

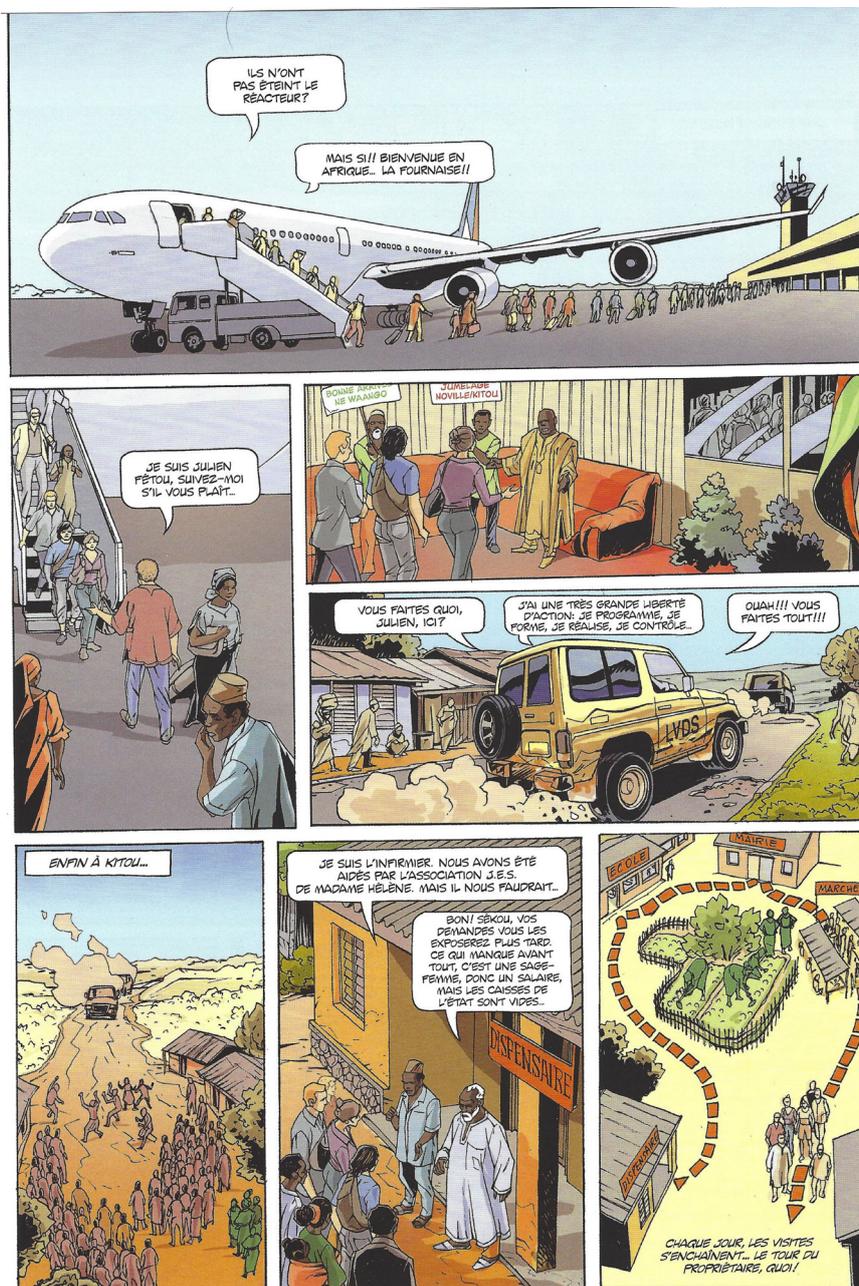


# fiches Agathe



## Assistance technique

A la page 9 du tome 2 des aventures d'Agathe («Travailler dans la coopération internationale»), le père d'Agathe participe à délégation d'une association de jumelage au Burkina Faso et rencontre, un volontaire assistant technique à Kitou. Julien dit lui-même qu'il a une très grande liberté d'action : "Je programme, je forme, je réalise, je contrôle..." - «Ouah !!! Vous faites tout !!! s'étonne le père d'Agathe. Alors, faut-il s'interroger sur l'assistance technique ?



Pour aller plus loin...

## Définitions et usages

On définit l'assistance technique comme l'envoi de techniciens étrangers au sein d'un organisme ou d'une administration.

Quelles que soient ses formes la position de l'assistance technique reste extrêmement délicate. Entre le souci d'être efficace et la nécessité d'épauler le progrès d'autrui l'équilibre est toujours instable.

## Qu'écrivent des agents ?

### Deux cadres de fonctionnaires

*«L'exécution de cette aide et toujours assurée par les élites de l'État, assistées d'experts étrangers. Le recrutement des élites crée deux niveaux de gestion dans le pays en termes de carrière des fonctionnaires : les cadres relevant des agences d'aide et ceux dépendant de l'administration. L'enjeu de la question est qu'aujourd'hui environ 42 pour cent des élites de l'État, recrutées parmi les meilleurs, échappent au contrôle des pouvoirs publics. Cette situation compromet la bonne gouvernance, dans la mesure où les privilèges dont bénéficient ces dirigeants de projets n'ont rien à voir avec ceux de leurs homologues relevant du Trésor public. Il s'ensuit une situation de complicité entre les agences d'aide initiatrices des projets et les cabinets ministériels dans lesquels sont logés ces projets, avec des pratiques souvent obscures pour garantir la poursuite du projet ou le maintien de l'expert, ou encore pour protéger, le responsable national.»* ("Partenaires en Afrique. Quelle coopération pour quel développement ? Le rêve et la réalité", Direction de la Coopération, Berne, 2002, page 40)

### En face de son microordinateur ou aux côtés des paysans ?

*«Nous avons besoin de beaucoup moins d'expert qui exercent leurs talents dans les capitales en face de leur micro-ordinateur et beaucoup plus de coopérants polyvalents et expérimentés présents aux côtés des paysans. Nous avons enfin besoin de bailleurs de fonds capables de résister aux modes et de voir les demandes réelles du terrain. Des bailleurs de*

*fonds capables de rejeter les opportunistes qui discréditent l'ensemble des bénéficiaires de l'aide. Des bailleurs de fonds capables de prendre les paysans comme des interlocuteurs et non seulement des structures administratives parasites. Et nous avons besoin au Sud de gouvernements qui méritent la confiance de ces bailleurs de fonds pour gérer leurs pays.»* !(DIALLO Moussa Para, VOGEL Jean, "Une Afrique qui réussit, Vie et combat d'un leader paysan guinéen", Syros, 1996)

### Une opportunité de formation

*«L'aide est aussi une opportunité de formation pour un certain nombre de cadres. Plusieurs cadres d'Ong ou de projets bilatéraux nous ont dit combien ils avaient appris dans les équipes qui emploient (ou les avaient employés pour ceux qui ont quitté leur poste). Il y ont trouvé une autonomie qu'ils n'auraient jamais eue dans l'administration, une possibilité de développer leurs compétences et savoir-faire.*

*Par le biais de l'aide nous autres consultants (nigériens) nous sommes formés. C'est par le biais de l'aide qu'on s'est formés, qu'on est en mesure aujourd'hui de vendre notre expertise (consultant).*

*J'ai beaucoup de respect et d'estime pour [l'ONG internationale] où j'ai travaillé. Elle cultive des valeurs fondamentales, telles que le respect mutuel, l'honnêteté, le culte de l'excellence. J'y ai trouvé une culture professionnelle rare. Il y a une charte éthique, orientée tant vers les bénéficiaires que vers les collègues, et qui est réellement respectée (cadre d'une agence d'aide, ancien cadre d'Ong internationale).*

*Je suis très reconnaissant à [ Ong internationale.] pour tout ce que j'ai appris, aux différents postes que j'ai occupés. Je m'y suis vraiment beaucoup épanoui (...). Je suis persuadé que dans l'administration, je n'aurais pas eu cette possibilité de change et d'innover: à la préfecture de Maradi, où j'avais fait mon stage, j'avais eu la malencontreuse idée de donner mon point de vue à des supérieurs qui m'ont dit : "toi tu es stagiaire, il y a ton bureau là-bas derrière et que tu ne viens pas discuter avec nous". (...) Au contraire à [...], j'ai pu m'exprimer et prendre de la hauteur sur un certain nombre de choses. Je crois que c'est pour cette possi-*

bilité de pouvoir s'exprimer que beaucoup de cadres préfèrent travailler avec les ONG que pour les administrations où on sait que quand on veut apporter des changements, c'est difficile. (responsable d'Ong nationale).» (LAVIGNE DELVILLE Philippe, ABDELKADER Aghali, "A cheval donné, on ne regarde pas les dents. Les mécanismes de l'aide vus par les acteurs nigériens", LASDEL, Niger, septembre 2009)

### Le rôle du gendarme...

«Les fausses factures, déclarations mensongères et autres manipulations ont émaillé mon quotidien pendant les deux années à la tête de l'... à T.... Pour contenir les "pertes en ligne", je faisais le jeu de la méfiance et des haines des uns envers les autres. La maîtrise de la langue malgache est alors devenue un atout précieux. Sans rien demander à personne, il y avait toujours quelqu'un pour dénoncer la dernière fraude de son collègue.

A l'antipode des valeurs de responsabilité nécessaires au fonctionnement autonome du projet "après le départ des Français", ce système avait l'autre inconvénient majeur de me placer dans le rôle du gendarme, posture contrariant mon inclination à l'idéalisme... Le plus difficile était notamment de transformer la rumeur en un fait traduisible en sanction. Licenciements, rupture d'un partenariat, non seulement je remettais en cause des positions acquises dans un contexte d'insécurité qui ne connaît pas de filets sociaux mais, surtout, je touchais au sens ultime du projet pour lequel je m'étais engagée: la possibilité de voir émerger des organisations locales capables de gérer leurs ressources humaines et financières dans une relation de confiance avec leurs partenaires bretons... L'autre stratégie de gestion de projet pour pallier au manque de confiance et d'autonomie des personnels aurait consisté à multiplier les procédures. J'ai entendu des collègues d'autres ONG se plaindre «Même pour aller pisser il nous faut une signature du chef !

Bon par nature ? Un loup pour l'homme ? Rousseau ou Hobbes ? Structuralisme ou individualisme méthodologique ? Management par projet, fonctions transversales, responsabilité, autonomie, etc. Les grandes théories de mon passé étudiant ressortaient comme autant de

vanités intellectuelles...»

(LUNVEN Véronique, "Le goût des autres. Récit d'une Bretonne à Madagascar", Les portes du large, 2007, page 108)

## Qu'écrivent des auteurs ?

« L'attitude, envers autrui, de celui qui aide est nécessairement positive. Une relation d'aide vécue dans la méfiance, la dureté et le mépris ne peut pas être génératrice d'épanouissement et de changement. Quelle que soit sa position au sein de la cascade, celui qui aide doit pressentir les capacités de ceux avec lesquels il collabore et savoir que c'est à partir du progrès de ces capacités qu'un changement peut s'effectuer et durer. < dans sa façon personnelle d'être avec les autres, il témoigne de cette confiance.

Cependant, porter un regard positif et respecter autrui ne signifie pas pour autant naïveté et indulgence excessive. Il est tout aussi important de ne pas laisser le désordre s'installer. Coopérer exige esprit critique et franchise. Le danger est grand qu'au nom de la non-ingérence et du respect des valeurs d'autrui, le coopérant laisse - par complaisance ou faiblesse - s'installer l'hypocrisie et perde son autonomie.»

(GUENEAU Marie-Christine, LECOMTE Bernard, "Sahel, les paysans dans les marigots de l'aide", L'Harmattan, Paris, 1998, page 174)

## Une analyse

### Les formes de l'assistance technique

«On peut réduire la gamme des modes possibles d'assistance technique à quatre formes, depuis la moins interventionniste jusqu'à la substitution. En termes imagés ce sont : le greffon, la graine, le tuteur, le plan (CCE, 1983).

- Le greffon : L'assistant technique s'insère individuellement au sein de l'institution comme conseiller, ou plus souvent comme cadre d'exécution. Il ne cherche pas sa propre efficacité et accepte de suivre le rythme de ses partenaires, qui sont plutôt ses collègues ou compagnons. C'est une solution satisfaisante quand l'institution est en

bonne santé. Elle convient mal, par contre, aux institutions à l'état naissant ou trop fragiles pour supporter cette inclusion.

- *La graine* : Une équipe d'assistance technique, sans prendre place dans l'organigramme de l'institution, réalise une action directement utile pour renforcer celle-ci ; par exemple, en milieu rural, elle met au point un centre d'expérimentation et de formation destiné à accueillir les paysans-animateurs des organisations de base. Elle vit à son propre rythme, sans chercher à imposer celui-ci aux partenaires. Cette voie convient bien pour créer une fonction d'appui spécialisé (par exemple : banque, formation, etc.).
- *Le tuteur* : L'équipe d'assistance technique, ou mieux une entreprise étrangère, est appelée à créer une institution et à la gérer, sans délai exigé d'avance, jusqu'à ce que sa propre relève par des cadres nationaux soit assurée. C'est une modalité efficace quand il faut partir de zéro. Elle présente moins de risque d'échec que la suivante, pourtant plus couramment utilisée.
- *Le plant* : L'équipe d'assistance technique, ou l'entreprise étrangère d'exécution (par exemple : une entreprise qui construit une route), réalise sous sa propre responsabilité un équipement ou crée un aménagement nouveau dans un délai déterminé d'avance. Elle met en place quelque chose qui devra être repris (ou entretenu) - à son départ - par une institution du pays. Le risque est de voir alors le plant importé dépérir quand il passera en d'autres mains.

Le choix de l'un de ces modes, ou d'autres formes plus exactes ou nuancées que celles de notre analogie botanique, dépend des cas. Ce qui est excellent pour une situation donnée peut se révéler exécrable pour une autre. Ce choix doit être clair : on ne peut combiner un mode avec un autre incompatible avec le premier. Enfin il n'est pas aisé de changer de méthode en cours de route. Une fois choisi le mode selon lequel sera mise en place l'assistance technique, il convient de définir les fonctions de l'assistant technique lui-même.» (LECOMTE Bernard J., «L'aide par projet, limites et alternatives», OCDE, Paris, 1986, p. 118)

## Les firmes de consultants

«Les firmes de consultants sont activement présentes pour tirer parti du marché d'assistance technique. Deux formes principales de présence leur permettent d'exercer une pression efficace. D'une part, leur prospection auprès des sièges des agences d'aide leur vaut d'obtenir des marchés de gré à gré ou leur insertion sur les listes restreintes préalables aux appels d'offre. Comme les décisions de ces deux choix dépendent plus des sièges des agences que de leurs représentants sur le terrain, cette forme de présence donne un important avantage aux firmes occidentales par rapport à leurs concurrentes du Sud. D'autre part, la présence des représentants ou membres de ces firmes au sein même des administrations et des institutions de développement de pays aidés leur facilite la connaissance des opportunités de nouveaux travaux.

De plus en plus, cette information est obtenue par l'intermédiaire d'experts de ces firmes, affectés à des postes individuels. Les agences d'aide et les États récepteurs se procurent les assistants techniques par deux canaux principaux ; le recrutement direct (l'assistant technique est recherché et recruté par l'agence ou l'Etat) et le recrutement par l'intermédiaire de firmes de consultants. Cette deuxième voie est de plus en plus employée. Elle a l'avantage d'être d'un usage commode pour l'institution qui cherche des candidats, avantage qui fait accepter son coût plus élevé. Pour les firmes de consultants, elle représente une efficace méthode de gestion. Chacune d'entre elles dispose d'un fichier d'experts en attente de recrutement et n'embauche ceux-ci qu'une fois le contrat obtenu. Ces embauches temporaires diminuent les frais généraux de la firme, tout en lui ménageant des possibilités gratuites de prospection discrète de nouveaux contrats dans le pays d'affectation de l'expert.» (LECOMTE Bernard J., «L'aide par projet, limites et alternatives», OCDE, Paris, 1986, p. 45)

## Un cas

### L'équipe Madio à Madagascar

«Dès sa création, en faisant le choix d'opérer au sein de l'Instat contre l'avis de la plupart de ses interlocuteurs qui y voyaient une institution moribonde, Madio a accepté de jouer pleinement le jeu de la réhabilitation institutionnelle. Ce parti pris volontariste marquait le refus d'une option de plus en plus courante de la coopération à savoir la création de cellules parallèles ad hoc, hors structures administratives, dont le rôle réel est de double (et implicitement remplacer) les services ministériels jugés inefficaces. Plus généralement, le développement de la coopération en dehors du cadre de l'administration publique des pays aidés constitue une tendance lourde de l'Aide publique au développement (APD) depuis quelque temps. A Madagascar, des cellules parallèles se sont multipliées ces dernières années, sous l'impulsion de la Banque mondiale. Cette dynamique procède du même diagnostic porté sur l'incapacité de l'Etat à se réformer. On peut voir aussi dans ce renoncement, une des lignes conductrices des politiques de démantèlement de l'Etat. (p. 153)

Dans l'actuelle deuxième phase, il convient d'éviter le retrait brutal de l'assistance technique. Trop souvent une telle stratégie s'est soldée par l'effondrement des projets. Pour minimiser ce risque, l'assistance technique sera envisagée sous forme de missions courte durée de suivi périodique et rapproché sur une base trimestrielle. Elles auront pour objectifs d'apprécier en temps réel la réalisation des activités inscrites au programme de travail et d'apporter un appui technique, en cas de besoin. Cette configuration, sans présence permanente d'un assistant technique est peu commune en matière de projet de coopération. Si elle favorise clairement la prise de responsabilité de la part des partenaires malagaches, elle a aussi un certain nombre de conséquences, notamment sur les relations avec les bailleurs de fonds. Ces derniers ont rarement l'habitude de traiter directement avec leurs interlocuteurs nationaux, et utilisent l'assistant technique comme courroie de transmission.

L'absence d'assistance technique permanente

a aussi pour conséquence que la gestion des fonds alloués au projet sera entièrement assurée par l'Instat. Là encore, cette délégation de pouvoir joue dans le sens du renforcement institutionnel. Les deux partenaires (Instat et bailleurs de fonds) sont liés de façon contractuelle par des conventions de prestations de services qui spécifient un dispositif d'obligations réciproques mesurables. Pour déjouer les éventuelles tentatives de détournements, les fonds seront débloqués tous les six mois, par conventions successives. (p. 155)

En l'état actuel fréquent de déliquescence des administrations africaines, leur réhabilitation n'est pas tant une question d'amélioration, qu'il faudrait financer (donner des moyens pour travailler), que de changement radical. Il s'agit de passer d'une culture bureaucratique poussée jusqu'à la caricature (rigidité, inefficacité, impunité) à une culture d'entreprise fondée sur la compétence, la productivité, l'innovation et la réponse aux incitations tenant compte de la demande. Dans ces conditions, il est impossible de faire l'économie d'un choc frontal, et il faut s'attendre à ce que de fortes résistances de la part de ceux qui ont intérêt au statut quo se fassent jour. [...]

La question est alors de savoir comment introduire cette nouvelle culture, dans des institutions où elle est totalement absente. Nous pensons avoir montré précédemment que les « projets enclaves », du type Madio, sont de bons candidats. Par nature, la réforme ne peut venir que de l'extérieur. Cela est d'autant plus vrai que, dans notre cas, il ne s'agit pas seulement d'une greffe « culturelle », mais aussi d'une greffe technique : les savoirs dans ce domaine sont soit inexistantes soit obsolètes. Dans un tel environnement, il convient de créer de toutes pièces et de protéger temporairement [...] l'éclosion d'un noyau chargé d'enclencher le processus de mutation. (p. 158)

Cependant, la phase initiale d'incubation au moyen d'un « projet-enclave » doit succéder une seconde phase initiale d'incubation institutionnelle. C'est justement l'objectif que s'est fixé Madio II, à travers la gestion raisonnée et progressive du désengagement de l'assistance extérieure. L'intégration de l'équipe du projet dans un service de l'Instat est en soi une voie originale pour tenter d'éviter la dissolution des

ressources humaines formées en son sein.

*L'expérience novatrice de Madio plaide en faveur de quelques principes de base qui ont été mentionnés précédemment, on retiendra tout particulièrement : l'imbrication étroite entre objectifs techniques et institutionnels [...], le rôle des jeunes et la notion de masse critique, et la reconsidération des missions de l'assistance technique et du calendrier d'intervention (modification du « temps projet »). Il apparaît que sous certaines conditions, une stratégie d'appui ciblée à des structures qualifiées péjorativement de « projets-enclaves » peut se révéler payante. Ce résultat, qui prend à contre-pied la condamnation généralisée de ce mode d'intervention doit être creusé.» (p. 159) (AUTREPART N° 13, «Survivre grâce à l'aide, réussir malgré l'aide», Editions de L'Aube/IRD, 2000)*

## Un outil

Fiche 26 (droite et gauche) de « Voyageur Certes ! Solidaire, vraiment ? ... En vente sur la librairie en ligne du GRAD-s.