

Académie royale des Sciences d'Outre-Mer
Classe des Sciences Morales et Politiques, N.S. XLVI-6, Bruxelles 1979

Les limites de la coopération technique

PAR

Vladimir DRACHOUSOFF

Associé de l'Académie

200 F

Koninklijke Academie voor Overzeese Wetenschappen
Klasse voor Morele en Politieke Wetenschappen, N.R. XLVI-6, Brussel 1979

Académie royale des Sciences d'Outre-Mer
Classe des Sciences Morales et Politiques, N.S. XLVI-6, Bruxelles 1979

Les limites
de la coopération technique

PAR

Vladimir DRACHOUSSOFF

Associé de l'Académie

Koninklijke Academie voor Overzeese Wetenschappen
Klasse voor Morele en Politieke Wetenschappen, N.R. XLVI-6, Brussel 1979

Mémoire présenté à la Séance du 18 avril 1978

D/1979/0149/1

RÉSUMÉ

Il y a une crise de la coopération technique: ses résultats ne répondent ni aux promesses, ni aux espérances. On peut imputer ce demi échec à des erreurs de conception, d'estimation et d'exécution:

- la réduction erronée du développement à ses composantes quantitatives;

- la difficulté d'accélérer les rythmes naturels d'une évolution socio-économique et la résistance du milieu humain;

- les obstacles matériels, structurels et institutionnels tant dans le Tiers-Monde que dans les pays industriels;

- les erreurs et les insuffisances de la coopération.

En conclusion, la coopération technique est un facteur de développement utile, souvent nécessaire, jamais suffisant. Certaines de ses faiblesses peuvent être corrigées par un meilleur usage de nos moyens et de notre expérience et par une volonté politique moins myope. Pourtant, les difficultés ne disparaîtront pas de sitôt.

SAMENVATTING

Wij bevinden ons in een crisis van de technische samenwerking. De resultaten beantwoorden niet aan de beloften, noch aan wat er van verhoopt werd. Deze halve mislukking is te wijten aan vergissingen in de opvatting, de schattingen en de uitvoering:

- het verkeerdelijk herleiden van de ontwikkeling tot haar kwantitatieve componenten;

- de moeilijkheid om het natuurlijke ritme van een sociaal-economische evolutie te versnellen, en de weerstand van het menselijk milieu;

- de materiële, structurele en institutionele hinderpalen, zowel in de derde wereld, als in de geïndustrialiseerde landen;

- de vergissingen en de ontoereikendheid van de samenwerking.

Samenvattend: de technische samenwerking is een nuttige, soms noodzakelijke, maar nooit toereikende ontwikkelingsfactor. Aan enkele van zijn tekortkomingen kan verholpen worden door een beter gebruik van onze middelen en ervaring, en door een minder kortzichtige politieke wil. Maar de huidige moeilijkheden zullen niet zo vlug opgelost worden.

I. LA CRISE DE LA COOPERATION

Les problèmes du développement dépassent largement les aspects techniques et économiques de la croissance et suscitent des questions fondamentales sur la nature, la vocation et la mutabilité de l'homme, le rôle et les prérogatives de la société. C'est pourquoi les discussions sur ce sujet sont généralement acharnées et dégénèrent en dialogue de sourds, avec des pré-supposés incompatibles et des mots qui n'ont pas le même sens pour chacun des interlocuteurs.

En fait, on ne peut parler de développement qu'en définissant l'échelle à laquelle on le mesure. Chaque groupe humain est sous-développé par rapport à un autre sur quelque plan et les critères d'appréciation varient selon les priorités de chacun. Si jusqu'ici nous nous sommes considérés en général comme « développés » par rapport au tiers-monde, c'est que la révolution technologique et le changement des conditions de vie ont privilégié les éléments quantitatifs de l'existence, ceux où nous sommes encore indiscutablement supérieurs. Maintenant que nos mécanismes se sont emballés et que les premières contradictions apparaissent entre la croissance matérielle et la qualité de la vie, nous commençons à comprendre que nous avons aussi à apprendre des continents pauvres et qu'à certains égards nous sommes ou devenons sous-développés par rapport à eux.

*
**

Née dans l'ivresse technologique de l'après-guerre, la coopération au développement est aujourd'hui en crise, malgré son abondance, sa diversité et son coût.

D'une part, elle n'a que rarement atteint les objectifs un peu présomptueux que nous lui avons assignés: la « décennie du développement », le rattrapage des pays industriels en un petit nombre de générations. A égalité quantitative de coopération reçue, certains pays ont renforcé substantiellement leurs bases

économiques, d'autres — notamment en Afrique — n'ont même pas encore surmonté la crise de la décolonisation. La plupart résistent difficilement aux contraintes de la nature et au poids de la surpopulation; quelques-uns bâtissent une économie apparemment vigoureuse sur des inégalités sociales froidement acceptées, sinon voulues. Quant aux pays généralement appelés « socialistes », ils cachent leurs problèmes et leurs crises derrière des rideaux de fer ou de bambou et édifient avec plus ou moins de rigueur des sociétés plus ou moins égalitaires dont on ne connaîtra que plus tard la réussite et le coût humain.

L'espoir de bâtir sans trop de peine un monde ressemblant au nôtre, acceptant les mêmes valeurs et les mêmes objectifs, s'est peu à peu évanoui, décourageant et frustrant le Nord aussi bien que le Sud de la planète.

Les pays pauvres sont déçus par l'insuffisance des résultats, parfois positifs certes, mais sans commune mesure avec ce qui avait été promis et espéré; ils critiquent le mercantilisme, l'incompréhension et l'eurocentrisme des riches. Les pays riches, de leur côté, reprochent aux pauvres de mal utiliser l'assistance reçue et d'y répondre par l'hostilité et le défi.

Le principe même de la coopération est mis en question par une large partie de notre opinion publique: ceux qui contestent notre société et lui dénie le droit de se présenter comme modèle, ceux qui se méfient ouvertement ou secrètement de tout ce qu'apporte l'industrialisation et l'explosion technologique, ceux qui professent l'imperméabilité des cultures et l'intransférabilité des expériences, ceux enfin qui refusent de s'intéresser au Tiers-Monde, tant que le nôtre aura des problèmes.

Pourquoi ce demi-échec matériel et ce quasi échec psychologique?

Les raisons sont multiples et parfois contradictoires mais peuvent être ramenées à quatre groupes principaux:

- une conception eurocentriste, américocentriste ou marxocentriste du développement, réduit en fait celui-ci à ses composantes quantitatives et le confond avec la croissance;

- la difficulté d'accélérer les rythmes naturels d'une évolution humaine et la résistance consciente ou subconsciente qu'oppose le milieu à cette accélération;

- les obstacles matériels, structurels et institutionnels au développement, tant dans le Tiers-Monde que dans les pays industriels;
- les erreurs, les fautes et les insuffisances de la coopération.

1. DÉVELOPPEMENT ET CROISSANCE

Beaucoup de théoriciens occidentaux des premières années d'après-guerre ont confondu le développement avec les signes extérieurs qui l'accompagnent: le niveau du PNB, l'abondance et la qualité de l'alimentation, le taux de morbidité et de mortalité, le taux d'alphabétisation, la consommation d'énergie, l'importance des revenus réinvestis, l'état de l'infrastructure, le rendement de la terre et la productivité des hommes, mesuraient à leurs yeux le niveau de développement.

De là le productivisme capitaliste qui croyait guérir le sous-développement par une injection bien calculée de capitaux et de techniques. Et son pendant, le productivisme marxiste-léniniste qui prétendait, en changeant les rapports de production, trouver le secret d'une croissance sans contradictions.

Certes, il ne faut pas opposer aux outrances productivistes d'hier d'autres outrances de sens opposé: un peuple pauvre ne se développe pas sans croissance matérielle et l'épanouissement dans le dénuement reste un phénomène exceptionnel et le plus souvent individuel. Mais les changements quantitatifs ne sont en fait que des épi-phénomènes, à la fois symptômes d'une évolution présente et bases matérielles d'une évolution future.

La croissance stimule et soutient le développement, elle ne le crée pas.

La véritable mesure du développement est le degré d'autonomie de l'homme dans son groupe et du groupe (village, ethnie, classe...) dans la société, le terme « autonomie » signifiant participation volontaire plutôt qu'individualisme.

Si on accepte ce critère, l'état dit de « sous-développement » se caractérise par une dépendance à peu près totale vis-à-vis de l'environnement physique et social, la soumission aux contraintes extérieures et aux pesanteurs interne. Le paysan et l'éleveur du Sahel se sentent aujourd'hui impuissants devant une nature hostile, des crues et décrues imprévisibles, des sécheresses incon-

trôlables: ils transhument, ils émigrent, ils se heurtent aux agriculteurs du Sud ou encombrant des villes déjà surpeuplées, sans autre espoir qu'une survie précaire.

Le céréaliculteur-métayer des plaines sèches de l'Inde, le minifundiaire amérindien sur ses crêtes érodées, le journalier ou le sans-travail des fourmilières urbaines, n'ont ni le pouvoir, ni la force, ni parfois l'envie de changer ce qui les entoure: toute leur énergie, toute leur ingéniosité s'épuise à seulement survivre.

Cette impuissance résulte autant de vicissitudes historiques et économiques (conquêtes, colonisations, guerres internes, traités inégaux, ou au contraire isolement excessif) que de conditions écologiques difficiles. Elle a fini par créer un ensemble de pesanteurs qui paralysent, ou en tout cas affaiblissent les dynamismes individuels et sociaux: pesanteurs sociologiques (des normes sociales survivant aux conditions qui les ont fait naître), psychologiques (le fatalisme, ce réalisme de l'impuissance), physiologiques (les maladies mal soignées, la sous-alimentation des jeunes enfants).

Dans une société traditionnelle solide, les pauvres peuvent encore s'appuyer sur la solidarité et la continuité du groupe en se résignant à accepter ses pesanteurs, son immobilisme, sa méfiance envers les déviants et les contestants. Lorsque le groupe se désagrège, il ne leur reste qu'à devenir les clients faméliques des oligarchies économiques ou la chair à canon des oligarchies politiques.

Pourtant l'énergie potentielle est là, prête à se déclencher au plus petit encouragement, à se ruer dans la plus petite ouverture, mais régulièrement trompée, déçue, récupérée à d'autres fins et finalement réprimée, rentrant en elle-même, devenue plus méfiante mais toujours disponible.

Pour le Tiers-Monde (et pas seulement pour lui), se développer c'est se libérer de ses contraintes, acquérir au moindre coût humain possible une certaine maîtrise de son environnement, devenir capable d'abord de flotter, ensuite de se diriger dans le courant, puis de naviguer contre lui et enfin de le régler; c'est aussi se mettre à participer à sa propre destinée d'une manière de plus en plus consciente et déterminante, devenir de moins en moins objet et de plus en plus sujet.

Le vrai développement est une émancipation et une mutation et, comme tel, il effraye ceux-là même qui l'exigent et les soumet aux tentations opposées du despotisme et de l'anarchie: confier les responsabilités qu'on n'ose assumer à un maître ou à un parti supposé omniscient ou, au contraire, refuser toute discipline extérieure ou intérieure et dégrader la liberté de choisir en incapacité de refuser.

2. LA RÉSISTANCE DU MILIEU

Le développement d'une société est un processus difficile, fragile et lent.

Or, en cette fin du XX^e siècle nous ne sommes plus maîtres du temps, nous ne pouvons plus nous adapter aux lentes pulsions de l'évolution humaine. La pression de la surpopulation absolue ou relative détruisant de proche en proche le tissu vivant de la terre, le cancer des mégapoles, l'épuisement des ressources naturelles facilement exploitables imposent des changements rapides. La révolution de l'information et de la formation de masse provoque, jusque dans les villages les plus reculés, une explosion d'espérances. Nous sommes acculés à des courts-circuits techniquement possibles, économiquement difficiles, écologiquement et humainement hasardeux.

Concevoir et mettre en œuvre une coopération au développement, c'est donc participer à une opération de forçage, provoquer un brusque changement d'environnement, pratiquer une chirurgie plastique audacieuse en espérant que les changements qui en résulteront seront bénéfiques.

C'est un pari d'autant plus redoutable que les politiques de coopération sont, pour une large part, conçues hors du Tiers-Monde et appliquées par des étrangers en transit, soumis à d'autres conditionnements, d'autres loyautés, d'autres dépendances et d'autres intérêts. Au mieux, ils sont un outil, voire un catalyseur; au pis, ils agissent comme des antigènes suscitant des anticorps.

Que nous le voulions ou non, notre coopération reflète notre écologie, notre passé, nos institutions, nos procédures, notre conception du monde et de son évolution. Ce que nous transmettons au Tiers-Monde, rien qu'en agissant sur lui et en lui, c'est, à la base, le vieux message judéo-gréco-romain, muri par quinze siè-

cles d'épreuves et explosant, à la fin du Moyen Age, dans les révolutions successives et complémentaires de la réflexion, de la science, de l'agriculture et de l'industrie: la conception d'une histoire non cyclique ayant un sens et donc une signification, la foi en la possibilité pour l'homme d'agir sur elle et de la changer, la quantification des valeurs et des relations humaines, le découpage et la monétarisation du temps, la volonté de maîtriser et de violenter la nature, la curiosité et l'irrespect vis-à-vis de l'inconnu, transformé en connaissable et donc désacralisé, tout ce volontarisme prométhéen que l'Europe a imposé depuis cinq siècles aux cinq continents.

A cet héritage de notre ère industrielle se mêlent des courants plus récents, l'obsession ou la remise en cause de nos valeurs et donc de nos zones de consensus, la recherche d'un autre genre de vie et d'une autre culture, des nostalgies passéistes, un millénarisme angoissé. Comparé à l'euro-centrisme serein et dur de l'époque coloniale, le message de notre coopération est ambivalent et ambigu puisque nous transmettons cela même que nous avons commencé à contester.

Or, d'autres valeurs et d'autres comportements sont dominants dans les sociétés que nous nous flattons de « développer ». Ils reflètent une autre approche de la nature et de l'homme, une autre appréhension du temps et de l'espace. Ils sont — comme le montre l'Asie — aussi capables que les nôtres d'engendrer des évolutions volontaristes, auto-conçues et auto-propulsées. Mais les sociétés industrielles ou transindustrielles qui en résulteront seront enracinées dans leur terrain et pas dans le nôtre.

Tout cela, les peuples du Tiers-Monde le sentent clairement ou confusément et, tout en acceptant les fruits de la coopération lorsqu'ils sont agréables et utiles, ils se méfient de transferts qui changeraient irréversiblement leur personnalité.

La résistance du milieu « assisté » a donc des causes complexes: réaction inconsciente d'un organisme rejetant une greffe étrangère, réflexe de méfiance de communautés vivant à la limite de la subsistance et craignant que leurs économies fragiles ne résistent pas à une accélération brutale. Mais aussi, volonté plus ou moins formulée de ne pas aliéner sa spécificité, de ne pas dissoudre sa personnalité ni étouffer sa créativité sous le choc

d'interventions extérieures, fussent-elles bien intentionnées et efficaces.

La résistance du milieu se manifeste pendant la phase active d'une coopération spécifique, mais surtout lorsque celle-ci se termine et que les autochtones, en principe « formés » par les « experts », assument la continuation, l'extension et la répétition de ce qui a été réalisé. C'est alors qu'on voit revivre des comportements antérieurs, resurgir des conflits ignorés, sous-estimés, momentanément endormis ou faussement aplanis, apparaître des tensions et des crises. Les notables essayent de maintenir ou retrouver leurs prérogatives et prélever leur part de la plus-value; la néo-bourgeoisie bouscule les hiérarchies traditionnelles et s'accapare les moyens de production; le pouvoir politique détourne à son profit les ressources nouvelles, écrase de sa pesante tutelle ou contamine de son impuissance opérationnelle l'esprit d'initiative et la volonté d'autonomie. Même lorsque la coopération a réussi à atteindre la base, la petite paysannerie et le peuple des villes, les facteurs d'entropie sont souvent plus puissants que les forces de changement. En outre les intérêts et les pouvoirs dominants ont tout à craindre de changements qu'ils ne sont capables ni d'assumer ni de diriger: ils y opposent donc une extraordinaire force d'inertie, des tentatives plus ou moins avouées de récupération et, en cas d'échec, une hostilité ouverte que leur puissance rend redoutable. L'accaparement, l'inertie et la récupération existent dans tous les pays et sous tous les régimes. Mais leurs conséquences sont particulièrement lourdes pour des Etats débilés et des pauvres mal défendus.

A la résistance des hommes et de leurs institutions s'ajoute la pesanteur des choses. Quoi qu'on fasse, il faut neuf mois pour porter un veau, quatre ans pour produire les premiers fruits de palme, dix ans pour régénérer la fertilité d'un sol maltraité, trente ans pour protéger un bassin versant et améliorer son régime d'eau, deux générations pour enraciner un modernisme authentique. Tout cela est bien long pour l'urgence des besoins et l'impatience des hommes.

3. LES FAIBLESSES INSTITUTIONNELLES ET LES CONTRAINTES POLITIQUES

L'effet de la résistance et de la pesanteur est aggravé par la lourdeur et l'inadaptation des institutions, aussi bien chez les donateurs de coopération technique que dans les pays récipiendaires.

Qu'elle s'effectue dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux, par le système de la régie ou celui de la sous-traitance, la coopération technique a généralement un caractère public (1), ce qui en détermine les qualités et les défauts.

Le fait d'être conçue et programmée par concertation, d'être définie dans des accords multilatéraux ou bilatéraux, permet en théorie une certaine planification. Le profit n'est pas son objet principal (encore que l'intérêt du pays « donateur » ou de l'organisme multinational, l'avidité et les ambitions individuelles y jouent un rôle qu'on ne peut négliger). L'autorité politique appartient en principe au pays récipiendaire; le transfert de la gestion aux « homologues » est prévu dans un délai déterminé d'avance et relativement court. Tout cela est raisonnable et, l'expérience s'accumulant, pourrait donner à la coopération technique une continuité et une cohérence satisfaisantes.

La réalité vécue est quelque peu différente.

La faible priorité que donnent la plupart des pays industriels aux problèmes de développement ne les incite pas à innover en matière de structures et de procédures. Or, les méthodes administratives des services publics donnent priorité à la procédure sur la performance; les responsabilités de conception, de gestion et de contrôle sont dispersées entre plusieurs départements et, dans chaque département entre cabinet et administration; priorité est donnée à l'orthodoxie budgétaire sur le résultat; des considérations politiques (souvent au sens le plus médiocre de ce terme) faussent le recrutement et les promotions; le statut d'organisme public fonctionnarise le personnel administratif, provoque une stabilité excessive, ne permet ni de récompenser efficacement, ni de sanctionner rapidement; de ce fait, les principes et

(1) Celle qui s'exerce dans le cadre d'investissements privés ne nous concerne pas ici: souvent efficace, elle est davantage orientée vers la croissance que vers le développement.

les méthodes de coopération s'adaptent mal — et en tout cas trop lentement — aux changements politiques et économiques dans le Tiers-Monde.

Les institutions multilatérales, plus spécialisées et plus motivées en principe que les gouvernements nationaux, sont elles aussi fortement politisées et s'épuisent à concilier des intérêts divergents et des conceptions opposées; la recherche d'un consensus banalise les programmes au niveau du plus petit dénominateur commun; l'hétérogénéité voulue des cadres de siège et de terrain diminue leur niveau opérationnel; le fait de dépendre financièrement d'un petit nombre de pays gros donateurs impose des contraintes parfois sévères; et l'expérience montre, hélas, que les bureaucraties internationales peuvent être aussi lourdes et encore moins maniables que les bureaucraties nationales.

D'autre part, les coopérations bilatérales et multilatérales souffrent de la lenteur des décisions politiques, du manque de vision de beaucoup d'hommes d'Etat, de la concurrence absurde entre pays et entre institutions, de la nécessité de justifier leur existence devant des gouvernements souvent assez ignorants des réalités du développement et donc de sacrifier les actions nécessaires mais aléatoires à ce qui est quantifiable, inaugurable et filmable. Leur liberté de choix est paralysée par des considérations de stratégie et de sécurité et la géo-politique des matières premières.

*
**

Les difficultés structurelles et institutionnelles ne sont pas moins graves dans les pays du Tiers Monde.

D'une part, un vocabulaire révolutionnaire et des programmes progressistes ne s'y appuient pas toujours sur une volonté effective de changement. Lorsqu'elle existe, cette volonté est souvent dépourvue de moyens d'action, l'insuffisance des infrastructures et des superstructures fragmente et paralyse les efforts de développement.

D'autre part, le Tiers Monde est affaibli par la fragilité de ses structures politiques, économiques et administratives, le tribalisme avoué ou déguisé, une corruption comparable à la nôtre mais que sa faiblesse rend beaucoup plus nocive, l'impuissance,

le négativisme ou l'égoïsme de beaucoup d'oppositions. Or, la coopération technique se négocie presque toujours d'Etat à Etat ou d'organisme public à Etat, même lorsqu'elle recourt aux entreprises privées pour l'exécution des projets. De ce fait, elle s'enlise souvent dans le dédale des bureaucraties locales avant d'atteindre le terrain et la population, se heurte à l'indifférence, la mégalomanie ou les préjugés des pouvoirs établis. Il ne lui est pas permis de franchir les barrières juridiques, d'agir directement, sans l'accord des gouvernements locaux. Cette impuissance, conséquence logique d'une indépendance nécessaire et irréversible, explique beaucoup de difficultés. Elle peut cependant être atténuée par une répartition plus sélective des moyens de coopération, mais aussi par l'importance croissante prise par des organisations non gouvernementales, plus libre de leurs choix et de leurs décisions et souvent mieux enracinées dans le terroir.

4. LES FAIBLESSES D'EXÉCUTION

Toutes les difficultés de la coopération ne sont pas imputables à la résistance du milieu, aux défauts institutionnels des donateurs, aux faiblesses structurelles des récipiendaires. Ces obstacles sont connus, répertoriés, ils constituent en quelque sorte le milieu naturel du développement, qu'il faut essayer de transformer mais dont il faut bien s'accommoder provisoirement. Mais il y a aussi les erreurs et les fautes...

A force de philosopher sur le développement, on oublie combien il est difficile.

Ce n'est pas une chose simple que d'améliorer l'agriculture du Sahel et de l'Altiplano andin, d'arrêter la désertification et l'érosion, de contrôler les crues dans le delta du Gange, de donner du travail aux chômeurs des villes et des terres aux chômeurs des campagnes, de créer une industrie viable au sein de populations à faible pouvoir d'achat, d'entretenir des routes où passent trente véhicules par jour. Et souvent, après avoir résolu les problèmes technico-économiques, on se heurte au corps de bataille des contraintes et des pesanteurs sociologiques, aux arrière-effets des accélérations psycho-sociales et socio-économiques. Faut-il s'étonner, dans ces conditions, que tant d'erreurs soient commises

dans la conception et l'exécution des politiques de développement?

Mais si les erreurs sont excusables en une matière aussi délicate, les fautes qui les aggravent le sont beaucoup moins.

Ces fautes ne sont pas unilatérales et on rendrait un mauvais service au Tiers Monde en les imputant totalement aux pays riches. La plupart des coopérants connaissent par expérience directe l'effet néfaste, sur leurs projets, de gouvernements faibles, déraisonnables ou despotiques, d'administrations inefficaces ou indifférentes: même s'il est normal qu'un pays jeune et pauvre, aux prises avec les cercles vicieux et les impasses du sous-développement, utilise imparfaitement les moyens dont il dispose et la coopération qu'il reçoit, le développement devient impossible en dessous d'un seuil minimum de capacité et de volonté opérationnelle.

Il n'est pas de remèdes extérieurs à ces carences internes: l'avenir se chargera de faire payer leurs insuffisances aux régimes et systèmes corrompus. Mais ce que nous pouvons faire, c'est orienter nos interventions en fonction de la réponse qu'elles trouvent et surtout éviter les fautes dont nous sommes responsables: le manque de coordination, le cloisonnement des coopérations nationales et multinationales, la méconnaissance des réalités concrètes, la fuite dans la procédure, l'électoratisme et la pusillanimité. Et avant de condamner les néo-bourgeoisies parasitaires, qui détournent à leur profit les maigres ressources de leurs Etats, attaquons-nous à nos propres requins, à ceux dont l'avidité n'a même pas l'excuse de la compétence et qui attendent de la corruption et de la lâcheté les avantages qu'ils ne peuvent obtenir par leurs mérites propres. Trop d'inaptes se camouflent derrière des programmes vagues et des projets mal contrôlés; trop d'escrocs font passer comme assistance ce qui n'est que promotion commerciale. Moins nombreux qu'on le dit, plus nombreux qu'il le faudrait, ils compromettent la coopération aux yeux du Tiers Monde et de l'opinion publique européenne, ils découragent les dirigeants honnêtes et les coopérants de bonne volonté.

II. LE BILAN DE LA COOPERATION ET SES LIMITES

Phénomène inédit de l'histoire, la coopération au développement n'est pas encore sortie de la phase de tâtonnement et certains se demandent si elle ne passera pas directement des maladies de jeunesse aux malaises du déclin.

Pourtant, malgré ses faiblesses et ses fautes, son bilan n'est pas négatif.

S'il n'y avait pas eu de coopération technique, beaucoup d'Etats fraîchement décolonisés n'auraient pas résisté aux secousses de l'indépendance. Dans les administrations, les entreprises publiques, les sociétés privées, des coopérants ont largement contribué à maintenir les activités essentielles, assurer le fonctionnement de l'Etat et de l'économie. Même si cette opération « survie » a permis à des dirigeants irresponsables ou indignes de se maintenir en place, retardé la prise de conscience des conditions réelles du développement, elle a sauvegardé les moyens et les conditions de l'avenir.

D'autre part, la coopération technique a permis de poursuivre les recherches, les essais, les expériences-pilotes, qui donnent à un pays une meilleure connaissance de son écologie et de ses ressources; elle a contribué à mettre en place des infrastructures et des outils de production, qui seront utiles quel que soit le régime futur du pays utilisateur. Les aménagements portuaires, ferroviaires, routiers, hydro-agricoles, l'établissement de rizières et de plantations, la sélection des semences, le début d'une diversification des activités et des productions, l'augmentation des revenus d'une partie de la population sont un acquis indiscutablement positif pour beaucoup de pays.

De même — et quelles que soient les critiques que l'on peut adresser au caractère exogène et inadapté de l'enseignement et de la formation — la coopération a participé largement et souvent d'une manière déterminante à la formation des cadres techniques et intellectuels nationaux. Ces cadres sont parfois insuffi-

sants en nombre et en qualité, paralysés, démoralisés ou déformés par des structures politiques inadéquates, mais ils forment la première génération de ce qui sera l'infrastructure humaine du Tiers Monde. On peut espérer que leurs successeurs, plus aguerris, plus nombreux, sauront naturaliser la modernité et prouver qu'on peut changer en restant soi-même.

Enfin, même si beaucoup de programmes régionaux n'ont atteint qu'une fraction de leurs objectifs, ils ont permis à des millions de ruraux isolés et oubliés de comprendre que leur sort peut être amélioré et que l'avenir n'est pas nécessairement la continuation du présent. L'ébranlement d'une masse trop longtemps soumise à ses contraintes et à ses pesanteurs, vouée par sa pauvreté et sa faiblesse à l'exploitation, ne peut être mesuré immédiatement mais ses effets seront profonds à moyen terme: quelles que soient la motivation et l'idéologie dominante du pays fournisseur de coopération, celle-ci a déclenché (ou accéléré) un processus irréversible.

La coopération technique paye aujourd'hui les espoirs excessifs qu'elle a soulevés, les erreurs de conception et d'exécution qu'elle a commises; elle pâtit de l'impuissance et de l'incompréhension de beaucoup de ses utilisateurs; elle se heurte à l'indifférence hostile ou à l'optimisme épidermique d'une opinion européenne mal informée; elle ne peut ni faire des miracles ni remplacer l'effort personnel des hommes et des sociétés du Tiers Monde. Mais si elle n'est pas une condition suffisante de développement, elle en est une condition importante et souvent nécessaire.

C'est donc dans ces limites qu'il faut l'apprécier et s'efforcer de l'améliorer.

III. PROBLEMES ET GOULOTS

L'expérience acquise depuis vingt ans par la coopération technique occidentale permet de situer assez exactement les obstacles concrets qu'elle rencontre. Mais nous nous bornerons, dans le cadre limité de cette communication, à mentionner certaines difficultés et à suggérer des directions de solution.

1. LA CONFUSION DES IDÉES

Rien n'est difficile pour qui raisonne dans l'abstrait: *il n'y a qu'à* être désintéressés, compétents, prévoyants, progressistes; *il n'y a qu'à* faire payer les riches et rétrocéder au Tiers Monde ce que nous y avons pillé; *il n'y a qu'à* soutenir les bons et combattre les mauvais. Mais la réalité offre peu de choix évidents et de vertus sans failles: à se vouloir trop absolu, on se condamne à ne rien faire ou à se tromper absolument.

L'expérience nourrit le doute et provoque l'humilité. Ne cherchons pas à imposer des solutions parfaites à un monde aussi imparfait que nous, mais efforçons-nous, point par point, touche par touche, à calfeutrer les voies d'eau, à réparer les brèches, à écarter les écueils et à renforcer les moteurs.

Certes, il est difficile pour un Européen de se résigner à un rôle d'appoint. Même ceux d'entre nous qui ont fait le plus grand effort de décolonisation psychologique ont tendance à subjectiviser la coopération, à recréer, par leurs conceptions et leurs attitudes, une version modernisée du « fardeau de l'homme blanc ». Euromanes ou Europhobes, nous transposons dans un milieu très différent nos comportements, nos raisonnements et nos méthodes ou, au contraire, nous cherchons à réaliser outre-mer les utopies que la vieille prudence européenne nous interdit d'expérimenter chez nous. Certains apportent avec eux une confiance excessive dans le pouvoir de la technique, dans la possibilité d'obtenir un changement qualitatif à partir d'une accumulation quantitative; d'autres, au contraire, dénoncent devant des pay-

sans mal nourris et sous-équipés les méfaits de l'hyper-mécanisation et de l'hyper-consommation; d'autres enfin, ressassent inlassablement la culpabilité des colonisateurs et des néo-colonialistes, au risque de réveiller par réaction le nationalisme européen.

La coopération post-coloniale n'a pas à expier les fautes ni à s'enorgueillir des réussites de la colonisation, mais à travailler pragmatiquement à des objectifs utiles. Ce n'est pas à nous non plus de décider quel type de société convient au Tiers Monde, nous qui avons tant de peine à savoir ce que nous voulons dans nos propres pays.

En outre, nous devons absolument séparer l'idée de la coopération de celle de la solidarité désintéressée. Non pas que cette vertu soit devenue inutile: elle reste une motivation puissante à l'échelle des individus et des petits groupes et nous avons plus que jamais besoin de coopérants qui ne soient pas des mercenaires et d'hommes politiques qui osent risquer l'impopularité. Mais il est évident que les coopérations multilatérales et bilatérales ne sont pas des transferts unilatéraux. Il ne faut pas que nous ayons constamment le mot « aide » à la bouche: d'abord il n'est pas toujours justifié, ensuite il est humiliant lorsqu'on l'emploie systématiquement dans les relations internationales, enfin il décrit une phase appelée à disparaître au profit d'une véritable coopération.

Loin de nous l'idée d'ironiser sur les bons sentiments ou d'en sous-estimer l'utilité et la nécessité. Il est essentiel, en effet, dans un monde voué au cynisme des stratégies utilitaires et à l'obsession des rentabilités, que la générosité et le désintéressement viennent troubler les règles du jeu et rappeler avec force que l'homme est plus important que la matière et la production. Mais ces mêmes bons sentiments condamnent la coopération à l'insignifiance, lorsqu'ils deviennent exclusifs et intolérants. Il est vain de vouloir imposer le désintéressement aux Etats et aux groupes d'intérêt dans un monde qui, à l'Est comme à l'Ouest, ne paraît pas près de renoncer au profit financier ou politique, individuel ou collectif.

Il n'est ni injuste ni illégitime que les relations techniques et économiques soient basées sur des échanges équitables de biens et de services plutôt que sur des « assistances » dont le paterna-

lisme n'est jamais totalement exclu: le volume même des transferts de technologie et de capacité opérationnelle postule qu'ils soient directement ou indirectement rémunérés.

Enfin, la contestation globale d'un système, d'une classe, d'un pays ou d'un groupe de pays pour des raisons idéologiques, philosophiques ou religieuses déclenche un processus d'accusations mutuelles, chacun se réfugiant derrière la culpabilité de l'autre pour éluder ses responsabilités: on paralyse la coopération en la basant sur une conception manichéenne du monde. Mais si la créativité de la contestation est discutable, sa fonction critique est importante en ce qu'elle dénonce la corruption, la malhonnêteté et l'inefficacité, qu'elle condamne les relations inégales et empêche le camouflage des échecs et des gaspillages: s'il est nécessaire que la coopération soit un échange, encore faut-il qu'il soit équitable et que l'utilité des services fournis corresponde aux avantages obtenus en contrepartie.

2. LES AFFINITÉS SÉLECTIVES

Le fait que les interlocuteurs et les homologues de la coopération technique appartiennent le plus souvent aux classes privilégiées n'est dû ni au hasard ni à la fatalité. Sur le plan individuel, le niveau de vie et le profil culturel de la plupart des coopérants ne les préparent guère à comprendre la masse de la population, ni même cette petite bourgeoisie dont sortent généralement les leaders révolutionnaires; et encore moins à en être compris. Même ceux qu'on a baptisé irrévérencieusement de « pieds rouges » et qui, par conviction politique, fréquentent les milieux d'opposition et les assistent au risque de l'arrestation ou de l'expulsion, ne dépassent que difficilement le cercle relativement étroit de leurs relations et leur efficacité n'est pas toujours à la mesure de leur bonne volonté. Sur le plan politique, le caractère public de la coopération oblige celle-ci à traiter avec les Etats, c'est-à-dire pratiquement avec les pouvoirs établis, et elle ne peut être opérationnelle sans un minimum d'ordre et de sécurité et donc sans un régime qui les maintienne. Enfin, sur le plan économique, le dialogue se mène au niveau des grandes puissances financières, multinationales, grandes entreprises locales, or-

ganismes d'Etat. La voix des favellas et des rizières a peu de chances de s'y faire entendre.

La coopération des pays de l'Est n'est guère plus proche des masses, et tout aussi méfiante envers un désordre qu'elle ne contrôlerait pas. La coopération chinoise, peu coûteuse, restant au ras du sol, serait sans doute la plus efficace, si la productivité et l'ingéniosité chinoises étaient transférables.

En dehors de quelques interventions ponctuelles, la coopération extérieure s'exerce donc toujours via les structures existantes et de haut en bas: c'est pourquoi, l'Ouest comme l'Est continuent à l'offrir aux régimes les plus contestables via leurs notables les plus privilégiés.

Il n'est pas de remède à cette affinité mutuelle des grands ensembles et des hautes institutions, sinon la multiplication d'actions non-gouvernementales qui maintiendraient ou ouvriraient des chenaux de communication entre ceux qui apportent des moyens de développement et ceux qui devraient les choisir et les utiliser. La solution des problèmes de la coopération technique doit être recherchée dans une synergie de trois forces d'intervention capables de stimuler la base par-dessus les barrières sociologiques et institutionnelles: le secteur public, les organismes non gouvernementaux, l'initiative privée.

3. LA CRISE DES COOPÉRANTS

L'efficacité d'une coopération technique dépend largement de la qualité des coopérants dans les secteurs clés du développement: recherches appliquées, formation, réalisation et gestion sur le terrain, animation et organisation rurales, industries de transformation, transports.

Or, l'Europe — et plus particulièrement la Belgique — ne forme plus assez de jeunes possédant les qualifications requises. Lorsqu'elle y parvient, les circonstances et les conditions de travail découragent les bonnes volontés et abrègent les carrières.

A l'origine de cette situation, il y a, tout d'abord, l'imprévoyance et l'indifférence politique des Etats pour ceux des problèmes d'outre-mer qui n'ont pas une importance stratégique et macro-économique. La Belgique est un exemple éclatant de cette myopie, elle qui a laissé mourir des institutions de renommée

mondiale comme l'INEAC et le FOREAMI et s'est débarrassée allègrement de l'élite de ses spécialistes pour le plus grand profit de voisins plus prévoyants.

Il y a ensuite la plus grande exigence des utilisateurs de coopération, mieux informés, sollicités de toute part, disposant de cadres nationaux ambitieux et capables. Une expérience de plusieurs années est généralement exigée, ce qui exclut automatiquement la majorité de jeunes et les engage dans un cercle vicieux: pas de travail parce que pas d'expérience, pas d'expérience parce que pas de travail. En outre, les qualifications exigées ne sont pas toujours compatibles entre-elles: l'expérience ne favorise pas nécessairement l'adaptabilité, un bon exécutant peut être un conseiller médiocre et un mauvais formateur.

D'autre part, le travail et la vie des coopérants qui réussissent à répondre aux conditions préalables, deviennent de plus en plus difficiles; ces difficultés ne sont pas nécessairement matérielles, mais psychologiques et nerveuses: insécurité, isolement culturel, systèmes politiques différents, information et liberté d'expression limitées, méfiance ou même hostilité intermittentes de certains dirigeants ou collaborateurs. En outre, les problèmes scolaires se posent après quelques années, imposant souvent la séparation des familles et un arrêt prématuré des séjours outre-mer.

Enfin, les coopérants se sentent souvent mal formés, mal soutenus et mal compris par leurs organisations et leur propre opinion publique. Mal formés parce qu'ils ne peuvent plus faire leur apprentissage dans des entreprises, des services publics, des « paysannats » et des stations de recherche efficaces et bien équipées, mais au hasard d'affectations temporaires dans des « projets » de qualité variable, avec une continuité, une qualité d'encadrement et une rigueur de sélection plus ou moins grandes. Mal soutenus, parce que ce qu'ils font — souvent avec enthousiasme et abnégation — est méconnu et parfois sacrifié à des préoccupations politiques. Mal appréciés parce qu'ils sont considérés tantôt comme des privilégiés complices du néo-colonialisme, tantôt comme des utopistes détournant vers l'extérieur des ressources nécessaires à leur pays.

Nous allons donc vers une crise sérieuse de coopérants. La relève de la génération actuelle est loin d'être assurée et une

forme particulièrement riche de contacts professionnels et personnels est menacée de dépérissement.

Il n'est pas de remède facile à cette crise. Notre connaissance des besoins du Tiers Monde en expertise technique et opérationnelle est ponctuelle et le plus souvent statique. Que faudra-t-il en 1985 dans tel pays d'Afrique, d'Asie, d'Amérique Latine? Quel type, quel profil, quel ensemble d'agronomes, de chercheurs, d'ingénieurs, de médecins, de formateurs? Pendant combien de temps? Dans quels fonctions et avec quelles responsabilités? Les secteurs déficitaires en expertise changent tous les cinq ans et ce qui était indispensable en 1965, utile en 1975, peut fort bien devenir inutile ou même nuisible en 1985. Chaque pays du Tiers Monde requiert une combinaison différente et perpétuellement changeante d'hommes, de méthodes et de moyens et souvent le recyclage d'un coopérant technique devrait commencer le jour même où il arrive sur le terrain.

Mais la prospective n'est que le premier pas. Même si les « experts » auront été bien orientés au départ, choisis en fonction de critères adéquats, il faut les rendre opérationnels. La plupart auront reçu une bonne formation théorique, d'autres y ajouteront une qualification pratique acquise en Europe: mais il leur reste à apprendre sur le terrain leur métier de coopérant. Autrefois, les grandes entreprises et les administrations coloniales fournissaient un cadre de formation efficace et exigeant. Dans un contexte très différent, il faudra mettre en place des « zones d'efficacité », c'est-à-dire des programmes, des projets, des activités utiles et bien administrées, où les jeunes coopérants seraient placés en stage côte à côte avec de jeunes nationaux pour être encadrés, éprouvés, pesés.

Viennent ensuite les problèmes de travail et de continuité. En une matière aussi fluctuante, les statuts rigides, les garanties de stabilité, les engagements à titre définitif, fonctionnarisent le coopérant, pétrifient la coopération et la condamnent à moyen terme. Car les exigences des peuples jeunes évoluent et ils hésitent de moins en moins à récuser ceux qui ne leur paraissent ni adaptables, ni recyclables ou peuvent être remplacés par leurs propres nationaux.

Qu'il faille éviter que des carrières soient abrégées pour des raisons familiales, quoi de plus naturel? Un bon technicien qui décroche à 38 ans parce qu'il ne veut pas mettre ses enfants en pension est une perte sèche pour la coopération et pour le Tiers Monde. Il faut de bonnes écoles consulaires, une collaboration systématique entre pays ou régions de même langue. Il faut, pour ceux qui travaillent loin des villes, des compensations matérielles pour les frais d'internat, la possibilité de revoir leurs enfants plusieurs fois par an. Il faut que les conditions de vie soient décentes, l'équipement satisfaisant, les contacts, les recyclages fréquents et enrichissants. Mais ceci dit, on doit prévoir que la majorité des coopérants devra, un jour ou l'autre, se reconverter. Pour ceux qui exercent une profession non liée à des conditions sociologiques et éco-climatiques particulières, par exemple des chefs d'atelier, des chefs de chantier, des chirurgiens, etc., la reconversion ne présentera pas de difficultés insurmontables en temps normal. Elle sera plus malaisée pour ceux dont la spécialisation est spécifique aux pays d'outre mer: agronomes et zoo-techniciens tropicaux, directeurs de projet, coopérants institutionnels. Ceux-là devront bénéficier d'une priorité de recyclage et de reclassement, car ce seront généralement des hommes et des femmes énergiques, riches d'expérience, capables de dépasser les routines quotidiennes et donc particulièrement utiles dans une Europe elle-même en mutation.

4. LE COUT DE LA COOPÉRATION

Les coopérants occidentaux sont plus chers que les autres et ils proposent parfois des solutions trop élaborées et donc coûteuses.

Or, nous ne sommes plus seuls et nous rencontrons dans le Tiers Monde les techniciens, les bureaux d'études, les entreprises du bloc soviétique, des pays en « décollage » tels que la Chine, la Corée, le Brésil, des pays pauvres traditionnellement riches en hommes de valeur comme l'Inde et l'Egypte. Si nous n'y prenons garde, notre coopération est menacée d'extinction par le seul fait de ses prix, de ses taux de change, de l'intransférabilité de ses technologies.

Nous ne pouvons lutter contre nos concurrents par nos prix: il faudrait pour cela une catastrophe économique et des convulsions politiques que nul ne souhaite.

C'est donc la bataille de la qualité qu'il nous faudra désormais livrer: montrer toujours plus de compétence, de solidité, d'imagination dans les secteurs importants pour le Tiers Monde, transférer efficacement notre savoir-faire, collaborer après avoir coopéré. A ce jeu, la vieille et toujours jeune Europe, témoin privilégié de tant de cultures différentes, peut encore faire bonne figure.

5. LA FRÉQUENCE DES ÉCHECS

Le taux de réussite matérielle de la coopération technique peut être mesuré en kilomètres de routes, en hectares, en capacité de production, en valeur ajoutée. Il est très variable mais obéit à des règles relativement bien connues: sauf dans les pays particulièrement mal gouvernés, il est généralement possible d'obtenir des résultats satisfaisants en se donnant des objectifs réalisables et bien étudiés et en réunissant les moyens nécessaires pour les atteindre. C'est un problème d'hommes, d'organisation, de méthodologie, de souplesse exécutive et surtout de bon sens.

Mais ne confondons pas croissance et développement. Atteindre un objectif quantitatif est une chose, permettre à un peuple ou ne fût-ce qu'à une minorité significative de celui-ci de maîtriser son développement et d'assumer son destin en est une autre, bien plus difficile. Il est des réalisations estimables sur les plans techniques et économiquement rentables qui aggravent en fait la dépendance du petit producteur et sa passivité: l'évolution de l'autonomie du comportement est donc un critère fondamental d'un processus de développement, un critère souvent négligé, malheureusement.

On se trouve ainsi devant trois types de scénario possibles:

— l'échec matériel d'un programme, soit qu'il ait été mal choisi, étudié, réalisé, soit qu'il se soit heurté à des obstacles naturels, humains ou politiques insurmontables;

— le succès matériel, accompagné d'un échec sur le plan humain, soit pendant l'exécution, soit après l'arrêt de l'intervention extérieure;

— le succès matériel suivi d'un greffage réussi des apports et des innovations sur le milieu humain concerné. C'est le seul succès durable. Ce n'est pas le plus fréquent.

La probabilité de chaque scénario variera selon l'efficacité et la volonté des deux partenaires. Il est des types d'intervention qui sont voués à l'échec ou dont le succès serait néfaste au pays aidé; il est des régimes qui sont incapables de tirer parti d'une coopération, fût-elle intelligente et bien intentionnée. En théorie, chacun des partenaires devrait pouvoir choisir en toute objectivité: les pays pauvres refuseraient des « aides » qu'ils jugeraient nocives et, dans les cas extrêmes, prendraient en main la totalité de leur développement; les pays riches refuseraient d'intervenir là où leur coopération serait gaspillée ou détournée à des fins d'exploitation. En pratique, l'imperfection des hommes et le poids des choses rendent les échecs inévitables. Encore faut-il que leurs leçons ne soient pas perdues et il est plus que jamais nécessaire de mettre en place des organes d'analyse critique qui inventorieront les erreurs les plus fréquentes et les illusions les plus tenaces et définiront une problématique objective de la coopération. Le reste est affaire de courage politique.

6. LE PHÉNOMÈNE DE REJET

Même les interventions les mieux réussies subissent une crise lorsque la responsabilité d'un « projet » ou d'une institution est transférée à des nationaux.

Ce phénomène de « rejet » a des causes multiples: le programme réalisé ne répond pas à des besoins « ressentis » par les groupes concernés, les avantages promis et même apportés ne compensant pas, aux yeux de ceux-ci, les inconvénients d'un changement d'habitudes et d'un supplément de travail. Il arrive aussi que la population refuse aux administrations autochtones la confiance qu'elle témoigne à des coopérants étrangers, ethniquement neutres et de toute manière passagers.

Cette crise est inévitable; mais on peut en atténuer la gravité en obtenant la participation des nationaux à tous les échelons de conception, d'encadrement et d'exécution: des administrations, en utilisant au mieux leurs capacités, même réduites; des cadres en rendant leur travail plus profitable et plus intéressant; des

populations en les écoutant, en tenant ses promesses et en se montrant intransigeant sur les principes du « self-help »: la participation, l'auto-gestion et l'auto-financement sont les mots-clés d'une coopération réussie.

IV. L'AVENIR DE LA COOPERATION TECHNIQUE

Élément nécessaire mais insuffisant du développement, la Coopération technique restera un élément important des relations internationales. Son volume va très probablement augmenter malgré la crise. Son esprit et ses modalités évolueront vigoureusement, non seulement parce que les situations politiques et les équilibres sociaux sont en voie de déstabilisation, mais par suite de l'apparition de pays « en décollage » qui sont à la fois donneurs et récepteurs de coopération technique: Chine, Brésil, Mexique, Corées, Inde, etc. La similitude de leurs problèmes avec ceux des autres membres du Tiers Monde, leur méfiance commune vis-à-vis de super-grands et à un moindre degré de l'Europe, enfin leur bon marché, en font à la fois un concurrent des vieux pays industriels, un client et un partenaire. Leur nombre va s'accroître au fil des années et nos rapports avec un Tiers Monde de plus en plus hétérogène seront de plus en plus complexes.

Pour ce qui nous concerne plus particulièrement, on peut prévoir un accroissement sensible dans la coopération à finalités productives: industrie, énergie, ensembles agro-industriels, zoo-industriels, pisci-industriels, grands aménagements. Les formules et les procédures seront de plus en plus diversifiées, les techniques de plus en plus élaborées et la concurrence internationale autant que les exigences des pays hôtes imposeront des conditions plus strictes, ce qui exigera une ingéniosité, une compétence et un dynamisme promotionnel de plus en plus grands. Dans bien des cas, la division classique d'un programme de coopération en « études », « financement », « réalisation », « opération », sera remplacée par des opérations intégrées verticalement et horizontalement.

Le secteur infrastructure restera lui aussi important, surtout dans les pays disposant de ressources financières suffisantes ou qui sont capables de tirer parti rapidement des infrastructures créées ou améliorées.

De même, les pays qui ont décollé économiquement rechercheront une coopération de plus en plus diversifiée, notamment en matière de services. Ce sont eux aussi qui sauront le mieux tirer parti de contacts scientifiques avec les universités et organismes de recherche de nos pays.

Les opérations « survie » resteront nécessaires dans de nombreuses régions. Ce pourront être des interventions urgentes après une catastrophe naturelle, ou la prise en charge de secteurs administratifs et économiques d'un pays temporairement mal géré. Ce genre d'opérations demandera beaucoup de tact politique: jusqu'à quel point peut-on se substituer à l'autorité nationale sans faire, consciemment ou non, de la recolonisation? Quand faut-il intervenir? Quand faut-il se retirer?

Reste le plus difficile: la coopération au développement des secteurs pauvres, les moins productifs mais les plus importants au point de vue humain, les plus explosifs aussi: l'urbanisation cancéreuse, la paupérisation des masses rurales, la dégradation des sols et des eaux. Il s'agit très souvent d'actions intégrées, s'adressant à de grands groupes humains inorganisés, impuissants, mal préparés au changement: les difficultés techniques et économiques sont considérables, les obstacles institutionnels, psycho-sociaux et politiques sont effrayants.

Pourtant, l'échec de cette coopération rendrait inutiles toutes les autres. Les famines se multiplieraient et s'aggraveraient. La jacquerie qui a échoué dans la République démocratique du Congo en 1964, qui a triomphé depuis au Cambodge, qui menace aujourd'hui plusieurs pays d'Afrique, balayerait gouvernements et structures, détruisant une civilisation urbaine accusée à juste titre de parasitisme, d'incompétence et de mépris.

Il n'est donc pas excessif de dire que l'avenir de la coopération technique et ses limites seront déterminés par les résultats de ce que feront pour les masses pauvres, les pays riches, les classes dirigeantes du Tiers-Monde et les organismes de coopération. Ce que nous constatons aujourd'hui n'est pas particulièrement encourageant...

C'est à ce secteur ingrat que devront être consacrés les plus grands efforts au cours des prochaines années. Il faudra de l'imagination, de la détermination, une grande indépendance d'esprit, pour échapper aux lieux communs conservateurs et progressistes;

il faudra trouver des hommes capables de travailler sur le terrain, désireux de le faire, compris, respectés, soutenus. Il faudra surtout que les gouvernements des pays pauvres ou sinon les oppositions organisées prennent davantage conscience des forces explosives qui s'accumulent dans des masses de plus en plus aliénées, méfiantes, frustrées, un jour révoltées.

*
**

Placée devant des tâches chaque jour plus difficiles, la coopération technique devra s'adapter très vite, tant dans la conception de ses politiques que dans leur mise en œuvre.

D'une part, il faudra veiller à mieux équilibrer la formation des coopérants, en donnant aux techniciens la possibilité de situer leur technique dans le processus général de développement, en donnant aux « généralistes » une notion plus exacte de l'importance de l'excellence technique pour le succès d'une politique.

D'autre part, il faut accorder l'innovation et l'expérience; éviter, bien sûr, l'aventurisme d'amateurs irresponsables mais aussi la routine des intelligences bloquées. Le Tiers Monde n'a que faire de fixations mentales, futuristes ou passéistes: il a besoin de réflexion active et d'action réfléchie. L'évolution technique, psychologique, socio-politique est tellement variée et rapide, les besoins et leur point d'application changent si vigoureusement, qu'une coopération statique devient très vite un médiocre dispensateur de crédits gaspillés et de coopérants anachroniques. Pour participer efficacement à l'énorme processus qui déchire le Tiers Monde décollant et transforme le Tiers Monde décollé, nous devons fournir un effort intellectuel, matériel, psychologique et politique considérable, précéder l'événement, ou du moins être capables de nous y adapter sans délai.

L'innovation permanente et l'imagination constructive n'exigent pas seulement une recherche bien organisée et bien armée, mais aussi la mise en mémoire, l'interprétation, la mise en application et l'analyse critique de ses résultats. Aucun pays ne peut plus se permettre le nationalisme scientifique dans un domaine aussi universel: c'est au moins à l'échelle européenne que nous devons réfléchir, chercher, organiser, réaliser. Mais pour cela, il faut que chaque pays européen, dont la Belgique, maintienne sa

recherche, ses universités, ses centres de réflexion, à un niveau très élevé d'excellence scientifique et de créativité et obtienne les moyens nécessaires à cet effet. Est-ce bien le cas aujourd'hui ?

Enfin, l'efficacité opérationnelle est un élément capital, parfois sous-estimé, de la réussite d'une coopération. Une bonne exécution peut rendre utile un projet médiocre, une mauvaise transforme un programme cohérent en un échec frustrant.

Les problèmes de méthodologie et d'organisation sont trop vastes pour être abordés ici, mais quelques principes de simple bon sens méritent d'être cités.

— On ne réussit pas une opération de développement en inaugurant un édifice, mais en déclenchant un processus irréversible de changement.

— Les projets de dimension petite ou moyenne sont un complément indispensable aux actions plus importantes et à l'assistance institutionnelle, car ils permettent d'aborder concrètement les problèmes humains, clé du développement.

— Contrairement à une opinion largement répandue, le facteur limitant d'une coopération est plus souvent le manque d'hommes formés et disponibles et la lourdeur des procédures que l'insuffisance des moyens.

— On ne transfère pas l'efficacité par des méthodes bureaucratiques.

— Seules les sociétés immobiles sont apolitiques et socialement passives. Toute coopération réussie mène à des tensions, à court ou moyen terme. Ceux qui comptent sur la coopération technique pour éviter les révolutions sociales et les remises en cause économiques se préparent de sérieuses déceptions.

V. POSTFACE : L'AVENIR DE LA COOPERATION BELGE

Depuis plusieurs années, notre pays a fortement accru les moyens financiers affectés au Tiers Monde. Parallèlement, un gros effort a été fourni par le secteur privé en matière de coopération à finalité productive ou d'infrastructure. Les bureaux d'études, les constructeurs, les ensembliers, les entrepreneurs, ont ouvert des routes, bâti des ports, construit des usines, des hôpitaux, des ensembles scolaires et d'habitations... Grâce à un petit groupe de promoteurs audacieux, bien soutenus d'ailleurs par les services du Commerce Extérieur et les Ambassades belges, notre pays a cessé de concentrer ses efforts sur sa clientèle traditionnelle et a pris ou repris pied dans des régions nouvelles. Cet effort mérite d'être souligné, même si nos dimensions, notre capacité de financement, le niveau de nos prix et de notre monnaie en restreignent les effets. Tout dépendra cependant du rang que notre équipement et notre technologie réussiront à conserver parmi les nations industrielles.

En matière de coopération au développement des secteurs pauvres du Tiers Monde, nous vivons encore largement sur l'expérience et les hommes de notre ère coloniale et immédiatement post-coloniale, un capital vieillissant et bientôt disparu. Depuis 1960, les préoccupations à court terme ont pris le pas sur la réflexion et l'action stratégiques. Aussi, après avoir été entre 1950 et 1960 à la pointe du développement rural, de l'action médico-sociale, de l'administration locale, nous commençons à être dépassés par des pays qui n'ont pas notre expérience de l'outre-mer.

Bien sûr, nous pouvons nous targuer de réalisations intéressantes, parfois remarquables: notre assistance médicale à nos anciens territoires, l'œuvre de formation et de coopération de certaines facultés et stations de recherche, quelques projets concrets de développement. Mais nous n'avons pas fait assez pour nous maintenir à l'avant-plan de la recherche scientifique et technique

et surtout pour conserver, renouveler, valoriser la plus grande de nos richesses naturelles: l'efficacité, la solidité, le sens des relations humaines du Belge lorsqu'il est confronté avec une tâche intéressante et des objectifs stimulants.

Les années perdues ne seront plus rattrapées et nous en payerons le prix, mais il est encore possible que la Belgique régionalisée d'aujourd'hui redevienne ce qu'elle fut en matière de coopération technique. Il faudrait pour cela que nous ayons la volonté d'une politique cohérente et continue et que nous nous donnions les moyens de notre volonté.

Comme l'a dit un de nos hommes d'Etat les plus célèbres, il n'est pas trop tard, mais il est temps.

Juillet 1978.

TABLE DES MATIERES

Résumé	3
Samenvatting	4
I. La crise de la coopération	5
1. Développement et croissance	7
2. La résistance du milieu	9
3. Les faiblesses institutionnelles et les contraintes politiques	12
4. Les faiblesses d'exécution	14
II. Le bilan de la coopération et ses limites	16
III. Problèmes et goulots	18
1. La confusion des idées	18
2. Les affinités sélectives	20
3. La crise des coopérants	21
4. Le coût de la coopération	24
5. La fréquence des échecs	25
6. Le phénomène de rejet	26
IV. L'avenir de la coopération technique	28
V. Postface: l'avenir de la coopération belge	32
Table des matières	34

