'assistance financière. Les responsables nationaux sont confrontés en permanence à la nécessité d'entreprendre des réformes pouvant être jugées impopulaires quoique nécessaires. Un pays qui vit longtemps à crédit doit un jour payer la facture : ceux qui doivent rembourser trouvent injuste leur destin comparé à celui de ceux qui ont consommé. Comment faire accepter la fin de la « vie facile » par l'opinion publique ? Il est dans la fonction des organisations financières internationales de jouer le rôle du bouc émissaire. Mais il est aussi dans leur fonction d'apporter les conseils et l'assistance technique nécessaires pour que les réformes indispensables soient définies et appliquées avec succès. Dans un tel contexte, il ne s'agit pas seulement d'avoir techniquement raison : le coopérant technique doit avoir le savoir-faire et les qualités humaines qui lui permettront d'être un vrai « coopérant » du responsable politique. L'assistant technique issu d'une administration française pourra apporter une aide utile s'il a été lui-même impliqué dans une réforme difficile en France. Mais ce sera l'expert du FMI, d'une banque de développement ou de l'AFD qui devra assumer le rôle difficile de celui qui conditionne une aide financière à la réalisation d'une réforme des structures.

Le rôle essentiel des ONG pour mettre en place des sociétés civiles renforcées

Si les politiques et les circuits de la coopération bilatérale française doivent être profondément revus, c'est à une véritable naissance qu'est appelée la coopération technique privée – « privée » étant entendu au sens où la réalisation mais aussi la rédaction du cahier des charges impliquent des acteurs non publics. Il aura été une perte de temps et d'argent d'utiliser majoritairement l'expertise privée pour permettre à la Commission européenne de réaliser ses opérations d'assistance auprès d'administrations publiques : il vaut mieux financer des opérations réalisées par des administrations des États membres. Mais il est également vrai que l'expertise privée est sous-utilisée pour renforcer les sociétés civiles, cœur de l'objectif du développement. La coopération technique apportée par des ONG – et financée principalement par des fonds publics ou internationaux – doit se préparer à une demande fortement croissante pour les trois raisons que nous avons évoquées plus haut : 1) des technologies de l'information qui renforcent le dualisme des sociétés traditionnelles ; 2) des investissements miniers et agricoles considérables qui ne sont positifs pour le pays d'accueil que s'ils sont régulés, encadrés et socialement accompagnés ; 3) des pays se détachant du lot de leurs voisins et ambitionnant de devenir des puissances régionales.

À la différence de l'humanitaire, l'aide au développement des ONG doit accepter de porter sur les entreprises. Si le développement humain est pluridisciplinaire, le développement économique repose sur la création de valeurs ajoutées, donc sur l'entreprise – qu'elle soit coopérative, appartenant à son dirigeant ou à des actionnaires extérieurs, publique, etc. L'entreprise peut s'épanouir au profit de la communauté si le secteur privé est encouragé, encadré, soutenu par le développement des infrastructures et de l'éducation, popularisé par un système de redistribution jugé à la fois équitable et motivant. Le renforcement d'un tel environnement est un nouveau défi pour la coopération privée pour le

développement. Les ONG et les entreprises du Nord peuvent et doivent s'organiser et se coordonner pour un rôle encore plus fort qu'aujourd'hui de la coopération technique en faveur de la création de richesses et d'emplois.

Depuis l'officialisation par les Nations unies des huit Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) en 2000 et depuis la loi française de 2001 sur la nouvelle responsabilité des entreprises, quasiment toutes les entreprises du CAC40 soutiennent des programmes de développement en Afrique, mais également en Asie et en Amérique du Sud. Ces initiatives – non contraignantes – veulent renforcer la coresponsabilité des pays et des entreprises riches avec les populations pauvres de la planète. Dans l'ensemble, elles réussissent effectivement à rappeler ce principe de solidarité à des salariés souvent confortablement rémunérés et protégés. On peut ironiser sur le bon sentiment que cela procure aux actionnaires qui perçoivent leurs coupons en même temps que la brochure de l'année illustrée de photos vantant les bonnes œuvres exotiques de l'entreprise. Mais ces « bonnes œuvres » sont utiles – ce qui veut dire qu'elles ne sont en aucun cas inutiles. De nombreuses entreprises moins importantes que celles du CAC40 se sont mises également à promouvoir des projets se voulant favorables aux populations les plus démunies – que ces projets soient liés à l'activité principale de l'entreprise ou en soient totalement déconnectés.

Pour que leur mise en route soit réussie et pour que leur pérennité soit assurée, ces initiatives ont besoin d'être encadrées par des personnes compétentes. Elles renforcent le besoin d'expertise en coopération technique – qu'il s'agisse d'une compétence complémentaire pour des salariés participant pour une durée courte à la mise en place ou à l'entretien d'un projet de leur entreprise, ou qu'il s'agisse d'une compétence principale pour ceux étant chargés d'accompagner les activités sociétales de leur entreprise en pays pauvres. Cette compétence doit être d'autant plus forte que ces initiatives rencontrent déjà leurs contradicteurs.

Comme chaque fois qu'un opérateur économique s'engage sur le terrain de l'altruisme, son désintéressement est mis en doute. Les activités de responsabilité sociale des grandes entreprises en Afrique ne sont-elles pas une façon de moderniser la Françafrique ? Les actions de coopération technique gratuite dans les secteurs des infrastructures ne sont-elles pas une façon de promouvoir les normes de l'entreprise ? L'assistance aux structures locales – par exemple l'organisation villageoise permettant d'assurer l'hygiène de base – n'est-elle pas une façon de se substituer à l'État plutôt que de l'aider à se renforcer ? Ces questions sont réelles et peuvent prendre une tournure dramatique : la présence et l'action d'assistants techniques dans une région déshéritée peuvent devenir un objectif terroriste.

De même que le besoin en coopération technique se développe dans les sociétés civiles, de même la professionnalisation de la démarche devient de plus en plus complexe. Nous avons insisté sur le lien entre développement et changement et sur les douleurs que peuvent engendrer ces changements. Toute initiative en faveur du développement peut donc être présentée sous un aspect critique au regard des perturbations qu'elle entraîne. Et toute coopération technique dérange un ordre établi. Qu'il s'agisse d'un projet de responsabilité sociale d'une grande entreprise ou de l'action d'une association étudiante française en milieu démuni, l'établissement du cahier des charges préalable à l'action fait partie de l'aide au développement. Consacrer des mois ou des années à définir un projet de coopération n'est pas, en soi, du temps perdu : cette phase peut, au contraire, constituer la partie la plus utile du projet. La désespérance de la pauvreté vient de sa pérennité, de ce que l'environnement paraît immuable. Briser cette résignation n'est pas ce que les administrations publiques bilatérales ou les organisations internationales sont les mieux à même de faire. Les acteurs de la société civile des pays du Nord peuvent convaincre les populations pauvres du Sud que le rêve est un droit, que l'amélioration est possible. La coopération technique des ONG pour susciter la demande est donc essentielle. Mais pour garantir l'acceptabilité

de cette coopération par les pouvoirs politiques locaux, la transformation de cette coopération en amélioration concrète – et financièrement mesurable – doit être visible. Le lien sur le terrain entre les ONG œuvrant pour le développement et les entreprises prêtes à s'investir dans des actions de RSE est donc à encourager.

Il ne s'agit pas pour les associations civiles ou religieuses de perdre leur âme : il s'agit de s'assurer que les efforts faits aujourd'hui ne seront pas perdus demain. L'hygiène du nourrisson sera d'autant plus respectée par la mère que celle-ci voit les autres mères envoyer joyeusement leurs enfants à l'école. L'encouragement aux études sera d'autant plus sérieux que les parents savent que des possibilités d'emplois seront réelles. La création d'un atelier ou d'un commerce apparaîtra d'autant plus réalisable que l'accompagnement par un parrain renforcera la confiance. Le soutien de ces initiatives par l'administration locale sera d'autant plus sincère et efficace que ce soutien fera l'objet d'une communication extérieure au cercle local par les acteurs de la coopération. Pour que cette chaîne soit solide, la coordination – voire l'interaction – entre les ONG pour le développement, les entreprises investies dans des soutiens de projets locaux et les administrations publiques impliquées dans la coopération internationale a vocation à se renforcer.

L'expérience acquise sur le terrain ces dernières années par les différents acteurs de la coopération pour le développement conduit à envisager des améliorations dans l'organisation. En France, le lien entre les trois catégories d'acteurs que sont les administrations, les ONG et les entreprises pourrait utilement être plus structuré. Si les deux premières sont plutôt bien organisées avec le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) et Coordination Sud, ce n'est pas le cas pour les associations professionnelles et/ou patronales. Le Medef, la CGPME, le CIAN, certaines chambres de commerce régionales ont chacune leurs équipes, sans parler des grands groupes (EDF, Total, Veolia, Suez, Danone, etc.) qui développent en propre leurs

opérations d'actions de développement en liaison avec leurs services de communication. Est-ce la crainte des entreprises et de leurs organisations d'être financièrement sollicitées qui freine la mise en place d'une « Coordination Sud patronale » ? Une attitude décomplexée à l'égard de leur responsabilité sociétale devrait pousser les entreprises françaises à se coordonner avec les ONG et les administrations, au moins sur le plan méthodologique, si ce n'est sur celui de la conduite des projets.

Sur le terrain, une meilleure coordination serait également constructive. De même que les conseillers du commerce extérieur de la France (CCEF) aident les services extérieurs de l'État (conseillers économiques et ambassadeurs) à comprendre et à évaluer les liens locaux entre diplomatie économique et développement international des entreprises, il pourrait être utile de mettre en place, dans les pays où cela se justifie, des occasions de rencontre entre services de l'ambassade, ONG françaises actives dans le pays et représentants d'entreprises volontaires pour accompagner des projets de développement. Il s'agirait moins de travailler sur le financement des projets que sur les soutiens qui pourraient leur être apportés en termes d'assistance technique et de communication.

Conclusion

Le développement économique est un processus, un état de perpétuelle transformation. Dans une société ayant un équilibre interne grâce à des règles sociales fondées sur la tradition, il ne constitue pas une attitude naturelle. Même lorsque les fondamentaux traditionnels d'une société ont été bouleversés et complétés par de nouvelles règles de survie, celles-ci peuvent avoir été intégrées – comme mangées et digérées – pour former un nouvel équilibre social. C'est pourquoi le coopérant peut être amené à avoir une attitude personnelle perturbatrice. La question est alors de savoir si cette perturbation est constructive ou non. Cela constitue l'une de facettes les plus complexes des métiers de la coopération.

La politique économique est un ensemble d'outils mis à la disposition des responsables de la vie publique. La science économique tente de réduire la marge d'inconnu dans la prévision des conséquences des décisions de politique économique. Elle peut aider, mais elle ne peut dicter le comportement du citoyen ou du responsable. Les quatre éléments que nous avons analysés – la volonté, la vision, l'action, la détermination – sont des facteurs essentiels à la mise en place d'un développement économique. Ils ne sont pas en eux-mêmes des instruments de politique économique. Simplement, leur présence s'avère, à l'expérience, indispensable pour qu'il y ait développement économique.

En ce sens, toute personne impliquée dans l'aide au développement peut construire son engagement à l'aune de sa contribution à l'existence de ces quatre éléments. Cela sera particulièrement vrai pour le coopérant qui veut contribuer à l'amélioration des conditions de vie du pays dans lequel il travaille. Pour ce faire, il s'engagera auprès de ses correspondants locaux en faveur de la volonté de développement, de la définition d'objectifs, de l'ardeur au travail et de l'enthousiasme nécessaire pour surmonter les obstacles.

Un coopérant n'est évidemment pas un touriste : il a pris un engagement professionnel. Il n'est pas non plus une simple machine à répondre aux questions qui lui sont posées. Le coopérant a l'obligation morale de manifester et de transmettre la volonté d'un avenir meilleur que le présent : les élèves d'une école distinguent rapidement l'enseignant français qui croit au progrès de celui qui effectue d'une façon désabusée un service minimum. La même clairvoyance existe dans l'environnement professionnel de l'expert agricole ou du technicien dans un ministère.

Les logiques de l'ethnologue, de l'assistant humanitaire ou du militaire ne seront pas les mêmes que la logique de la coopération technique. L'anthropologue en action sur le terrain cherche à rester le plus neutre possible par rapport à l'environnement : il est là pour comprendre, pas pour être un agent de développement économique. L'infirmier et le médecin se soucient avant tout de réduire la souffrance physique immédiate, en attendant que d'autres construisent un système sanitaire plus efficace. Le coopérant militaire est là pour assurer la paix au présent, en espérant que d'autres proposeront et maintiendront un futur dans la paix. Le coopérant technique n'est – en principe – pas là pour le présent, car cela ne serait que de la substitution d'emploi ; il est là pour accompagner vers le futur.

La volonté de développement économique se manifestera chez le coopérant par une sémantique positive. Le verbe d'un étranger dans une société qui est souvent de tradition orale et hospitalière n'est jamais anodin. C'est pourquoi le coopérant qui « n'y croit plus »

doit se taire et se reposer ou partir. Il ne lui est pas seulement demandé d'affirmer que l'on *doit* faire mieux ; il doit également croire, affirmer et démontrer que l'on *peut* faire mieux.

Dans les domaines de l'action et de la détermination, le coopérant chargé d'une mission doit, comme tout salarié, fournir correctement ce que son environnement professionnel attend de lui. L'enseignant enseigne, le médecin soigne, l'ingénieur étudie, etc. La situation particulière du coopérant fait néanmoins que non seulement il doit « assurer », mais il doit également être imaginatif et entreprenant. Ces deux attitudes peuvent s'appliquer dans toute profession : l'enseignant, en organisant des sorties éducatives ou en faisant réfléchir ses élèves sur le devenir de leur pays, participera à l'effort d'éveil à la prospective et au dynamisme intellectuel. L'expert en politique de la santé ou de l'éducation, l'ingénieur de travaux publics, le conseiller économique, le douanier ou le militaire, tous ont l'obligation d'apporter des solutions auxquelles leurs partenaires locaux n'auraient pas pensé. Cet apport est, au-delà de la substitution, la principale justification de l'emploi de techniciens étrangers dans l'administration d'un pays partenaire. L'expérience acquise préalablement en France ou dans d'autres pays permettra de nourrir en permanence la capacité à être imaginatif.

Les organismes de coopération savent généralement recruter des coopérants disposant des outils intellectuels et du fonds culturel nécessaires. Il est plus difficile de s'assurer que les coopérants, une fois sur le terrain, ont le dynamisme nécessaire. Ils doivent faire preuve en permanence d'esprit d'initiative, de bon sens et d'optimisme. L'ardeur au travail, l'agilité intellectuelle, la conviction que le pays et ses habitants peuvent encore et toujours améliorer leurs conditions de vie doivent se manifester chez chaque coopérant.

L'humilité et la prudence sont également indispensables à quelqu'un qui est et reste un étranger. Les contributions du coopérant à la définition des objectifs immédiats comme à la définition de la vision à long terme de la société font partie de son

cahier des charges. À son niveau de responsabilité professionnelle, il aide à définir un rêve à la fois ambitieux et réaliste. Mais cette contribution est délicate parce qu'il ne saurait être question de décider – ou de donner l'impression de décider – du futur d'autrui. Le coopérant qui ne contribue pas à définir un projet de société dans la discipline qui est la sienne ne remplit pas son rôle ; celui qui tient un discours en lieu et place des citoyens du pays hôte réalise un transfert de personnalité inacceptable. L'enthousiasme ou le dynamisme ne doivent pas déraper vers la prise de décision, en particulier en ce qui concerne la définition du futur souhaitable.

Le besoin de convaincre se substituera à l'envie de décider – même dans le but noble de faire progresser une situation aussi rapidement que possible. Un coopérant cherchant à convaincre ses collègues et ses supérieurs locaux que tel projet est souhaitable et possible peut être agaçant. Il sera néanmoins respecté s'il utilise son pouvoir de conviction avec humour et respect. Mieux encore, il est un modèle dynamique pour les responsables locaux vis-à-vis de leur environnement. Au lieu de donner l'image d'une satisfaction béate devant la situation courante ou inversement d'abattement devant les difficultés, il est un exemple d'imagination créatrice, de volonté de conviction et de disponibilité pour passer à la réalisation.

Le développement est le résultat d'une attitude volontariste supposant des comportements qu'il est du rôle du coopérant d'exprimer et de susciter d'une façon combinée : une volonté de changement, une capacité à imaginer le long terme, une disposition à l'engagement professionnel et une détermination faisant sauter les inévitables oppositions. Lorsque le processus du développement a démarré, le respect de règles démocratiques s'impose pour assurer la correction des erreurs de navigation. Enfin, la mise en place et la défense d'une administration capable de promouvoir les règles du jeu dans les domaines régaliens s'avère être une condition nécessaire à la composante sociale du développement. Ces six

conditions réunies assurent un développement, c'est-à-dire un mouvement entraînant l'individu et la communauté vers un meilleur contrôle des contingences physiques de la vie.

Il reste encore à rassembler ou à conserver les autres éléments nécessaires à l'alchimie du bonheur. Mais on sort alors du domaine de l'économie…

Le coopérant participe directement au dialogue des cultures. Son comportement contribuera à promouvoir ou au contraire à rétrécir ce dialogue. S'il n'est pas intimement intéressé par l'échange entre personnes de civilisations différentes, il est dans son intérêt de limiter son engagement professionnel à l'environnement offert par son pays d'origine. C'est, après tout, le choix de l'immense majorité des individus !

Si, en revanche, il voit les bénéfices d'un engagement professionnel au service d'une communauté dont les coutumes sont différentes de son milieu d'origine, et s'il possède un savoir-faire correspondant aux besoins exprimés, alors il peut envisager un engagement dans la coopération.

Il lui restera à s'assurer qu'il y est prêt. Le dialogue des cultures n'est possible qu'entre interlocuteurs ayant conscience de leur culture personnelle. Le coopérant doit pouvoir exprimer et justifier ses valeurs d'origine pour pouvoir les mettre au service d'autrui. Parmi ces valeurs, le doute est au cœur de notre civilisation. C'est lui qui distille cette intime conviction que l'on peut encore et toujours faire mieux. Face à une difficulté installée dans la tradition, le coopérant est celui qui refuse l'impossibilité d'améliorer une situation. Mais, inversement, le coopérant n'a pas le droit de développer un doute de soi qui ferait de lui une enveloppe vide. Le doute de soi est le contraire du doute créateur. Il empêche toute construction professionnelle qui viendrait soutenir un engagement personnel.

La coopération française ne veut pas être une coopération de substitution. L'une des conséquences pratiques de cet axiome est que la mission d'un volontaire au service d'un pays « en développement » a une durée de vie limitée : pas de CDI dans la coopération ; que des CDD ! Il y a donc pour chaque coopérant une situation en début de mission et une situation supposée différente si ce n'est meilleure en fin de mission. Logique pour un esprit européen, cette approche peut être traumatisante dans le cadre de civilisations rêvant de stabilité ou pour des interlocuteurs ayant une vision conservatrice de leur fonction.

Ce traumatisme, causé par l'évaluation *a posteriori* mais systématique de tout projet, doit être accepté par toutes les parties impliquées dans une coopération technique. Certes, mieux vaut un département administratif épuisé par le dynamisme d'un coopérant et décidant de souffler pendant quelque temps après son départ, qu'un service dont la douce gestion est assurée sans heurt par l'assistance technique internationale. Mais le coopérant a également une obligation de résultat. Il n'est pas là pour s'offrir le plaisir d'un bon diagnostic et se congratuler d'avoir indiqué le bon remède. Terminer sa mission en accusant les interlocuteurs locaux de ne pas avoir su utiliser l'assistance étrangère est un constat d'échec du coopérant. Il est dans sa raison d'être de savoir contribuer au mouvement, au besoin par des replis temporaires et l'attente d'occasions favorables au changement.

Le coopérant est tenu à la neutralité axiologique dans sa démarche de compréhension de la société dans laquelle il s'immerge. Mais la démarche de compréhension doit être accompagnée d'une démarche d'action au service de cette société. Le coopérant doit alors accepter d'être lui-même, c'est-à-dire formaté selon des valeurs qui ne sont pas celles de la société dans laquelle il travaille.

Table des matières

Remerciements 7

Préface – Exigence, respect, coresponsabilité : le credo d'un homme d'expérience, par *Michel Sauquet* 9

Introduction 15

Première partie : Une coopération en situation transitoire 23

1. Un environnement en évolution suscitant une demande de coopération plus adaptée 25
   - La coopération : un sujet démodé ? 25
   - Une relance de la demande 34
2. Les principes en vigueur dans la coopération : respect mutuel et bonne gouvernance 47
   - La rupture postcoloniale 47
   - L'écologie politique 49
   - L'opinion publique française 51
   - Afrique/Asie : deux modes de fonctionnement différents . 53
   - Les raisons de poursuivre 54

Deuxième partie : Les mécanismes du développement et ses aspects comportementaux 63

3. Le développement, résultat d'un comportement ? 65
   - Primauté du mouvement sur le résultat 65
   - L'éclatement du tiers-monde et l'arrivée du monde « émergent » 66
   - Pluridisciplinarité du développement 71
   - Une approche dynamique du développement 73
   - Le développement économique : obligation ou nécessité ? 77
   - Le triptyque individu/environnement/changement 79
4. Les conditions du développement économique 83
   - La volonté 84
   - La vision 92
   - L'action 95
   - La détermination 98

5. Le rôle de l'État 101
Un État fort est-il indispensable ? 101
Démocratie et développement : un lien obligatoire ? 123
Troisième partie : Repenser la coopération 127
6. La coopération au quotidien 129
Le coopérant et le poste diplomatique 132
La francophonie 142
Le coopérant et la politique 152
7. La coopération de demain 171
La tentation du désespoir africain 171
La tentation de l'éloignement 176
Un nouveau monde multipolaire 179
Réorganiser la coopération administrative 187
Le rôle essentiel des ONG pour mettre en place des sociétés civiles renforcées 191
Conclusion 197

Vous pouvez vous procurer les ouvrages des Éditions Charles Léopold Mayer en librairie.

Notre catalogue comprend environ 400 titres sur les thèmes suivants :

Économie, solidarité, emploi
Gouvernance
Relations sciences et société
Agricultures et organisations paysannes
Dialogue interculturel
Communication citoyenne
Construction de la paix
Écologie, environnement
Prospective, valeurs, mondialisation
Histoires de vie
Méthodologies pour l'action

Pour obtenir le catalogue des Éditions Charles Léopold Mayer, envoyez vos coordonnées par mél à diffusion@eclm.fr ou par courrier à :
Éditions Charles Léopold Mayer
38 rue Saint-Sabin
75011 Paris (France)