

François Pacquement

Histoire de la coopération technique

Une généalogie d'Expertise France

Terrains
du siècle



KARTHALA

Investir dans le développement durable à l'international mobilise des ressources financières substantielles, qui ne peuvent produire leurs effets sans d'indispensables ressources humaines pour les rendre opérationnelles.

En France, depuis les années 1960, la coopération technique concerne un grand nombre de professionnels et de structures, dans tous les domaines. Activité soutenue, elle a pris des formes diverses et a connu de nombreuses mutations, avec des moments très intenses. Ce livre s'attache à suivre le fil de ces initiatives et de leurs avatars, dessinant ainsi une véritable généalogie d'Expertise France, désormais le principal opérateur public du domaine.

Par-delà les destins de ces structures, une approche spécifique se déploie autour d'un fort dénominateur commun. La fusion d'Expertise France et de l'AFD est l'occasion de mettre en lumière l'assistance technique, sa forme, son économie et ses enjeux stratégiques, dans une période de profonde mutation de la coopération française.

François Pacquement est chargé de mission Histoire et Réflexion stratégique à l'AFD. Il a en outre exercé à la Commission européenne, au Trésor et aux Affaires étrangères. Il a publié plusieurs livres et articles sur l'histoire du financement du développement, où il plaide en faveur d'un élargissement des pratiques évaluatives à l'histoire des politiques publiques, pour retrouver les évolutions de sens et les éléments de remise en contexte.

Collection **Terrains du siècle**

Dirigée par Stéphane Devaux

HISTOIRE DE LA COOPÉRATION TECHNIQUE

Une généalogie d'Expertise France

François Pacquement est chargé de mission Histoire et réflexion stratégique à l'AFD. Ce livre est publié sous la seule responsabilité de l'auteur et n'engage ni Expertise France ni l'AFD.

Couverture : © Wilfried Antoine Desveaux (WAD Photographies)
pour Proparco.

© Éditions Karthala, 2021
22-24, boulevard Arago – 75013 Paris
www.karthala.com

ISBN : 978-2-8111-2737-4

François Pacquement

Histoire de la coopération technique

**Une généalogie
d'Expertise France**



KARTHALA

Remerciements

Je souhaite remercier tout particulièrement Jérémie Pellet, le directeur général d'Expertise France, pour la liberté qu'il m'a laissée, tout en me facilitant l'accès aux témoins et aux documents essentiels. Je remercie ceux qui m'ont exposé leur point de vue, en particulier François Colas, Jean-Christophe Donnellier, Olivier Lafourcade, Sébastien Mosneron-Dupin, Antoine Pouillieute, Jean-Marie Spaeth, Nicolas Tenzer, au ministère des Affaires étrangères Frédéric Bontems et Cyrille Pierre, au ministère de l'Économie Danièle Lajoumard, Frank Mordacq, à l'AFD ou à Expertise France Xavier Chambard, Antonin Cœur-Bizot, Hervé Conan, Martin Fortes-Delacroix, Farid Lamara, Laurence Lajoinie-Gnansia, Nathalie Menut, Odile Radisse, Frédéric Sansier. Si, malgré la clarté de leur propos, des erreurs se trouvent dans ce livre, c'est à moi qu'elles sont imputables.

Je remercie en outre Jean Nemo pour les textes qu'il m'a communiqués, Pascale Gruson pour l'accès aux archives de Philippe de Seynes, et Alain Casanova qui m'avait incité à publier, en 1996, un premier livre sur *La coopération technique en pratique*.

Cet ouvrage a bénéficié des relectures attentives de Blaise Gonda et de Cosimo Winckler.

Je ne peux hélas citer tous ceux qui se sont impliqués, ni rendre compte de la richesse de leurs contributions. Enfin, eu égard à la richesse du sujet, je n'ai sans doute pas consulté tous ceux qu'il aurait fallu, qu'ils veuillent bien m'en excuser.

J'exprime également ma gratitude à Anaïs Rieu, Raphaëlle Sardier et Valentine Maillet (qui m'ont accompagné tout au

long de la rédaction de ce livre), à Christine Collette pour son aide, ainsi qu'à Xavier Audrain et Céline Trierweiler, de Karthala.

Enfin, mon travail n'aurait pas été possible sans les encouragements de Rémy Rioux et le soutien de Laurence Breton-Moyet.

Sigles et abréviations

ACDI	Agence canadienne de développement international
ACP	Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
ADECRI	Agence pour le développement et la coordination des relations internationales
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADETEF	Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières
AEF	Afrique équatoriale française
AFD	Agence française de développement
AFETI	Agence française d'expertise technique internationale
AFVP	Association française des volontaires du progrès
AID	Association internationale de développement
ANRS	Agence nationale de recherche sur le Sida
AOF	Afrique occidentale française
APD	Aide publique au développement
BDPA	Bureau pour le développement de la production agricole
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
CAD	Comité d'aide au développement
CCCE	Caisse centrale de coopération économique
CCFL	Caisse centrale de la France libre
CCFOM	Caisse centrale de la France d'outre-mer
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CEA	Commissariat à l'énergie atomique

CEFEB	Centre d'études financières, économiques et bancaires
CEI	Communauté des États indépendants (ex-URSS hors pays Baltes)
CFD	Caisse française de développement
CIAD	Comité interministériel de l'aide au développement
CICID	Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CNSDI	Conseil national pour le développement et la solidarité internationale
COM	Contrat d'objectifs et de moyens
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement
DGM	Direction générale de la mondialisation
DGRCS	Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
ESTHER	Ensemble pour une solidarité thérapeutique hospitalière en réseau
EUNIDA	European Network of Implementing Development Agencies
FAC	Fonds d'aide et de coopération
FCI	France Coopération internationale
FED	Fonds européen de développement
FEI	France Expertise internationale
FF	Franc français
FIDES	Fonds d'investissement pour le développement économique et social
FMI	Fonds monétaire international
FSP	Fonds de solidarité prioritaire

GERDAT	Groupement d'étude et de recherche pour le développement de l'agronomie tropicale (structure pré-figurative du CIRAD)
GIP	Groupement d'intérêt public
GIZ - GTZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale (Technische) Zusammenarbeit
IBW	Institutions de Bretton Woods
IRD	Institut de recherche pour le développement
LOPDSI	Loi d'orientation et de programmation pour le développement et la solidarité internationale
M	Million
MAC	Mission permanente d'aide et de coopération
MAE	Ministère des Affaires étrangères
Md	Milliard
NEI	Nouveaux États indépendants de l'ex-URSS
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONU	Organisation des Nations unies
ORSTOM	Office de la recherche scientifique et technique outre-mer ; à partir de 1984, Institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération
OSC	Organisations de la société civile
PAS	Prêt d'ajustement structurel
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PHARE	Programme européen Pologne Hongrie d'aide à la reconstruction économique
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays moins avancé
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPTE	Initiative en faveur des pays pauvres très endettés

SATEC	Société d'aide technique et de coopération
SCET	Société centrale pour l'équipement du territoire
SCTIP	Service de coopération technique internationale de police
SDN	Société des Nations
SEDES	Société d'études pour le développement économique et social
SEM	Société d'économie mixte
SPSI	Santé Protection sociale International (GIP)
TACIS	Technical Assistance to the Community of Independent States (programme européen) – l'acronyme français d'Assistance technique pour les pays de la Communauté des États indépendants n'a pas été employé
URSS	Union des républiques socialistes soviétiques
VSN	Volontaire du service national
ZSP	Zone de solidarité prioritaire

Préface

Cet ouvrage de François Pacquement est un trésor.

Lorsque l'on s'intéresse aux relations entre les États et aux enjeux de développement international, l'histoire de la coopération technique internationale apparaît bien vite comme la partie la moins souvent abordée par les ouvrages consacrés aux questions de développement. Peut-être, justement, du fait de son caractère « technique », cette question est bien souvent laissée aux rapports administratifs et aux colloques des organisations internationales. Or la coopération est au cœur des liens qui nous unissent au quotidien avec le reste du monde.

Cinq ans après la création d'Expertise France comme acteur français du développement durable chargé de la coopération technique internationale, et alors que l'agence s'apprête à rejoindre le groupe AFD, le moment est venu de nous rappeler d'où nous venons, pour mieux nous projeter dans l'avenir. Ce travail de mémoire doit questionner nos racines, bien sûr, mais aussi intégrer l'environnement dans lequel la coopération internationale est née et s'est structurée, en France et dans le monde. C'est la tâche minutieuse qui revient à l'historien : rechercher les sources, les recouper, recueillir les témoignages, mettre en perspective. Cette mission, François Pacquement s'en est acquitté avec le talent et la précision qu'on lui connaît, dans des délais contraints.

Le regard de l'historien met en lumière la façon dont la France a souhaité accompagner le renforcement des territoires autrefois colonies, devenus États indépendants, souverains et partenaires de notre pays. Cette action se fait en

commun – c'est l'étymologie même du mot coopération : qui s'opère ensemble, avec l'autre. La coopération est donc avant tout une histoire humaine. Et c'est l'un des grands mérites de cet ouvrage que de retracer l'évolution des profils, et surtout des missions, de ces femmes et hommes qui ont coopéré, agi ensemble pour le développement.

Cette évolution est faite de ruptures. La première est naturellement celle des indépendances, notamment en Afrique, qui a conduit à un changement profond de paradigme pour la coopération française, laquelle est passée d'une logique de substitution et de formation des élites (via notamment l'École nationale de la France d'outre-mer) à une logique de renforcement des capacités pour accompagner la construction des États nouvellement créés. La période post-indépendance est celle de deux grandes figures : l'enseignant (plus de 30 000 en 1963 déployés dans les pays en développement, les deux-tiers de toute la coopération technique française) et le « coopérant », l'assistant technique qui mène des projets de terrain ou accompagne un service public, le plus souvent durant son service militaire.

La deuxième rupture intervient environ deux décennies plus tard, dans les années 1980, marquées par les programmes d'ajustement structurel prônés par les institutions de Bretton Woods qui ont amené de lourdes réformes dans nombre de pays en développement. Le coopérant laisse place à l'expert, celui qui accompagne les grandes politiques publiques des pays partenaires. C'est à cette occasion que plusieurs grands ministères français, dont celui de l'Économie et des Finances avec ADETEF qui naît en 1981, se structurent pour mobiliser cette expertise.

Ce modèle particulier d'assistance technique évolue avec la troisième grande rupture historique de la fin des années 1980 : la chute du mur de Berlin et la disparition de l'Union soviétique. La transition rapide des pays d'Europe centrale et orientale vers l'économie de marché entraîne une très

forte demande en coopération, largement financée par les institutions européennes. Ce bouleversement, à la fois conceptuel et géographique, de la coopération technique française s'accompagne de changements importants dans les modes de faire. Les missions sont désormais plus courtes et se font le plus souvent en anglais, dans une logique de prestation de services ciblée et précise. La décennie 1990 marque ainsi la montée en puissance des différentes structures qui seront réunies en 2015 au sein d'Expertise France. C'est notamment le cas du GIP International Travail, Emploi et Formation professionnelle, créé en 1992 pour accompagner la transition des pays de l'Est, de l'Agence pour le développement et la coordination des relations internationales (ADECRI), née en 1995 à l'initiative du Centre national des études supérieures de sécurité sociale, et des GIP Santé Protection Sociale International et ESTHER, créés respectivement en 2001 et 2002, qui visent tous à renforcer la présence de la France dans le secteur de la santé et des affaires sociales. Et, en 2002, apparaît France Coopération internationale (FCI), opérateur transversal sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères chargé de coordonner l'action de la France en matière de coopération technique.

La dernière rupture est beaucoup plus récente. Elle date de 2015, année marquée par une inflexion majeure de la communauté internationale sur les questions de développement, avec la conférence d'Addis-Abeba sur le financement du développement, la formalisation des Objectifs de développement durable (ODD) et de l'agenda 2030, et la signature de l'accord de Paris pour le climat. De ces trois moments-clés, un fil conducteur émerge : nous sommes engagés dans un développement partenarial, et tous les pays s'inscrivent dans une dynamique partagée et orientée vers un développement durable, inclusif et respectueux de la planète.

Expertise France est le fruit de cette grande mobilisation de 2015. Elle porte dans son ADN ces valeurs et en constitue une expression concrète. La coopération technique est au cœur de la réponse que la France apporte aux enjeux actuels : levier pour orienter les politiques publiques vers les ODD, lien entre les pays du Nord et du Sud dans une logique de co-fertilisation, lien entre les générations.

La crise sanitaire et économique liée à la Covid-19 que nous traversons aujourd'hui vient rappeler à quel point la population mondiale est interdépendante. Si le premier réflexe peut être celui du repli sur soi, on mesure vite les limites et l'impact dramatique de la réduction des liens humains et des échanges au niveau international, alors qu'aucun État n'a à lui seul la solution et que le virus circule sur toute la planète. Nord et Sud sont au même niveau et apprennent tous les deux en marchant à gérer cette situation inédite. C'est l'occasion de mettre en pratique la relation partenariale entre pays issue de 2015 et qui seule permettra de sortir durablement de cette crise.

La coopération doit donc nous apprendre à faire face ensemble à ces défis qui sont plus que jamais communs. C'est dans cette perspective que nous allons rassembler au sein du même groupe, l'AFD, sa filiale chargée du secteur privé Proparco et Expertise France, combinant de fait les leviers financiers et non financiers, les leviers publics et privés, pour un monde en commun. C'est aussi dans cette perspective que le président de la République, lors du Conseil présidentiel du développement de décembre 2020, a décidé de réarmer notre coopération technique en s'appuyant sur Expertise France. Nous allons donc écrire ensemble une nouvelle page de cette histoire pour continuer à en faire un outil essentiel et partagé de développement durable.

Bonne lecture.

Jérémie Pellet
Directeur général d'Expertise France

Introduction

Qu'est-ce que la coopération technique ? Le Comité d'aide au développement (CAD) la décrit en 1991¹ comme une « catégorie hétérogène d'aide au développement [qui] recouvre “toute la gamme d'activités d'aide visant à mettre en valeur les ressources humaines en élevant le niveau des connaissances, des qualifications, du savoir-faire technique et des aptitudes productives des habitants du tiers-monde. L'un des objectifs primordiaux de la coopération technique est le développement institutionnel [... et...] le renforcement des capacités” ». Le périmètre des dépenses comptabilisées par le CAD fait l'objet d'une description détaillée reproduite en annexe. En complément, des indications quantitatives sont proposées, qui permettent notamment de mesurer sa part dans l'aide française, ou celle de la France dans l'effort global.

Cette définition recouvre quantités d'approches, de pratiques et d'institutions. Expertise France est le successeur plus ou moins direct de nombre d'entre elles, l'héritier de ce que l'on pourrait décrire comme une tradition. Au moment de célébrer les cinq premières années de l'établissement, les changements intervenus depuis 2015 invitent à retracer la longue histoire de la coopération technique dans les relations extérieures de la France. Tout héritage repose sur une généalogie, mais ici l'histoire des idées prendra une place plus importante que la reconstitution des réseaux de filiation qui

1. OCDE/CAD, *Principes relatifs aux orientations nouvelles de la coopération technique*, OCDE/GD(91)207, Paris, 1991, p. 4.

ont conduit à l'établissement sous sa forme actuelle, alors que, en outre, il rejoint le groupe de l'AFD.

Ce rapprochement invite à examiner cette histoire sous l'angle de la cohérence entre les composantes de l'engagement français pour le développement durable à l'international. Anachronique avant 2015, cette formulation rend compte de formes d'engagement anciennes et de leur synergie. La présente recherche porte sur la coopération technique, et non sur les théories du développement, objet d'une réflexion prolixe². C'est en effet une composante importante de la politique de solidarité internationale. Celle-ci comporte un volet financier de plus en plus dense et complexe, qui, au-delà de l'aide publique au développement, prend progressivement la forme d'un investissement de développement durable. Elle mobilise en outre l'expertise (Expertise France), la recherche pour le développement (en France, le CIRAD et l'IRD), comme la coopération culturelle (Institut français). Après la publication d'un livre sur le financement du développement³, qui permet notamment une introduction aux rôles de l'Agence française de développement⁴ (AFD) et de

2. Figure en annexe une liste des documents de synthèse sur la stratégie de la France dans les divers secteurs de sa coopération internationale. Outre cette production administrative, une littérature scientifique substantielle interroge le concept de développement. Philippe Hugon, notamment, en a proposé plusieurs synthèses (cf. bibliographie).

3. Pacquement François et Lickert Victoria, *Le financement du développement*, Paris, Karthala, 2019.

4. L'Agence française de développement (AFD) a été créée pendant la Deuxième Guerre mondiale comme Banque centrale et Trésor public de la France libre, sous une raison sociale, Caisse centrale, qui a perduré pendant cinquante ans, avec des compléments qui témoignent de l'évolution de ses missions et de l'environnement dans lequel elles s'inscrivent : Caisse centrale de la France libre, puis de la France d'outre-mer, et enfin de la coopération économique. Son nom change à l'occasion du cinquantenaire et devient Caisse française de développement (1991), puis Agence française de développement (1998). C'est « l'acteur pivot » de la politique française d'aide au développement et un bailleur de fonds de la promotion économique et sociale des Outre-mer.

Proparco⁵, cette composante mérite de faire à son tour l'objet d'une mise en perspective globale, car ce sont les ressources humaines qui incarnent et caractérisent le mieux l'apport d'un pays donateur (ou plutôt « investisseur ») aux pays en développement.

Si ce livre mobilise de nombreuses références, la coopération technique en tant que telle semble avoir suscité relativement peu de travaux de recherche ; c'est une abondante « littérature grise » qui éclaire sa conception, son financement, sa pratique, en empruntant des approches globales, régionales, institutionnelles ou sectorielles. Des travaux portent sur les personnels, décrivant la transition d'administrateur colonial à coopérant (Hélary, Hugon, Meimon) ; d'autres examinent le milieu des coopérants (Grossetti, en 1986, s'étonnait aussi de ce que « les études sur la question sont rares en sociologie » ; il en cite quelques-unes et observe qu'elles sont « toutes le fait de chercheurs ayant effectué des séjours plus ou moins longs en coopération »⁶). Des concepts voisins, qui ne sont pas propres aux relations Nord/Sud, peuvent compléter les études sur la coopération technique, comme celui de transfert de politiques publiques (voir notamment Delpeuch 2008). Dans cette même inspiration, des chercheurs se penchent sur le rôle des experts dans le domaine des

Établissement public à caractère industriel et commercial et établissement de crédit spécialisé, l'AFD distribue des financements de toutes natures (des subventions aux prêts, garanties et prises de participation) à des acteurs de diverses catégories (organisations internationales, États, collectivités, entreprises, organisations de la société civile).

5. Pacquement François, *Dans les laboratoires du développement. Proparco et le secteur privé, 40 ans d'histoire*, Paris, Karthala, 2017.

6. Il cite notamment Guth S., *Exil sous contrat*, thèse de doctorat, Université de Paris V, 1982 ; Negroni F. de, *Les colonies de vacances*, Paris, Hallier, 1977 ; sa thèse de 3^e cycle : Grossetti M., *L'intérieur de la parenthèse. Le mode de vie des enseignants français en coopération dans l'ancienne zone coloniale de la France*, Université de Toulouse-Le Mirail, 1985 ; ainsi que Harari D., *Le rôle du coopérant*, Paris, Centre de développement de l'OCDE, 1974.

relations internationales, dès la Société des Nations, et sur les lieux divers où ils exercent leur autorité. Il ne s'agit pas là de la même chose que l'assistance technique, même s'il peut y avoir une certaine proximité, par exemple pour ce qui concerne la relation entre experts et politiques (Aziki 2017). Cette expertise est différente de celle des institutions de développement, qui peuvent constituer, selon le mot de James Wolfensohn pour la Banque mondiale, des «banques de savoir», mettant à la disposition de leurs clients une grande quantité de compétences, ce qui les distingue des autres pourvoyeurs de ressources financières. Le champ des références peut donc être large. La littérature administrative⁷ interroge l'effet de substitution ou de complémentarité de l'expertise (publique ou privée) et son impact sur le marché du travail national. Nombreux ont été les rapports sur la coopération française, qui constituent une mine d'informations, mais les approches institutionnelles des opérateurs sont plus rares. Les théoriciens des relations internationales n'accordent pas une grande place à cette activité, qui semble n'intéresser qu'à la marge les économistes du développement (par exemple, pour des questions de comparabilité des coûts dans les statistiques d'APD⁸). L'histoire des idées et des institutions révèle pourtant une forme de diplomatie désormais inscrite dans la durée.

C'est pourquoi, par-delà «l'état civil», qui fait de sa date de constitution le point de départ d'Expertise France, son histoire commence des décennies plus tôt, avant même la formalisation internationale de l'assistance technique, peu après la fin de la Seconde Guerre mondiale. Elle prend la forme de pratiques, de personnes ou d'organismes, de statuts divers, dont l'objet consiste à se porter au-devant d'une

7. Communication de Michel Gaud dans Nemo, 1994.

8. Tels Chang *et al.* à la Banque mondiale en 1998 ou plus tard Roodman (Center for Global Development, divers papiers de méthode pour l'indicateur d'engagement pour le développement entre 2005 et 2010).

activité de politique publique, où se tisse une relation particulière de coopération, d'autant plus importante quand les pays concernés comptent parmi les moins avancés. Elle est sans doute aussi de celles qui engagent le plus profondément, par les liens humains qui s'y nouent, et qui puisent souvent leur intensité dans l'ampleur des défis à surmonter ; elle a fait se rencontrer dans l'action de nombreuses personnes, qui souvent se sont croisées à plusieurs reprises dans des configurations ou sur des terrains différents.

Un calcul approximatif permet d'estimer à une centaine de milliers les personnes qui se sont succédé dans ces missions⁹, partageant leur expertise, contribuant à nouer des liens professionnels autour des enjeux du développement. Chacun a sans doute expérimenté à cette occasion la force des liens forgés dans la coopération. Les membres de leur famille ont également découvert les pays d'affectation, construisant dans cet environnement une culture particulière, sensibilisée aux enjeux du développement.

En général, l'investissement financier et la coopération internationale rendent possibles ces aventures humaines, autant que celles-ci les façonnent en retour : pourtant modestes, elles participent du destin d'opérations ou de politiques, de décisions parfois de forte portée. Il n'est généralement pas possible de démêler le tissu complexe des relations où elles s'insèrent, ce qui rend difficile d'en faire l'histoire comme l'économie. Comment expliquer l'alchimie d'actions

9. Faute de disposer sur les effectifs de données complètes, homogènes et comparables dans le temps, on a reconstitué (cf. annexe) un graphique qui repose principalement sur les statistiques de l'étude de 1994 portant sur les assistants techniques du ministère de la Coopération (cf. Nemo 1994). Certes partielle, elle donne des indications de tendance (à partir de 1962). Si la durée d'un contrat peut être estimée en moyenne à quatre ans – ceux des volontaires pouvant n'être que d'une année –, le total des effectifs concernés de 1960 à 2014 (hors Affaires étrangères de 1962 à 1993), serait de l'ordre de 330 000, qu'il conviendrait de diviser par quatre, soit environ 82 500 experts.

apparemment simples qui peut néanmoins jouer un rôle dans des processus complexes, lorsque tant de personnes et d'institutions sont impliquées ? Ce livre ne pourra offrir que la description du cadre où se déploie toute cette richesse d'expériences, ainsi que celle de ses transformations.

Alors que l'aide internationale échappe de plus en plus à la capacité de formulation d'un seul État donateur ou d'une seule organisation internationale, et devient le produit d'un effort commun, elle est aussi de plus en plus fragmentée, avec un nombre croissant d'acteurs impliqués, souvent très spécialisés, dans un ensemble diversifié et complémentaire d'outils d'intervention. Alors que les relations internationales prennent la forme d'un tissu aux couches de plus en plus nombreuses, l'action collective ne peut plus subir les hypothèses des remises en cause du multilatéralisme, de l'accroissement du nombre de gouvernements peu coopératifs ou populistes, et il convient de miser sur la capacité contributive de chacun. C'est aussi un des effets possibles de la coopération technique que de permettre de constituer de larges coalitions pour pallier les lacunes des États. Cette idée pourrait découler d'une conjoncture internationale peu coopérative, or elle apparaît dès 1953 dans un article de David Mitrany¹⁰ sur les Nations unies, que l'auteur, théoricien des relations internationales au parcours original, introduit en observant que, comparée à des sujets aussi dramatiques que les droits humains, le veto, etc., l'assistance technique peut apparaître comme un simple sujet de plomberie à l'échelle internationale. Pourtant il lui semble alors que, avec ce groupe d'activités, les Nations unies reconnaissent le besoin et offrent les moyens de construire une communauté internationale coopérative. L'expertise circule aux diverses

10. Mitrany David, « The International Technical Assistance Program », *Proceedings of the Academy of Political Science, United Nations: Success or Failure?*, vol. 25, n° 2, janv. 1953, p. 13-24.

échelles de détermination des politiques, elle consiste à rendre possible et fluide la relation de coopération, en l'incarnant. En permettant de réaliser des synergies plus fortes, dans un contexte nouveau, son rapprochement de l'investissement de développement durable, au sein de l'AFD, ouvre de riches perspectives.

L'histoire de la coopération technique consiste alors à saisir comment installer les conditions favorables à des rapprochements professionnels féconds en matière de développement durable, par des cheminements lents et parfois imprévisibles, fruits de multiples circulations, où l'ordre des facteurs n'est pas forcément celui que l'on pourrait imaginer (ainsi un expert peut tirer son efficacité des enseignements d'une précédente mission dans un autre contexte) et où la contribution de l'expert n'est rien sans celle de sa contrepartie, tant elles se façonnent mutuellement.

Ce livre examine la mise en place de la coopération technique à partir de pratiques anciennes, qui se sont intensifiées durant la période coloniale ; la marque de ces pratiques sur l'offre française d'assistance technique, des années 1960 aux années 1980 ; les évolutions des années d'ajustement et d'après guerre froide ; les réformes et leur opérationnalisation progressive dans le domaine de l'expertise ; la situation des opérateurs avant leur fusion ; et enfin les cinq premières années d'Expertise France.

1

Des pratiques anciennes qui se multilatéralisent progressivement et prennent le nom de coopération technique

La coopération technique procède de pratiques anciennes apparues progressivement aux côtés de la diplomatie traditionnelle (de chancellerie), avec notamment la création d'un service pour le financement des missions aux Affaires étrangères, au milieu du XIX^e siècle. Les premiers opérateurs apparaissent en France dans les années 1950. La coopération technique émerge en parallèle dans des institutions multilatérales, où elle cristallise le débat sur leur rôle normatif et l'intérêt des populations auxquelles elles s'adressent.

Des pratiques anciennes...

Certains auteurs voient des origines anciennes dans la coopération technique, en lien avec le commerce international. Peter Lengyel¹ l'apparente au «transfert des innovations

1. Lengyel, 1960. Je remercie Antoine Pouillieute d'avoir accompagné son témoignage de cette référence.

au-delà des limites d'une tribu, d'une nation ou d'une civilisation» et il en trouve des exemples en Europe dès le XIII^e siècle.

Le recours à l'expertise relève de la tradition dans le domaine judiciaire, alors qu'il est plus récent dans les autres activités publiques. Mettre ses compétences au service de hauts responsables étrangers est ancien, et l'histoire de la diplomatie culturelle met en avant quelques cas de conseillers auprès des cours étrangères. Ces derniers semblent d'abord agir de façon spontanée, sans méthode ni statut. Diderot, auprès de Catherine II de Russie, Voltaire à la cour de Frédéric II de Prusse, comptent parmi les plus notoires de ceux que Rocher et Piniau² décrivent comme «une troupe d'ingénieurs, de savants, d'experts, d'architectes, d'artistes français répandus en Europe et, même plus loin, "coopérants" avant l'heure qui contribuèrent à faire rayonner la culture et la langue hors des frontières». Ils mentionnent Voltaire, Beaumarchais, Mirabeau et évoquent jusqu'à l'expédition de Bonaparte en Égypte, en 1798, qui «peut être considérée comme la première manifestation, bien avant l'heure, de la coopération "à la française" [...] parce que, pour la première fois, toutes les matières du savoir étaient d'un seul coup embrassées, et les savants, les ingénieurs, les intellectuels et les artistes entraînés par le volontarisme politique. Bien que l'expédition française ait finalement compromis la tentative de réorganisation des consulats du Levant, il n'y a pas de doute que cette expérience aura préfiguré, dans le contexte bien particulier de l'époque, l'intérêt de la France pour des échanges conçus le plus largement possible, de l'art à la science, en un mot pour ce qu'on appellera cent cinquante ans plus tard "les relations culturelles, scientifiques et techniques"».

2. 1995, p. 11-12.