L'assistance technique française
Le cas du Cambodge

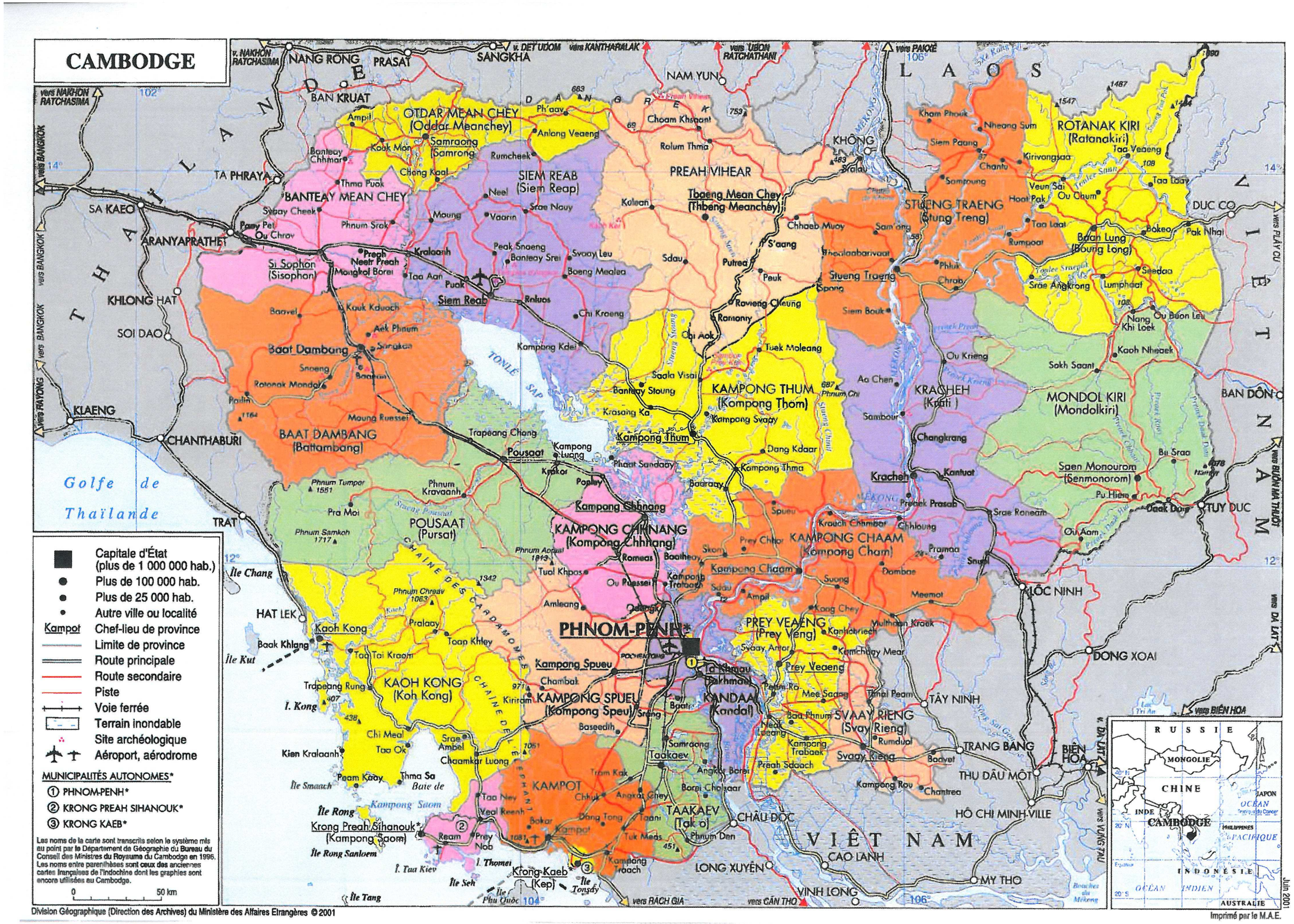
d m e

didacticiels et modélisation économiques

Évaluation réalisée par :
Claude Oliviéri
Jonathan Jourde
Olivier Sudrie

Rapport de l'évaluation

Rapport remis en octobre 2009


CAMBODGE
LAOS
THAÏLANDE
VIÊT NAM
Golfe de Thaïlande
PHNOM-PENH
OTDAR MEAN CHEY (Oddar Meanchey)
BANTEAY MEAN CHEY
SIEM REAB (Siem Reap)
PREAH VIHEAR
STUENG TRAENG (Stung Treng)
ROTANAK KIRI (Ratanakiri)
BAAT DAMBANG (Battambang)
KAMPONG THUM (Kompong Thom)
KRACHEH (Kratie)
MONDOL KIRI (Mondolkiri)
POUSAAT (Pursat)
KAMPONG CHHNANG (Kompong Chhnang)
KAMPONG CHAAM (Kompong Cham)
PREY VEAENG (Prey Veng)
KAOH KONG (Koh Kong)
KAMPONG SPUEU (Kompong Speu)
KANDAAL (Kandal)
SVAAY RIENG (Svay Rieng)
TAAKAEV (Takeo)
KAMPOT
TONLÉ SAP
CHAÎNE DES CARDAMOMES
Capitale d'État (plus de 1 000 000 hab.)
Plus de 100 000 hab.
Plus de 25 000 hab.
Autre ville ou localité
Kampot Chef-lieu de province
Limite de province
Route principale
Route secondaire
Piste
Voie ferrée
Terrain inondable
Site archéologique
Aéroport, aérodrome
MUNICIPALITÉS AUTONOMES*
① PHNOM-PENH*
② KRONG PREAH SIHANOUK*
③ KRONG KAEB*
Les noms de la carte sont transcrits selon le système mis au point par le Département de Géographie du Bureau du Conseil des Ministres du Royaume du Cambodge en 1996. Les noms entre parenthèses sont ceux des anciennes cartes françaises de l'Indochine dont les graphies sont encore utilisées au Cambodge.
0 50 km
RUSSIE
MONGOLIE
CHINE
INDE
CAMBODGE
JAPON
PHILIPPINES
INDONÉSIE
AUSTRALIE
OCÉAN PACIFIQUE
OCÉAN INDIEN
Juin 2001
Division Géographique (Direction des Archives) du Ministère des Affaires Etrangères © 2001
Imprimé par le M.A.E.

Sommaire

PREMIERE PARTIE **9**

I. LES GRANDES ORIENTATIONS DE L'AIDE FRANÇAISE AU CAMBODGE **10**

Une coopération française à double visée : solidarité et influence 10
Une coopération de plus en plus ciblée 12
Une tendance à la baisse des moyens de coopération gérés par le SCAC 15
Une aide française modeste, mais comparable à celle d'autres bailleurs européens 17

II. INVENTAIRE DES PROJETS ET DES PROGRAMMES DE COOPERATION (2000-2008) **22**

La coopération dans le domaine de la santé 26
La coopération dans le domaine de l'agriculture et du développement rural 30
La coopération dans le domaine du développement urbain 33
La coopération dans le domaine de la gouvernance 35
La coopération dans le domaine social 37
La coopération dans le domaine économique 38
La coopération dans le domaine culturel 39
La coopération dans le domaine linguistique 43

DEUXIEME PARTIE **52**

III. UN INSTRUMENT DEVENU MARGINAL DANS LE DISPOSITIF FRANÇAIS... MAIS PAS AU CAMBODGE **53**

L'assistance technique française : une espèce en voie de disparition *53*

Grandeur et décadence de l'assistance technique française 53
La peau de chagrin 54

L'assistance technique au Cambodge : un dispositif multiforme et qui demeure important *55*

La diversité des modalités contractuelles 55
Des secteurs d'intervention variés 56
La spécificité de l'assistance technique AFD 58
Le recours au volontariat (VI, VSI, VP) 59
L'assistance technique régionale 61
Un coût relativement élevé 63

IV. UN INSTRUMENT QUI DEMEURE APPRECIE **64**

Des critiques pas toujours fondées *64*

Un instrument qui serait peu efficace et peu efficient 64
Une critique générale qui s'appliquerait aussi au Cambodge 65
Une critique fragilisée par ses biais méthodologiques 65

Évaluer les facteurs déterminant l'efficacité de l'AT plutôt que l'efficacité elle-même *67*

L'efficacité de l'AT dépend de la capacité des institutions partenaires 67
L'efficacité de l'AT dépend de l'appropriation par le partenaire 69
L'efficacité de l'AT dépend de sa spécialisation et de sa coordination avec l'action des autres bailleurs 70
L'efficacité du dispositif d'AT suppose des statuts du personnel clairs et lisibles 72
L'efficacité de l'AT dépend de l'efficacité de sa gestion 73

Ne pas majorer les difficultés : notre dispositif est de bon niveau et apprécié par les institutions partenaires *75*

VI. PROPOSITIONS POUR UN REFORMATAGE DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE AU CAMBODGE **77**

ANNEXES **83**

Annexe 1 - Termes de référence de l'évaluation 85
Annexe 2 - Présentation des experts 96
Annexe 3 - Liste des personnes rencontrées 97

Annexe 4 - Comité de pilotage.....99
Annexe 5 - DCP – Articulation de la stratégie d'intervention française avec les priorités du pays partenaires (2006-2010) 100
Annexe 6 - DCP – Articulation des interventions de la France avec celles des autres bailleurs de fonds (2006-2010) 101
Annexe 7 - France Coopération Internationale 102
Annexe 8 – Note méthodologique sur l'assistance technique : définitions, missions et questions.....103
Annexe 9 - Les indicateurs de gouvernance au Cambodge 119
Annexe 10 - Bibliographie 123

Avant-propos

Le Pôle de l'évaluation de la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du ministère des Affaires étrangères et européennes a confié au cabinet DME le soin de réaliser une évaluation de l'assistance technique française centrée sur la période 2000-2008, avec le cas du Cambodge.

Organisation de l'évaluation

La mission confiée aux consultants a comporté trois phases principales.

1. La première était consacrée à une étude documentaire. Elle a été complétée par des entretiens avec des personnalités concernées par les thèmes de la présente évaluation.
2. La deuxième phase consistait en un déplacement des consultants au Cambodge. Cette mission a été effectuée du 19 au 25 juin 2009[1].
3. Enfin, la troisième phase était consacrée à l'évaluation définitive. Elle a conduit à la rédaction d'un rapport final soumis à l'appréciation du comité de pilotage pour validation.

Méthodologie de l'évaluation

La présente évaluation, qui se fonde sur une étude diachronique de l'assistance technique et la recherche d'une définition univoque des concepts, se propose de répondre aux questionnements des TDR en les articulant autour de quatre grands critères définis par le CAD/OCDE :

- pertinence (adéquation de l'instrument aux objectifs généraux politiques et opérationnels de notre coopération ainsi qu'aux attentes de nos partenaires) ;
- efficacité (conformité des résultats obtenus avec les objectifs généraux et opérationnels de la coopération) ;
- efficience (relation entre les coûts engagés et les résultats obtenus) ;
- pérennité (persistance des résultats obtenus au-delà de la période d'intervention de l'AT).

Le premier critère nous a conduit à nous interroger sur le degré de complémentarité des instruments ou, au contraire, de substituabilité entre les moyens, en distinguant les différentes modalités de mise en oeuvre de l'assistance technique et les statuts de l'AT (fonctionnaire mis à disposition des autorités nationales, expert du secteur privé sous contrat avec un opérateur français ou avec une société privée, maître d'œuvre d'un projet de coopération bi ou multilatérale…).

Sur la question de l'efficacité, plutôt que de chercher à déterminer dans quelle mesure les assistants techniques remplissent avec succès la ou les missions qui leur sont confiées (ce qui aurait relevé plus de l'audit ou de l'inspection que de l'évaluation), on a choisi de s'interroger sur les facteurs-clés de la réussite ou de l'échec, qu'ils relèvent de l'organisation, de la qualité des ressources humaines ou encore du contexte local dans lequel opèrent les AT.

L'efficience de l'assistance technique fait l'objet de critiques récurrentes au Cambodge comme ailleurs. Selon certains observateurs, tant français qu'étrangers, notre dispositif coûterait cher et cette aide, liée, profiterait plus à notre pays qu'aux bénéficiaires eux-mêmes. Ces critiques ne sont pas forcément injustifiées. Toutefois, l'efficience doit être appréciée dans une démarche économique (et non

[1] Un rapport de mission a été adressé au Pôle de l'évaluation le 1er juillet 2009.

pas passionnelle ou polémique). La théorie économique enseigne que la rémunération d'un facteur de production (et l'assistance technique a bien ce statut dans la « fonction de production » du service de coopération) s'évalue toujours par rapport à sa productivité marginale.

Cette analyse a fait aussi émerger un autre problème, relativement récent, mais qui pourrait s'amplifier à l'avenir : la coopération peine à mobiliser en expatriation les ressources humaines les plus compétentes.

Enfin, la question de la pérennité du service dispensé est d'autant plus légitime que l'on constate une certaine volatilité de notre assistance technique, alors même que les missions confiées aux AT s'exercent dans le domaine du renforcement des capacités au niveau individuel (formation des homologues), mais surtout organisationnel et institutionnel.

Ce questionnement général a servi de fil d'Ariane pour évaluer l'assistance technique française dans « le cas du Cambodge » et tenter de répondre aux questions évaluatives qui relèvent plus spécifiquement de ce pays.

La présente évaluation s'appuie sur les conclusions de l'*Étude sur le dispositif français de coopération en matière de soutien au renforcement des capacités* lancée en décembre 2008 par l'ancienne DGCID (DPDEV-S) ainsi que sur l'importante littérature (notamment de l'OCDE, du PNUD, de la Banque mondiale ou encore de l'AFD) sur l'assistance technique et le renforcement des capacités.[2]

En complément aux entretiens avec les agents du Département et d'autres organismes, des responsables cambodgiens, des coopérants anciens et actuels, la mission de terrain (35 entretiens et réunions, 70 personnes rencontrées, plus de 30 heures de discussion) a permis d'élargir le spectre à l'ensemble des modalités d'intervention et de comparer notre dispositif d'AT à celui d'autres bailleurs de fonds. Nos objectifs étaient d'apprécier le contexte, de situer les différents projets dans lesquels ont été impliqués des AT et d'analyser à la fois la manière dont le dispositif a fonctionné et la manière dont il est perçu par les différents partenaires cambodgiens. Le niveau des interlocuteurs rencontrés et leur parfaite connaissance des dossiers nous ont permis de recueillir dans le minimum de temps une masse non négligeable d'informations très dispersées pour la période de référence.

Contenu de l'évaluation

Ce rapport présente une analyse globale de la thématique – approche contrastée du concept d'assistance technique, contexte et cadrage de la coopération avec le Cambodge. Une revue thématique des projets de coopération engagés au cours de la période sous revue (de 2000 à 2008) permet de suivre l'évolution de nos engagements en termes d'assistance technique. Cette partie du rapport fait la synthèse des données chiffrées, des documents disponibles et des informations recueillies tant à Paris qu'à Phnom Penh. Les chapitres suivants répondent aux questions évaluatives et proposent *in fine* un certain nombre de recommandations. Elles s'inscrivent dans la perspective d'une correction des modalités de fonctionnement de l'AT française au Cambodge et d'un resserrement sur des objectifs prioritaires conformes aux dernières orientations stratégiques et aux perspectives budgétaires définies par le CICID et le Département.

[2] Voir bibliographie en annexe 10

Première partie

Une coopération qui se recentre progressivement avec des moyens en baisse

I. Les grandes orientations de l'aide française au Cambodge

Une coopération française à double visée : solidarité et influence

Les relations franco-cambodgiennes s'inscrivent dans une histoire longue et mouvementée. Après 90 ans de présence coloniale (protectorat de 1883 à 1953), le royaume khmer a accédé à l'indépendance sans rupture avec l'ancienne puissance tutélaire (Norodom Sihanouk fut un des hérauts de la francophonie). Les décennies suivantes ont été marquées par des heures sombres : révoltes paysannes dès 1963[3], extension de la guerre du Vietnam avec raids américains, coup d'État de Lon Nol, guerre civile, arrivée au pouvoir des Khmers rouges en 1975 qui s'est traduite par l'élimination de près de 25 % de la population[4], occupation vietnamienne… Comme le rappelle S. Courtois : « *Le total* [des crimes du communisme dans le monde] *approche la barre des cent millions de morts. Cette échelle de grandeur recouvre de grandes disparités de situation. Il est incontestable qu'en valeur relative, la « palme » revient au Cambodge où Pol Pot, en trois ans et demi, est parvenu à tuer de la manière la plus atroce – la famine généralisée, la torture – le quart environ de la population totale »*[5].

Il faudra attendre les accords de Paris (en octobre 1991) pour que le Cambodge retrouve la paix et entreprenne avec l'aide de la communauté internationale, une reconstruction quasi totale[6].

À une situation d'urgence qui impliquait la réinstallation de nombreux réfugiés et la remise en état des principaux services publics (travail dans lequel les ONG sont massivement intervenues), a succédé une phase de stabilisation qui a permis à la France d'entreprendre une politique ambitieuse de coopération partenariale. Les divers instruments de l'aide bilatérale ont été mobilisés : dons sous forme de protocoles du Trésor jusqu'en 1999[7], projets FAC, puis éligibilité au Fonds de solidarité prioritaire (FSP)[8] et aux financements de l'Agence française pour le développement (AFD) qui a pris le relais en 2005 des actions de coopération technique du MAE, tandis que les crédits d'appui de l'ex-titre IV venaient conforter le dispositif de l'assistance technique et qu'un programme de bourses ambitieux

[3] La révolte paysanne dans la province du Battambang en 1967 a reflété cette dissension dans les zones rurales.

[4] *Le 17 avril 1975, les Khmers rouges ont conquis Phnom Penh, ce qui a vidé la capitale et les autres villes importantes du Cambodge. Les semaines suivantes ont vu les personnes instruites, les moines et les chefs religieux, les fonctionnaires, les personnes qui parlaient des langues étrangères et même ceux qui portaient des lunettes être la cible d'extermination. Tout ce qui était considéré comme un signe de « décadence » et un produit de l' « apprentissage étranger » était détruit. Le but était de ramener le Cambodge à un état agraire contrôlé par les Khmers rouges. Des atrocités sans précédent ont été perpétrées contre la population – les gens furent massacrés, les familles séparées et envoyées dans des camps de travail forcé dans des contrées lointaines du pays, et les enfants endoctrinés afin de ne pas mettre en doute l'acceptation de l' « Organisation ». Les services médicaux ont été éliminés, les écoles détruites, la vie de famille remplacée par une existence communautaire. Des jours interminables de dur labeur et de séances d'endoctrinement ont vu l'essence de la vie de famille et de la culture khmère en passe de s'écrouler* (témoignage de Pich Sophoan, directeur Éducation et formation supérieure technique et professionnelle, ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports).

[5] S. Courtois [ed.] et *al.*, *Le Livre noir du communisme : crimes, terreur, répression,* R. Laffont, 1997, p. 14.

[6] Rappelons que la France n'a pas eu de représentation diplomatique au Cambodge de mai 1975 à octobre 1991.

[7] 7 protocoles du Trésor ont été alloués depuis 1991 pour un montant de 51 M€.

[8] Projets nationaux et FSP dits mobilisateurs mis en œuvre à l'échelle de la région Asie du Sud-Est.

était mis en place pour aider à la reconstitution d'une élite nationale francophone[9]. Les objectifs étaient le renforcement de la démocratie par une action en faveur de l'État de droit et de la gouvernance économique, la reconstitution des élites, le développement rural, le redémarrage de l'économie, les formations sanitaires, etc. Plus généralement, il s'agissait d'accompagner la réorientation de l'action de l'État vers des objectifs sociaux confortant le retour à la paix civile. Cette assistance participe d'une double visée : solidarité envers un PMA qui porte encore les stigmates d'un passé douloureux et influence que sous-tend notre volonté d'asseoir la francophonie dans cette région du monde.

Il faut également mentionner les appuis apportés aux ONG qui ont été très présentes dès le départ, notamment le GRET, SIPAR, Enfants Réfugiés du Monde, Enfants et Développement, le CCFD, Handicap International, la Guilde européenne du raid ou l'Aide à l'Enfance Réfugiée – leur principale zone d'intervention étant Phnom Penh, mais aussi Siem Reap, et la province de Battambang[10]. En 2001, le Cambodge est devenu l'un des premiers pays bénéficiaires des initiatives non gouvernementales avec près de 1,5 M€. Les ONG ont contribué à la mise en œuvre d'actions identifiées par le poste dans le cadre du fonds social de développement et de plusieurs projets FSP dans les domaines de la santé, de l'éducation ou de la formation professionnelle. Par ailleurs, l'AFD mobilise plusieurs ONG comme opérateurs. Sur les trois dernières années, le montant des projets de l'AFD mis en œuvre par des ONG s'est élevé à 6,5 M€[11]. Aujourd'hui, la trentaine d'ONG françaises cofinancées par le MAEE au Cambodge ne représentent plus que 15 % de l'ensemble des 200 ONG internationales et seulement 3 % du volume de la coopération française. Le Cambodge qui reste un des pays au monde où les ONG sont les plus nombreuses, constitue un véritable laboratoire pour l'aide humanitaire et le développement : toutes les facettes de l'aide peuvent y être observées, le passage de relais aux acteurs locaux comme les dérives du *charity business.*

Aujourd'hui, si notre place tend à se banaliser du fait de l'intégration croissante du Cambodge dans son environnement régional et de la démographie de ce pays très jeune (la population a triplé depuis la chute des Khmers rouges en 1979), la France reste un interlocuteur important du Cambodge, du fait du niveau encore élevé de sa coopération, même s'il s'est sensiblement réduit[12], et de la référence à la francophonie (adhésion du Cambodge en 1993 à l'OIF). N'oublions pas non plus l'importante diaspora cambodgienne installée en France (une partie significative des élites cambodgiennes a la double nationalité) qui pérennise nos liens historiques.

[9] À chaque rentrée universitaire, une centaine de Cambodgiens viennent poursuivre leurs études en France. Le choix s'est fixé sur le niveau de troisième cycle (master et doctorat) et les disciplines suivantes : médecine, droit, économie, sciences de l'ingénieur, urbanisme, architecture, français, lettres, arts. Le volume des bourses BGF se situe autour de 500 000 € par an, ce qui place la France parmi les premiers contributeurs en la matière. S'y ajoutent les bourses de l'AUF, de la région Bretagne, du programme d'excellence Eiffel et du système FFI (Faisant fonction d'interne) destiné aux médecins. On notera que ces priorités thématiques sont en harmonie avec les orientations générales de notre coopération et que ce programme ne semble pas avoir été affecté par les réductions successives de crédits.

[10] Sur cette question, on se reportera au rapport d'évaluation *Appui à la coopération non gouvernementale au Cambodge (1993-2003)* (n° 72, MAE, mai 2004).

[11] L'AFD rappelle qu'étant arrivée après les ONG, elle s'est appuyée sur elles pour lancer ses propres opérations (AgriSUD, GRET, CEDIF, CODEV…). Elle trouve dans les ONG plus de flexibilité, un sens du partenariat, de la capitalisation et une forme de dialogue qui rendent leur prestation différente de celle d'un bureau d'études. C'est une des raisons pour lesquelles les ONG obtiennent encore la qualification sur des appels d'offres importants (ex. le GRET pour les Indications géographiques).

[12] Les moyens financiers du poste, hors FSP, s'élèvent en 2009 à 1 440 000 € contre 2 337 422 € en 2007, ce qui représente une diminution d'environ 40 % en deux ans.

Une coopération de plus en plus ciblée

Au moment de la relance de la coopération avec le Cambodge, il a été décidé que le Cambodge ne serait pas intégré dans « le champ » du ministère de la Coopération mais, fait unique dans l'histoire de ce dernier, celui-ci était appelé à financer sur les crédits du FAC une importante opération de réhabilitation de l'hôpital Calmette et quelques assistants techniques d'accompagnement, hors de sa zone de compétence. Jusqu'en 1999, la coopération avec le Cambodge a donc été financée pour les investissements par les protocoles du Trésor, le FAC et l'AFD. Cette multiplicité de décideurs et de bailleurs de fonds français n'a pas manqué de poser des problèmes de coordination entre administrations concernées.[13]

Pour sa part, le MAE ne disposait que d'assez peu de moyens, hors AT et bourses, pour réellement piloter le partenariat franco-cambodgien. Ce n'est qu'à partir de la réforme de 1999, réunissant et restructurant les services de coopération du MAE et du ministère de la Coopération, qu'il a été possible d'inclure le Cambodge parmi les bénéficiaires du FSP, fonds se substituant au FAC, et qu'un minimum de coordination avec l'AFD fut imposé, jusqu'à ce qu'une dernière réforme confie, en 2005, à cette dernière, sur délégation de crédits du MAEE, le financement de projets « opérationnels » autres que ceux concernant la gouvernance et les réformes au niveau de l'État.

Cette dernière dichotomie a permis de clarifier les tâches de chacun et, dans le cas du Cambodge, il ne semble pas que l'on rencontre aujourd'hui de problème majeur de coordination entre l'action du SCAC et celle de l'AFD. Les concertations régulières et les revues communes de portefeuille permettent une bonne information réciproque, mais ne semblent pas de nature à déboucher sur des actions concertées.

Les orientations de la coopération française avec le Cambodge sont fondées sur deux documents majeurs : l'accord-cadre de coopération signé à Paris en mai 1994 et le document cadre de partenariat (DCP) 2006-2010[14] sur lesquels se sont appuyés les programmes retenus par les quatre commissions mixtes qui se sont succédé.

L'accord-cadre de 1994 énumère les champs de coopération possibles sans établir de hiérarchisation : *développement de l'enseignement et de la diffusion de la langue française au Cambodge et de la langue khmère en France* (art. 3), *éducation et formation* (art. 4), *aide à la reconstruction de l'État de droit notamment dans les domaines juridique, judiciaire, administratif et financier, ainsi que de l'ordre public* (art. 5), *appui au développement économique et social du Cambodge, notamment dans les domaines de la santé, de l'agriculture, des infrastructures et de l'urbanisme* (art. 6), *sauvegarde, conservation et approfondissement de la connaissance du patrimoine culturel du Cambodge, coopération en matière de livre et documentation, d'audiovisuel et d'information scientifique et technique* (art. 7).

Par ailleurs, l'article 16 dresse l'inventaire des moyens susceptibles d'être mis au service de cette coopération :
« a) la mise à disposition d'experts dans les établissements d'enseignement ou les administrations du Cambodge, soit au titre de contrats de longue durée, soit pour des missions de courte ou moyenne durée, soit en qualité de coopérants du

[13] Cette section reprend un certain nombre de remarques apportées par Jean Nemo au cours des séances de travail du comité de pilotage. Le consultant tient à le remercier pour cet apport d'information et ses commentaires.
[14] Ce DCP a été le premier signé (à Paris, le 19 septembre 2005, à l'occasion de la visite du Premier ministre Hun Sèn et à la suite de la quatrième commission mixte).

service national.
b) la participation des organismes administratifs et juridictionnels pouvant apporter au Gouvernement du Royaume du Cambodge leur expertise dans le domaine juridique, judiciaire, administratif et financier.
c) l'intervention des organismes spécialisés dans les études visant au développement économique, social et scientifique.
d) l'aide apportée à l'établissement de relations universitaires franco-cambodgiennes en matière d'enseignement et de recherche, notamment dans le cadre d'accords interuniversitaires.
e) l'octroi de bourses d'études ou de stages.
f) la collaboration de l'École Française d'Extrême-Orient et des universités françaises, à la préservation, la restauration et l'étude scientifique du patrimoine architectural et culturel du Cambodge.
g) le soutien aux ONG françaises pour la mise en œuvre de projets de développement économique et social agréés par les parties contractantes.
h) l'organisation en France et au Cambodge de stages de formation destinés aux techniciens et cadres administratifs cambodgiens.
i) l'envoi de documentation ou de tous autres moyens de diffusion d'informations culturelles, techniques et scientifiques. »

On remarquera que cet accord ne traite pratiquement que d'appuis en personnel, expertise, formation etc. et ignore complètement les autres formes de financement public, notamment en matière d'investissements[15]. De ce point de vue, il ne se différencie guère de ceux conclus dans d'autres pays du « hors champ » dans cette période. Il traduit une certaine constante de la coopération française, fort encline là où elle dispose de moyens, à satisfaire toutes sortes de demandes au motif d'affirmer une « *présence tous azimuts* »[16], la présence d'AT ne pouvant que favoriser la pérennisation artificielle de projets dans cette situation.

Le DCP 2006-2010 qui offre le triple avantage de répondre aux demandes du gouvernement cambodgien, de s'inscrire dans les objectifs prioritaires de l'APD française et de prendre en compte les résultats de douze années de coopération, constitue la référence obligée. S'il ne bouleverse pas les orientations antérieures, il vise à structurer notre action autour de trois axes :
- l'appui à l'État de droit et à la bonne gouvernance : renforcement de la formation des cadres, mise en place des conditions de l'application effective de la règle de droit ;
- les secteurs transversaux de l'aide publique française : l'enseignement supérieur et la recherche, la promotion de la diversité culturelle et de la francophonie, la structuration de la société civile ;
- les secteurs de concentration : agriculture et sécurité alimentaire, santé et lutte contre le sida, environnement et biodiversité, déterminés par les besoins les plus urgents du Cambodge dans le cadre de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement[17] (projets mis en œuvre par l'AFD).

La France, pour les années passées (2001-2005), a consacré près de 112 M€ à l'aide publique bilatérale au développement en faveur du Cambodge. Le DCP prévoit des engagements du même ordre pour sa période de référence 2006-2010 (entre 109,6 et 124,4 M€).

[15] À l'exception du « soutien aux ONG françaises pour la mise en œuvre de projets de développement » dont il est difficile de connaître le pourcentage des investissements proprement dits.
[16] Une évaluation de la coopération franco-nigérienne relevait, au début des années 2000, que la France, premier bailleur de fonds bilatéral, n'occupait presque nulle part un rôle de « *leader* », sa tendance à vouloir couvrir le plus de domaines possibles l'empêchant très souvent d'atteindre la masse critique nécessaire, secteur par secteur, pour jouer ce rôle.
[17] Les huit objectifs du millénaire sont : 1. réduire l'extrême pauvreté et la faim, 2. assurer l'éducation primaire pour tous, 3. promouvoir l'égalité des sexes, 4. réduire la mortalité infantile, 5. améliorer la santé maternelle, 6. combattre les grandes endémies, 7. assurer un développement durable, 8. assurer un partenariat pour le développement mondial.

Un avenant de janvier 2007 prend acte de trois nouvelles annexes et souligne l'importance d'une démarche régionale, de l'harmonisation de l'aide entre bailleurs de fonds et de notre coopération militaire et de défense avec le Cambodge.

Le premier document vise à préciser l'articulation de la stratégie française avec les priorités du pays partenaire. L'intérêt de ce tableau réside plus dans la spécification des indicateurs de suivi que dans la « stratégie française » qui n'est qu'un fléchage tautologique des projets en cours en direction des objectifs préalablement définis.[18]

Le deuxième tableau concerne l'articulation des interventions de la France avec celles des autres bailleurs de fonds. Il permet d'avoir une idée du volume des engagements prévisionnels par secteurs, mais par grandes masses de décaissements prévus (de 100 à 10 M€)[19].

Le troisième tableau concerne la programmation des actions de 2006 à 2010. On y trouve les intitulés des différents projets mis en œuvre par l'AFD et le SCAC, ainsi que les financements antérieurs et les nouveaux engagements.

Au total, si le DCP représente un progrès par rapport au catalogue confus de 1994, le résultat est en deçà des ambitions structurantes qu'il affichait : on a plus affaire à une revue de portefeuille qu'à une machine dynamique, qui permettrait de piloter fermement et conjointement les actions de développement et de corriger les trajectoires. On peut constater au demeurant que le cadre du DCP n'empêche pas la mise en place d'actions dans d'autres domaines[20]. Ainsi, l'AFD intervient, hors secteurs de concentration, en urbanisme, avec la restauration du marché central de Phnom Penh, l'adduction d'eau dans la capitale, l'assainissement de la ville de Siem Reap. De fait, l'avenant de janvier 2007 au DCP évoque les infrastructures urbaines et la gouvernance et correspond donc mieux aux secteurs réels de concentration des concours français et notamment AFD au Cambodge. D'autres programmes sont menés, ciblant par exemple le renforcement des capacités commerciales (commercialisation du caoutchouc), voire l'accueil de productions cinématographiques étrangères (en liaison avec le centre Bophana).

La dispersion des actions est évidemment plus sensible du côté des ONG où l'on constate un foisonnement d'initiatives, de qualité certes, mais sans véritable cohérence d'ensemble et conduites avec des philosophies et des méthodes d'intervention propres à chaque acteur. Si elle constitue une richesse, cette situation brouille la visibilité de l'action des ONG françaises au Cambodge. L'évaluation portant sur dix ans de coopération non gouvernementale confirme cette impression.

En 2005, le SCAC a expérimenté avec Madagascar, le Yémen, la Guinée et le Sénégal un système de délégation de crédits destinés au soutien aux projets des ONG françaises au Cambodge dans le cadre de la déconcentration des crédits de la coopération non gouvernementale. Cette expérimentation, a été finalement abandonnée en 2008. On peut regretter cette mesure qui nuit à l'effort de rationalisation et à la lisibilité locale de notre coopération.

[18] Les deux premiers tableaux sont présentés en annexe 5 et 6.

[19] Il semble que ces fourchettes de prévisions, bien que très approximatives, ne correspondent pas à la réalité présente.

[20] Le procès-verbal de la commission mixte du 15 septembre 2005 le disait clairement : « *les secteurs retenus dans le document cadre de partenariat font l'objet d'une affectation prioritaire des crédits de coopération. Ceci n'exclut pas que soient menés à bien des actions dans d'autres secteurs, dans la limite des ressources budgétaires disponibles*. »

On notera toutefois que cette gestion directe n'a pas empêché des ONG de bénéficier de ces crédits déconcentrés pour des actions dépassant nettement le cadre du DCP. Ex. en 2006, la formation aux systèmes de communication (CIST-Enfants du Mékong), la réhabilitation des femmes victimes de la traite (AFESIP), l'accompagnement des familles vulnérables en milieu rural (E et M.)[21].

On rappellera enfin, au titre des efforts de rationalisation, la redéfinition des missions des ambassades dans le cadre de la réforme du MAEE. Le poste se voit attribuer cinq missions prioritaires : politique et consulaire, commerciale, culturelle et de coopération (la mission défense étant en voie d'achèvement). Les choix faits en matière de coopération mettent l'accent sur la langue française (classes bilingues et filières universitaires francophones : médecine, droit, économie, sciences de l'ingénieur, projets mobilisateurs régionaux : VALEASE, VALOFRASE) et l'aide à la préservation du patrimoine angkorien. La coopération technique pour sa part se centre sur la santé et l'agriculture (deux domaines désormais pilotés par l'AFD), les projets d'appui à la gouvernance étant revus à la baisse.

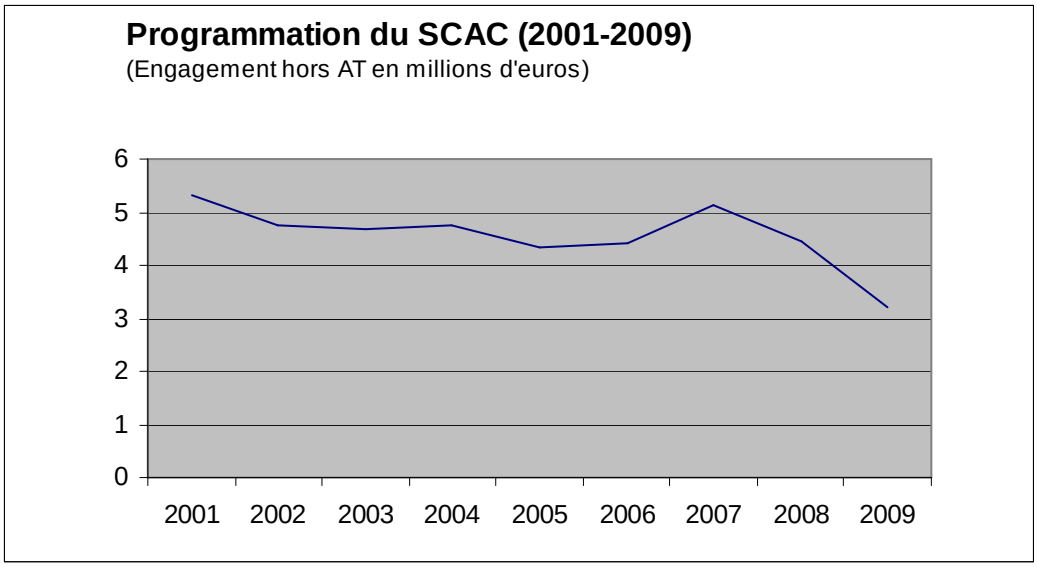
Une tendance à la baisse des moyens de coopération gérés par le SCAC

Sur la période considérée par l'étude, l'évolution des moyens de coopération s'inscrit dans une tendance à la baisse. Les engagements du SCAC ont connu une réduction, passant de 5,3 millions d'euros en 2001 à 4,5 millions d'euros en 2008.

C'est en fin de période, toutefois, que la diminution des capacités d'intervention du SCAC est la plus manifeste. Les crédits de paiement se sont affaissés de 6,3 millions d'euros en 2007 à 3,19 millions d'euros cette année (1,44 million d'euros pour les crédits annualisés et 1,75 million pour le FSP[22]). Notons par ailleurs que les autres ressources de coopération comme les crédits régionaux de coopération technique, de la santé ou de l'audiovisuel sont également touchés.

Cette réduction du volume des crédits sans une remise en question de notre stratégie de coopération avec le Cambodge, s'est donc traduite par une limitation des marges de manœuvre ; elle empêche de répondre à de nouvelles demandes, notamment dans les domaines de l'enseignement supérieur, de la justice ou de l'enseignement du français, et a limité singulièrement l'exercice de la révision du DCP à une simple revue de l'existant.

[21] Cf. *Rapport de la mission d'évaluation de l'effet des crédits déconcentrés de cofinancement au Cambodge* (mission conjointe Coordination sud – MAEE/MAAIONG), avril 2007.
[22] Il est également prévu une autorisation d'engagement de 1 million d'euros sur le FSD.



Source : SCAC

Le SCAC s'efforce de faire coïncider les fins de contrat et les fins de mission (ex. VI topographe à l'APSARA, CRSP chef de projet au ministère de l'Éducation nationale). Par ailleurs, les postes où les résultats sont décevants et ceux où les conditions de travail ne sont pas réunies sont naturellement les premiers touchés. C'est le cas par exemple du poste de VI audiovisuel dont la suppression est justifiée par les défaillances du partenaire public, la diminution régulière de l'enveloppe régionale et l'absence de réelles possibilités de partenariats avec le privé. Certaines vacances de poste peuvent même affecter des secteurs prioritaires et laisser des projets sans direction (ERA, ARPJ, secteur culturel).

Par ailleurs, l'affaiblissement des moyens a des conséquences inévitables sur les appuis aux projets et aux établissements : les réductions de subvention (- 27 % à l'URPP et à l'URDSE, - 20 % à l'ITC) affecteront les capacités de formation en français et celles des filières francophones, dans un contexte marqué par plusieurs handicaps :

- quasi-impossibilité d'augmenter les droits qui atteignent déjà des niveaux hors de portée des publics étudiants visés ;
- clôture de plusieurs projets FSP ayant des vocations voisines (ex. projet mobilisateur Synergie) ;
- désintérêt de l'AUF pour le Cambodge.

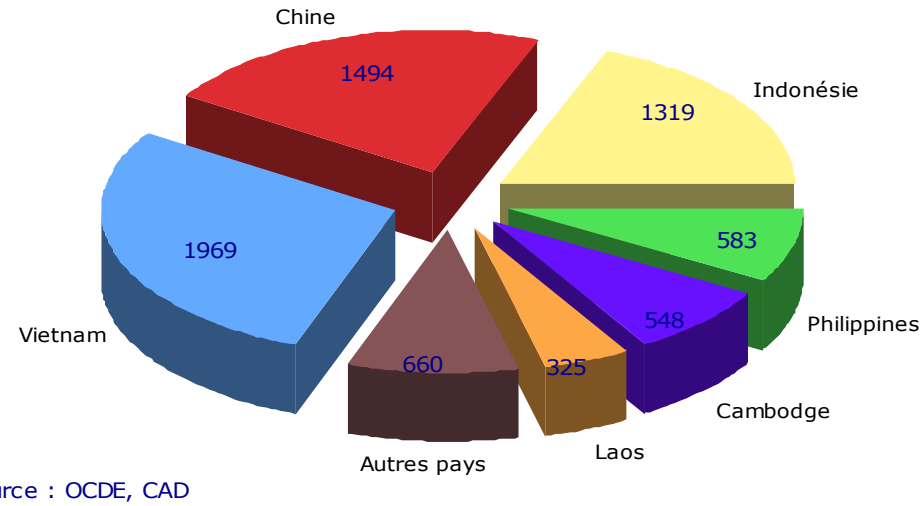
Par ailleurs la programmation 2009 a réduit de manière sensible l'aide apportée à l'animation du réseau culturel qui constitue la base arrière de la francophonie et un complément essentiel des formations linguistiques (licenciement de six agents du CCF, non-remplacement de deux partants, dont la responsable de la médiathèque, abandon définitif des nuits d'Angkor, allègement généralisé des programmes dont le festival Ciné Mékong).

La conjonction de ces facteurs a, à l'évidence, des effets négatifs sur notre affichage de la francophonie. La rigueur de la gestion, les efforts d'imagination et de rationalisation trouvent ici leurs limites : celles de la crédibilité de notre présence linguistique et culturelle.

Une aide française modeste, mais comparable à celle d'autres bailleurs européens

Le Cambodge bénéficie d'une aide substantielle et croissante. Entre 2003 et 2007, le pays a été le cinquième bénéficiaire d'APD en Asie de l'Est. Il a reçu en moyenne par an 548 millions USD, soit 8 % de l'aide de la région. La Chine et le Vietnam ont, quant à eux, reçu 50 % de l'APD destinée à l'Asie de l'Est.

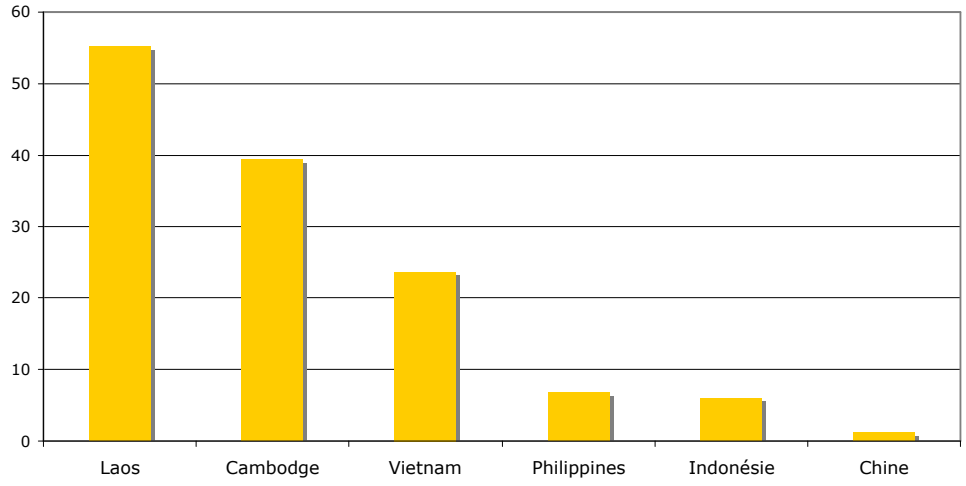
APD nette reçue par les pays d'Asie de l'Est
(Tous donateurs, moyenne 2003-2007; en millions de dollars courants)



Source : OCDE, CAD

En pondérant ces flux d'APD par la population des principaux pays bénéficiaires, il apparaît que le Cambodge reçoit 39,4 USD par habitant. En termes d'APD par habitant, il est le second bénéficiaire de l'aide dans la région, derrière le Laos (USD 55,2) et devant le Vietnam (USD 23,7). Les Philippines (USD 6,8), l'Indonésie (USD 6) et en particulier la Chine (USD 1,1) reçoivent une part nettement moins élevée d'APD par habitant.

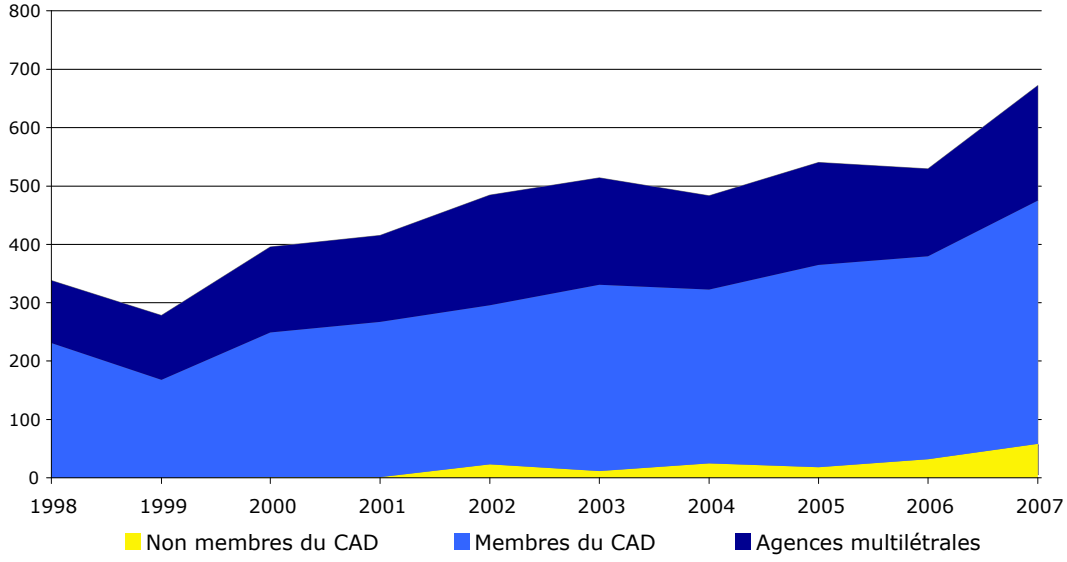
APD nette par habitant reçue par les pays d'Asie de l'Est
Tous donateurs, moyenne 2003-2007; en dollars)



Source : OCDE - CAD, FMI, calculs DME

Le Cambodge est soutenu par 21 bailleurs de fonds bilatéraux, 6 multilatéraux et 12 agences de l'Onu qui ont déboursé plus de USD 670 millions en 2007. Entre 1998 et 2007, le Cambodge a bénéficié d'un flux net d'APD s'élevant à USD 465 millions par an en moyenne. Cette aide publique au développement a pu, jusqu'en 2004, représenter jusqu'à 12 % du PIB officiel du pays (contre 10 % au Vietnam), mais la forte hausse de celui-ci l'a depuis rapproché de 8 %.

APD nette reçue par le Cambodge
(en millions de dollars courants)



Source : OCDE, CAD

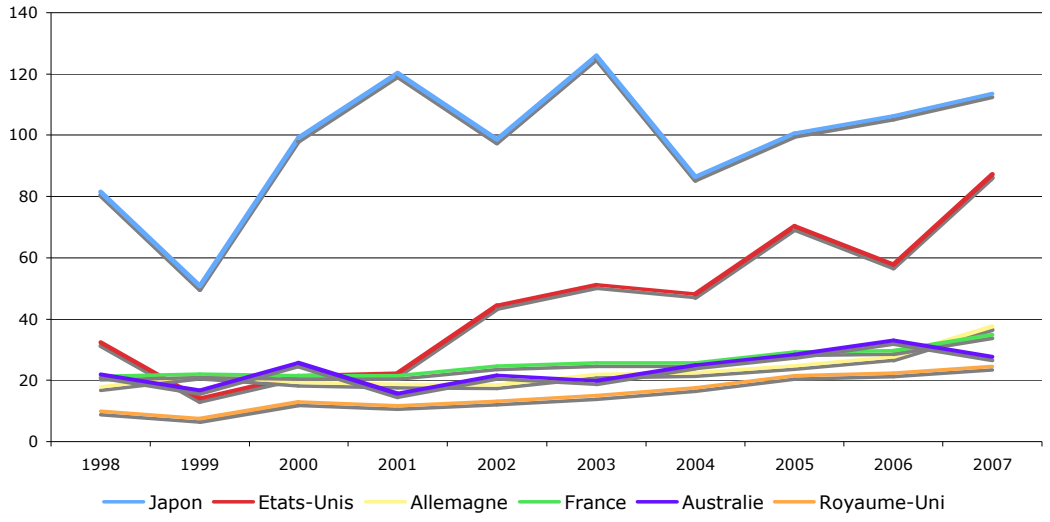
Le classement des plus gros contributeurs s'établit comme suit[23] :

[23] Les chiffres mentionnés correspondent à l'année 2007.

- du côté multilatéral (environ 30 % de l'APD au Cambodge), la Banque asiatique de développement occupe la première place (USD 103,8 M), devant la Banque mondiale (79,2), les agences de l'ONU (53,1) et l'Union européenne (26,2) [24];
- du côté bilatéral (environ 70 % de l'APD au Cambodge), le Japon vient nettement en tête (USD 113,6 millions), devant la Chine (92,5), les États-Unis (87,2), l'Allemagne (37,6) et la France (35). Suivent l'Australie (27,7), le Royaume-Uni (24,6), la Suède (17,9), le Canada (15,4) et le Danemark (12,9).

En 2009, l'Australie, le Danemark et le Royaume-Uni nous ont devancés. Si l'Australie, toujours très présente dans cette zone géographique, et le Danemark qui affirme sa volonté d'augmenter le volume de son APD (il a doublé le montant de son aide au Cambodge entre 2005 et 2007[25]) devraient confirmer leur progression, il n'en va pas de même pour le Royaume-Uni : le DFID qui avait ouvert un bureau à Phnom Penh en 2000 a décidé, faute de moyens suffisants, de ne pas prolonger sa présence au-delà des dix ans initialement prévus. La fermeture est programmée en 2011, avec la fin des deux programmes en cours en 2013. Les mêmes raisons budgétaires pourraient l'amener à revoir son implantation au Vietnam, voire en Chine[26]. Les Britanniques font valoir que ce départ ne devrait pas trop pénaliser le Cambodge, puisqu'ils gèrent peu de projets directement et que leur aide ne représente que 3 à 4 % du volume de l'aide reçue par ce pays.

APD versée par les principaux bailleurs du CAD au Cambodge
(en millions de dollars courants)



Source : OCDE, CAD

Les flux d'APD nette française au Cambodge ont atteint USD 25,7 millions par an en moyenne sur la période 1998-2007. L'APD de la France au Cambodge est en hausse depuis 10 ans, elle est passée ainsi de USD 21,4 millions en 1998 à USD 35 millions en 2007 (+64 %, soit 5,6 % de croissance annuelle moyenne).

[24] Membre de l'OMC depuis 2004, le Cambodge est le premier PMA à avoir bénéficié d'une procédure d'aide à l'intégration dans l'économie mondiale, tandis que de son côté, le FMI a approuvé en décembre 2005 une réduction de 100 % de sa créance de 82 millions de dollars US afin d'aider le Cambodge à atteindre les objectifs du millénaire.

[25] Délégation de la Commission européenne au Cambodge, *L'Aide publique au développement de l'Union européenne au Cambodge,* décembre 2006.

[26] Cette décision intervient après la décision canadienne de fermer son ambassade au Cambodge, sans incidence annoncée sur les projets de coopération.

Sur les cinq dernières années, le Cambodge est le troisième pays bénéficiaire de l'aide française sur la zone Asie de l'Est. Le pays capte environ 10 % de l'aide de la région. Il reste loin derrière la Chine (en moyenne USD 115 millions) et le Vietnam (en moyenne USD 123 millions) qui représentent à eux deux 75 % de l'aide française sur la zone.

Après plus de dix ans de forte croissance dont quatre années à deux chiffres, qui ont permis à l'économie cambodgienne de se redresser, on enregistre aujourd'hui une importante décélération[27] du fait du ralentissement de l'économie mondiale : la demande européenne et américaine de textile (qui représente 70 % des exportations) a diminué de 50% début 2009, la fréquentation touristique a enregistré une baisse de 9 %[28], le secteur du bâtiment s'essouffle… Le secteur agricole, premier secteur économique du Cambodge, présente un potentiel important (sucre, biocarburants, caoutchouc, riz), mais manque de partenariats techniques qui apporteraient de la valeur ajoutée : les produits bruts sont à l'heure actuelle exportés clandestinement vers la Chine ou le Vietnam et réimportés sous forme finie.

Dans ces conditions de grande vulnérabilité, le soutien des bailleurs de fonds internationaux est plus que jamais nécessaire à un pays qui fait partie des derniers PMA de l'ASEAN, même s'il est en forte progression, avec un PIB 2007 estimé à 8,5 milliards de dollars US pour une population de 14,5 millions d'habitants, soit près de 580 dollars US par tête (soit 1,6 $ par jour et par personne en moyenne).

Les pays donateurs se sont engagés à apporter en 2009 des appuis pour un montant total d'un milliard de dollars.

Les principaux bailleurs de fonds présents au Cambodge interviennent à travers les ONG.

- La **Banque mondiale** propose plusieurs mécanismes de financement pour les ONG gérés par le « *Development Grant Facility* ». En particulier, le « *Small Grant Program* » finance les activités des organisations de la société civile en vue de promouvoir l'engagement civique des pauvres et des populations marginalisées.
- **L'Union européenne** dispose d'un programme dédié à la lutte contre la pauvreté et à la réalisation des objectifs du millénaire : 2 M€ sont prévus pour les acteurs non étatiques et 2 M€ pour les autorités locales. Par ailleurs plus de 13,5 millions de dollars ont été débloqués en 2007 pour aider le ministère cambodgien de l'Éducation à atteindre ses objectifs "d'éducation pour tous" et mettre fin d'ici 2015 à la disparité entre filles et garçons dans les classes de la 1ère à la 9ème (primaire et collège).
- La **Banque asiatique de développement** propose le « *Pilot and Demonstration Activities* ». Ce fonds promeut l'innovation à travers des projets pilotes sur le thème de l'accès à l'eau et la gestion des ressources en eau. Les demandes de financement sont plafonnées à 50 000 $.
- Le **PNUD** propose le « *Small Grant Program* » qui soutient les activités des ONG sur les thèmes du changement climatique, la conservation de la biodiversité… Depuis 1992 (date de création) le SGP a financé des projets à hauteur de 247 200 000 $.

[27] Le FMI estime que la croissance devrait passer de 10,1 % en 2007 à 6,5 % en 2008 pour descendre à 4,75 % en 2009. Le Cambodge qui ne dispose pas d'une base industrielle diversifiée et compétitive risque en effet d'être plus affecté que d'autres par la crise.

[28] L'espoir qu'a suscité en 2006 la découverte de réserves pétrolières et gazières s'évanouit à court terme. Pour l'instant, les compagnies pétrolières semblent écarter toute exploitation dans un contexte de baisse des cours du pétrole et de coût de financement élevé. On notera toutefois que le gouvernement cambodgien, toujours à la recherche d'investissements étrangers, a annoncé, lors de la récente visite du Premier ministre en France, que Total obtiendrait les droits d'exploitation d'une région prometteuse, dite « zone 3 » dès que le contentieux avec la Thaïlande serait réglé.

- La **coopération australienne**, AusAid, centre son action sur la région Asie-Pacifique. Le « *Community Development Fund* », axé sur l'agriculture, l'éducation, la santé, les infrastructures est ouvert aux ONG ou institutions engagées dans le développement du pays. L'enveloppe annuelle est de 500 000 $.

- La **coopération japonaise** propose le « *Grant Assistance for Grassroots Projects* » ouvert aux ONG et autorités locales. En général, les projets financés par ce fonds n'excédent pas les 100 000 dollars mais dans des cas exceptionnels, le financement peut aller jusqu'à 200 000 $.

- La coopération japonaise en partenariat avec la Banque mondiale propose aux ONG le « *Japan Social Development Fund* », qui a décaissé 275 700 000 $ depuis sa création en 2000. En partenariat avec la BAD, elle propose également aux ONG le « *Japan Fund for Powerty reduction* », qui a décaissé 224 000 000 $ depuis sa création en 2000.

- Le **Fonds Mondial** offre des financements aux ONG travaillant sur le sida, le paludisme et la tuberculose. Sur la période de 2005 à 2010, le Fonds mondial finance ainsi onze projets pour un montant total avoisinant les 40 000 000 $.

(sources : SCAC réponse au questionnaire du Pôle de l'évaluation sur les crédits délégués/FSD et *Cambodge Soir*)

II. Inventaire des projets et des programmes de coopération (2000-2008)

L'évaluation de l'assistance technique ne peut se faire sans prendre en considération les objectifs, la structure et l'évolution des projets qu'elle est censée mettre en œuvre. On trouvera donc ci-dessous une analyse de ces projets par domaines d'intervention, en tenant compte des instruments mobilisés (FAC, FSP nationaux, FSP mobilisateurs) et autres moyens d'intervention, qu'ils relèvent du mandat opérationnel de la DGCID / DGM ou de son mandat de pilotage stratégique de la politique de coopération. Ceci englobe les champs respectifs DGCID / DGM et AFD, les ONG pouvant, comme on l'a vu précédemment, se rattacher à l'un ou l'autre de ces modes. Pour faciliter la lecture nous avons été amenés parfois à convertir en euros les sommes allouées initialement en francs.

La description s'appuie principalement sur les fiches de projets FSP et les rapports de présentation. Elle intègre également les quelques éléments d'évaluation de ces projets disponibles. Pour une vision d'ensemble sur la période postérieure à la répartition des domaines d'intervention entre l'AFD et le MAEE, on se reportera à l'annexe 5 : programmations indicatives des actions 2006-2010.

Le Fonds de solidarité prioritaire (FSP), qui a pris la relève du FAC, est l'instrument majeur de l'aide-projet. Il a pour vocation de financer, sous forme de dons, l'appui apporté par le Département aux pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP) en matière de développement institutionnel, social, culturel et de recherche. La programmation de chacun des projets ainsi financés est pluriannuelle (en principe 3 ans), mais il arrive assez souvent que le rythme de consommation des crédits autorise la prolongation du projet, ce qui permet de disposer de moyens complémentaires pour en assurer le transfert aux partenaires cambodgiens.

Les projets dits « mobilisateurs » se distinguent des précédents en ce qu'ils touchent à des problématiques et thèmes sectoriels transversaux de développement, d'envergure régionale et de participation multilatérale. Il importe dans ce cas d'identifier avec précision le volume des crédits réservés au Cambodge.

Le site de l'ambassade de France à Phnom Penh ne mentionne que les projets en cours en 2008 : 8 projets nationaux et 4 projets mobilisateurs bénéficiant au Cambodge. L'analyse montre que leur nombre est beaucoup plus important sur l'ensemble de la période sous revue et que leur durée basique de trois ans a souvent été prolongée du fait des retards au démarrage et des rythmes de consommation de crédits, ce qui a parfois entraîné des distorsions avec les durées des contrats des assistants techniques (cf. *infra* projet VALEASE).

FSP nationaux

Intitulé	Montant
Appui à l'Université des Sciences de la Santé	778 000 €
Conservation du Patrimoine angkorien et développement durable	2 692 000 €
Appui à l'état de Droit	832 905 €
Appui à l'enseignement du français	1 552 000 €
Appui à la modernisation de la Fonction publique	1 348 000 €
Appui à l'Université royale d'Agriculture	1 545 000 €
Fonds social de développement	1 140 000 €
	865 000 €
TOTAL	11 530 905 €

Source : http://www.ambafrance-kh.org/spip.php?article10

FSP mobilisateurs bénéficiant au Cambodge

Intitulé	Montant Total	Enveloppe Cambodge	Principaux opérateurs
Synergie – Réseau de formation au management et à la gestion (Laos, Cambodge, Vietnam, Thaïlande)	2 980 000 €	468 000 €	URDSE
Formation aux négociations commerciales multilatérales et intégration favorable au marché mondial (Cambodge, Laos)	1 913 300 €	1 116 000 €	CNUCED
Valorisation de l'écrit en Asie du Sud-Est	1 500 000 €	942 000 €	SIPAR
Valorisation du français en Asie du Sud-Est	2 200 000 € *	675 000 € *	MAE
TOTAL	8 593 300 €	3 201000 €	

Source : http://www.ambafrance-kh.org/spip.php?article10
* Chiffres fournis par DGM/CFR.

Plusieurs de ces FSP étant arrivés à terme et aucun nouveau projet FSP n'ayant été lancé dans le contexte d'incertitude budgétaire et du recentrage annoncé du FSP sur des pays prioritaires d'Afrique, on ne compte plus aujourd'hui que trois FSP nationaux et un FSP régional, en attendant la reconduction annoncée d'un FSD.

- Appui à l'Université des Sciences de la Santé
- Conservation du Patrimoine angkorien et développement durable
- Appui à la modernisation de la Fonction publique
- Structuration du secteur culturel
- Valorisation du français en Asie du Sud-Est

Outre cette distinction projets nationaux / projets régionaux, on constate une assez grande diversité des thématiques qui, même après 2006, ne recoupent pas toujours les priorités du DCP, ni d'ailleurs la répartition des missions avec l'AFD.

On note que s'il y a des projets construits sur des objectifs nouveaux, d'autres semblent trouver leur justification essentiellement dans la poursuite de missions d'assistance technique entretenues de longue date.
Les projets qui ont eu une existence limitée dans le temps et n'ont pas eu de renouvellement correspondent généralement à des objectifs ponctuels (ex. le projet de formation aux négociations commerciales multilatérales qui s'inscrivait dans la perspective de l'adhésion du Cambodge à l'OMC).

D'autres en revanche, ont une existence ancienne et correspondent à des champs d'implantation traditionnels de la coopération française. Ils se sont prolongés au prix de mutations successives, avec toutefois une tendance générale à la réduction des investissements et de l'AT. Dans cette catégorie, certains projets aux objectifs très généraux ont constitué en fait des fonds de soutien à une politique du poste (ex. appui à l'enseignement du français). On ne voit plus très bien dans ces conditions ce qui relève du projet FSP et des crédits annualisés. On trouve d'ailleurs indifféremment des AT sur projets FSP et des AT sur crédits annualisés qui fonctionnent dans de conditions voisines, si ce n'est la précarité des financements sur titre IV.

Sur le décalage entre la durée – aléatoire, mais limitée – des projets et le temps de diffusion de leurs effets, on peut partager l'analyse que faisait Hervé Morice au terme d'une récente évaluation du portefeuille AFD / SCAC[29] : « *Les réformes et avancées portées par les projets de développement concernent souvent des points importants, voire fondamentaux de l'organisation administrative ou du consensus social (par exemple rôle et moyens du secteur public, régulation de la tenure foncière, instruments juridiques…). La maturation et l'appropriation de ces réformes par l'appareil administratif et par le corps social s'inscrivent donc dans un pas de temps long, couramment de l'ordre de la dizaine d'années et qui dépasse celui d'un projet « classique », qui est plutôt de l'ordre de 3 à 4 ans. Il en résulte un hiatus, traduit le plus souvent par l'échenillage de la durée d'exécution des projets, parfois associé au montage d'un projet bis, ou par la clôture des projets sous la désagréable perception d'avoir clos une opération non aboutie*. »

La plupart des projets sont ciblés sur des établissements bien identifiés. L'exemple le plus marquant se situe en médecine où la coopération française bénéficie d'une position d'excellence avec le triptyque Calmette, Pasteur, USS. Même si pour des raisons d'habillage institutionnel, on semble avoir délaissé l'hôpital Calmette, la continuité de nos interventions se fait en parfaite coopération, sur les vecteurs qui ont été choisis, et il y a naturellement lieu de s'en féliciter.

D'une manière générale, les projets FSP s'accompagnent de l'affectation d'AT : aujourd'hui le format se réduit à deux ou trois personnes, avec un chef de projet et un VI pour l'assister. On verra plus loin que le VI se retrouve parfois seul, sans chef de projet, ou encore que le chef de projet ne soit pas secondé, sauf à puiser dans la main d'œuvre locale si les crédits d'appui le lui permettent. Dans ce cas, l'appellation « chef de projet » relève d'une distorsion sémantique. Le comble est atteint lorsqu'il n'y a plus de projet FSP, ni d'autre AT que… le chef de projet.

[29] *Revue de portefeuille AFD/SCAC mai 2009 - Bilan de la revue de portefeuille. Mise en perspective avec le Document-cadre de partenariat France-Cambodge 2006-2010.*

Un exemple d'évolution positive : l'ITC

Le cas de l'Institut de technologie du Cambodge (ITC) constitue un exemple de bons résultats en dépit de modalités de départ discutables. Cette filière francophone de formation d'ingénieurs a été créée de toutes pièces en 1993 par l'AUF dans des conditions qui relevaient d'une vision holistique, dans une totale confusion entre financeur et opérateur : financement et administration française à 100 % : du directeur aux secrétaires en passant par le comptable ! Le projet a été également soutenu par le partenaire cambodgien et par d'autres bailleurs de fonds, notamment la Communauté française de Belgique, le Bureau international du Travail, le Canada et la Nouvelle-Zélande.
Après avoir suscité beaucoup d'incompréhension, voire des manifestations de rejet, ce modèle imposé a évolué dans le sens d'une plus grande implication des Cambodgiens avec la mise en place en 1998-99 de nouvelles structures et de nouveaux programmes. Après avoir apporté un appui substantiel à la modernisation de l'ITC par le biais de trois conventions FAC, la coopération française a renouvelé son aide avec le projet FSP n° 2001-48 *« Formation de formateurs et adaptation au marché du travail des ingénieurs et techniciens de l'ITC »* d'un montant de 2 210 000 €. Il s'agissait d'achever la formation de son corps enseignant par un dernier projet sur trois ans et d'apporter un complément d'équipements à deux départements (génie informatique et génie industriel et mécanique, orienté vers la maintenance industrielle), qui répondent aux besoins de l'économie cambodgienne.
L'essentiel de la subvention que le poste alloue aujourd'hui à cet établissement (90 000 € en 2007 et 2008) ne représente plus que 14 % du fonctionnement (dont un tiers est consacré à la rémunération des 700 heures d'enseignement du français). Par ailleurs, la mise en place d'un consortium d'appui d'une quinzaine d'universités étrangères (dont une dizaine d'établissements français) garantit la qualité de la formation et son adéquation aux standards universitaires internationaux, l'AT jouant le rôle de catalyseur et de référent scientifique.

La coopération dans le domaine de la santé

L'action de la France s'inscrit ici dans une relation historiquement privilégiée. Avant 1975, la médecine cambodgienne, de tradition francophone, avait déjà associé de nombreux cadres français au développement de l'Institut Pasteur, de l'hôpital Calmette et d'autres établissements, ainsi qu'à celui de la faculté de médecine où l'enseignement était dispensé en français. Pendant la période « vietnamienne » de 1979 à 1989, l'aide est surtout venue des pays de l'ex-bloc soviétique.

Dès 1990, les ONG (notamment Médecins du monde, MSF, HI, la Croix-Rouge) ont pu intervenir au Cambodge dans le domaine hospitalier ou sur différents programmes spécifiques, contribuant ainsi à éviter l'effondrement du système de santé après l'arrêt brutal de l'aide des pays de l'Est. Nombre d'entre elles continuent d'intervenir dans différents domaines de l'action sanitaire, souvent en complément des actions directes de la coopération française.

Après la signature des accords de Paris en octobre 1991, une coopération bilatérale en matière de santé s'est mise en place, en accordant la priorité à la réhabilitation des infrastructures et à la formation des formateurs. Très rapidement le choix a été fait de concentrer les moyens humains et matériels sur un nombre limité d'objectifs bien identifiés, afin d'éviter la dispersion et la substitution. La pertinence de ces choix initiaux a été un facteur déterminant dans le succès de cette coopération.

1. L'appui à l'hôpital Calmette

La France a apporté à partir de 1993 son appui à l'hôpital Calmette dans le cadre d'un projet global visant à la création d'un pôle hospitalo-universitaire de référence au Cambodge. Cet appui a pris la forme de plusieurs projets FAC, ce qui, on l'a vu précédemment, a constitué une innovation puisque, pour la première fois, on utilisait un outil spécifique aux pays du champ dans un pays qui n'en faisait pas partie.

Établissement hospitalier national de 220 lits, l'hôpital Calmette est doté du statut d'établissement public autonome. Deux types de missions lui sont dévolues, celle d'un établissement de référence hospitalo-universitaire et celle d'un centre d'accueil des urgences.

Le projet FAC mis en œuvre en 1997, parvenu à échéance en avril 2002, a été consacré à la rénovation de l'infrastructure immobilière, à l'acquisition d'équipements médicaux et techniques ainsi qu'à la formation des personnels et à l'amélioration des outils de gestion. Trois médecins et un chef de projet, délégué général de l'hôpital, ont été alors affectés à ce projet.

En novembre 2002, l'assistance technique comprenait un médecin chirurgien qui assurait la formation continue et le suivi du secteur chirurgical et un médecin anesthésiste-réanimateur qui effectuait une mission similaire avec en plus la réorganisation du service des urgences et l'adaptation des services de l'hôpital pour répondre aux situations de crise (SRAS, contamination par grippe aviaire…).

Depuis 2006, deux postes d'AT médicaux ont été fonctionnellement maintenus à l'hôpital Calmette, mais administrativement rattachés à l'USS.

2. L'appui institutionnel au ministère de la Santé

Conformément aux conclusions de l'évaluation de la coopération dans le secteur médical, réalisée en 1999, qui préconisait un redéploiement de l'aide au niveau plus institutionnel du ministère de la Santé, le projet FSP n° 2001-52 « *appui institutionnel au ministère de la Santé* » qui a couvert la période 2002-2005 avec un montant de 1 200 000 €, visait quatre objectifs :

- l'appui à l'administration centrale pour rendre plus efficace l'organisation de la santé publique au Cambodge ;
- l'amélioration de l'offre hospitalière en général, avec en particulier des appuis spécifiques à plusieurs hôpitaux de province (Takéo, Kompong Tcham, Siem Reap) et de la capitale tant au niveau de la formation continue des personnels soignants que du plateau technique et de la gestion de ces structures ;
- l'appui à la politique du médicament, notamment au laboratoire national de contrôle ;
- la lutte contre le VIH/SIDA, notamment l'appui aux centres de dépistage anonyme et gratuit.

L'assistance technique associée au projet comprenait l'équipe de Calmette, une infirmière générale ainsi qu'un médecin de santé publique spécialiste du SIDA et un directeur d'hôpital, chef de projet.

3. L'Université des Sciences de la Santé (USS)

Depuis 1993, la France contribue au développement de la faculté mixte de médecine, pharmacie et odontostomatologie, devenue en octobre 1997 l'université des Sciences de la Santé (USS). 16,8 millions de francs français y ont déjà été consacrés dans le cadre de projets FAC entre 1993-2001 et, pour la période 2000-2003, un nouveau projet FSP (n° 99006400) *Assistance au développement de l'Université des Sciences de la Santé* de 6 MF (914 694 €) a été mis en œuvre au bénéfice direct de cet établissement.

Cette opération concerne en premier lieu la formation des médecins (en 8 ans pour les généralistes et 12 ans pour les spécialistes), des pharmaciens (en 6 ans), des dentistes (en 7 ans) et des cadres paramédicaux au sein de l'école technique des soins paramédicaux (en 2 ou 3 ans selon les filières). Elle concerne également le renforcement de la capacité de gestion de l'USS, ainsi que le fonctionnement et l'équipement de son service de documentation. Les langues de travail sont le français et le khmer.
Cet effort a été supporté par les recettes propres de l'USS qui a repris le dispositif français pour l'ensemble des étudiants[30].

Le nouveau projet FSP 2005-6 « *Renforcement et programme d'ouverture de l'Université des Sciences de la Santé (USS)* » d'un montant de 788 000 € est construit autour de deux axes complémentaires :
1. compléter le dispositif pédagogique et institutionnel de cet établissement en renforçant la qualité des filières en retard de croissance, la formation continue des personnels de santé et la gestion de l'USS ;

2. favoriser l'ouverture de l'USS tant dans ses relations avec le secteur hospitalier cambodgien qu'avec les grands pôles français et européens universitaires et scientifiques et les bailleurs de fonds intervenant dans le secteur de la santé pour en faire un outil universitaire moderne adapté aux besoins du pays.

[30] Les fondations Fabre et Mérieux ont permis la construction et l'équipement d'une nouvelle faculté de pharmacie inaugurée en 2003 et devraient poursuivre leur collaboration en assurant le fonctionnement au sein de la faculté de deux laboratoires de recherche appliquée.

Cette intervention s'appuie notamment sur la création d'un pôle de recherche appliquée, sur la professionnalisation interactive des relations avec les partenaires et l'accès aux nouvelles technologies pour développer la mise en réseau de l'USS.
Trois AT sont actuellement affectés à l'établissement (en liaison avec l'hôpital Calmette, dans les conditions décrites plus haut) : un chef de projet, un AT hospitalo-universitaire et un chirurgien coordinateur de service (poste à pourvoir) équipe à laquelle est adjointe une VI spécialisée en économie de la santé.

Le point fort de ces projets concerne la mise en place de diplômes d'études spécialisées : plus de 500 spécialistes ont été formés depuis 1998 dans les principales disciplines. 605 missions d'enseignement théoriques et pratiques sont venues en appui à cette formation sur cette même période : 235 sur financements FSP et 374 missions hors FSP. Cette formation est complétée par des stages pratiques dans des hôpitaux français, notamment l'Assistance publique (Paris) et les hospices civils de Lyon[31]. Une étude réalisée par le Prof. Alain Mouzard en 2008 sur le devenir des étudiants cambodgiens ayant bénéficié de postes de faisant fonction d'interne montre que tous les étudiants sauf deux sont revenus au Cambodge : 96,4 % d'entre eux exercent une activité hospitalière, dont 92 % dans le secteur public.

L'USS est aujourd'hui en pleine expansion : elle compte 5 839 étudiants contre 2021 en 2003. Elle doit néanmoins affronter la concurrence (déloyale, semble-t-il) d'une université privée anglophone qui propose, notamment aux ONG, des diplômes correspondant à des qualifications factices.

4. L'Institut Pasteur du Cambodge

L'Institut Pasteur du Cambodge est un établissement de la fondation Institut Pasteur à Paris, intégré au système de santé cambodgien selon une convention passée le 27 août 1992 avec le ministère cambodgien de la Santé, qui lui reconnaît le caractère d'utilité publique. Il fait partie des 22 instituts du réseau international des Instituts Pasteur.

Les recettes sont assurées à 46 % sur ressources propres et à 54 % par des subventions extérieures dont 96 % proviennent de l'Institut Pasteur à Paris. Deux postes d'assistants techniques sont pris en charge par le Département : un directeur et un chef d'unité de recherche.

Depuis sa reconstruction en 1995, l'IPC a mis en œuvre les trois composantes classiques du réseau des Instituts Pasteur :
- la recherche biomédicale ;
- l'enseignement et la formation (accueil des stagiaires, DEA, thèses…) ;
- la santé publique en tenant compte de la situation propre au Cambodge, qui a justifié le renforcement de certaines orientations en matière notamment de lutte contre le SIDA et les maladies à caractère endémo-épidémiques (tuberculose, dengue, encéphalite japonaise, rage, SRAS, paludisme, virus respiratoire).

[31] Depuis 2006, les boursiers sont sélectionnés en fonction des résultats obtenus au TCF ou au DELF. L'enseignement en français à l'USS est pris en charge sur le FSP. Une filiale optionnelle « français » va être créée pour les deux dernières années du second cycle au cours desquelles le français n'était pas enseigné et un stage intensif est réservé aux étudiants candidats à une formation en France (avec comme objectif le niveau B2 du CECR).

Un domaine (trop ?) privilégié : le SIDA

Compte tenu de la récurrence des infections virales émergentes et ré-émergentes et de l'absence de structure d'identification et d'isolement dans la sous-région, l'IPC a été doté d'un laboratoire de sécurité de niveau NSB3 (salle de confinement P3). Le niveau d'équipement et de compétences acquises ainsi par l'Institut Pasteur de Phnom Penh lui confère une vocation régionale.
Dans le secteur de la lutte contre le SIDA, le Cambodge a été le premier pays bénéficiaire du programme français ESTHER (Ensemble pour une Solidarité Thérapeutique Hospitalière En Réseau) à l'hôpital Calmette et à celui de Siem Reap. La montée en puissance de ce programme, qui suit une file active de 600 patients dont 200 sous traitements anti-rétroviraux, est citée en exemple. Un chercheur de l'ANRS est basé à l'IPC. Par ailleurs, l'assistance technique et plusieurs ONG françaises ont été impliquées dans l'appui au ministère de la Santé pour la mise en œuvre de stratégies de lutte contre le Sida, notamment pour les travaux du Comité de Coordination du Cambodge, créé en mars 2002 pour l'examen préalable des dossiers destinés au Fonds mondial. De l'avis général, cette politique a été couronnée de succès avec un taux de prévalence passé de 3 % de la population à 0,8 %[32]. Il semble qu'il y aurait lieu aujourd'hui de rééquilibrer les efforts financiers internationaux au profit d'autres affections insuffisamment prises en charge.

Le transfert de compétences à l'AFD

L'AFD qui est devenu en 2006 le seul opérateur pour le secteur santé s'est vu transférer les projets relevant désormais de son champ de compétence. Le projet FSP d'un montant transféré de 624 000 € portait sur l'appui à la politique hospitalière et la micro-assurance santé. Il visait d'une part à améliorer les infrastructures de certains hôpitaux (maternités de Takeo et de Preah Kossamak), ainsi que la gestion et l'organisation des hôpitaux, et d'autre part, à améliorer l'accessibilité financière aux soins de santé en développant un programme d'assurance santé. Ce qui a créé une rupture par rapport à la précédente logique d'intervention, c'est le refus de l'AFD de s'inscrire dans le prolongement de la politique antérieure axée sur le secteur hospitalier au sens large.

Aujourd'hui le champ AFD est principalement circonscrit à l'assurance maladie et à la santé mère /enfant. L'articulation avec toutes les autres interventions réside dans le fait que ces actions exigent des personnels bien formés. En ce sens, l'intervention du FSP d'appui à l'USS et de ses AT reste structurante.

L'habillage hospitalo-universitaire des AT partageant leur temps de travail entre Calmette et l'USS a été transparent pour l'AFD. Il s'est fait à Paris avec l'accord du Département (DCSUR/U) à un moment où l'AFD n'avait pas encore démarré ses activités.

Les AT ont une lettre de mission large et peuvent être utilisés en dehors de leur sphère universitaire ; ils le font par exemple en apportant de l'expertise à l'hôpital de Takeo ou en participant à des séminaires de formation en province. En pratique ils sont utilisés comme personnes ressources sur tous les sujets de santé (ex. avis sur des dossiers d'ONG, visites de personnalités, contacts techniques avec d'autres bailleurs).

[32] Toutefois le mode de calcul de la prévalence a changé. Il se fonde maintenant sur les enquêtes « démographie et santé ». Aussi la confirmation de cette baisse devra-t-elle être validée par la prochaine étude.

Il n'est sans doute pas inutile de souligner ici les points qui font que la coopération française dans le domaine de la santé est une réussite indéniable :

- pérennité de l'action, continuité des orientations, remodelages successifs, adaptabilité et souplesse du dispositif ;
- qualité des hommes (recrutements adaptés, bonne entente avec le partenaire : confiance, modes de fonctionnement communs) ;
- importance des moyens (FSP, crédits d'appui), mais aussi bonne coordination ;
- pertinence des créneaux choisis et des angles d'approche ;
- existence de facteurs favorisants (culture hospitalo-universitaire commune aux deux partenaires, ce qu'on ne retrouve pas dans le secteur de la santé publique où l'influence anglo-saxonne est plus sensible) ;
- ambition de viser les segments supérieurs et d'assurer une meilleure implantation internationale ;
- prise en compte du changement de contexte (monde globalisé, milieu compétitif) tout en gardant le souci de valoriser la *french touch*.

La coopération dans le domaine de l'agriculture et du développement rural

L'agriculture occupe une place importante dans la vie économique et sociale du Cambodge (80 % de la population et des emplois, 40 % du PIB et une part majeure des exportations). Le riz est la principale culture. En dépit de prix très bas, de faibles rendements (1,9 t/ha) et de conditions climatiques difficiles, le Cambodge est autosuffisant depuis 1995.

L'agriculture cambodgienne souffre de maux structurels :

- étroitesse de la taille des exploitations agricoles, de caractère familial (la surface moyenne avoisine 1 hectare) ;
- faiblesse des revenus des agriculteurs (les paysans représentent 75 % des pauvres du pays) ;
- absence d'infrastructures économiques et sociales ;
- insécurité foncière ;
- mauvaise maîtrise de l'eau ;
- exploitation anarchique de la ressource forestière ;
- inorganisation et compétitivité insuffisante des filières de production ;
- multiplicité des ministères intervenant dans le secteur rural, qui rend difficile la mise en œuvre de politiques coordonnées ;
- insuffisances des ressources humaines (près de 30 % des effectifs des services centraux du ministère de l'Agriculture, de la Forêt et des Pêches et plus de 50 % de ses agents de terrain n'ont pas les compétences correspondant à leur fonction).

C'est sur la base de ce constat qu'ont été construits les deux principaux projets structurants d'appui à la définition de politiques sectorielles agricoles et de formation initiale et continue de cadres de haut niveau.

1. « Appui à la définition de politiques sectorielles agricoles »

Le projet n° *2001 – 61 « Appui à la définition de politiques sectorielles agricoles »* d'un montant de 1 372 400 € a été lancé avec pour objectif de renforcer la capacité institutionnelle de ces ministères à définir une politique nationale visant prioritairement la lutte contre la pauvreté et la sécurité alimentaire de la population. Il intègre trois composantes.

- La composante « Planification et méthodes de travail » vise la formation des cadres des services de planification des ministères concernés, pour apporter les compétences théoriques en matière d'analyse économique, de réflexion prospective, et des outils d'élaboration de politiques agricoles.

- La composante « Politiques sectorielles agricoles » concerne la sécurité foncière rurale, la gestion sociale de l'irrigation, la stratégie de reboisement et le renforcement des organisations paysannes. Elle vise à créer et à animer, grâce à l'expertise française, des groupes de travail cambodgiens interdisciplinaires et interministériels et à mener des opérations pilotes sur le terrain en liaison avec les projets de l'AFD.

- La composante, « Gestion du projet » vise l'organisation des comités de pilotage, l'évaluation finale du projet, ainsi que la diffusion et la promotion, notamment auprès des médias cambodgiens, des résultats et des produits du projet.

Le projet permet de valoriser l'expertise et les conceptions françaises dans un contexte fortement marqué par l'influence anglo-saxonne. Il facilite enfin la relation de notre coopération en agriculture avec les organismes bi et multilatéraux.
Ce projet qui a bénéficié de l'appui de trois assistants techniques, a été transféré à l'AFD devenue seule compétente en matière d'agriculture et de sécurité alimentaire à la suite de la réforme de la coopération française décidée par le CICID, puis complété en 2006 par un projet d'assistance technique qui a comme finalité de contribuer à renforcer l'harmonisation de l'aide dans les secteurs de l'agriculture et de la gestion des ressources en eau, en particulier au travers du Groupe de Travail Agriculture et Eau (TWGAW).

2. « Formation d'enseignants-chercheurs francophones et promotion de l'offre de formation continue de l'Université Royale d'Agriculture (URA) »

La France soutient l'Université Royale d'Agriculture depuis 1993, à travers plusieurs projets du Fonds de solidarité prioritaire, la mise à disposition de personnels d'assistance technique (actuellement un AT chef de projet [33]et un VP chargé de mission) et l'octroi de bourses.

L'enseignement supérieur agronomique et vétérinaire est assuré par les huit facultés de l'URA qui couvre tous les champs du secteur rural : agronomie, production et santé animale, forêts, pêche, industries agroalimentaires, génie rural et machinisme agricole, économie agricole et développement rural, cadastre et foncier. Malgré les progrès accomplis, notamment grâce à la coopération de la France, les compétences des diplômés de l'URA (licence-bachelor) restaient encore peu adaptées aux besoins du secteur : diplôme non reconnu à l'échelle régionale, niveau de sortie trop faible pour permettre aux étudiants de compléter leur formation à l'étranger, compétences en communication, en synthèse et rédaction, en gestion de l'entreprise notoirement insuffisants, activités de recherche quasi inexistantes, prestations de formation continue des acteurs de terrain insuffisantes par rapport aux besoins du Cambodge.

Le projet n° 2003-86 d'un montant de 1 600 000 € a pour but le renforcement des compétences des enseignants et le développement des capacités de recherche et d'ingénierie de formation de l'URA. Il s'articule autour de trois composantes.

- « Formation des enseignants » : cette composante a pour objectif de préparer les professeurs actuels et les futurs enseignants (diplômés de l'URA) par le biais d'un cycle de pré-master d'une année, conçu et réalisé en étroite collaboration avec le dispositif français d'enseignement supérieur, permettant leur accès à des

[33] On compte 8 AT étrangers à l'URA.

formations complémentaires dans les mêmes établissements en France et en Asie.

- La composante « développement de la capacité de recherche de l'URA » a pour objectif de structurer la recherche et impliquer les enseignants dans des activités de recherche appliquée correspondant aux priorités du pays.

- La composante « développement des capacités d'ingénierie de formation de l'URA » a pour objectif de structurer l'offre de formation continue et impliquer les enseignants dans le montage de stages organisés à l'intention des agents de terrain.

Ajoutons que l'École Supérieure de Sciences Agricoles (ESSA) de l'URA dispose depuis mars 2008 de bâtiments construits, équipés et financés par la France (un bâtiment de 400 m^2 dédié aux études de 3ème cycle et à la recherche, des salles de cours, une salle de téléconférence et une salle informatique, une médiathèque et une unité pilote de pasteurisation du lait de soja). Aujourd'hui l'URA offre avec l'ESSA un environnement fonctionnel et attractif, susceptible d'attirer les meilleurs enseignants et étudiants, permettant ainsi à cette université de jouer un rôle pilote dans le développement de l'agriculture au Cambodge.

3. Projet mobilisateur « Développement durable de l'agriculture péri-urbaine en Asie du Sud-Est »

Une enveloppe de 30 487 € sur un montant global de 990 000 € affecté au projet mobilisateur n° 2000-56 a été consacrée à la ville de Phnom Penh. Le programme dont la finalité est d'améliorer la contribution de l'agriculture péri-urbaine[34] à la sécurité alimentaire des grandes villes, concernait l'analyse des systèmes de production périurbains, le développement du marché des produits périurbains, les innovations techniques et institutionnelles et la coordination régionale (avec le Vietnam, le Laos et la Thaïlande).

4. Interventions de l'AFD

Conformément à l'objectif prioritaire de sécurité alimentaire, l'AFD finance trois projets importants qui ont pour objet l'accroissement de la production rizicole grâce à l'augmentation des surfaces irriguées et à la maîtrise de l'eau par les paysans, ainsi que la diversification des productions :

- la réhabilitation des polders de Prey Nup, dans la province de Sihanoukville ;
- la réhabilitation du périmètre irrigué de Stung Chinit, dans la province de Kompong Thom ;
- un projet sectoriel hydro-agricole, qui vise à la réhabilitation de 8 à 12 périmètres irrigués dans les provinces du Nord-Ouest.

Les deux derniers projets sont cofinancés avec la Banque asiatique de développement.

Grâce aux rendements exceptionnels obtenus sur les « terres rouges » particulièrement favorables à la culture de l'hévéa, le caoutchouc constitue depuis longtemps l'une des principales ressources économiques du Cambodge. Après avoir financé un projet pilote de développement des plantations familiales, l'AFD a financé une seconde phase de réalisation de 1 500 ha de petites plantations hévéicoles (2003-2007). Ce projet a permis notamment de renforcer les efforts en matière de structuration institutionnelle du secteur, de création de groupements professionnels des petits planteurs et de diversification des systèmes de culture.

[34] Cette agriculture joue un rôle important dans l'approvisionnement des capitales en produits frais, tout en procurant des revenus réguliers aux producteurs et en recyclant une partie des déchets urbains. À Phnom Penh, les surfaces agricoles cultivées sont de l'ordre de 10 000 ha.

En dehors des aménagements hydro-agricoles et du développement de l'hévéaculture familiale, l'AFD a lancé un programme d'intensification et d'amélioration qualitative de la production de la soie et de la structuration de la filière. Elle s'emploie enfin à renforcer les capacités commerciales pour assurer un débouché à la production agricole notamment par la certification des produits (ex. caoutchouc) et la mise en place d'indications géographiques protégées afin de faire reconnaître et valoriser ces productions.

La coopération dans le domaine du développement urbain

Un projet d'*assistance à maîtrise d'ouvrage* (n° 2000-85) d'un montant de 8 MF (1 219 592 €) a été décidé en 2001 au bénéfice de la ville de Phnom Penh, dans le cadre du soutien au processus de mise à niveau administratif et technique des institutions cambodgiennes et dans l'idée d'asseoir les conditions d'un développement urbain durable. De la capacité à mettre en place un cadre cohérent pour la gestion des services, le développement urbain et la maîtrise des finances locales dépendent les conditions de la vie urbaine, la santé publique et la possibilité d'accès aux services urbains et à l'habitat des populations, notamment les plus pauvres. Un des effets attendus était aussi de provoquer un regain de confiance des bailleurs de fonds dans les capacités des institutions cambodgiennes à gérer leurs agglomérations et à planifier leur développement, permettant une recherche plus aisée des financements extérieurs nécessaires à la mise en oeuvre des travaux d'infrastructures prioritaires.

Le projet vise plus particulièrement à :

- appuyer la gestion administrative et financière de la ville de Phnom Penh ;
- renforcer les capacités d'intervention des services techniques de la ville ;
- renforcer les capacités de gestion et de programmation du service chargé de l'assainissement, du drainage et de la protection contre les inondations de la ville de Phnom Penh.

Il a mobilisé l'assistance technique suivante :

- un architecte urbaniste senior, conseiller du gouverneur ;
- trois personnes sous contrat ISTED : un économiste au département des finances, une architecte urbaniste au bureau des Affaires urbaines, et une ingénieure en hydraulique au département des Travaux publics et des Transports ;
- une personne sous contrat local qui n'a jamais été présentée comme faisant partie de l'équipe d'assistants techniques mais qui a véritablement assuré cette fonction en formant et accompagnant pendant un an l'équipe du SIG au bureau des Affaires urbaines[35].

Aujourd'hui, on compte dans ce secteur un AT chef de projet et deux VP chargées de mission, recrutées par la ville de Paris.

[35] Informations extraites du rapport de Jean-Luc Perramant, *Évaluation du FSP Assistance à la maîtrise d'ouvrage dans le domaine de la gestion et du développement urbain au Cambodge,* septembre 2005.

Un exemple de coopération décentralisée de longue portée
Paris – Phnom Penh

Ce projet s'inscrit dans une longue série d'opérations qui l'ont précédées et suivies, impliquant notamment la ville de Paris qui a été présente à Phnom Penh depuis 1981 et a développé une coopération soutenue avec cette municipalité dans de nombreux domaines de la gestion urbaine et de l'urbanisme, par le don de matériel de base, puis par plusieurs projets d'assistance, de formation et d'expertise dans les domaines prioritaires définis par la municipalité de Phnom Penh :
- 1993-1996 : projet de coopération décentralisée « Étude diagnostic et modélisation du réseau d'assainissement » sur financement du MAE (1,75 MF) ;
- 1994/1995 : assistance à la maîtrise d'ouvrage pour la réhabilitation de trois stations de pompage (1,5 MF AFD) ;
- 1994-1996 : étude sur le patrimoine de la Ville de Phnom Penh à l'initiative et sur financement du ministère français de la Culture ;
- 1995-1998 : « Programme d'appui institutionnel à la reconstruction de la ville de Phnom Penh » sur financement de la Commission européenne ;
- 1998-2000 : positionnement d'ingénieurs de la Ville de Paris auprès de la municipalité de Phnom Penh dans le cadre de leur service militaire en coopération (CSN) ou sur fonds propres de la Ville de Paris. Trois ingénieurs de la Ville de Paris se sont ainsi succédé. Plusieurs missions d'assistance technique sur fonds propres ont été menées durant cette période, en particulier l'actualisation du modèle mathématique du réseau d'assainissement et sur l'urbanisme ;
- 2000 : élaboration du projet FSP concernant la réalisation du schéma directeur du grand Phnom Penh (horizon 2025) ; le projet est mis en œuvre, sans assistance de la Ville de Paris de 2002 à 2005 ;
- 2000-2002 : projet « Gestion urbaine, politique de développement et de réhabilitation à Phnom Penh », associant les villes de Paris, Phnom Penh et Venise, dans le cadre du programme « Asia Urbs »[36] de la Commission européenne (0,5 M€) ;
- 2001 : expertise urbaine, expertise institutionnelle et assistance à la maîtrise d'ouvrage auprès de la municipalité de Phnom Penh, dans le cadre du projet de « réhabilitation des marchés centraux de Phnom Penh », en lien avec l'AFD ;
- 2003-2004 : projet « d'assistance à la maîtrise d'ouvrage auprès de la Régie des eaux de Phnom Penh », projet de coopération décentralisée dans le domaine de l'assainissement, sur financement du MAE (0,2 M€, MCNG-MAE) ;
- 2005-2006 : projet de coopération dans le domaine des déplacements dans le centre-ville de Phnom Penh (subvention de la MCNG-MAE de 75 000 euros), en lien avec le projet de réhabilitation des marchés centraux co-financé par l'AFD (4,5 M€), la municipalité de Phnom Penh (1,5 M€) et la Ville de Paris (800 000 €).

[36] Phnom Penh est membre du réseau CITYNET (projet européen Asia-Urbs) qui associe 14 villes européennes et 14 villes asiatiques.

La coopération dans le domaine de la gouvernance

1. Appui à l'État de droit

Le projet n° 2000-92 *Appui à l'État de droit* d'un montant de 11,6 MF (1 768 408 €) participe d'un objectif global de reconstitution de l'État de droit et de formation des cadres du système judiciaire. Prévu pour une durée initiale de trois ans, le projet s'est étendu de 2002 à 2008 ; il constitue le premier apport cohérent et structuré de la France au relèvement de la justice et de la police cambodgiennes pour en faire les instruments effectifs et efficaces d'un État de Droit. Il s'agissait de se doter des instruments juridiques nécessaires (révision du Code Pénal, Code de Procédure Pénale) et d'aider à la mise en place de formations juridiques initiales et continues sur la pratique judiciaire[37].

Le premier objectif est d'aider les autorités cambodgiennes à moderniser la justice et la police en les professionnalisant pour accroître leur efficacité, rétablir la confiance citoyenne, créer des conditions institutionnelles plus propices au respect des Droits de l'Homme et renforcer la sécurité juridique nécessaire à l'activité du secteur privé. Les actions de formation réalisées de manière concomitante au bénéfice de la magistrature et de la police visent à créer les conditions nécessaires à la collaboration entre les officiers de police judiciaire, les juges d'instruction et les procureurs.

Le second objectif est de renforcer les institutions qui concourent à l'État de droit, qu'elles participent à la formulation initiale de la loi, à sa mise en œuvre ou à l'organisation du système judiciaire. Cet objectif se décline en quatre objectifs spécifiques :
- l'appui apporté au ministère de la Justice en matière de codification, qui mettra fin aux lacunes et contradictions du droit positif existant ;
- l'appui apporté au barreau du Cambodge, qui améliorera la défense des justiciables ;
- l'appui apporté aux institutions chargées au niveau national de la réforme et de la régulation de la justice et du droit, garantes de la cohérence de l'ensemble du processus ;
- l'élaboration et l'édition d'un lexique juridique français-khmer, outil destiné à sécuriser la traduction des textes juridiques et à en fixer le lexique khmer spécialisé.

Ce projet mobilisait en 2008 l'assistance technique suivante :
- un chef de projet (poste vacant) ;
- une VI adjointe au chef de projet ;
- un assistant technique pour l'école royale des Greffes (fin de contrat en cours d'année).

Il convient aussi de mentionner l'expertise du SCTIP : conseil technique, mission permanente auprès de l'École royale de police.

L'ARPJ insiste beaucoup pour obtenir l'aide d'un AT en vue d'éclaircir les zones d'ombre du nouveau Code pénal en instance d'adoption et actualiser ainsi les formations qu'elle dispense aux futurs magistrats. Cette présence est sans doute souhaitable dans un système en construction, proche du modèle français, en appui à une institution qui s'efforce de trouver un langage commun aux différentes coopérations qui la soutiennent (États-Unis, Russie, Vietnam, Australie, France). Il reste que la nature de ce travail de consultant pourrait très bien se faire à l'aide

[37] L'Académie royale des professions judiciaires (ARPJ) regroupe l'École royale de la magistrature, l'École royale des greffes, l'École royale des huissiers de justice et l'École royale des notaires.

d'un bon partenariat et de missions d'expertise et de formation. Mais, là encore, la présence humaine d'un AT résident apparaît comme le gage d'une plus grande sécurisation.

2. Modernisation de la Fonction publique

Le FSP *Appui à la modernisation de la Fonction publique* est venu relayer en 2003 les actions de soutien aux réformes administratives menées principalement en coopération entre l'École royale d'administration et l'IIAP, puis avec l'Institut d'Administration de Lyon. Il a pour objectif de doter l'administration d'outils de gestion et de formation modernes et efficaces des agents publics.
Ce projet, d'un montant de 1,4 million d'euros pour une période initiale de trois ans, concerne trois établissements : le Conseil pour la réforme administrative, le Secrétariat général du gouvernement et l'ERA. Ce partenariat institutionnel, tout à fait cohérent au départ, s'est avéré une des faiblesses du projet : le Conseil pour le réforme administrative n'est qu'une structure de coordination, le Secrétariat général du gouvernement s'est peu impliqué. Quant à l'ERA, elle souffre d'une direction molle, tout reposant sur l'activité du directeur des études, ancien de l'ENA, qui contrôle avec efficacité la pédagogie.

La coopération française a centré ses financements sur :

- la gestion administrative et la restauration des bâtiments de l'école ;

- la formation initiale des hauts fonctionnaires (coopération entre l'ERA et l'Institut régional d'administration de Lille) : modernisation des programmes de cours, avec l'attribution de suppléments de salaires aux professeurs et la mise en place d'activités pédagogiques favorisant l'intégration de nouvelles matières (ex. informatique), stages dans des administrations territoriales et dans des ambassades cambodgiennes à l'étranger ;
- le renforcement de la communication et du rayonnement régional de l'École : aide à la publication de brochures de l'ERA, création d'un site Internet, adhésion au réseau des Écoles et des Instituts d'administration publique et de gouvernance en Asie Pacifique (NAPSIPAG), collaborations avec l'ENA, dans le cadre du programme d'études.

Le FSP prévoyait un AT chef de projet et un VI adjoint. En fait, le poste de chef de projet n'a été pourvu que par intermittence, laissant la seule VI en place, sans grands moyens d'intervention.
De fait, ce FSP a surtout servi à la construction et à des dépenses de fonctionnement et a peu généré de projets (ex. la création d'un Master en administration publique est toujours en attente).

Pour une appréciation objective des réalités cambodgiennes, on pourra méditer ce constat dressé par Ubifrance et qui rejoint les résultats enregistrés par les indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale [38]: *Les progrès accomplis en matière de mise en place de l'État de droit et de gouvernance doivent (…) être nuancés par le faible respect des règles édictées. Un handicap important du pays reste la mauvaise gouvernance. Le manque de formation et de compétence, ajouté aux faibles salaires des fonctionnaires, pousse ceux-ci à exercer d'autres activités, ou à céder à la tentation de demander des « frais administratifs annexes » directement aux usagers* (fiche de synthèse 1er avril 2008). Cela ne doit pas être perdu de vue quand on fixe à l'assistance technique l'objectif de renforcer les capacités du partenaire.

[38] Voir annexe 9.

Corruption : l'ère du soupçon

Lors de notre mission à Phnom Penh, le gouvernement et la municipalité de Phnom Penh s'agaçaient des propos tenus par l'ambassadrice des États-Unis dans le cadre du concert anti-corruption du 30 mai dernier organisé au stade olympique par un collectif d'ONG. La diplomate avait affirmé que l'État perdait annuellement 500 millions de dollars de recettes à cause de la corruption. Aujourd'hui, le débat porte sur le degré d'enracinement du fléau dans la société cambodgienne. Le gouvernement l'estime beaucoup moins important que l'opposition et certaines ONG.[39]
Une atmosphère de tension plane au-dessus des affaires publiques du pays. Les ministres critiqués n'hésitent pas à faire appel à la justice pour demander réparation. Le Premier ministre Hun Sèn lui-même ne se prive pas de porter un litige devant les tribunaux. Des opposants politiques, des journalistes, voire des avocats, se retrouvent mis sous pression à la moindre critique. Plusieurs observateurs crient au recul de la liberté d'expression, tandis que l'État argue de son droit à se défendre lorsqu'il est attaqué. Ces polémiques illustrent bien la judiciarisation croissante de la vie publique. L'impression de malaise est aggravée par les soupçons qui pèsent sur l'indépendance des juges au Cambodge. Le gouvernement PPC, tout puissant en son royaume, n'accepte que très difficilement la critique. La tentation hégémonique est grande face à une opposition faiblarde, et une communauté internationale plutôt conciliante.[40]

La coopération dans le domaine social

Ce secteur représente l'un des axes importants de la politique de coopération française au Cambodge. Le Fonds Social de Développement (FSD) s'inscrit directement dans cette stratégie : en fournissant un appui direct à la société civile, il permet de cibler les populations les plus défavorisées. C'est un moyen privilégié d'accompagnement des associations porteuses de projets de terrain, le critère de choix des appuis apportés privilégiant le caractère structurant de l'action. Outil très visible qui permet au SCAC un suivi des opérations menées par les ONG, le FSD n'a cependant pas, par manque de cadre stratégique, une très grande lisibilité.

Ses lignes directrices d'action au Cambodge s'intègrent dans les objectifs généraux qui lui sont assignés :
- soutenir des actions qui concourent à la résorption de la pauvreté et des inégalités et en faveur des populations vulnérables : les femmes, les enfants privés de famille et abandonnés ;
- contribuer au renforcement des capacités, à la structuration et à la professionnalisation des acteurs de la société civile ;
- appuyer la structuration et la professionnalisation des collectivités locales, spécialement dans leurs relations avec la société civile.

Le *premier FSD* (n° *2000-166)* d'un montant de 8 MF était atypique puisqu'il avait pour but de répondre à des besoins urgents après la mousson dévastatrice de 2000 et d'apporter une aide à la reconstruction et la réhabilitation des infrastructures sociales et économiques. Il a permis de financer huit opérations visant principalement à :

[39] En 2005, la corruption a amené la Banque mondiale à suspendre certains de ses projets au Cambodge. Par ailleurs, le *Rapport mondial sur la corruption 2009* établi par Transparency International (Berlin, septembre 2009), classe le Cambodge parmi les pays les plus affectés par la corruption aux côtés de l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Cameroun, l'Irak, le Liberia, l'Ouganda et la Sierra Leone, les secteurs les plus touchés étant la justice et les services publics.
[40] D'après *Cambodge Soir Info*, 23 juin 2009.

- restaurer les points d'eau potable et les conditions d'hygiène ;
- faciliter le retour des enfants à l'école (fourniture de mobilier et distribution de kits éducatifs) ;
- aider les paysans à préparer leur prochaine récolte (fourniture de semences et gestion du bétail).

Ce FSD « inondations » a été mis en œuvre par six grosses ONG françaises et la municipalité de Phnom Penh.

Le second FSD (n° 2003-058), d'un montant de 1 200 000 €, a pour objectifs :
- de répondre concrètement à des problématiques de lutte contre la pauvreté ;
- d'aider à la bonne gouvernance, en cohérence avec les plans sectoriels de développement au Cambodge ;
- de motiver et d'appuyer la structuration de la vie associative cambodgienne.

Ce fonds a permis de sélectionner une quarantaine d'opérations (pour des montants moyens de 30 000 €) sur la base des critères suivants :
- adéquation de la réponse au problème posé ;
- appropriation du projet par les bénéficiaires ;
- pérennité de l'action engagée ;
- participation à hauteur de 30 % des bénéficiaires.

Les priorités identifiées concernent les secteurs de la santé, de l'éducation, du genre, de l'accès aux services publics et du développement urbain (en articulation avec le projet FSP d'appui à la maîtrise d'ouvrage en gestion et développement des villes) et la création d'activités génératrices de revenus. Le FSD est principalement axé sur la construction de petites infrastructures principalement dans le cadre de projets intégrés en zone périurbaine.

Pour chacune des actions financées, l'accent est mis sur :
- la satisfaction des besoins de formation de la population et des regroupements associatifs ;
- la promotion de l'insertion des femmes dans les processus de développement ;
- la protection de l'environnement. [41]

Un nouveau FSD d'un montant de 1 000 000 € construit sur les mêmes bases que le précédent doit démarrer en 2009. Il est prévu que le SCAC continue de prendre en charge sa mise en œuvre. Dans ce but, un contrat est renouvelé tous les deux ans avec l'AFVP et la Volontaire actuelle qui est en poste jusqu'en août 2010[42].

La coopération dans le domaine économique

Deux projets mobilisateurs concernent le Cambodge dans le domaine économique.

- Synergie - Réseau de formation au management et à la gestion (Laos, Cambodge, Vietnam, Thaïlande).

La constitution d'un véritable programme universitaire de formation au management, adossé à un consortium d'établissements français de haut niveau, doit permettre de former en plus grand nombre et d'élever le niveau de qualification des décideurs publics et privés, ainsi que des formateurs. Cette aide est déployée, d'une part, sur l'amélioration des infrastructures et des ressources pédagogiques et, d'autre part, sur le développement des programmes d'enseignement et la constitution d'un corps professoral.

Au Cambodge, l'université partenaire – l'URDSE – en a bénéficié pour un montant de 468 000 € (sur un total de 2 980 000 €) dont une grande partie a été consacrée

[41] Cf. *Évaluation globale du mécanisme de financement - Fonds social de développement Projet FSP n° 2003-58,* rapport final, juillet 2007, établi par Datacam, Phnom Penh.
[42] Cette cellule d'appui aux ONG a succédé au poste d'attaché humanitaire qui a existé jusqu'en 1998.

à la rénovation et l'extension de ses bâtiments.

- Formation aux négociations commerciales multilatérales et intégration favorable au marché mondial – (Cambodge, Laos)
La France a apporté une assistance au Cambodge pour conformer sa législation aux exigences de l'OMC[43] à travers un programme de renforcement des capacités à se positionner sur les marchés internationaux. 1 116 000 € sont consacrés au Cambodge sur un montant global de 1 913 300 €. Mis en œuvre par la CNUCED dans le cadre du programme « Train For Trade », ce projet visait, par la formation et la mise en place d'institutions adaptées, à améliorer les résultats du commerce international du Cambodge et du Laos. Pour le Cambodge, la CNUCED a apporté ainsi son soutien technique au ministère du Commerce et à celui des Travaux publics et des Transports, ainsi qu'au Conseil pour le développement. Pour les deux pays concernés, ce sont au total plus d'un millier de fonctionnaires qui ont été formés à travers une quarantaine de sessions, 10 % d'entre eux ayant commencé à produire des matériels de formation dans leurs propres langues.
Le choix de l'opérateur explique sans doute qu'on ait pu recruter un AT senior de nationalité suédoise sur les crédits de ce FSP.

La coopération dans le domaine culturel

1. « Conservation du Patrimoine Angkorien et développement durable »

Après avoir bénéficié du FSP « *Angkor – Patrimoine et Développement* » d'avril 2000 à fin décembre 2004 pour un montant de 2 937 368 €, un nouveau projet FSP n° 2005-33, d'un montant de 2 750 000 €, a été mis en place pour aider les autorités cambodgiennes dans la gestion du patrimoine du parc archéologique d'Angkor et des pièces muséographiques éparpillées dans les musées et dépôts nationaux et aussi, pour intensifier la formation d'une élite nationale en ce domaine.
Les actions sont regroupées autour de trois composantes :
- un projet de restauration en partenariat : le chantier du Baphuon engagé depuis dix ans est réorganisé avec des objectifs de restauration fixés avec l'APSARA[44] dans la perspective du complet achèvement du chantier et de son appropriation progressive par cette Autorité ;
- un programme de renforcement institutionnel de l'APSARA et de ses capacités internes (notamment dans la maîtrise d'oeuvre de projets de restauration), avec création d'un centre de formation technique aux métiers du patrimoine à vocation régionale en relation avec les facultés d'architecture et d'archéologie ;
- un programme d'extension de l'atelier de restauration accompagné d'un renforcement des capacités muséologiques du Musée national qui est conduit du fait de son succès à prendre une dimension nationale pour assurer la conservation et la gestion coordonnée des pièces déposées dans les divers musées et dépôts dispersés sur le territoire national.

Le projet est en partie mené en partenariat avec le ministère français de la Culture et l'École française d'Extrême-Orient (EFEO). De l'avis des évaluateurs du premier projet en 2004, cet opérateur est un atout important, mais il a pu *s'avérer être aussi parfois un frein dans la mesure où, enfermé dans ses objectifs propres de*

[43] Le Cambodge est devenu le 11 septembre 2003 le 147ème membre de l'OMC.
[44] La création d'APSARA (Autorité pour la Protection du site et l'Aménagement de la Région d'Angkor / Siem Reap) en 1995 marque le commencement d'un nouveau rôle actif pour le Cambodge dans l'appropriation de son espace culturel. Elle répond aussi à la demande du Comité du patrimoine mondial qui avait temporairement inscrit Angkor sur la liste des sites du patrimoine mondial en danger en décembre 1992. Dotée de pouvoirs importants, APSARA collabore directement avec les agences internationales gouvernementales ou non, tant dans le domaine patrimonial que du développement durable du site Angkor-Siem Reap.

recherche, il est moins ouvert à une logique de projet avec toutes ses contraintes en termes de délais, d'obligations, de transfert de savoir-faire et de résultats tangibles opérationnels.

L'EFEO, patrimoine du Cambodge

« L'EFEO fait partie du patrimoine du Cambodge » déclarait l'ancien roi Norodom Sihanouk lors de la remise solennelle de ses archives personnelles à l'EFEO à Paris en décembre 2006.

Créée en 1900, sous la double impulsion du gouvernement général de l'Indochine et des orientalistes de l'Académie des Inscriptions et Belles-Lettres qui pensaient qu'il ne fallait « pas laisser l'Orient aux militaires et aux commerçants », l'École française d'Extrême-Orient est aujourd'hui un établissement relevant du ministère français de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Sa mission scientifique est l'étude des civilisations asiatiques par des recherches pluridisciplinaires et comparatistes, associant l'archéologie, l'histoire, l'anthropologie, la philologie, et les sciences religieuses. Son champ s'étend de l'Inde à la Chine et au Japon et englobe la plupart des sociétés qui furent indianisées ou sinisées au cours de l'histoire.

Autour de ses dix-sept centres et antennes, installés dans douze pays, se sont constitués des réseaux de chercheurs locaux et internationaux, denses et durables, sur lesquels l'École a pu s'appuyer pour construire son essor.

Si Hanoi, au cœur des influences culturelles indo-chinoises à l'époque, a été choisie comme la première ville d'accueil de l'École, le Cambodge a très vite constitué le principal centre de recherches de l'Asie du Sud-Est. En 1907, l'EFEO se voit confier l'inventaire et la préservation du site monumental d'Angkor, la capitale des anciens rois du IXe au XVe siècle, dont les édifices croulaient sous l'action conjointe des pluies et de la forêt. Afin de sauvegarder les nombreux temples dispersés sur environ 400 km² de forêt, elle crée l'année suivante une antenne permanente : ce sera la « Conservation d'Angkor », organisme rattaché après l'indépendance en 1952 au ministère cambodgien de la Culture, mais dont la direction restera confiée à l'EFEO jusqu'à la prise du pouvoir par les Khmers rouges en 1975.

À la demande du gouvernement du Cambodge, qui lui a réaffecté son ancien terrain, l'EFEO a rouvert son centre en 1992 et relancé plusieurs programmes de recherche et chantiers de restauration abandonnés en 1975, dont les célèbres Terrasses royales d'Angkor Thom (Terrasse du Roi Lépreux et celle dite des Éléphants). Par ailleurs, en 1995, a été rouvert le chantier du temple-montagne du Baphuon, le plus vaste chantier actuellement en cours à Angkor.

Son action s'inscrit, en partenariat avec l'APSARA, autorité cambodgienne de gestion et de développement du site, dans le cadre d'une coopération internationale coordonnée par l'UNESCO et dont la France et le Japon assurent la co-présidence.

En dehors du centre EFEO de Siem Reap, le centre de Phnom Penh gère trois grands projets :

- le Fonds d'édition des manuscrits du Cambodge (FEMC) ;
- l'atelier de restauration de sculpture du musée national de Phnom Penh ;
- archéologie hors Angkor et histoire sociale et culturelle du Cambodge ancien.

Sur le plan de l'AT, les états faisaient apparaître en 2008 deux agents : un chef de projet et un VI, ingénieur topographe affecté à l'APSARA. *Stricto sensu*, nous n'avons donc plus d'AT/MAE depuis le départ du VI topographe en juin 2008 puisque le chef de projet est en fait mis à disposition depuis de longues années par le ministère français de la Culture. En revanche, celui-ci recrute sur le FSP les

collaborateurs et consultants dont il a besoin, dont certains sont Français et interviennent à un haut niveau de spécialisation (ex. archéologue, chef de chantier), sans parler des chercheurs de l'École française d'Extrême-Orient (qui paie un poste d'architecte), voire du recours au FSP « structuration du secteur culturel » qui prend en charge un AT pour l'école du patrimoine (l'urgence étant de former maintenant des gestionnaires de site).

Il faut également noter que la restauration du site conduit à des interventions complémentaires de développement local. Ainsi, l'AFD a accompagné l'APSARA dans l'exercice de ses responsabilités en matière de gestion touristique et d'aménagement urbain, l'enjeu étant de permettre un développement équilibré de la zone Siem Reap-Angkor. Cet appui institutionnel s'est traduit aussi par le financement d'infrastructures, telles qu'une route de contournement de Siem Reap. Aujourd'hui, l'urgence se situe au niveau de l'eau (et de l'assainissement) pour faire face aux effets pervers de l'afflux de touristes et de la construction d'infrastructures hôtelières qui abaissent le niveau de la nappe phréatique, - ce qui met en danger les populations locales et constitue une menace pour les soubassements archéologiques. Le projet patrimonial devrait donc appeler de nouvelles interventions de l'AFD dans le cadre d'une politique de développement durable intégrant les différentes composantes patrimoniales, économiques, environnementales. C'est au prix de cette souplesse et de sa faculté d'adaptabilité que notre coopération trouvera un second souffle dans un secteur fortement identitaire.[45]

Par ailleurs, le pillage des biens culturels, souvent accompagné de vandalisme, nécessite une importante surveillance de la zone géographique. Le SCTIP a apporté un concours efficace à la création d'une police du patrimoine et à la formation des 500 agents à présent opérationnels sur 400 km^2 avec des moyens de surveillance des sites renforcés. L'appui a porté également sur la constitution d'un inventaire des biens potentiellement menacés.

2. « Structuration du secteur culturel »

Ce projet FSP n° 2004-11 d'un montant de 895 000 € commencé en 2004 a été prolongé jusqu'en décembre 2009.
L'objectif principal est de mettre en mesure le ministère de la Culture et des Beaux-Arts de gérer et de valoriser son important patrimoine culturel, matériel et immatériel, de développer une véritable politique culturelle au Cambodge, et de fiabiliser ainsi l'économie du secteur culturel et touristique, pilier du développement durable du pays. Il vise à rétablir un équilibre entre la prééminence d'Angkor et les autres champs culturels sous-représentés.
Trois objectifs secondaires ont été identifiés comme autant de priorités gouvernementales :
- renforcer et promouvoir les arts de la scène cambodgiens ;
- valoriser et protéger le patrimoine national non-angkorien ;
- favoriser l'appropriation par la société cambodgienne d'un lieu de mémoire audiovisuelle sur l'histoire et la culture du pays.

Le projet s'est traduit par la constitution d'un fonds d'archives audiovisuelles et la réalisation d'inventaires patrimoniaux, un appui à la création d'un vivier d'artistes et de techniciens et par des cycles de formation. L'objectif était d'amener les professionnels à un niveau de compétence et d'organisation et de leur permettre de réaliser les ambitions de politique culturelle, d'ingénierie culturelle, etc. (métiers d'art, troupes, artistes, réalisateurs, régisseurs, photographes).
Il semble toutefois que la mise en place du centre Bophana ait nui à la cohérence du projet et aux deux autres composantes. On a plus affaire à un ensemble de trois

[45] Faut-il rappeler que l'image d'Angkor Vat figure sur le drapeau cambodgien ?

projets différents, le suivi étant d'ailleurs assuré au niveau du département par trois directions différentes…

Cette action a bénéficié du concours d'un AT chef de projet, secondé par une VI, restée seule depuis le départ du chef de projet fin mai 2008 pour raisons de maladie. La demande de renouvellement n'a pas été satisfaite : souci d'économie ou difficulté de recrutement ? En tout état de cause, la dynamique du projet en est affectée.

3. « Valorisation de l'écrit en Asie du Sud-Est » (VALEASE)

En novembre 2001, un séminaire régional a permis de cerner des situations très contrastées et de partager la même analyse des besoins :
- un patrimoine historique commun, un nombre non négligeable de francophones et d'apprenants de français, une diaspora importante en France ;
- une conscience commune de la place du livre pour répondre aux enjeux considérables en matière d'analphabétisme, d'éducation et de formation permettant un développement durable ;
- des priorités en matière de formation professionnelle, en particulier pour des éditions nationales et la création de collections régionales.

C'est sur ces fondements qu'a été monté le projet VALEASE (FSP mobilisateur n° 2002-125) qui devait jeter les bases d'un réseau régional de professionnels de l'écrit en Asie du Sud-Est . Ce projet d'un montant de 1,5 million € avec une enveloppe Cambodge de 942 000 €, devait débuter en avril 2003, il n'a en réalité démarré au Cambodge qu'à l'été 2004, après le déblocage des crédits. Compte tenu de nombreux retards, la date de clôture a été reportée à décembre 2009[46].

Il comprend trois composantes :
- création d'un réseau régional de professionnels en bibliothéconomie et promotion de la lecture publique : acquisition des bases de connaissances communes méthodologiques et factuelles et formation à l'utilisation des mêmes logiciels de traitement de l'information par des formations à distance, des rencontres régionales, et la diffusion de dossiers documentaires ciblés ;
- appui au secteur régional de l'édition : création des collections en français et en langues nationales, destinées à la jeunesse et disponibles dans les bibliothèques partenaires, extension des lieux de lecture publique (espaces, bibliobus, biblio-bateaux, mallettes, etc.) ;
- gestion du projet : missions d'étude, ateliers pratiques, formation continue, échanges de personnes et d'informations au niveau régional, évaluations.

Au Cambodge, on note parmi les résultats tangibles : la numérisation du fonds ancien à la bibliothèque nationale, qui facilite la consultation et assure la pérennité des textes – travail qui peut se poursuivre puisque l'ASEAN a fait don d'un numériseur aux BN du Cambodge, du Laos et du Vietnam – et l'ouverture du site Internet de la BNC qui constitue le noyau d'un portail de références bibliographiques des documents francophones sur le Cambodge.

Ce projet régional a été animé par un conservateur de bibliothèque depuis janvier 2004, mis à disposition du ministre de la Culture du Cambodge et installé au sein de la bibliothèque nationale de Phnom Penh. Sa mission s'est achevée au 31 décembre 2007, de manière prématurée par rapport aux opérations qu'il restait à mener et alors même que le projet VALEASE était prolongé jusqu'au 31 décembre 2009.

[46] Le poste a sollicité une ultime prolongation d'un an. Les crédits engagés mais non encore utilisés (187 643 €) permettraient l'aboutissement des chantiers en cours : numérisation des documents patrimoniaux, saisie en haute définition de 20 000 illustrations, publication de livres en langue khmère, formation des professionnels du livre.

La coopération dans le domaine linguistique

1. « Appui à l'enseignement du français »

La politique en faveur du français constitue un des soubassements permanents de notre coopération. L'ancienneté des relations entre la France et le Cambodge (où le français a été langue d'enseignement jusqu'en 1975), l'adhésion du Cambodge en 1993 aux instances de la Francophonie, la réintroduction en 1998 de notre langue dans les collèges et lycées (une des deux langues vivantes obligatoires), l'importance de notre coopération universitaire sont autant d'atouts pour la promotion de notre langue.

LE SYSTEME EDUCATIF AU CAMBODGE

Enseignement Supérieur	24 ans		Master (2-3 ans)	Formation Professionnelle (3-4 ans)	Nombre d'établissements supérieurs:	34
					Publics:	10
					Privés:	24
	22 ans		Licence (2-3 ans)		Nombre de professeurs:	1 944
					Publics:	917
					Privés:	1 027
	20 ans		DEUG (2-3 ans)		Nombre d'étudiants:	74 445
					Publics:	25 712
					Privés:	48 733
					Nombre d'écoles de formation professionnelle:	208
					Nombre d'étudiants:	99 534
					Publics:	9 867
					Privés:	89 667
Enseignement Général	18 ans	Lycée	Baccalauréat		Nombre de lycées:	212
			12ème		Nombre de classes:	3 165
			11ème		Nombre d'enseignants:	5 630
			10ème		Nombre d'élèves:	153 758
	15 ans	Collège	Examen		Nombre de collèges:	486
			9ème		Nombre de classes:	9 566
			8ème		Nombre d'enseignants:	18 589
			7ème		Nombre d'élèves:	459 986
	12 ans	Primaire	6ème			
			5ème		Nombre d'écoles:	6 603
			4ème		Nombre de classes:	60 985
			3ème		Nombre d'enseignants:	49 603
			2ème		Nombre d'élèves:	2 747 080
			1ère			
Ens. Préscolaire	6 ans	Maternelle	Avancé		Nombre d'écoles:	1 238
			Intermédiaire		Nombre de classes:	2 205
					Nombre d'enseignants:	2 528
	3 ans		Débutant		Nombre d'élèves:	72 224

6

Source : Département de la planification, Ministère de l'Education, de la Jeunesse et des Sports, 2004

Les très importants moyens budgétaires qui ont été déployés sur l'ex-titre IV de 1994 à 1998 (deux chefs de projets, département de français de l'URPP, formation des cadres de l'enseignement primaire à la faculté de pédagogie, plusieurs attachés linguistiques, professeurs de français sous contrat au CCF et dans les universités) ont été regroupés depuis juillet 2003 dans le projet FSP n° 2001-118 d'*appui à l'enseignement du français* doté de 1,6 M€. Ce projet s'inscrit ainsi dans le prolongement de l'aide à la lente et difficile reconstruction du système éducatif cambodgien et participe d'une volonté de reconstituer des élites francophones.

En septembre 1999, après une nouvelle répartition des rôles, la coopération linguistique et éducative disposait de :

- deux postes de titre III : un Directeur adjoint/Directeur du centre de langue au CCF, et une Attachée de coopération pour le français/Conseiller auprès du Ministre de l'Education,

- trois professeurs coordonnateurs français au centre de langue du CCF en contrat local,

- neuf coordonnateurs dans les universités en contrat local, sous la responsabilité de l'attachée de coopération pour le français, qui forment les formateurs, enseignent (cours de haut niveau), gèrent la vie administrative, pédagogique et scientifique de leur section, effectuent des travaux de recherche avec les étudiants, conçoivent le matériel pédagogique, travaillent avec les autorités locales et notre Ambassade. L'ensemble de coordonnateurs ont un niveau de formation au moins égal à celui de la maîtrise, en général, DEA, voire Doctorat. (4 pour le département de français de l'URPP et études linguistiques, 1 pour la faculté de pédagogie, 1 en droit, 1 en économie supprimé au 1er septembre 2003, 1 pour les Ecoles royale d'administration et de la magistrature).
7 sont payés sur titre 4, 1 sur le FSP « français », 1 sur le FSP médecine, sous contrat avec le Centre culturel français jusqu'au 31 août 2004.

- Environ 60 professeurs et formateurs vacataires cambodgiens qui perçoivent des compléments de salaires ou des vacations sur titre 4, répartis dans tous les départements précités dont plus de 20 au département d'études francophones. Il serait certes nécessaire de trouver un système équitable qui permettrait de réduire ces coûts salariaux, mais dans la situation économique actuelle du Cambodge, il paraît difficile de contourner totalement ces problèmes (le salaire mensuel d'un professeur varie de 25 à 45 $). Les autres professeurs de français dans les écoles, collèges et lycées (environ 1600 enseignants) ne reçoivent aucun salaire de notre coopération.

(Solange Marguerite, *Rapport de fin de mission septembre 1999 – août 2004*)

Ce projet ambitionnait, par une action intensive et limitée dans le temps, d'améliorer la qualité de l'enseignement du français dans les lycées et collèges, à la fois par une meilleure formation des maîtres et par l'unification et le renforcement du réseau de classes bilingues. Il visait aussi à conforter l'usage du français en tant que vecteur de connaissances à l'université, en améliorant le niveau et les performances des équipes pédagogiques – ceci dans un contexte marqué par une généralisation rapide de l'usage de l'anglais et le développement d'une certaine concurrence entre les établissements privés et publics d'enseignement supérieur.

- Appui à la formation des professeurs

Le projet permet de continuer la formation commencée en février 1998 des professeurs de collège bivalents français/khmer, tout en constituant un noyau de formateurs à l'Institut national de l'éducation (INE), aptes à utiliser des méthodes pédagogiques innovantes en les adaptant aux contraintes ministérielles des programmes et des manuels. Les objectifs sont de plusieurs ordres : poursuivre la formation des promotions en cours ; continuer la production de matériel pédagogique ; doter les jeunes professeurs d'un viatique composé d'ouvrages essentiels.

Aujourd'hui, le SCAC soutient, sur crédits annualisés, depuis la clôture du FSP d'appui au français, et en partie via le projet régional VALEFRASE, les deux filières qui forment des professeurs de français : l'INE, dont le rôle s'apparente à celui d'un IUFM, et le Département d'études francophones de l'URPP – le Département des sciences du langage de l'URPP relevant d'une autre finalité, même s'il apporte au DEF sa contribution pour les enseignements de linguistique.

Comme le montre clairement William Domingo dans son *État des lieux de l'enseignement du français dans les filières de l'enseignement supérieur public au Cambodge,* les problèmes principaux concernent le niveau de français des enseignants et la cohérence entre les deux filières INE et DEF.

- Le niveau de français : les étudiants, après deux années de cours de français à l'INE[47], ne sont pas d'un niveau suffisant pour enseigner correctement le français dans leur grande majorité. Le concours de recrutement porte sur le français ou le khmer, les deux matières qu'ils sont

[47] Soit un volume théorique de 1 044 heures de cours (au total à raison de 18 heures par semaine pendant deux années) pour la filière collège, ou une année pour les futurs professeurs de lycée qui doivent avoir une licence de khmer ou de français pour pouvoir passer le concours d'admission.

destinés à enseigner avec une pondération particulière. Normalement, les deux épreuves ont le même coefficient ce qui permettrait d'éliminer les candidats qui n'ont jamais fait de français, mais tel n'est pas le cas.

Depuis quelques années, la très grande majorité des entrants sont des débutants en français. Quand aucun d'entre eux n'a une licence de français (ce qui s'est produit cette année où le DEF n'a fourni aucun licencié sur les 18 qui ont été recrutés), il est sûr que l'INE ne fournira aucun professeur de français de lycée en 2009, alors que le besoin d'enseignants de ce niveau devient pourtant urgent.

- La cohérence entre l'INE et le DEF : **l**e DEF fournit surtout des licenciés utilisés par les filières en français des universités et du CCF, mais aussi des cadres pour les entreprises ou les ONG.

  Le problème du DEF est de maintenir un effectif suffisant d'étudiants en diversifiant l'offre de formation. C'est pourquoi ont été créés le master de traduction et la licence LEA Tourisme (en liaison avec l'université de Corte). Si cette démarche entre dans une logique de développement interne, elle ne va pas forcément dans le sens d'une rationalisation des moyens : pourquoi soutenir un LEA option tourisme, alors que la formation existe déjà en khmer et qu'il aurait suffi d'ajouter un complément linguistique de français (et/ou d'anglais) pour disposer de professionnels capables d'intervenir dans ce secteur ?

- Appui aux classes bilingues

Opérateur de ce projet, l'AUF a appuyé de 1994 jusqu'à 2006 (date à laquelle la coopération française a pris le relais) le ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports dans la mise en œuvre du programme d'enseignement du et en français, dit " classes bilingues ", avec des assistants français, belges, québécois et cambodgiens (138 professeurs et 11 personnels d'encadrement en 2003). L'objectif pédagogique était d'offrir aux élèves cambodgiens une formation axée sur les sciences exactes qui leur permette d'accéder à un enseignement universitaire d'excellence. L'objectif politique visait une proportion de 5 % d'une classe d'âge pour créer un vivier francophone[48].

Ouvert à tous, garçons et filles issus de tous les milieux sociaux, le recrutement est fait sur dossier : il est fondé sur le volontariat et le mérite.
L'enquête conduite par l'IREDU en 2006 a montré toutefois que la plupart des enfants avaient une origine sociale favorisée : niveau d'études des parents secondaire, voire supérieur, quasi absence d'enfants d'agriculteurs, faible présence d'enfants d'ouvriers, forte représentation d'enfants de fonctionnaires (37 %) et de cadres supérieurs. Une réserve est émise pour ceux qui étudient en province, où les familles ont généralement une situation plus modeste.

L'envoi des enfants en classe bilingue répond ici à une stratégie familiale où l'apprentissage du français compte moins que la recherche de meilleures conditions de scolarisation, avec des classes aux effectifs réduits, des enseignants mieux formés, et des espérances plus fortes d'employabilité. L'effet pervers du dispositif des classes bilingues est qu'il s'accompagne parfois d'une détérioration des conditions d'enseignement dans le reste du système. Ses inconvénients sont bien connus : insuffisance du nombre d'enseignants ayant une bonne maîtrise de la

[48] La scolarisation en classe bilingue ne signifie pas une exclusivité linguistique. Plus de 60 % des élèves au Cambodge suivent des cours d'anglais dans le cadre de leur cursus.

langue d'enseignement, coût élevé de l'encadrement et du fonctionnement, surcharge des emplois du temps. Il suppose aussi une bonne adhésion des familles qui consentent à faire un effort financier particulier à condition que les résultats soient là. Cela conduit à réduire les ambitions initiales d'extension du système.

En juillet 2006, les trois parties (ministère, AUF et SCAC) ont accepté de revoir les conditions de fonctionnement du projet avec notamment le remplacement du chef de projet français par un Cambodgien, et une répartition tripartite des charges : 1/3 par les parents (15 USD annuels par famille en moyenne), 1/3 par le ministère et 1/3 par l'AUF (relayé depuis par le SCAC).

Le nombre a progressé alors même que les parents participent désormais financièrement : le projet, qui ne concernait plus que 2 640 élèves en 2006-2007, en compte actuellement 3718, soit une progression de près de 30 %. Le dispositif bénéficie d'une appréciation d'autant plus positive que les résultats au baccalauréat sont nettement au-dessus de la moyenne nationale : 98 % de reçus en 2008.
Il faut noter par ailleurs que 88% des établissements qui accueillent des classes bilingues sont situés en province.

Nombre d'élèves dans les classes bilingues

	1999-2000	2003-2004	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Primaire	928	783	672	312	354	554
Collège	1160	1 276	1 522	1 528	1 666	2 124
Lycée	928	870	799	800	1 000	1 145
Total	**3 016**	**2 929**	**2 993**	**2 640**	**3 020**	**3 823**

Nombre de classes bilingues

	1999-2000	2003-2004	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Primaire	32	27	24	13	9	15
Collège	40	44	50	47	46	48
Lycée	32	30	26	25	25	29
Total	**104**	**101**	**100**	**85**	**80**	**92**

- Appui à l'enseignement du français spécialisé dans les universités

Ambitieux, le dispositif d'appui à l'enseignement du français dans les grandes universités, écoles et instituts cambodgiens entend contribuer à la formation des élites francophones en faisant du français un vecteur efficace des savoirs scientifiques et techniques.
Les neuf filières francophones ouvertes par l'AUF[49] ont été fermées par vagues successives à partir de 2003, laissant le SCAC soutenir quasiment seul, et avec une enveloppe bilatérale déclinante les filières droit, économie (URDSE), médecine (USS), sciences de l'ingénieur (ITC).
Par ailleurs, la coopération française est fortement investie à l'université royale de Phnom Penh (URPP), via le Département des sciences du langage[50] et le Département des études francophones, qui propose, on l'a vu plus haut, une licence de français avec des options diversifiées : professorat, tourisme, traduction-interprétariat.

[49] On a compté jusqu'à 55 filières francophones ouvertes par l'AUF dont 48 pour le seul Vietnam.
[50] L'appui au Cercle de linguistique de l'URPP permet de financer les travaux de jeunes chercheurs, des missions d'experts, des bourses de stages, et d'acquérir le matériel informatique et les fonds documentaires nécessaires à une recherche de haut niveau. Ces moyens sont mis en œuvre pour développer une base de données khmer/français, un atlas linguistique du Cambodge, une grammaire universitaire du khmer et une méthode d'enseignement du khmer pour francophones.

Au total, le français est enseigné, à des degrés divers, dans sept institutions de l'enseignement supérieur : l'École royale d'administration, l'Université royale de droit et de sciences économiques, l'Université des sciences de la santé, l'Institut de technologie du Cambodge, l'Université royale de Phnom Penh (Département d'études francophones et Département des sciences du langage), l'Institut national de l'éducation et l'Académie royale des professions judiciaires.[51]

L'enseignement du et en français concerne 6 860 étudiants et 115 professeurs. Si l'impact sur l'ensemble de l'enseignement supérieur (110 000 étudiants en 2008-2009 répartis dans 63 institutions : 18 publiques et 45 privées[52]) apparaît faible (6,2 %), il reste présent dans des filières de formation d'excellence qui offrent de bons placements sur le marché du travail dans des secteurs où les autorités considèrent que les candidats sont en nombre insuffisant (sciences, santé, ingénieurs notamment).

Établissements		Nombre d'étudiants dans les filières francophones	Nombre de professeurs intervenant dans ces filières
INE		163	10
ERA		50	2
ITC		2 035	22
ARPJ		63	2
URPP	**DEF**	252	21
	DSL	41	10
URDSE		681	17
USS		3 575	31
TOTAL		**6 860**	**115**

On peut distinguer plusieurs types de situation.

- Les filières de formation dans lesquelles le français est langue d'enseignement (l'Université royale de droit et de sciences économiques, l'Université des sciences de la santé, l'Institut de technologie du Cambodge). On y enseigne en français, dès la première année alors que les étudiants entrant dans ces filières après l'année propédeutique, n'ont généralement pas un niveau de français suffisant pour suivre des cours de matières techniques en français. De fait, les cours sont délivrés en langue khmère avec l'utilisation, dans le meilleur des cas, d'un lexique des termes scientifiques en français. Il a donc été organisé un enseignement du français qui vise à atteindre le niveau B2 du CECR. Le français est donc langue d'enseignement véritable, dans le meilleur des cas, pour les années terminales du cursus. **Il s'agit, non seulement d'acquérir des notions scientifiques nécessaires à l'exercice du métier, mais de permettre d'obtenir des bourses pour poursuivre des études en France** – ce qui constitue une motivation réelle, mais limitée, vu le petit nombre de bourses offertes. Ce sont des filières très sélectives dans lesquelles l'apprentissage du français reste un élément de la sélection pour les années terminales de spécialisation.

- Les filières dans lesquelles le français est matière d'enseignement (l'École royale d'administration et l'Académie royale des professions judiciaires) à raison de 140 heures au total pour la première année et 100 heures dans la seconde, les

[51] À l'École royale d'agriculture il n'y a pratiquement plus de filière francophone.
[52] Voir *Report on the education, youth and sport performance for the academic year 2007-2008,* ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports, 2009.

enseignements étant donnés en khmer. L'objectif est de **permettre l'accès à des ressources documentaires en français.** Lors de chaque concours d'entrée, les candidats ont toutefois une épreuve de langue obligatoire (français ou anglais au choix). Au concours des élèves hauts fonctionnaires de la 5e promotion de l'ERA, en 2008, moins de 10 % des candidats ont choisi le français aux épreuves écrites, représentant toutefois plus de 20 % des admis. Il semble cependant que les motivations varient beaucoup selon le niveau acquis à l'entrée de la formation, les débutants rechignant à s'engager dans une formation qui exige beaucoup d'efforts personnels pour des résultats nécessairement peu probants après 100 ou 200 heures d'apprentissage. Au total, les francophones qui sortent de ces écoles sont ceux qui, pour l'essentiel, étaient déjà formés au français avant d'y entrer.

- Les filières de formation d'enseignants (le Département d'études francophones et l'Institut national de l'éducation) **dans lesquelles le français est matière d'enseignement et langue d'enseignement exclusive** dont la vocation est de former des professeurs de français pour le secondaire, pour le supérieur et pour les filières en français elles-mêmes. L'enseignement du français y a donc une finalité professionnelle.

2. Valorisation du français en Asie du Sud-Est VALOFRASE

Ce projet mobilisateur prend le relais des appuis antérieurs à l'enseignement du français, mais avec une dimension régionale : il vise au renforcement des capacités des institutions des trois pays de la zone francophone d'Asie du Sud-Est (Cambodge, Laos, Vietnam) à asseoir des politiques linguistiques capables d'assurer la promotion du français, et à former des francophones qualifiés, aptes à s'insérer dans les secteurs existants et émergents du marché de l'emploi.

Conformément à la priorité accordée par les partenaires francophones à la formation des cadres, le projet renforce l'offre de formation aux métiers de l'enseignement et de l'ingénierie de la formation, dans une démarche de mise en réseau des programmes multilatéraux et bilatéraux, et d'adossements possibles de projets de même nature dans les pays de la zone. S'appuyant sur les programmes nationaux (LV1) ou soutenus par les coopérations bilatérales et multilatérales (LV2, Bilingue, filières universitaires francophones, formation initiale et continue des enseignants, appui aux ministères de l'Éducation) en place au Vietnam, au Cambodge et au Laos, le projet retient trois axes d'intervention :

- stabiliser les programmes bilingues, accompagner la relance du français LV1 et poursuivre l'appui à l'essor de la LV2 ;

- conforter l'avenir des formations initiales des enseignants de français et de sciences en français, renforcer la formation continue sur la base de plans pluriannuels de formation continue nationaux avec une forte composante régionale ;

- favoriser la régionalisation de filières universitaires (licences, masters) en exploitant les possibilités offertes par les TICE ; accompagner la mise en place de procédures d'évaluation, d'habilitation et d'accréditation des diplômes délivrés par les établissements assurant des formations aux normes francophones internationales.

Après un démarrage différé pour des raisons techniques, le programme Valofrase (FSP n° 2007-12), lancé en 2006 dans le cadre d'un multi-partenariat, se développe inégalement selon les pays. Le Cambodge s'engage concrètement dans une démarche d'appropriation[53]. Le montant de l'enveloppe allouée au Cambodge

[53] Cf. Irène Kirsch, *Mission d'évaluation à mi-parcours du FSP Valorisation du français en Asie du Sud-Est*

est de 675 000 € (ou 1 480 000 € si l'on inclut le poste du coordonnateur régional) sur un montant global de 2,2 M€. Un tableau des indicateurs de performance permet d'évaluer les résultats de ce programme qui a déjà à son actif un bon redémarrage des classes bilingues (cf. *supra*) et un accroissement sensible des apprenants de français.

En janvier 2009, 98 184 élèves (dans 19 provinces sur 24) apprennent le français dans 251 établissements (11 écoles primaires et 240 établissements secondaires) avec 627 professeurs (y compris ceux du primaire). La chute continue des effectifs depuis 2004, est arrêtée.

La relance de l'enseignement du français est effective après deux années de mise en œuvre du projet Valofrase, essentiellement grâce à la restructuration du programme des classes bilingues, puis à l'introduction de l'enseignement du français comme deuxième langue vivante.
Cette décision a été prise le 12 mars 2008. Elle concerne tous les établissements secondaires comptant des professeurs de français. Les élèves apprenant l'anglais peuvent ainsi bénéficier d'un enseignement de français à raison de deux heures de cours par semaine, alors que ceux qui ont choisi le français continueront à apprendre l'anglais, les deux langues étant celles proposées dans le système éducatif public d'enseignement.

Évolution des effectifs des élèves apprenant le français, selon les provinces (de 2005 à 2009).

	2005-2006	*2006-2007*	*2007-2008*	*2008-2009*
Provinces				
Banteay Meanchey				256
Battambang	991	1037	830	4167
Kompong Cham	14025	11324	9530	13199
Kompong Chnang	983	663	263	2483
Kompong Speu				1867
Kompong Thom	2568	1963	1695	2360
Kampot	2753	2132	1636	2263
Kandal	18897	12806	11722	31530
Koh Kong				
Kratié		151		3423
Mondolkiri	204	243		668
Phnom Penh	7991	6795	4835	12105
Preah Vihear				225
Prey Veng	7457	5582	4055	6171
Pursat	2646	2583	2201	4407
Rattanakiri				
Siem Riap	2630	2479	2057	2097
Krong Preah Sihanouk	632	693	993	2290
Stoeung treng				
Svay Rieng	3618	2594	1918	4050
Takéo	5884	4360	3535	4528
Kèp	147	268	164	95
Pailin				
Utdor Meancheay	126			
Total niveau national	**71 552**	**55 673**	**45 434**	**98 184**

Source : http://www.valofrase.org/spip.php?article207

(Valofrase) : 5-14 mai 2008.

En conclusion, les moyens venant en appui au français se sont considérablement réduits au cours de notre période de référence, tant au niveau bilatéral qu'au niveau de l'AUF notamment. On n'est manifestement plus dans un système d'administration française, avec des phénomènes de substitution glissante.

Si l'on regroupe aujourd'hui l'ensemble de l'assistance technique venant en appui direct ou indirect à la promotion du français dans le secteur de l'enseignement, on dénombre, tous projets confondus :

- 7 AT/CRSP non-spécialistes de français mais intervenant dans des filières universitaires dispensant une partie de l'enseignement en français : ITC (1), URDSE (2), USS (3), URA (1) ;
- 4 AT/CRSP spécialistes de français : 2 CRSP coordinateurs de l'URPP (DEF, DSL), 2 AT affectés au projet mobilisateur Valofrase.

On constate que tous les postes, à l'exception du projet VALOFRASE, relèvent de l'enseignement supérieur.

NB. Cette liste ne prend pas en compte les VI dont la diversité des tâches ne permet pas de déterminer le volume de travail relevant de l'aspect linguistique des formations. Elle ne mentionne pas non plus les coordinateurs et enseignants recrutés contractuellement pour les cours de français.

Deuxième partie

L'assistance technique au Cambodge : Un instrument multiforme et complexe à évaluer

III. Un instrument devenu marginal dans le dispositif français… mais pas au Cambodge

L'assistance technique française : une espèce en voie de disparition

Il y a tout juste cinquante ans, en mai 1959 exactement, la communauté internationale saluait, avec emphase, la naissance de l'*assistance technique universelle.* Créé à l'initiative des Nations-Unies, cet instrument était présenté alors comme « *le plus grand effort de coopération internationale jamais entrepris dans l'histoire du globe* »[54].

Grandeur et décadence de l'assistance technique française

L'assistance technique a, dès l'origine, constitué le vecteur principal de la coopération française[55]. Ce choix était dicté par le bon sens : il revenait à nos coopérants de pallier la pénurie de compétences qui handicapait l'essor de ces jeunes nations fraîchement indépendantes mais encore largement sous-développées. Mais ce choix n'était pas non plus totalement dénué d'arrière-pensées politiques, voire stratégiques. Et les assistants techniques placés auprès des plus hautes autorités de l'État allaient se révéler rapidement de formidables outils d'influence[56]. À son apogée, au tout début des années 1980, l'assistance technique française était forte de quelque 23 000 hommes[57].

La crise, qui frappera aussi bien nos finances publiques que celles de nos partenaires dans les années 1980, aura raison de l'instrument, du moins sous sa forme initiale. Le resserrement de notre propre contrainte budgétaire nous conduira à engager une réflexion sur le coût de l'assistance technique au regard de son efficacité. Ces analyses sont bien connues : placés en situation de substitution, les coopérants ont obtenu la plupart du temps des résultats satisfaisants (compte tenu du contexte local). En revanche, leur retrait s'est presque toujours accompagné d'une dégradation de la situation. L'efficacité de l'assistance technique reposait ainsi sur sa pérennité, ce qui était financièrement insoutenable pour nous et non souhaitable pour nos partenaires.

La réforme de l'assistance technique engagée à partir du milieu des années 1980 allait mettre un terme, relativement brutal, à ce modèle historique que d'aucuns qualifiaient alors de « post-colonial ». Mais le regard de l'histoire longue révèle toutefois que le terme de « réforme » (pourtant largement utilisé à l'époque pour qualifier les nouvelles pratiques en matière d'AT) est probablement un peu usurpé et que celui de « reformatage » eut été préférable. Si la transformation de l'assistance technique a bien fait l'objet d'une réflexion approfondie en amont, celle-ci a été plus de nature opérationnelle que stratégique. La coopération française ne s'est pas dotée alors d'une véritable doctrine concernant cet

[54] Henri Laugier, *Le Monde* du 21 mai 1959.
[55] Cf. annexe 8, l'assistance technique : définitions, missions et questions (note DME).
[56] Henri Laugier ne s'y trompait pas quand il relevait : « *Conçue initialement comme une entreprise de solidarité universelle désintéressée, l'assistance technique aux pays sous-développés risque de devenir un instrument d'impérialisme au service d'un pays ou d'un groupe de pays* ».
[57] Guy Penne, Paulette Brisepierre et André Dulait : *La réforme de la coopération.* Rapport d'information n°46, Sénat, 30/10/01.

instrument (en avait-elle d'ailleurs pour les autres ?), mais plutôt d'un nouveau mode d'emploi : fin de la substitution, durée limitée des contrats d'expatriation, montée en puissance de l'aide-projet (FAC, puis FSP) à laquelle on associait des ressources humaines en nombre volontairement plus limité, pour en garantir la bonne gestion et s'assurer de quelques chances de succès. Bien avant que la communauté internationale n'en découvre les vertus, la France innovait en invitant les pays partenaires à s'*approprier* cette ressource humaine que nous placions alors à leur disposition (y compris les conseillers auprès des exécutifs nationaux, qui cumulaient aussi, la plupart du temps, des fonctions managériales dans les projets de coopération bilatérale).

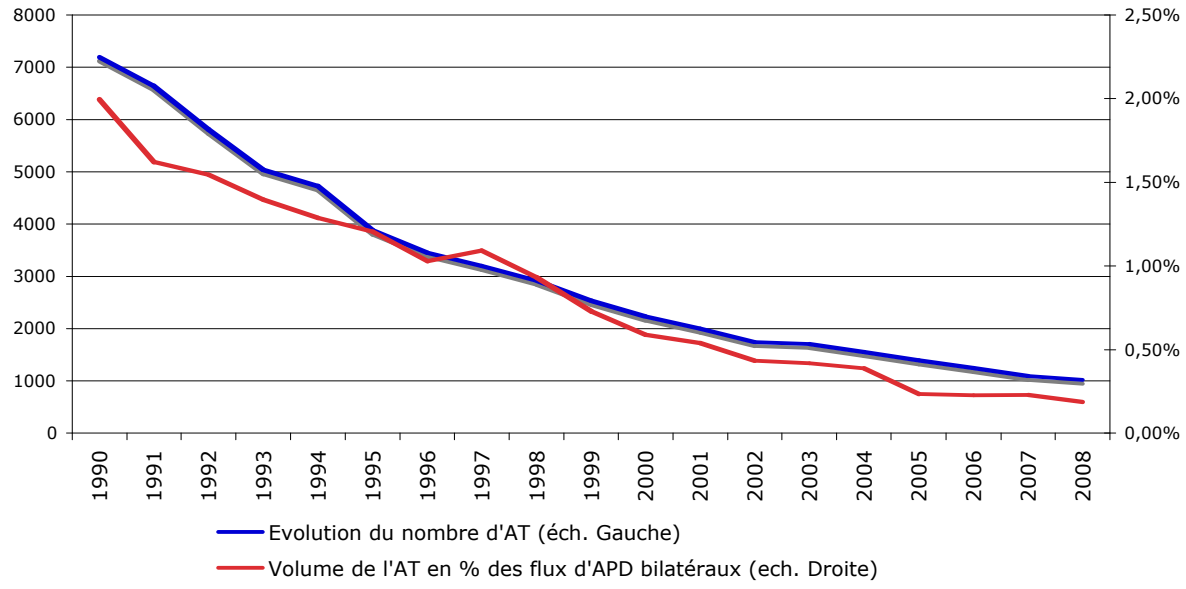
La peau de chagrin

Faute de doctrine stratégique la concernant, l'assistance technique française allait être plongée dans une longue période de récession.

L'instrument, qui peine à démontrer sa légitimité à l'occasion des évolutions institutionnelles de la coopération de la fin des années 1990, sera victime d'une crise des ciseaux caractérisée, d'une part, par un renforcement de la contrainte budgétaire globale pesant sur le ministère de la Coopération, puis sur celui des Affaires étrangères et, d'autre part, par une montée en puissance d'autres instruments fortement consommateurs de crédits (annulations de dettes, contributions financières à diverses initiatives multilatérales…).

En dépit d'innombrables rapports et recommandations d'experts (qui s'accordent la plupart du temps à reconnaître l'importance de l'instrument et s'émeuvent de sa disparition programmée), la déflation des effectifs ira bien au-delà des personnels placés de manière évidente en substitution. De 1990 à aujourd'hui, les effectifs de coopérants seront divisés par 7 (passant de 7200 à moins de 1 000). Sur la même période, le coût de l'assistance technique sera divisé par 10 (grâce à la substitution de jeunes volontaires de toute nature aux experts expatriés plus expérimentés et aux contrats de CRSP). **Aujourd'hui, le coût de l'assistance technique ne représente guère plus que 0,2 % du montant total de l'APD bilatérale française. Autant dire, rien : l'instrument ne fait plus enjeu.**

Evolution de l'assistance technique française



Source : DGM, OCDE, Eurostat / Calculs DME

NB. Les effectifs ne concernent que le ministère de la Coopération entre 1990 et 1999.

L'assistance technique au Cambodge : un dispositif multiforme et qui demeure important

La situation de l'assistance technique française au Cambodge apparaît assez singulière de prime abord :

- le Cambodge bénéficie d'une relative *sur-densité* d'AT (on dénombrait, en 2008, quelque 27 assistants techniques). Compte tenu de la taille de la population (une quinzaine de millions d'habitants), la densité d'AT au Cambodge est six fois plus importante que dans les autres pays que nous aidons ;
- à la différence de la quasi-totalité des autres PVD, ces effectifs sont restés globalement stables depuis 2000 ; tout comme le coût de l'instrument (aux alentours des 2 M€ par an) ;
- dans ces conditions, le coût *relatif* de l'assistance technique dans le budget total de la coopération française au Cambodge est nettement plus important (10 % environ) que celui prévalant au niveau mondial (0,2 % comme on l'a vu ci-dessus).

La diversité des modalités contractuelles

L'une des principales difficultés rencontrées dans le cadre de l'évaluation de l'assistance technique au Cambodge a résidé dans la délimitation de l'objet d'étude. L'assistance technique n'est pas un instrument homogène (cf. annexe 8) : plus qu'une modalité unique d'aide publique au développement, l'assistance technique intervient en soutien à des projets ou à des programmes de coopération. Elle reflète dès lors des visages aussi divers que l'aide elle-même.

Contrairement à ce que l'on pouvait craindre au vu de la tendance à la baisse des moyens de coopération, l'analyse sur une longue période du nombre d'assistants techniques fait apparaître une relative stabilité des effectifs. Entre 2000 et 2008, le nombre total d'AT (AT, AT/CRSP et AT/VI) a été d'environ 24 personnes en

moyenne par an (voir tableau ci-dessous). Hors AT/VI, le nombre d'AT a également été stable sur la période : environ 19 par an.

Évolution de l'assistance technique[58]	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre d'assistants techniques	24	25	22	24	23	23	27	25	27
Dont :									
- AT	19	21	17	18	16	16	16	13	15
- CRSP / AT	0	0	0	0	0	0	5	5	6
- volontaires internationaux / AT	5	4	5	6	7	7	6	7	6
Nombre d'AT hors VI	19	21	17	18	16	16	21	18	21

Source : DGM / SCAC

Toutefois, cette stabilité globale des effectifs s'accompagne d'une diversification des modalités contractuelles de l'AT. En 2000, on comptait 80 % d'AT et 20 % d'AT/VI. En 2008, l'AT totale était composée d'environ 50 % d'AT, 25 % d'AT/CRSP[59] et 25 % d'AT/VI. Cette recomposition est liée au recrutement de 5 AT/ CRSP en 2006, le nombre d'AT/VI restant stable sur la même période. On a choisi de conserver le volume d'effectifs, mais en réduisant les coûts grâce au remplacement d'AT par des CRSP[60].

Des secteurs d'intervention variés

Selon les données recueillies pour l'année 2008, sur les 27 AT dénombrés, 12 d'entre eux étaient rattachés à un projet FSP et 15 intervenaient hors projet en situation de conseil (sur crédits annualisés). Viennent s'ajouter un chef de projet mis à disposition par le ministère de la Culture (Conservation du patrimoine angkorien) et 5 VP venant en appui à des actions de coopération financées par le MAEE. Au total, on recense en 2008, 33 postes correspondant à une mission d'assistance technique

L'assistance technique française en 2008 (tous statuts confondus)

	Projet	Fonction	Statut
Crédits Annualisés	Appui à l'enseignement du français / INE	Coordinateur enseignement du français	CRSP
	Appui à l'Institut de technologie du Cambodge	Chef de projet	AT
	Appui à l'Institut Pasteur du Cambodge	Directeur de l'IPC	AT
		Chef d'unité de recherche	AT
	Appui à l'Université royale de droit et des sciences économiques	Chef de projet sciences économiques	AT
		Chef de projet droit	CRSP
		Coordinateur formation continue	CRSP
		Enseignant département droit	VI
	Appui à l'Université royale de Phnom Penh	Coordinatrice DEF	CRSP
		Coordinateur DSL	CRSP
		Chargé de mission (4)	VP
	ESTHER-ANRS	Chef de projet recherche	AT
	Gouvernance urbaine	Chef de projet	AT
		Chargée de mission (4)	VP
		Chargée de mission (4)	VP
FSP	Appui à l'enseignement du français	Chef de projet	CRSP
	Appui à l'État de droit	AT École royale des Greffes (2)	AT

[58] En nombre de postes ouverts.
[59] Dans l'ensemble de l'assistance technique, les CRSP représenteraient 16 à 18 % du volume (DGM).
[60] Ce chiffrage de l'AT, en particulier pour les années antérieures à 2005, est à prendre avec précaution. Différents interlocuteurs rencontrés lors de la mission de terrain ont précisé qu'il existait des AT sous statut CRSP bien avant 2006.

		Chef de projet (1)	AT
		Adjointe au chef de projet	VI
	Appui à la modernisation de la Fonction publique	Chef de projet (1)	AT
		Adjoint au chef de projet	VI
	Appui à l'Université royale d'agriculture	Chef de projet (3)	AT
		Chargé de mission	VP
	Appui à l'Université des sciences de la santé	Chef de projet	AT
		Adjointe au chef de projet	VI
		AT hospitalo-universitaire	AT
		Chirurgien coordinateur de service (1)	AT
	Appui au secteur culturel	Chef de projet (1)	AT
		Adjoint au chef de projet	VI
	Conservation du patrimoine angkorien et développement durable	Ingénieur topographe à l'APSARA (2)	VI
		Chef de projet (5)	MinCult
	Fonds social de développement (dont MAIIONG)	Chargée de mission suivi des ONG	VP
	Valorisation du français en Asie du Sud-Est	Chef de projet régional	AT

Source : SCAC
Notes :
1) Poste non pourvu en 2008.
2) Fin de contrat en cours d'année.
3) Poste pourvu courant 2008.
4) VP venant en appui à des projets ou actions de coopération financées par le MAEE.
5) Non comptabilisé dans le budget du SCAC (mise à disposition par le ministère français de la Culture).

Les statuts de ces personnels sont très divers. Dans cet ensemble de 33 personnes, on dénombre 16 AT, 6 AT/CRSP, 6 AT/VI et 5 AT/VP. Avec 11 VI ou VP, il apparaît qu'en 2008, un tiers des personnes exerçant une mission d'assistance technique ne correspondait pas à la définition retenue pour cet instrument.

	AT	AT CSRP	VI	VP	Total
Coopération universitaire	1	4	1	1	7
Santé	6	0	1	0	7
Culture	3	0	2	0	5
Gouvernance	3	0	2	0	5
Français[61]	1	2	0	0	3
Développement urbain	1	0	0	2	3
Agriculture	1	0	0	1	2
Social	0	0	0	1	1
Total	**16**	**6**	**6**	**5**	**33**

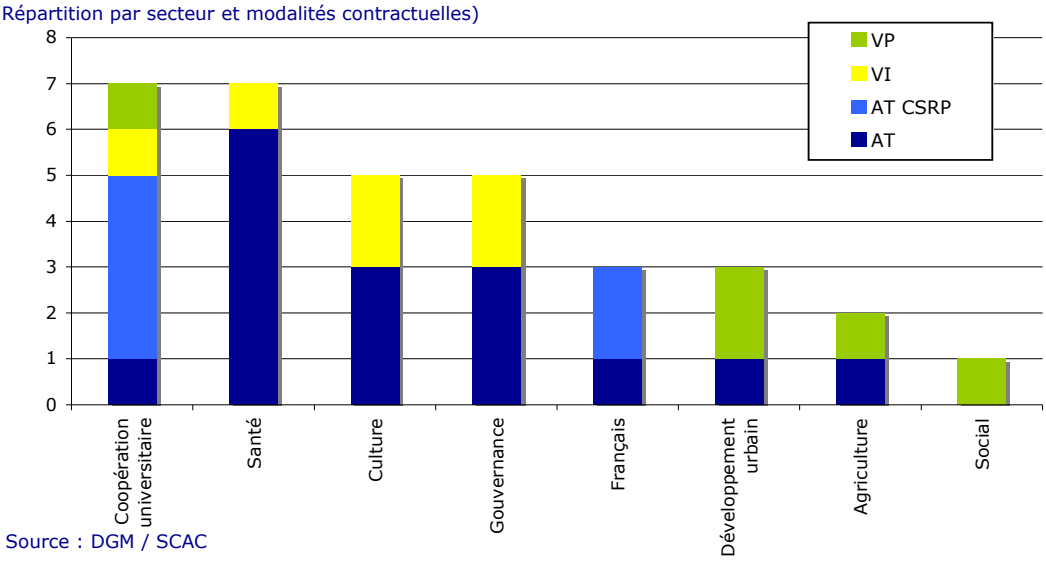
La répartition par secteur de l'assistance technique est également inégale. Certains secteurs, comme la coopération universitaire ou la santé concentrent une large part de l'AT (plus de 40 %). Les coopérations dans le domaine social ou l'agriculture réunissent, quant à elles, moins de 10 % des effectifs (voir le graphique ci-dessous), ce qui n'est pas surprenant puisque celle-ci relève du champ d'intervention de l'AFD et que le premier fait l'objet d'opérations conduites par des ONG sur financement du FSD.

Il faut également noter que les secteurs de coopération ne bénéficient pas tous du même type d'assistance technique. Le secteur de la santé concentre la plus grande part de l'expertise AT (environ un tiers des effectifs d'AT), les secteurs de la

[61] D'autres AT viennent en appui indirect à la promotion du français. C'est notamment le cas des experts intervenant dans des filières universitaires dispensant une grande partie de l'enseignement en français notamment à l'ITC, l'URDSE et l'USS.

coopération universitaire et du français sont les seuls à bénéficier d'AT/CSRP et les VP sont principalement utilisés dans les secteurs du social et du développement urbain.

Structure de l'assistance technique au Cambodge
(Répartition par secteur et modalités contractuelles)



Source : DGM / SCAC

On constate aussi que l'enseignement supérieur qui constitue un axe transversal important du DCP reçoit 14 personnes sur 33, soit plus de 40 % de l'AT.

	AT	AT CSRP	VI	VP	Total
ITC	1	0	0	0	1
URDSE	1	2	1	0	4
URPP	0	2	0	1	3
URA	1	0	0	1	2
USS	3	0	1	0	4
Total	**6**	**4**	**2**	**2**	**14**

La spécificité de l'assistance technique AFD

L'assistance technique financée par l'AFD ne peut être directement additionnée à celle du MAEE. L'agence subventionne des programmes dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par le pays partenaire qui dans la majorité des cas, passe lui-même contrat avec des bureaux d'études. Dans le cadre de ces subventions, les autorités partenaires font appel à de l'assistance technique, mais celle-ci répond plus à une logique de projet que de mise en place d'un expert telle qu'on l'observe pour l'AT financée par le MAEE[62].

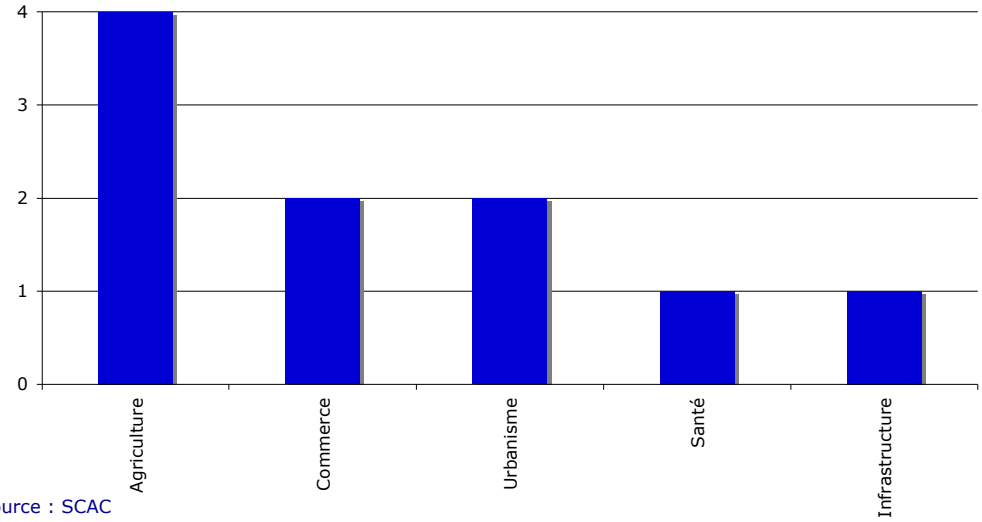
Par exemple, dans le domaine de l'urbanisme, deux projets sont financés par l'AFD à Phnom Penh et à Siem Reap. Pour ces deux projets, le même bureau d'étude a été retenu et le chef de projet – de nationalité belge - est la même personne pour les deux sites. Dès lors, doit-on comptabiliser une ou deux fois ce chef de projet en AT ? De même, ce bureau d'études emploie lui-même des collaborateurs

[62] Lors du transfert d'un certain nombre de projets sectoriels à l'AFD, quelques AT ont été repris dans le cadre de FCI, apparemment en nombre très limité : un expert en développement rural en 2006 pour 21 mois, un en santé publique en 2007 pour 9 mois, un pour le ministère des eaux en 2008 pour 18 mois (en cours de remplacement actuellement), tandis qu'un recrutement (hors transfert) a été fait par FCI pour l'AFD en développement rural en 2007 pour 24 mois.

cambodgiens, mais tous payés par l'AFD : où s'arrête le dénombrement de l'assistance technique française ?

Il est possible toutefois de recenser les projets financés par l'AFD bénéficiant de l'appui d'un ou plusieurs AT.

Projets financés par l'AFD bénéficiant d'une assistance technique
(Répartition par secteur de subvention de l'AFD)



Source : SCAC

D'après les données obtenues lors de la mission de terrain, l'AFD finançait en 2008 dix projets comprenant une assistance technique. Conformément au DCP, l'AFD concentre la plus grande part de ses interventions dans le secteur de l'agriculture.

Les procédures de mise à disposition de l'AT par l'AFD suivent des voies différentes de celles du MAEE. L'autorité cambodgienne bénéficiaire d'un programme ou d'un projet incluant une assistance technique assure la maîtrise d'ouvrage de la coopération. Elle établit les termes de référence de l'AT et la sélectionne par appel d'offre international. Ce processus s'inscrit très clairement dans le sens d'une meilleure implication du partenaire dans la gestion de l'aide, mais dans les faits, les capacités cambodgiennes sont souvent défaillantes et l'AFD intervient indirectement en participant à l'élaboration des termes de référence, la sélection de l'AT, son suivi et parfois même son pilotage.

Le recours au volontariat (VI, VSI, VP)

En marge des assistants techniques et CRSP, les VI, VSI, et VP[63] constituent une force d'appoint non négligeable, quand ils sont placés auprès d'un chef de projet pour les seconder dans leurs tâches de gestion, moins facilement pour les remplacer en cas de défaillance. Si la gestion des VI semble bien contrôlée par le poste, le paysage est plus flou pour les VP.

[63] S'ils concernent l'un et l'autre des jeunes de 18 à 28 ans s'engageant à travailler à l'étranger pour une durée de 24 mois maximum, les VSI et les VI sont deux formes distinctes parmi les 14 types de volontariat existant en France. Le premier, de type humanitaire et dont le statut est défini par la loi du 23 février 2005, passe par l'une des 26 ONG agréées par le MAEE. Les VP relèvent de ce régime.
Le VI est né en 2000 dans le cadre de la réforme du Service national qui a conduit à la suppression du service militaire obligatoire et des « coopérants du service national » (CSN). Il prend la forme d'un Volontariat International en Entreprise (VIE) ou Volontariat International en Administration (VIA) : les missions peuvent se dérouler en entreprise, au sein d'une structure française publique ou para-publique relevant du ministère des Affaires étrangères (ambassade, consulat, SCAC…) ou du ministère de l'Économie et des Finances, dans une structure publique locale étrangère ou auprès d'organismes internationaux, voire d'associations agréées.

En juin 2009, la Mission des relations avec la société civile comptabilisait 71 VSI en poste au Cambodge.

- 50 VSI au titre des associations agréées, dont 36 pour la Guilde européenne du raid (GER), 4 pour Douleurs sans frontières (DSF), 2 pour Enfants et développement (EED), ainsi que pour Handicap international, et pour le Service de coopération au développement (SCD), et un seul pour Médecins du monde, Pharmaciens sans frontières, le Centre de formation pour le développement (CEFODE) et le GRET.

Les fonctions exercées par ces volontaires concernent l'administration et la gestion (31), des postes techniques (8), l'éducation, formation, animation (6), le médical et paramédical (5).
Les projets sur lesquels ils sont affectés relèvent des domaines suivants : culture, patrimoine (3), développement durable, environnement (2), économie, finance, administration (1), éducation, animation, formation (9), génie civil, hydraulique, assainissement (2), santé (11), social, enfance, jeunesse (22).
Les structures accueillant les volontaires sont des ONG cambodgiennes

Le coût approximatif des postes de Volontaires de solidarité internationale au Cambodge était de 347 528 € pour le budget 2008 de la Mission des relations avec la société civile[64].

- 21 VSI au titre de l'association française des volontaires du Progrès (AFVP) dont 2 au SCAC, 2 dans des universités (URA, URPP), 2 sur le projet gouvernance urbaine (mairie de Paris), les autres intervenant dans le cadre d'actions conduites par des ONG (4 à l'école hôtelière SALABAI à Siem Reap, 3 pour le GERES, le GRET, AGRICAM, Vétérinaires sans frontières, ou encore Avocats sans frontières)

Démarrée en 2002 au Cambodge, la présence des VP a sensiblement progressé :

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de VP	4	7	12	9	7	14	25	20 + 4 en perspective

En termes de mois / VP, on est passé de 76 en 2005 à 144 en 2008.

Le cofinancement des VP, par commande annuelle à l'AFVP, représente environ 70 % du coût total du VP. Le coût approximatif de ces 21 postes de Volontaires du Progrès au Cambodge est de 299 178 € pour le budget 2009 de la Mission des relations avec la société civile.

Le fonctionnement du système AFVP

L'AFVP est un opérateur de mobilisation de VSI (au même titre que la Délégation catholique pour le développement ou la Guilde européenne du raid). L'AFVP est financée à 80 % par le MAEE et 20 % par les associations partenaires qui ont besoin de VP. Sur le terrain, les VP sont rémunérés aux 2/3 par l'AFVP et 1/3 par l'ONG. Un VP au Cambodge reçoit 617 euros d'indemnité mensuelle (x 2 le premier mois), 153 euros par mois de prime de retour (qu'il touche à son départ), ainsi qu'une aide au logement de l'ordre de 200 euros par mois. Le coût global d'un VP est évalué à 2 250 euros par mois.
La durée moyenne des séjours est de 19 mois (un an minimum, maximum : 2 ans reconductible une fois). La tranche d'âge s'étend de 25 à 35 ans. Le niveau d'études est le plus souvent bac + 5.

[64] Le cofinancement des VSI est organisé selon les dispositions de la loi du 23 février 2005 relative au contrat de volontariat de solidarité internationale, au décret du 27 mai 2005 pris pour l'application de cette loi, et à l'arrêté du 21 décembre 2005 fixant le montant des aides de l'État au volontariat de solidarité internationale.

Pour des raisons d'ordre principalement budgétaire, la tentation est forte d'utiliser des VI ou VP pour des missions relevant normalement d'un AT. D'après les données recueillies au cours de l'étude, un tiers des agents effectuant une mission d'assistance technique au Cambodge possède une qualification inférieure à la définition retenue.

Trois exemples, pris dans trois secteurs différents, montreront l'étendue de cette pratique.

1. Le projet FSP « appui à l'École royale d'administration » est un cas de figure intéressant. Le FSP était initialement conduit par un AT, un VI et un agent en contrat local. Au bout de deux ans de projet, l'AT est rentré en France pour des raisons personnelles. Il n'a jamais été remplacé, faute, semble-t-il, de candidats répondant au profil. En conséquence, seul le VI s'est chargé du pilotage du projet.

2. Le projet FSP n° 2004-11 « structuration du secteur culturel ». La revue à mi-parcours établie par Jean-Marie Montel relève que *« en l'absence de chef de projet, le suivi du pilotage a été réalisé par des Volontaires internationaux, sous la direction d'un attaché de coopération pour le français. Ce suivi est relativement conforme aux normes des FSP, même s'il est anormal de confier le pilotage d'un FSP à un Volontaire international qui ne bénéficie pas toujours de l'expérience requise. On peut s'étonner à ce sujet que, lors du lancement du FSP, le choix du pilotage ait été de le confier à un attaché non spécialiste du domaine culturel. »*

3. Le SCAC dispose de deux VP : l'une chargée de suivre les dossiers d'adoption internationale en liaison avec la fondation Zannier Holybaby, l'autre était affectée à la gestion du FSD et des relations avec les ONG. Dans les autres pays, ce poste est généralement occupé par un AT ou au minimum un VI. Avoir un VP dans une ambassade est une situation anormale. Le MAEE finance l'AFVP pour le financement de VP en ONG. Le SCAC se sert de ce système pour alléger sa masse salariale. La Cour des comptes s'était opposée à ce système. Aujourd'hui, les contraintes financières de l'État semblent modérer sa rigueur. Un deuxième VP s'occupe d'ailleurs des questions d'adoption à la chancellerie.

Les qualités de ces jeunes professionnels ne sont pas ici en cause. Ils s'acquittent généralement fort bien des tâches qui leur incombent, parfois sans aide extérieure quand le chef de projet n'est plus là. Il reste que l'utilisation de personnel jeune, peu expérimenté et parfois moins qualifié, peut être perçue comme une forme de désintérêt pour les autorités locales et ne va pas dans le sens de l'expertise de haut niveau que nous affichons.

L'assistance technique régionale

La mise en place de projets mobilisateurs régionaux enregistre des résultats qui ne sont pas toujours à la hauteur des espérances initiales (cf. SUDEXPERT Plantes, porté par le CIRAD depuis le Laos ou DEFI Asie basé au Vietnam pour la formation d'ingénieurs).
Une des questions qui se posent est de savoir si le projet régional ne bénéficie pas principalement au pays où est basée sa direction. Le cas de l'AUF à laquelle on reproche, non sans quelques raisons, de privilégier le Vietnam au détriment des pays francophones voisins, est de nature à conforter cette hypothèse.

L'exemple de l'AFVP semble la corroborer comme en témoigne le tableau ci-après, au bénéfice cette fois du Cambodge où réside le représentant régional pour l'Asie.

Évaluation de l'activité par pays et par année en nombre de mois / VP

Pays	Réalisé 2005	Réalisé 2006	Réalisé 2007	Prévision 2008	Réalisé 2008	Prévision 2009
CAMBODGE	**76**	**51**	**86**	**145**	**144**	**197**
INDE	12	10	13	80	68	57
LAOS	11	24	40	68	60	58
SRI LANKA	0	10	23	15	18	25
VIETNAM	38	23	44	49	64	68
CHINE				8	9	12
Autres pays				4	0	8
TOTAL	**137**	**118**	**206**	**369**	**363**	**425**

On pourra objecter que le Cambodge est une terre d'élection des ONG et qu'il aurait sans doute bénéficié d'une part importante de l'activité des VP, même si la coordination avait été basée ailleurs. Mais outre que la proportion resterait dans ce cas à établir, on peut s'interroger sur les critères d'implantation géographique d'une coordination régionale. La meilleure formule n'est pas nécessairement de choisir le pays de la plus forte activité dans le secteur visé, mais de prendre en compte d'autres facteurs comme l'environnement sectoriel international (proximité d'autres bailleurs ou centres de recherche par exemple), les facilités et les coûts des déplacements, voire un rééquilibrage de l'image de l'assistance technique française dans le pays. À ce titre, l'implantation du conseiller régional santé à Bangkok (où l'on a peu de projets bilatéraux dans le domaine de la santé) semble correspondre à une bonne base logistique pour assurer la coordination de notre coopération technique avec les aides internationales et les ONG, en termes de recherche, de formation, de veille épidémiologique, etc.

En dehors de ce problème d'implantation, la seule question qui vaille est de savoir, comme dans toute démarche de subsidiarité, si on peut aller plus loin et plus vite avec une certaine mutualisation des ressources. Pour le critère de rapidité, il est évident qu'il est toujours plus difficile d'avancer à plusieurs. L'exemple des projets impliquant le Cambodge montre des rythmes très différents de réalisations et des décaissements inégaux. L'économie d'échelle semble également illusoire, car la mise en place de projets régionaux suscite des frais supplémentaires. Ajoutons aussi que les différences de langue et de cultures didactiques ne facilitent pas les formations dans des pays voisins, sauf si elles se font dans une langue commune (français ou anglais). Le seul intérêt véritable paraît devoir résider dans la plus grande lisibilité du projet, dans la coordination des politiques et des actions internationales, et dans la mise en réseau des institutions concernées par le projet, à condition, là encore, de s'assurer d'un certain suivi. Ces facteurs ne sont pas négligeables en termes d'influence, ni en termes d'efficacité.

Un coût relativement élevé

La question de l'efficience de l'assistance technique est probablement la plus débattue. Une coopération forte en hommes entraîne en effet un coût élevé qui est souvent critiqué. Dans le cas du Cambodge, le dispositif n'échappe pas à cette règle, il est également onéreux, en particulier en comparaison de la marge d'action du SCAC.

En appliquant un coût annuel moyen aux différentes formes d'AT, il est possible de mesurer l'évolution des montants alloués à cet instrument. La DGM évalue en 2009 le coût d'un AT à 111 300 €, un AT/CSRP à 76 600 € et un VI à 20 300 €. Si l'on estime que ces paramètres représentent une valeur constante, on peut obtenir une estimation du coût de l'assistance technique.

Coût de l'assistance technique (en euros)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
VI	101 500	81 200	101 500	121 800	142 100	142 100	121 800	142 100	121 800
CRSP	0	0	0	0	0	0	383 000	383 000	459 600
AT	2 114 700	2 337 300	1 892 100	2 003 400	1 780 800	1 780 800	1 780 800	1 446 900	1 669 500
Total	2 216 200	2 418 500	1 993 600	2 125 200	1 922 900	1 922 900	2 285 600	1 972 000	2 250 900

Source : calculs DME à partir des coûts paramétriques fournis par la DGM

L'assistance technique représente sur cette période une moyenne de 2,1 millions d'euros par an, on note une relative stabilité entre 2000 à 2008 avec quelques variations brutales, principalement entre 2001 et 2002 où l'on enregistre les écarts maximums (2 418 500 € contre 1 993 600 €).

Au regard de la programmation du MAEE sur la période 2001-2008, la part liée au coût de l'AT au sein du budget du SCAC est restée relativement stable. Globalement, le coût de l'AT représente environ 30 % du budget total du SCAC et presque 50 % de ses engagements hors AT. Ici encore, on observe des variations importantes, notamment entre les années 2006 et 2007, où la part de l'AT en pourcentage des engagements du SCAC passe de 52 % à 38 % pour revenir à 50 % en 2008[65].

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Engagements SCAC hors AT	5 305 550	4 757 500	4 683 000	4 742 835	4 353 060	4 400 577	5 149 807	4 470 000
Total AT	2 418 500	1 993 600	2 125 200	1 922 900	1 922 900	2 285 600	1 972 000	2 250 900
Total SCAC	7 724 050	6 751 100	6 808 200	6 665 735	6 275 960	6 686 177	7 121 807	6 720 900
Part de l'AT en % du total SCAC	31,31%	29,53%	31,22%	28,85%	30,64%	34,18%	27,69%	33,49%
Part de l'AT en % des engagements du SCAC	45,58%	41,90%	45,38%	40,54%	44,17%	51,94%	38,29%	50,36%

Source : DGM / SCAC - Calculs DME

Dans un contexte de restriction budgétaire important, le coût de l'AT constitue une limite à la marge d'action du SCAC. Mais ce phénomène n'est pas nouveau, le poids de l'AT dans le budget total était également très élevé au début de la décennie. Cette réalité comptable reflète avant tout la spécificité de la coopération française qui se caractérise par une forte présence humaine.

[65] Ces données doivent également être analysées avec précaution dans la mesure où elles dépendent de la méthode de dénombrement de l'AT.

IV. Un instrument qui demeure apprécié

Des critiques pas toujours fondées

Un instrument qui serait peu efficace et peu efficient

L'émergence, au début de cette décennie et sous l'égide de l'OCDE, d'une nouvelle doctrine de coopération internationale ne sera guère propice à une régénération de l'assistance technique. Les résolutions prises à l'occasion des forums de Rome (2003), de Paris (2005) et, plus récemment, d'Accra (2008) tendent à renforcer l'efficacité de l'aide en invitant les pays partenaires à définir leur propre stratégie de développement et à coordonner les actions de coopération dont ils bénéficient ; de leur côté, les pays donateurs sont invités à harmoniser leurs pratiques et à s'aligner sur les stratégies de développement des bénéficiaires. Même si, formellement, ces déclarations n'écartent aucune modalité d'aide (sous réserve qu'elle soit efficace), le principe d'alignement conduit notamment à privilégier l'aide budgétaire, qu'elle soit globale ou sectorielle.

Ces déclarations, et singulièrement celle de Paris, ne disent mot de l'assistance technique. Seule une lecture approfondie de ces documents révèle que l'*appropriation*, nécessaire pour une meilleure efficacité de l'aide, suppose un renforcement des capacités des partenaires, notamment de ses ressources humaines.

Le « renforcement des capacités » (terme polysémique que chaque instance de coopération, ou presque, se plaît à définir à sa façon) semble être devenu l'objet principal, sinon unique, de la mission dévolue à l'assistance technique ; et chaque instance, ou presque, de s'interroger alors sur l'efficacité relative de cet instrument (par rapport au reste de la panoplie) pour assurer cette mission avec succès.

La nature du débat (qui n'a souvent de nouveau que le vocabulaire) est bien connue. Tout comme, d'ailleurs, les critiques, parfois virulentes, adressées à l'encontre de l'assistance technique : souvent pour des raisons d'efficacité, l'expertise étrangère continue de se substituer aux cadres nationaux dans l'exécution des missions ; au mieux, l'assistance technique améliore les capacités individuelles, mais ne renforce guère celles des organisations et des institutions. Au total, l'AT coûterait cher au regard de ses performances. Dans ces conditions, les avantages comparés de l'instrument seraient faibles par rapport, notamment, aux bourses ou aux missions de courte durée qui s'avèrent moins coûteuses tout en participant également au renforcement des capacités.

Une critique générale qui s'appliquerait aussi au Cambodge

Une évaluation récente du rôle joué par les coopérations techniques dans le renforcement des capacités au Cambodge se fait largement l'écho de ces critiques[66].

Réalisée à la demande des autorités cambodgiennes, cette étude dresse un bilan assez sombre de l'efficacité de l'instrument. Ainsi, l'assistance technique ne contribuerait pas suffisamment au développement et au renforcement des capacités locales alors que cet instrument absorbe une part très élevée de l'aide internationale dont bénéficie le pays.

Les difficultés rencontrées par les dispositifs de coopération technique à s'adapter aux évolutions du contexte cambodgien pourraient être la cause principale de leur inefficacité croissante. La plupart des bailleurs sont arrivés au Cambodge en 1994. Le pays n'étant pas habitué à gérer des flux d'aide importants et manquant de personnel qualifié[67], un large dispositif d'AT a dû être déployé. Le manque de cadres nationaux justifiait alors l'abondance de l'AT. Mais, selon cette étude, le pays se situerait aujourd'hui dans une situation d'excès d'AT qui bloquerait l'émergence de ses propres capacités.

Force est effectivement de constater, qu'en dépit d'une large assistance technique internationale, les capacités du Cambodge ne sont guère améliorées depuis une dizaine d'années. La plupart des indicateurs mesurés par la Banque mondiale (WGI, voir annexe 9) stagnent, voire même régressent (comme le contrôle de la corruption ou la qualité de la réglementation).

Toutefois, il serait pour le moins abusif de laisser croire (ou même simplement de sous-entendre) que ces piètres performances en matière de gouvernance seraient imputables à la seule assistance technique, quelle soit française ou non[68]. Il s'avère en effet impossible d'évaluer rigoureusement l'efficacité de l'AT et donc, par là-même, de mesurer précisément son impact réel sur l'évolution des capacités de notre partenaire.

Une critique fragilisée par ses biais méthodologiques

L'efficacité est un critère d'évaluation qui vise à apprécier si une action (ou instrument) a atteint les objectifs qui lui étaient assignés, et ce de manière efficiente (c'est-à-dire au moindre coût). Or, l'évaluation rigoureuse de l'efficacité de l'assistance technique se heurte à une difficulté majeure. Si les coûts de l'instruments peuvent être correctement appréciés (non sans difficulté parfois dans le cas français...), ses avantages sont incommensurables. Dans ces conditions, il n'est pas certain que l'analyse comparative en termes de coûts/avantages de l'AT par rapport aux autres instruments d'intervention débouche sur des conclusions pertinentes et opérationnelles.

[66]Anthony Land et Peter Morgan, *Technical Cooperation for Capacity Development in Cambodia*, 2007.

[67] En réalité, les dirigeants ont un niveau de compétence très élevé, mais aucun personnel de niveau intermédiaire ne permet d'assurer un fonctionnement satisfaisant des administrations. Le service public est d'ailleurs très peu attirant (salaire modeste et absence de perspective de carrière). Le système administratif est très politisé, voire opaque.

[68]Ainsi, les indicateurs de gouvernance se seraient peut-être davantage détériorés en l'absence de l'intervention massive des bailleurs…

La théorie économique enseigne en effet que le coût d'un facteur de production ne peut être correctement apprécié qu'eu égard à sa productivité. Autrement dit, assistance technique, bourses, missions d'appuis ou tout autre moyen constituent autant de « facteurs de production » d'un service de coopération internationale. Chaque instrument (qui joue comme un *input* dans la fonction de production) est plus ou moins coûteux. Mais, il est rigoureusement impossible de juger de la quantité *optimale* de chaque facteur à mobiliser pour atteindre un objectif donné (pour renforcer les capacités, faut-il mettre plus de bourses et moins d'AT ou plus de missions et moins de bourses ?…). Ce calcul est impossible, pour deux raisons majeures, la première est technique et la seconde politique :

- les raisons techniques sont évidentes : on ne dispose d'aucun outil fiable permettant d'évaluer la productivité des instruments de coopération (quel est le « rendement » réel d'un AT ? Dans quelle unité de mesure l'évaluer ? Cette unité que ce soit par des missions exercées avec succès ou par un calcul en euros permet-elle d'apprécier aussi l'efficacité d'une bourse ou d'un autre moyen ?…). Autant de questions qui restent sans réponse ;

- la seconde raison qui interdit tout calcul (et donc tout raisonnement sérieux en termes d'avantages ou de désavantages comparés d'un instrument par rapport aux autres) est de nature politique. Les travaux de Tienbergen dans les années 1950 ont montré en effet que les décideurs publics rechignaient à révéler formellement leurs préférences et aimaient mieux garder sous silence leur réelle fonction objectif. Ce constat a deux conséquences majeures. La première est qu'il est impossible de juger de la meilleure combinaison des moyens pour atteindre les objectifs si ceux-ci ne sont pas totalement connus ; la seconde : même si les objectifs étaient parfaitement connus, il serait impossible d'apprécier l'importance relative qu'ils revêtent aux yeux des décideurs. Ces principes peuvent être appliqués à l'évaluation de l'assistance technique. En dépit de leur nom, les AT ne sont pas que des techniciens. Ils sont aussi, au moins pour certains d'entre eux, des vecteurs d'influence. Comment pondérer ces deux fonctions ? La même question se pose aussi du côté du bénéficiaire (qui a aussi une fonction objectif, plus ou moins révélée, et qui n'a aucune raison d'être totalement en adéquation avec la nôtre). L'évaluation qu'il portera sur un AT dépendra aussi fortement d'objectifs implicites qui sont les siens (et qui lui sont généralement d'autant plus personnels que le niveau de gouvernance de son pays est faible).

Il serait donc illusoire de chercher à évaluer l'efficacité des instruments de coopération en mobilisant les techniques économiques de type coûts-avantages. Dans le cas du Cambodge, les coûts de l'AT sont connus (2,2 M€ par an). Les coûts comparés de l'AT le sont tout autant (l'ensemble du budget annuel consacré aux bourses représente aujourd'hui le coût de 3 AT / experts AFD ; dit autrement, le transfert de l'équivalent de 3 postes permettrait en théorie de faire passer le nombre des bourses de 64 à 128). Mais, dans les deux cas, il s'avère impossible de mesurer les avantages de ces deux instruments (ces avantages, qui plus est, devant être exprimés dans un même numéraire pour pouvoir être comparés).

Évaluer les facteurs déterminant l'efficacité de l'AT plutôt que l'efficacité elle-même

À défaut de pouvoir mesurer correctement les avantages respectifs des instruments de coopération, il s'avère donc impossible d'en évaluer l'efficacité relative. Rien n'interdit cependant (et les conclusions de la Conférence de Paris invitent même à le faire) de rechercher les facteurs qui améliorent cette efficacité ou qui, au contraire, la réduisent.

L'efficacité de l'AT dépend de la capacité des institutions partenaires

On peut supposer que l'efficacité de la mission de renforcement des capacités (RC) confiée à l'AT dépend, plus ou moins directement, du niveau des capacités initiales du partenaire. Il existerait ainsi un « niveau seuil » de capacités en dessous duquel la mission de l'AT est probablement vouée à l'échec. Les pays à capacité initiale réduite sont, la plupart du temps, ceux où le niveau de gouvernance est bas, où les institutions sont faibles, où les règles interpersonnelles l'emportent sur l'État de droit, où dominent les objectifs implicites des partenaires… Ce cumul de handicaps se traduit généralement : par un détournement des fonctions de l'AT (qui est invité expressément par le bénéficiaire à se substituer aux cadres défaillants) ; par une diminution de sa productivité (quand il prend conscience que les objectifs figurant dans sa lettre de mission n'auront aucune chance d'être atteints) et, *in fine*, par un échec plus ou moins total en matière de RC.

Inversement, le RC a d'autant plus de chances de succès que le niveau de gouvernance est élevé, que les règles de l'État de droit l'emportent sur les relations interpersonnelles, que les institutions sont au moins capables de définir leur besoin d'AT et de percevoir leur intérêt – comme personne morale – à s'approprier les résultats du RC.

Ces hypothèses, qu'il conviendrait de valider par une étude empirique plus approfondie[69], conduisent à renverser l'ordre des priorités d'affectation de l'assistance technique. Pour faire simple (au risque de la caricature), celle-ci devrait être déployée en premier lieu dans les pays ou les institutions où les capacités sont les plus fortes. On peut supposer que la demande de RC exprimée par les partenaires de « premier rang » sera nécessairement limitée (et portera uniquement dans les secteurs où nous disposons de réels avantages comparatifs) et qu'elle sera aussi exigeante (en termes de qualité de l'AT). Cette sélection rigoureuse participe à notre rayonnement et au renforcement de notre influence, mais elle peut conduire à délaisser les pays (ou les institutions) les moins avancés.

Quel dispositif mettre en œuvre dans les pays (ou auprès des institutions) de « deuxième rang » ? La tentation est grande d'y déployer une AT de moindre niveau, constituée en majorité de volontaires de solidarité internationale. La contrainte budgétaire nous y invite naturellement. Mais un calcul stratégique plus sophistiqué (qui emprunterait à la théorie des jeux son critère « *mini-max-regret* ») montrerait sans difficulté que, faute de renforcer les capacités de nos partenaires

[69] Le consultant a réalisé récemment des travaux similaires, à la demande du Département, dans le cadre d'une évaluation de l'efficacité du renforcement des capacités des forces de sécurité intérieure en Afrique subsaharienne.

par des AT eux-mêmes incapables, nous nous exposerions à regretter de ne pas participer au développement des bénéficiaires. Des systèmes de formation initiale et continue, mettant notamment en jeu les bourses, pourraient constituer alors le vecteur principal en faveur du RC. Il n'est toutefois pas certain que ce dispositif soit finalement moins coûteux que la mise à disposition d'AT : les besoins des partenaires sont très importants et le taux de déperdition des bénéficiaires des formations est conséquent, ne serait-ce qu'à cause de la faible attractivité du secteur public.

Ces propositions conduiraient, non pas à un nouveau dispositif de coopération, mais, plus modestement, à une réorganisation et à une hiérarchisation des instruments en fonction, notamment, du niveau de gouvernance des bénéficiaires[70]. Les bourses constitueraient l'instrument principal du dispositif (surtout dans les pays à faible capacité initiale) ; l'assistance technique (à condition qu'elle soit de haut niveau) serait un outil privilégié de la coopération avec les pays ayant dépassé le niveau seuil de gouvernance et de capacité au-delà duquel l'AT trouve son efficacité[71].

La question demeure d'apprécier ce niveau seuil[72]. Il n'est pas possible, dans le cadre de cette évaluation, d'apprécier ce seuil à l'échelle du Cambodge dans son ensemble. En revanche, les données recueillies au cours de la mission de terrain permettent d'estimer la performance générale des secteurs de coopération dans lesquels une assistance technique a été mise à disposition. Ce travail a été réalisé par le précédent COCAC au Cambodge. Sur la période 2000-2008, chaque secteur d'intervention a été noté selon cinq critères de performance : la masse critique, la durée critique, l'engagement du partenaire, l'adéquation de l'AT aux besoins du partenaire et le profil de l'AT. Chaque critère a reçu une note allant de 1 à 5, ce qui permet d'estimer les performances générales du secteur avec une notation totale sur 25.

Comme le montre le tableau ci-dessous, certains secteurs se démarquent par leurs performances. C'est notamment le cas de la santé qui reçoit, en particulier grâce à une bonne appréciation de la durée critique et du profil d'AT, une note générale de 18 sur 25. D'autres secteurs, comme la gouvernance urbaine, l'ITC ou le patrimoine et la culture, reçoivent, avec 14 sur 25 une notation tout à fait satisfaisante. En revanche, les performances générales peuvent être jugées faibles, voire très faibles, dans les secteurs de l'État de droit (9 sur 25), des politiques agricoles (9) et de la gouvernance financière (5).

[70] La sagesse consisterait cependant, avant de lancer un projet, à dresser un état des lieux pour vérifier les structures partenaires et leur capacité à se renforcer avec le dispositif envisagé, en procédant à une analyse complète et structurée des faiblesses institutionnelles actuelles et des besoins en matière de développement des capacités.

71 Cf. annexe 9 : les indicateurs de gouvernance au Cambodge.

[72] Des études empiriques, comme celles menées dernièrement par la Banque mondiale, la DGTPE, l'AFD ou encore par DME, montrent que ce niveau seuil de gouvernance peut être estimé à partir d'enquêtes (notamment auprès des postes) et en mobilisant les bases de données concernant la gouvernance et le niveau de développement des institutions.

Critères	URDS URPP	ITC	Santé	État de droit	Gouvernance urbaine	Gouvernance financière	Politiques agricoles	Patrimoine et culture
Masse critique	2	3	3	2	3	1	1	3
Durée critique	3	4	5	2	1	1	2	4
Engagement du partenaire	2	3	3	1	3	1	1	2
Adéquation AT/besoins	2	2	3	2	3	1	2	3
Profil AT	3	2	4	2	4	1	3	2
Performances générales	**12**	**14**	**18**	**9**	**14**	**5**	**9**	**14**

Source : D. Dordain.
Notes : Notation des critères de 1 à 5. Performances générales sur 25.

Comme tout système d'appréciation, cette grille peut naturellement faire l'objet de débats, voire de critiques. L'appréciation sévère portée sur les projets de développement rural mériterait, semble-t-il, d'être revue à la hausse. Quoi qu'il en soit, cet essai d'évaluation présente l'immense avantage de mettre en évidence les écarts de performance entre les secteurs d'intervention. Il désigne aussi, de fait, les secteurs d'intervention dans lesquels l'assistance technique a plus de chances d'être efficace.

L'efficacité de l'AT dépend de l'appropriation par le partenaire

Dans un certain nombre de cas[73], l'appropriation reste incertaine, ce qui soulève des interrogations quant à la pérennité des actions initiées. Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer ces difficultés (voir aussi ci-après) :

- la faiblesse des capacités de certains ministères (Agriculture, Ressources en eau, Culture) pour intégrer une capitalisation d'expériences et la traduire en termes de stratégie sectorielle, voire en termes législatifs dans certains cas (ex. indications géographiques) ;

- des malentendus sur le positionnement et le mandat de l'assistance technique placée en position de chef de projet ;

- le décalage entre la durée des projets (3 à 6 ans) et le temps de maturation et d'appropriation par l'appareil administratif des réformes et avancées portées par les projets de développement qui est couramment de l'ordre de la dizaine d'années ;

- un manque de transparence entre les bailleurs de fonds et les maîtres d'ouvrage dans la phase de conception et de préparation des projets, les maîtres d'ouvrage hésitant à expliciter leurs réserves vis-à-vis de tel ou tel aspect d'un projet qui leur est parfois tout autant proposé qu'il n'est demandé par eux-mêmes.

- l'absence de couverture des coûts récurrents lors du retrait des projets (y compris les moyens en personnel et les coûts incorporels comme les services, études…). La situation est délicate dans des institutions où les ressources propres sont trop limitées pour assurer la continuité financière des actions initiées (universités,

[73] Cette section reprend une partie des conclusions de l'expertise d'Hervé Morice au printemps dernier.

Bibliothèque nationale), ou pour garantir la fourniture pérenne d'un appui au développement agricole (ex. entretien des ouvrages hydrauliques).

Dans une problématique très liée aux précédentes, la question de la définition des rôles respectifs du secteur public et des acteurs de la société civile reste le plus souvent ouverte. Elle est particulièrement importante en zone rurale, où des clarifications seraient souhaitables pour définir la nature et le niveau de l'interface entre ces acteurs et l'État, sur des thématiques majeures comme les questions foncières et l'accompagnement du développement agricole (diffusion du conseil agricole, entretien des infrastructures hydrauliques…). Elle se pose également dans des secteurs comme la culture, où les places respectives du ministère, du secteur associatif et des ONG restent à préciser.

On peut aussi évoquer comme frein au transfert de compétences et à l'appropriation les problèmes liés aux questions statutaires dans la fonction publique qui génèrent de nombreux effets pervers (instabilité des cadres, « double vie » des agents au titre de leurs interventions sur les projets, démotivation…). Ces problèmes ont une acuité particulière dans l'enseignement supérieur qui parvient peu à attirer ses meilleurs diplômés et à fidéliser ses enseignants. La situation est plus particulièrement dramatique en sciences économiques où la concurrence du privé est forte. En revanche, on doit saluer les avancées obtenues au ministère de la Santé : alors qu'il n'existait à l'USS qu'un seul grade universitaire, celui de professeur agrégé (on en compte 64 pour l'ensemble de l'université, soit un ratio d'un professeur pour 70 étudiants, avec une sous-dotation plus marquée dans les disciplines fondamentales), un nouveau statut a été élaboré en avril 2009 qui introduit les grades de professeur assistant et de professeur associé. Cette ouverture devrait permettre d'accroître l'effectif des enseignants au profit des plus jeunes diplômés qui aspirent à venir enseigner à l'université.[74]
La formule mériterait sans doute d'être étendue à d'autres secteurs et à d'autres ministères.

Enfin, une meilleure appropriation des projets par le partenaire suppose que celui-ci soit mieux associé à la sélection des AT. Nos interlocuteurs ont très souvent regretté de ne pas être associés au recrutement des AT. Compte tenu de la réserve naturelle des Cambodgiens, cette critique mérite d'être prise en considération. Le fait que l'on ne propose qu'une seule candidature pour pourvoir un poste ne laisse pas d'autre liberté au partenaire que d'accepter : rejeter un dossier serait s'exposer à perdre de longs mois, voire le poste ! Ils connaissent assez notre système pour savoir combien il est difficile de recruter des experts de haut niveau pour une longue durée dans certaines disciplines (ex. magistrature, neurochirurgie), mais ils souhaiteraient qu'un effort soit fait, quand cela est possible, pour leur présenter plusieurs noms. Cela aurait d'ailleurs l'avantage de ne pas avoir à recommencer la procédure en cas de défaillance.

L'efficacité de l'AT dépend de sa spécialisation et de sa coordination avec l'action des autres bailleurs

La cohérence de notre dispositif d'assistance technique est souvent mise à mal par une relative dispersion de nos activités (ce qui en réduit évidemment l'efficacité). On a déjà vu dans le DCP[75] que les éléments d'articulation avec la politique nationale comme avec les autres bailleurs étaient vagues. Il s'agit d'un exercice où l'on essaie, non sans quelque artifice, de dégager *a posteriori* une cohérence avec

[74] Le besoin est d'autant plus important que le nombre d'étudiants progresse : on est passé de 2 021 en 2003 à 5 839 aujourd'hui.
[75] Cf. page première partie du rapport et annexes 5et 6.

les objectifs généraux – ce qui n'est pas très difficile tant qu'on reste sur les mêmes thématiques. Les projets sont élaborés en amont, puis insérés dans un second temps dans les stratégies nationales qui sont suffisamment larges pour placer ses propres priorités.

Selon les autorités cambodgiennes[76], la France est l'un des pays dont l'aide est la moins concentrée. Dans le classement établi par le Council for the Development of Cambodia (CDC), elle se classe en 18ème position sur 21 pays en ce qui concerne la concentration des moyens de coopération. Selon la même institution, la France intervient dans les secteurs où l'aide est la plus fragmentée (l'éducation, la gouvernance et la santé[77]).

La multiplicité des aides bilatérales et multilatérales dont bénéficie le Cambodge (Cf. première partie), la prolifération des projets et la diversité des outils de coopération exigeraient une forte coordination. Réduire la fragmentation de l'aide et rechercher des synergies entre les pays et limiter ainsi le nombre de projets pourrait faire baisser automatiquement les coûts de coordination de l'aide.

Le CDC, qui, de son propre aveu, a des capacités trop limitées pour aller au-delà d'une planification à court terme, n'est pas en mesure d'organiser une répartition rationnelle des priorités sectorielles ou par sous-secteurs, pas plus d'ailleurs qu'une harmonisation des pratiques ou une unification des procédures. Il ne peut donc que suivre les évolutions, enregistrer les données, et formuler le vœu que les bailleurs de fonds coordonnent davantage leurs actions et délèguent davantage.

Pour des raisons liées à un manque de volonté politique (recul d'influence) ou de difficultés opérationnelles (question du leadership, modalités d'interventions différentes…), l'articulation entre bailleurs reste faible. La mise en place des AT répond aux besoins des projets de chaque coopération et non à une approche commune avec les autres bailleurs. Mais gardons-nous de tout angélisme, la coordination entre bailleurs est un exercice d'une difficulté telle qu'il serait illusoire de lier son échec à un seul manque de volonté politique.

Dans la foulée de la Déclaration de Paris et des forums qui se sont succédé, des échanges de vue réguliers sont toutefois organisés avec les autres pays européens, le Japon, voire l'Australie dans le domaine judiciaire en particulier. La confrontation des démarches et des analyses sur l'évolution du pays apporte des éléments utiles à une réflexion de fond sur le devenir de l'assistance technique, mais l'exercice ne débouche que rarement sur des décisions partagées. Répartition des domaines d'intervention, pilotage coordonné des actions ou mise en commun des ressources : il conviendrait de voir dans quel sens on souhaiterait aller.

Quant à la concertation avec les bailleurs de fonds multilatéraux, elle semble encore plus difficile alors qu'il y aurait un intérêt évident à éviter les concurrences artificielles entre nos actions de coopération et celles conduites par des organismes internationaux auxquels nous contribuons. La faute en incombe sans doute autant à la culture même de ces organismes, leur mode de fonctionnement qu'à l'importance de leur force d'intervention[78]. Le fait d'être membre de la plupart de ces organismes nous place dans une situation quelque peu ambiguë qui ne facilite pas spécialement un dialogue bi-multi. Certes, cette situation est la même pour les principaux bailleurs de fonds, mais comme tous sont censés respecter les règles et les orientations communes, ne serait-ce que pour conforter leur place dans ces enceintes internationales, il ne reste plus aux coopérations bilatérales qu'à

[76] *The Cambodia Aid Effectivness Report 2007*, Council for the Development of Cambodia, mai 2007.
[77] Ex. 113 projets enregistrés dans le secteur de la santé où se positionnent 7 bailleurs de fonds dont la Banque mondiale et l'UNICEF.
[78] On note au passage que 18 Français sont employés dans les organismes internationaux au Cambodge.

travailler sur des secteurs de coopération définis avec le pays partenaire – parfois à la marge – et… à s'inscrire dans la nouvelle rhétorique de l'efficacité de l'aide. Après avoir trop longtemps négligé le multilatéral, on peut se demander si la participation aux grandes instances internationales n'a pas pris aujourd'hui plus d'importance que l'aide au développement des pays.

L'efficacité du dispositif d'AT suppose des statuts du personnel clairs et lisibles

De l'avis général, notre système est devenu, au fil des années, particulièrement opaque[79] aux yeux de nos partenaires, même s'ils doivent *volens nolens*, s'en accommoder.

Manque de transparence, mais aussi complexité, lourdeurs de nos procédures et illisibilité de nos réformes : nos amis des autres coopérations bilatérales et multilatérales avouent qu'ils ont quelques difficultés à nous suivre ! À la limite, ce sont peut-être les Cambodgiens qui s'y retrouvent le mieux, sans doute parce qu'ils ont une certaine familiarité avec nos structures qu'ils ont appris à connaître de l'intérieur, sans doute aussi parce qu'ils sont secondés dans cette tâche par… des AT français.

Pour notre part, nous avons encore rencontré des difficultés à dénombrer les AT : à la diversité des statuts (AT, CRSP, VI, AT/AFD sous contrat FCI, AT recrutés sur convention AFD/opérateur) viennent s'ajouter des astuces administratives destinées à pallier des problèmes budgétaires (ex. la lenteur de recrutement sur un poste de CRSP, donc avec un candidat bien identifié localement, conduit à mettre en place l'AT en le rémunérant sur les crédits du projet pour une solution de continuité de plusieurs mois). Le cas du FSP consacré au patrimoine angkorien est caractéristique. *Stricto sensu*, nous n'avons plus d'AT depuis le départ du VI topographe. On mentionne néanmoins dans nos états un chef de projet qui est en fait mis à disposition depuis de longues années par le ministère français de la Culture, et qui recrute sur le FSP les collaborateurs dont il a besoin, dont certains sont Français et interviennent à un haut niveau de spécialisation (architecte, archéologue), sans parler des structures mêmes de l'École française d'Extrême-Orient : selon le mode de calcul, on arrive à des écarts considérables dans le dénombrement des personnels français. En marge de cette « assistance technique », on note la rétribution directe sur crédits annualisés ou FSP de collaborateurs cambodgiens, de suppléments de salaire versés à des personnels locaux[80], plus la présence actuelle de 17 VP souvent de haut niveau (bac +5) et qui ont tous des contrats d'un an ou plus. À défaut de l'expérience et du salaire, ils s'apparentent à des AT, du moins des AT juniors (la tranche d'âge est de 25 à 35 ans).

On objectera que cette hétérogénéité des situations importe moins que la qualité du travail accompli. Mais outre que ce flou conceptuel et comptable nuit à la bonne maîtrise des ressources humaines que nous mobilisons au Cambodge, il donne une image diffuse de notre politique et décrédibilise nos efforts de rationalisation. Nos partenaires cambodgiens ne font guère de différence entre ces différents régimes

[79] C'est cette opacité que le Premier ministre avait reprochée aux coopérations japonaise, allemande et française en 2007 et qui est à l'origine de la présente évaluation…

[80] Cet usage au Cambodge, accepté par toutes les aides internationales, semble-t-il, est maintenant réglementé par des décrets officiels qui plafonnent les indemnités à 450 dollars pour un directeur et à 118 pour une secrétaire. Il ne semble pourtant pas que ces textes jouissent d'une application univoque.

contractuels et ont tendance à considérer tout Français travaillant à leurs côtés comme un AT[81].

L'efficacité de l'AT dépend de l'efficacité de sa gestion

L'efficacité du dispositif a, dans bien des cas, été réduite en raison de la gestion même de l'AT : retard dans le financement des projets, distorsions entre la durée d'un projet et celle des contrats, postes laissés vacants à des moments décisifs, absence de tuilage, recours à des VI pour remplacer des chefs de projet. Ces dysfonctionnements ont parfois lourdement handicapé les projets et nui à l'image de notre assistance technique. Comment en effet faire croire à la solidité de nos engagements quand un poste de chef de projet n'a été occupé que pendant un tiers de la durée du projet ? Comment persuader nos partenaires de s'inscrire dans un calendrier précis alors même que certains FSP ont vu leur durée prolongée à plusieurs reprises ?

Il est à regretter que les logiques de gestion ne valorisent pas toujours l'intervention de l'AT. La durée standard des FSP est de trois ans et dans presque tous les cas, il apparaît que la mise en place du projet (du moins quand il s'agit d'un projet nouveau) est plus longue que prévue[82]. Ces nombreux retards qui peuvent aller jusqu'à une année pleine (soit le tiers de la durée théorique du projet) ont pour conséquence une sous-utilisation de l'assistance technique dans la phase de démarrage et une contraction du projet sur une durée réduite. Une concentration des activités sur deux ans représente un temps extrêmement court au regard des objectifs fixés et pose de nombreuses contraintes aux assistants techniques et intervenants extérieurs. Si la durée d'un projet ne peut être fixée *a priori* de manière standardisée, il convient de se donner plus de souplesse et de réalisme dans le calendrier. Faute de cette flexibilité, on doit gérer des contraintes plus ou moins difficiles à supporter et la logique de l'instrument l'emporte sur la stratégie à déployer.

Il arrive d'ailleurs assez souvent que ces retards qui ont d'inévitables répercussions sur le rythme de consommation des crédits conduisent à prolonger le FSP. À notre connaissance, le record des prolongations successives qui est de huit ans est détenu par le FSP Appui à l'enseignement du français au Cambodge (cf. paragraphe ci-avant). Le projet a été approuvé en décembre 2001, la convention de financement entre la France et le Cambodge signée en juillet 2002 et l'attribution de crédits notifiée en juillet 2002. Les premiers engagements de dépenses et le démarrage des activités commencent en juillet 2003. En 2005, le ministère des Affaires étrangères a pris la décision de prolonger le projet, à budget constant, jusqu'en juillet 2007. Une deuxième décision de prolongation a reporté l'échéance au 1er janvier 2009, toujours à budget constant. Enfin une ultime prolongation a été acceptée jusqu'en avril 2009, et reportée en octobre 2009 pour permettre la mise en œuvre de l'évaluation finale.

Cette souplesse est de bonne gestion si les résultats escomptés ne sont pas encore là et si les objectifs sont toujours pertinents (ce qui n'est pas discutable dans le cas du français). Il resterait à évaluer plus précisément dans chaque cas les causes de ces retards qui paraissent aussi bien relever des difficultés de la mise à disposition des crédits par le Département que d'une implication molle du partenaire (ce qui laisse planer quelques doutes sur son degré d'implication et d'appropriation). D'autres causes sont liées à la gestion même des projets (réunions irrégulières des

[81] À titre d'anecdote, le sous-secrétaire d'État aux Affaires étrangères et à la Coopération internationale nous citait comme exemple d'AT un expert indépendant venu en mission d'évaluation pour un mois et demi !

[82] Ce phénomène n'est pas propre au Cambodge. Les évaluateurs de l'aide française au Laos pour la période 1988-2000 faisaient déjà remarquer : « L'aide projet est artificiellement enfermée dans des contraintes de temps incompatibles avec les rythmes de développement ». L'évaluation pays montre qu'il faut plutôt 12 ans que 3 ans pour achever un projet de développement.

comités de pilotage et des conseils d'administration, faiblesse ou absence de mécanismes de suivi rapproché par les maîtres d'ouvrage et par les ministères coordonnateurs, évaluations à mi-parcours jugées trop complaisantes). On note aussi que la complexité de certains projets aux objectifs ambitieux les met en décalage avec les capacités techniques et institutionnelles existantes dans les administrations et chez les fournisseurs de services.

Un exemple : la gestion du FSP Gestion et Développement urbain

Jean-Luc Perramant, dans son *Évaluation du FSP Assistance à la maîtrise d'ouvrage dans le domaine de la gestion et du développement urbain au Cambodge* (septembre 2005) fait clairement apparaître une mise en œuvre concentrée sur deux ans (2003-2004) alors que le démarrage du projet était prévu pour début 2002 :

« Ce retard est dû à une mauvaise gestion de la part du ministère. L'assistant technique chef de projet a pris ses fonctions dès octobre 2001. La convention de financement a été signée en mars 2002 et les premiers crédits ont permis de démarrer le projet en septembre 2002.

Il s'est donc écoulé dix mois pendant lesquels le chef de projet a été employé à d'autres tâches dont celle d'assistance au projet des marchés centraux de Phnom Penh (AFD).

C'est un temps considérable et très précieux qui a été perdu et il qu'il a fallu rattraper par la suite.

Pendant ces dix mois, il a été attribué à l'assistant technique une somme ridicule de 756 euros de fonctionnement alors qu'une mobilisation du titre IV aurait permis de lancer les formations des équipes municipales et d'éviter cet effet d'entonnoir dans la seconde et troisième année du projet.

Des crédits sur le titre IV (40 000 €) ont bien été utilisés dans le champ de l'Urbain, mais au profit d'une doctorante de l'université de Bordeaux dont les travaux n'ont fait l'objet d'aucune communication. »

En revanche, on pourrait s'attendre à ce que la prolongation du FSP entraîne, lorsqu'elle est décidée, sinon le maintien du chef de projet, du moins la prolongation du poste. Cette logique n'a manifestement pas prévalu dans le cadre du FSP « VALEASE ». Ce projet mobilisateur qui devait débuter en avril 2003 n'a en réalité démarré qu'en avril 2004 après le déblocage des crédits. Compte tenu de cette situation, le projet a été prolongé jusqu'en décembre 2009. L'AT chef de projet a été nommé en 2004, son contrat s'est achevé au 31 décembre 2007 et le poste a été fermé à cette date alors que le projet était loin d'être achevé, et qu'il restait pour le seul Cambodge 433 000 euros à consommer sur un total alloué de 942 000 euros. Le poste n'a pu obtenir la prolongation pour six mois du contrat du chef de projet au-delà de sa mission de trois ans, ni son remplacement par un autre AT pour deux ans – ce qui aurait permis de couvrir le projet jusqu'à son terme. Le poste a regretté aussi que le VI initialement prévu pour l'organisation d'un plan régional de communication, n'ait pas été nommé : *l'action de la France est insuffisamment valorisée auprès des populations dans un domaine où les Japonais, les Américains, voire les Australiens font, avec quelquefois moins de moyens, davantage parler d'eux* (compte rendu de la réunion du comité de pilotage consultatif du 9 octobre 2006). Le chef de projet ajoutait pour sa part : *« il est possible de faire autrement : à titre d'exemple, la venue pour trois mois des deux boursières du programme de coopération franco-espagnol Tandem a permis de lancer la lettre d'information de VALEASE, de réaliser un dossier de presse sur le projet et de rénover le site du FSP. »*

De ce conflit entre deux logiques – gestion des projets et gestion des postes – , c'est cette dernière qui l'a emporté. Pour justifiées qu'en soient les raisons, la mesure a eu des effets négatifs sur l'impact d'un projet qui nous permettait de bénéficier, au Cambodge et dans la région, d'un affichage extrêmement favorable dans un domaine où la France est le seul intervenant international. On ne peut que recommander une révision des procédures administratives (de recrutement et de financement) qui permettrait une mise en cohérence du calendrier de présence de l'assistance technique avec celui du projet.

Ne pas majorer les difficultés : notre dispositif est de bon niveau et apprécié par les institutions partenaires

L'évolution politique du Cambodge au cours des vingt dernières années a eu pour conséquence de déplacer les lignes de la coopération, la faisant évoluer d'une réponse à des situations d'urgence à une gestion post-crise, puis à une rationalisation autour des priorités affichées par le DCP et au recentrage général de la coopération internationale autour du concept de RC[83]. Parallèlement, les contraintes budgétaires se faisaient de plus en plus sentir sur les moyens mis en œuvre.

L'assistance technique française au Cambodge a donc vécu une triple mutation : la réforme, la reformulation des objectifs et les réductions des crédits, tout en essayant de trouver sa place parmi les autres bailleurs de fonds nationaux et multilatéraux.

Globalement, l'assistance technique française a su relever ces défis avec succès.

Lors de notre mission au Cambodge, toutes les autorités que nous avons rencontrées ont tenu à nous rappeler, parfois avec insistance, l'aide que la France a apportée à la reconstruction du pays et l'intérêt qu'elles attachent à la présence d'assistants techniques français à leurs côtés.

Face aux grandes déclarations sur l'efficacité de l'aide, face aux contraintes budgétaires françaises dont on ne fait pas ici mystère, face aussi aux critiques récurrentes envers l'assistance technique, son coût et son efficacité, qui ne rencontrent que des échos passagers et s'apparentent à des postures politiques sans lendemain [84], nos interlocuteurs ont tenu à délivrer un message et à défendre leur secteur. Derrière un discours certes convenu et intéressé, on peut dégager certaines constantes : l'assistance technique française est un label de qualité, une garantie de sérieux dans la gestion (ce qui est important dans un contexte de corruption générale), une voie d'accès à des réseaux scientifiques internationaux. Un de nos AT le disait clairement : notre présence n'est pas toujours indispensable pour le fonctionnement au quotidien, mais elle permet de tirer le système vers le haut. Ce point devrait être pris en compte lors du recrutement des AT, car l'efficacité repose ici sur la compétence des hommes et sur la pertinence des partenariats qu'ils peuvent nouer.

[83] Les TDR résument ainsi la situation : *« Le choix de recourir à une coopération à forte composante d'AT s'est inscrit dans la volonté commune de la France et du Cambodge de renforcer les capacités dans les domaines universitaires et scientifiques ainsi que dans le secteur public, en veillant à ce que les compétences techniques françaises fassent l'objet de transfert auprès des homologues cambodgiens pour en assurer la viabilité au départ de l'AT. »*

[84] S'il fallait n'en citer qu'une, on pourrait retenir la diatribe du Premier ministre Hun Sèn à la tribune des Nations Unies en septembre 2005 ainsi rapportée par l'agence AKP : « L'aide est délivrée pour répondre aux exigences des donateurs, et au bout du compte, l'argent est réinvesti au profit de leurs économies ou de consultants étrangers même lorsque ceux-ci sont incompétents ou ne connaissent pas le pays receveur. »

Si nos interlocuteurs regrettent souvent de ne pas être associés au recrutement des AT, ils apprécient que nous ayons le souci de former la relève (même si elle a du mal à se mettre en place compte tenu de la faible attractivité de la fonction publique), au contraire d'autres coopérations qui interviennent massivement, mais laissent les Cambodgiens livrés à eux–mêmes une fois le projet terminé (ex. Japon). Ils semblent également apprécier que notre coopération ait une certaine souplesse dans ses modalités de mise en place, au contraire d'autres assistances techniques jugées parfois un peu trop rigides et tatillonnes (ex. Belgique). On peut mesurer les différences de démarche entre la coopération française, encore très marquée par une forte présence en hommes, et les autres coopérations qui, à l'exception du Japon, ne gèrent directement qu'un nombre très limité de projets (ex. Danemark, Royaume-Uni, Union européenne) et par conséquent, un nombre réduit d'AT. Ils font appel à des missions d'experts de 2 à 3 semaines – ce qui évite des coûts d'installation et de gestion administrative, et autorise une meilleure réactivité. L'essentiel de l'APD se fait sous forme d'aide directe – ce qui pose en revanche la question du contrôle de la destination des fonds, surtout dans un pays où la corruption est un fléau mal maîtrisé. Le débat ouvert par la Déclaration de Paris sur la possibilité de transférer tous les moyens de l'aide au partenaire ne fait pas l'unanimité : des contributeurs importants comme le Japon n'envisagent pas de financement sans assistance technique.

Ce que nous ont dit aussi les Cambodgiens que nous avons rencontrés, c'est qu'ils préféraient les hommes aux aides budgétaires directes, celles-ci étant plus faciles à trouver que ceux-là (mais aurait-on obtenu la même réponse du ministère des Finances ?). Notre assistance technique est une bonne vitrine de la francophonie et un facteur d'influence non négligeable. Elle peut continuer à être un facteur d'émergence des élites. Le poids de la diaspora et les formations dans les systèmes universitaires français sont des atouts que nous a légués l'histoire. À nous de savoir en jouer.

L'impression qu'on en retire est que les Cambodgiens sont sensibles à la dimension humaine : la présence de notre assistance technique prend une valeur affective en s'inscrivant dans une longue histoire commune. En tout état de cause, ils ne semblent pas souhaiter que nous troquions notre spécificité au profit de standards internationaux. Gardons-nous de les décevoir, tout en sachant que nous ne saurons rester fidèles à nous-mêmes qu'au prix de notre propre changement.

VI. Propositions pour un reformatage de l'assistance technique au Cambodge

Il faut garder présent à l'esprit que l'AT ne constitue pas une réponse à tout, qu'une coopération ne s'apprécie pas seulement en fonction du nombre d'AT, mais par rapport à la stratégie et aux moyens dévolus au renforcement des capacités. L'AT française a beaucoup évolué, elle est aujourd'hui en mutation, moins solipsiste que dans un récent passé post-colonial, plus attentive à une rationalisation de ses interventions, mais victime de la complexité d'une stratigraphie de logiques administratives qui donne une impression de lourdeur et d'incohérence.

Plusieurs scénarios sont envisageables.

1. *Statu quo* : le maintien telle quelle de l'assistance technique peau de chagrin dont on essaie de camoufler le rétrécissement par des mesures au fil de l'eau, en continuant à jouer sur des remplacements différés et des substitutions de VI à des AT, mettrait à mal notre crédibilité. La réduction du nombre de FSP et la sortie attendue du Cambodge de la zone FSP imposent une réduction de voilure que ne sauraient masquer des discours de circonstance et des mesurettes à dose homéopathique.
2. Relance forte : cette hypothèse serait à étudier si l'on décidait de faire du Cambodge un pays phare de notre coopération dans l'Asie du Sud-Est, mais force est de reconnaître que cette option n'entre pas dans la stratégie de la France, comme en témoigne la typologie géographique 2009-2011 de la coopération et du développement (programmes 185 et 209) qui classe le Cambodge dans la catégorie des « autres pays d'intervention solidarité », relevant d'un « effort budgétaire moyen en subvention », aux côtés du Laos et de pays africains comme l'Angola, le Congo, Djibouti, l'Éthiopie, le Gabon, la Guinée équatoriale, le Kenya[85].
3. Redynamisation : une mise à plat de notre dispositif d'intervention secteur par secteur, alliée à une recherche d'économies d'échelle permettrait de redonner une certaine vigueur à notre AT. Notre analyse nous conduit à penser qu'il y a des possibilités de valoriser notre investissement au Cambodge en clarifiant et en resserrant notre AT, en révisant nos modalités de fonctionnement, en diversifiant nos modes d'intervention. C'est au prix de cette souplesse et de sa faculté d'adaptation que notre coopération trouvera un second souffle. On se doit aussi d'être plus à l'écoute des partenaires ; la rigueur budgétaire qui s'impose à tous doit par ailleurs nous inciter à plus de souplesse et d'imagination. En un mot, l'augmentation du nombre d'AT ne présente, en l'état actuel des projets, aucun intérêt particulier. Si des efforts doivent être faits, ils doivent aller dans le sens d'un renforcement des modes de fonctionnement et des crédits d'appui.

   Quelques pistes pourraient être explorées en ce sens.

[85] Par ailleurs, la relance de la coopération avec le Cambodge semble plutôt s'orienter vers des priorités sectorielles comme l'agriculture et le tourisme, la formation professionnelle intervenant de façon transversale. La commission *ad hoc* dont la mise en place a été décidée par les deux Premiers ministres en juillet 2009 devrait « associer acteurs publics et privés pour, à la fois, lier aide au développement, investissements français et résultats commerciaux, et avoir un impact visible et rapide sur la croissance économique et la création d'emplois au cambodge » (compte rendu de la réunion du 31 août 2009). Pour intéressante que soit cette perspective, on constatera qu'elle ignore les orientations du DCP et ne fait aucune mention de l'AT.

1. Faciliter l'appropriation de l'aide et s'assurer de l'engagement des bénéficiaires

- en intégrant davantage le pays dans l'élaboration des projets ;
- en fixant de manière réaliste les objectifs à atteindre et en prévoyant des périodes de mise en œuvre assez longues ;
- en étant plus transparent sur les coûts, les actions mises en œuvre, nos propres objectifs et nos contraintes ;
- en l'associant à la sélection des AT ;
- en renforçant les compétences individuelles des agents ;
- en définissant plus précisément les objectifs spécifiques de développement des capacités et les exigences correspondantes en matière d'assistance technique ;
- en élaborant un guide de gestion de l'aide et des instruments communs de pilotage.

À moyen terme, les autorités devraient élaborer intégralement leur stratégie de développement et, à long terme, les bailleurs pourraient déléguer complètement. Dans l'immédiat, l'AT peut aider le partenaire à se rapprocher progressivement de ce schéma idéal. Il ne servirait sans doute à rien de tout déléguer sans s'assurer de la pertinence de la démarche. Se conformer à une idée à la mode n'est pas un gage de succès.

Enfin, si l'on considère qu'on ne peut renforcer que des capacités existantes, il serait opportun, avant de lancer un projet, de dresser un état des lieux pour vérifier les structures partenaires et leur capacité à se renforcer avec le dispositif envisagé, en procédant à une analyse complète et structurée des faiblesses institutionnelles actuelles et des besoins en matière de développement des capacités.

2. Renforcer aussi les capacités des postes

La trop forte compression de ses effectifs ne permet pas au SCAC d'assumer pleinement le rôle de pilotage des projets en coordination avec les administrations partenaires, notamment pour identifier les besoins d'expertise, assurer le recrutement, procéder à un suivi effectif des personnels employés, etc. Les postes doivent retrouver une capacité générale d'expertise et d'encadrement, et non être de simples centres de traitement de l'information. À défaut d'une formation avant départ (ce que n'autorise plus guère la diversité des recrutements), l'AT pourrait ainsi bénéficier d'une aide au démarrage du projet. Pour un AT arrivant sans préparation préalable, ni possibilité de tuilage avec le prédécesseur, et immergé d'emblée dans l'administration d'accueil, le soutien du SCAC est à ce stade essentiel.

Par ailleurs, il serait bon que l'on revienne à la décentralisation de l'aide aux projets des ONG : cela valorisait le poste tout en contrôlant les attributions des crédits dans une démarche de proximité et en évitant les excès de concentration dans certains secteurs ou des abus de position dominante des grosses ONG.

3. Rechercher les synergies et mutualiser les moyens

À défaut de pouvoir organiser la complémentarité des interventions par secteurs avec les autres aides, on pourrait songer à une certaine mutualisation des moyens de l'AT française. Les exemples ont existé par le passé. Ainsi, en 1998, on a fusionné les postes du chef de projet de l'ERA et celui de la faculté de Droit, qui exerçait aussi les fonctions de conseiller du ministre de la Justice. Plus près de nous, c'est ce qu'ont fait spontanément et avec beaucoup d'intelligence les responsables des projets droit et sciences économiques à l'URDSE qui se partagent les services d'un VI officiellement affecté à la seule faculté de Droit.

Dans un souci de rationalisation, on pourrait envisager une certaine mutualisation des VI venant seconder plusieurs chefs de projet pour les tâches de gestion dans des domaines voisins et les dégageant ainsi du temps qu'ils consacrent à des travaux subalternes. Ce gain de temps au profit de la mission d'expertise de l'AT pourrait également être trouvé en recrutant localement des assistants à la gestion de projet – ce qui réduirait encore plus les charges.

S'il ne faut pas laisser de VI seuls sur un projet (sauf pour des périodes extrêmement limitées de transition), il conviendrait en revanche de disposer d'un nombre suffisant pour couvrir l'ensemble des projets en organisant la mutualisation proposée.

4. Revoir le poids de l'AT par rapport aux autres outils de coopération

La tendance naturelle, face à des annonces de réductions budgétaires, est, après avoir supprimé ce qui était mal engagé, de faire porter la charge sur tous les secteurs de manière à en limiter les effets négatifs et la visibilité. Une autre démarche consisterait à réexaminer plus radicalement les différents dispositifs en fonction de leur efficience dans les différents secteurs de coopération et par rapport aux objectifs français et nationaux. À titre d'exemple, en termes d'efficience et par rapport à un objectif d'influence par le développement d'une élite francophone, les bourses constituent un outil plus intéressant que l'AT (une année entière de programme représente le coût de 3 AT AFD). Il est vrai que si elles aident au renforcement des capacités individuelles, elles n'ont qu'une moindre incidence au niveau institutionnel et relèvent d'objectifs différents.

5. Décloisonner l'assistance technique

Cette recherche des bonnes pratiques avec une volonté de trouver des économies d'échelle pourrait se développer grâce à une meilleure coopération entre AT, voire avec certaines ONG – ce qui suppose un certain décloisonnement par rapport aux pratiques actuelles où chacun travaille uniquement dans le cadre de son projet, avec comme seul référent français son interlocuteur au SCAC.

De même, on pourrait rechercher plus de convergences entre les interventions de l'AFD et les missions de l'AT pilotées par le SCAC, notamment dans les domaines de la santé, de l'agriculture et de façon générale pour l'implication des établissements d'enseignement supérieur et de recherche dans les projets de terrain financés par l'AFD.

Les lettres de mission devraient être revues dans cet esprit et préciser davantage les règles de fonctionnement, les objectifs, les échéances et les modalités d'évaluation et de contrôle. Cela suppose que l'on élabore des lignes directrices relatives à l'assistance technique qui définissent le rôle de cette dernière en matière de renforcement des capacités, ainsi qu'une approche et des outils satisfaisants pour déterminer les circonstances et les modalités de son utilisation. Un guide de la gestion des projets pourrait être établi dans cette perspective et joint aux lettres de mission. L'AT disposerait ainsi d'une véritable feuille de route au lieu des indications succinctes qui lui sont données en quelques lignes actuellement.

6. Diversifier les appuis

Adosser systématiquement l'AT à des jumelages solides avec des institutions françaises volontaires permettrait des actions plus diversifiées, plus cohérentes, et en fin de compte moins coûteuses. Il ne s'agirait pas de remplacer les AT par des missions de courte durée, mais d'organiser des missions d'appui au chef de projet et à l'institution bénéficiaire, en fonction d'une stratégie sectorielle.

Concrètement, cela pourrait se traduire par la conclusion de conventions avec des institutions françaises homologues bien identifiées, capables d'intervenir sous forme de missions de quelques semaines et s'engageant à assurer un certain suivi à distance : cela permettrait par exemple dans le domaine universitaire d'actualiser les contenus et les méthodes d'enseignement, de promouvoir une recherche encore balbutiante, d'inscrire les universités cambodgiennes dans la communauté scientifique internationale. Les bourses, invitations, échanges scientifiques, y compris par le biais des technologies modernes (visioconférences, télé-enseignement…) trouveraient naturellement place dans ce cadre. La fonction de chef de projet prendrait ainsi une importance accrue : il pourrait être doté d'un certain volume d'heures/semaines ou mois pour des missions destinées à pourvoir des besoins structurels ou temporaires. Là encore, l'idée n'est pas

fondamentalement nouvelle : certaines coopérations (Commission européenne, DANIDA, etc.) procèdent ainsi, et dans notre système, les missions d'expert de courte durée sont nombreuses, ainsi que les accords interuniversitaires. Il s'agirait donc de recentrer le dispositif autour de certains objectifs, de déterminer un guide de bonnes pratiques et d'étendre la formule aux secteurs non universitaires. Pour éviter l'éparpillement et les risques de dérive qu'ont connus certains accords interuniversitaires, il serait sans doute bon que la convention fasse partie intégrante du projet dès le départ.

7. Donner plus de flexibilité à la gestion des projets

Plusieurs propositions pourraient être étudiées :

- ouvrir dans les projets une ligne de crédit d'appui (missions, invitations, moyens de communication…) avec un rythme de décaissement très souple et une totale fongibilité des moyens, sans hypothéquer de postes d'AT. Cela donnerait à notre AT une souplesse, une réactivité et une dynamique qui lui font aujourd'hui défaut ;

- prévoir une montée en puissance ou une réduction de l'AT en fonction des rythmes d'avancement, au lieu de figer les moyens dès le départ en fonction d'un schéma préétabli qui ne peut jamais être respecté tel quel ;

- allouer plus de temps à la mise en œuvre et permettre une plus grande souplesse dans la phase de mise en route pour adapter la conception du projet et/ou les termes de référence des contrats d'assistance technique aux changements de circonstances ;

- procéder à des corrections de trajectoire par une révision du dispositif à mi-parcours avec possibilité d'ajuster les moyens et le calendrier : une évaluation plus fine des projets permettrait ainsi de déterminer si les crédits initiaux ont été surévalués, si leur répartition ou la nature des moyens prévus était adaptée à telle ou telle composante du projet. Pour l'AT, le recours aux missions de courte durée pourrait permettre de pallier certains manques ou défections temporaires, ou encore de répondre à des besoins ponctuels apparus en cours de projet. Ces évaluations à mi-parcours devraient être menées dans les conditions de neutralité et de transparence totales et permettre des ajustements immédiats, sans attendre les évaluations terminales qui ne peuvent que dresser un bilan sans rien pourvoir proposer que de sauver le mobilier… quand il en reste ! ;

- dans le même esprit, il faudrait évaluer systématiquement les actions des sociétés d'assistance technique et des experts et élaborer un système d'information de gestion permettant d'enregistrer leurs performances, d'en rendre compte et de s'y référer.

8. Préparer l'après-projet

Une réflexion de fond serait à conduire sur la manière de préparer la fermeture d'un projet et de gérer les phases d'après-projet. Résoudre cette question, trop souvent négligée, pourrait nous autoriser à être plus fermes sur les échéances et à rechercher la valorisation optimale de nos investissements et de notre image de marque. Cette analyse devrait permettre de faire évoluer notre assistance technique en évitant le dilemme : abandonner brutalement le projet arrivé officiellement à son terme ou se maintenir artificiellement dans des secteurs à forte visibilité, mais avec des moyens réduits et des objectifs flous.

9. Innover…

Le recrutement des AT en nombre plus réduit, mais à un degré élevé de compétence technique, d'expérience professionnelle et de qualités relationnelles, est de moins en moins facile dans certains domaines et le vivier français n'est pas aussi abondant qu'on le souhaiterait. Cette situation doit conduire à rechercher et expérimenter des formes innovantes d'assistance technique, comme par exemple :

- la mise à disposition d'experts dans le cadre de partenariats avec des institutions françaises et/ou francophones (cf. point 6 ci-avant), voire de partenariats Nord/Sud ;
- le développement de plates-formes régionales (ex. pôle de Dakar pour des soutiens aux institutions et politiques régionales de coopération), mais avec des *hubs* d'assistance technique permettant d'apporter des réponses rapides et limitées dans le temps aux différentes phases des projets ;
- des pools multi-bailleurs d'assistance technique.

Ces modalités iraient dans le sens des objectifs d'efficacité de l'aide, en conciliant approche par la demande, niveau élevé d'expertise, coordination des bailleurs, etc. On notera qu'elles s'inscrivent dans une démarche volontariste et qu'elles reposent sur notre capacité de convaincre des institutions nationales et internationales et les gouvernements d'entrer dans ce processus.

Pour amorcer le tournant, il serait sans doute bon de proposer de lancer le dialogue politique sur les ressources humaines. Jusqu'ici en effet, d'un côté, on ne regardait les AT qu'en fonction des projets et des programmes, de l'autre, une attention marquée au rapport coût/efficacité donnait naissance à une nouvelle rhétorique internationale, dont il restera à évaluer l'efficacité. La proposition viserait, de manière plus pragmatique, à engager avec le pays partenaire une réflexion sur la réforme du secteur public (ce qui serait une bonne façon de reprendre pied dans le domaine essentiel de la gouvernance) et de procéder à des examens conjoints de l'évolution de l'assistance technique, étant entendu que la qualité de la planification des ressources humaines dans le secteur public contribue à améliorer l'efficacité de la programmation et à régénérer régulièrement la conception de l'assistance technique en personnel.

Dans cette perspective, les AT peuvent jouer un rôle important dans l'accompagnement des processus de changement, fournir des éléments pour modifier les attitudes ainsi que les méthodes et encourager la transformation institutionnelle. La fourniture de l'assistance technique en personnel doit être considérée comme un apport stratégique pour le développement des capacités et non plus exclusivement comme une ressource budgétaire destinée à combler des lacunes, et qui relève plus souvent d'un héritage historique que d'une traduction opérationnelle de la stratégie et des objectifs du pays partenaire.

Annexes

Annexe 1 - Termes de référence de l'évaluation

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Évaluation de l'Assistance technique française

Cas du CAMBODGE

Termes de référence

CONFIDENTIEL

Ce document demeure la propriété exclusive de l'administration française. Les consultants doivent s'engager à ne pas divulguer son contenu et à ne pas l'utiliser à d'autres fins que celles de l'étude.

1. CONTEXTE

1.1. Contexte de l'aide au Cambodge

Avec 10,8 % de croissance en en 2006, près de 10 % en 2007 et 7% en 2008, l'économie cambodgienne est l'une des plus dynamiques de la région d'Asie du Sud-Est, pour une population de l'ordre de 14 millions en 2008.

Cette croissance repose principalement sur le bâtiment, le tourisme et l'habillement qui représentent 45% du PIB. L'agriculture, dont la croissance est plus faible, représente environ un tiers de la production nationale. La découverte de gisements d'hydrocarbures en mer ouvre de nouvelles perspectives à l'économie cambodgienne. Leur exploitation, dont les conditions restent encore vagues, pourrait débuter en 2011.

Malgré les réels progrès économiques, la population vivant en dessous du seuil de pauvreté reste élevée (35%, estimation 2006). Avec un revenu par habitant d'environ 700 $ par an en 2007, l'indice de développement le plaçait au 130ème rang mondial des 177 pays classés par le PNUD en 2004, et au 131ème en 2007 . Le Cambodge fait partie des pays les moins avancés, encore très dépendant de l'aide.

Compte tenu de cette situation, le soutien des bailleurs de fonds internationaux au Cambodge est indispensable. En 2006, l'aide internationale a représenté 601 millions de dollars.**L'Union européenne** (États membres + Commission) **est le principal bailleur mondial** (170,3 millions de dollars en 2007), suivie du **Japon,** premier bailleur de fonds (112,3 millions de dollars)[86] et de la Chine (91,5 millions de dollars).

Sur la période 1997-2007, la France a été le troisième donateur bilatéral au Cambodge (derrière le Japon et les Etats-Unis). En 2007, son aide au Cambodge (bilatérale + multilatérale) s'élevait à 25 millions de dollars, faisant de la France le 4ème donateur derrière le Japon, les Etats-Unis et l'Allemagne. Elle est aujourd'hui **le neuvième donateur bilatéral et le quatrième européen**.

Le Cambodge a été le premier pays avec lequel la France a signé un Document Cadre de Partenariat, en septembre 2005 (DCP) ; celui-ci prévoit des engagement compris entre 109,6 et 124,4 millions d'euros pour la période 2006-2010. Nos engagements y apparaissent compris entre 109,6 et 124,4 millions €.

Le Document Cadre de partenariat structure la coopération française autour de deux grands axes :

- trois secteurs de concentration : agriculture et santé alimentaire, protection de l'environnement et biodiversité, santé et lutte contre le sida ;

[86] Assistance technique nombreuse et multi-sectorielle de longue durée, partenaire privilégié de la France dans le domaine juridique.

- les secteurs transversaux privilégient : enseignement supérieur et recherche, diversité culturelle et francophonie, structuration de la société civile.

1.2. L'assistance technique - aperçu historique et spécificités -

Au Cambodge, l'assistance technique constituait un outil essentiel de la coopération. Ce poids s'explique par les liens historiques et les évènements marquants de l'histoire récente du pays, qui ont décimé les élites. Le génocide perpétré par les Khmers rouges, causant la mort de près d'un tiers de la population (entre 1,7 et 2 millions de personnes), un nombre conséquent d'enseignants, de médecins, de magistrats, de fonctionnaires et d'ingénieurs ont été systématiquement éliminés, les autres préférant s'exiler.

La désorganisation des services publics, la faiblesse de l'Etat et les pénuries dans de nombreux domaines ont ainsi suscité le développement d'une coopération en personnels. Après les accords de Paris de 1991, l'assistance technique française a été déployée dans des secteurs prioritaires pour la construction du pays : santé, développement rural, sauvegarde du patrimoine, enseignement supérieur, etc.

Ce dispositif d'AT[87] devait accompagner les politiques des deux pays en termes de formation des ressources humaines, le Cambodge souhaitant pallier son déficit en professeurs qualifiés de certaines filières d'établissements d'enseignement supérieur et en cadres du secteur public.

Le choix de recourir à une coopération à forte composante d'AT s'est inscrit dans la volonté commune de la France et du Cambodge de **renforcer les capacités** dans les domaines universitaires et scientifiques ainsi que dans le secteur public, en veillant à ce que les compétences techniques françaises fassent l'objet de **transfert auprès des homologues cambodgiens** pour en assurer la viabilité au départ de l'AT (cf. lettres de missions des AT)[88]. Cette AT peut être positionnée dans une université francophone, à vocation régionale.

La sélection est le fruit d'un partenariat entre les établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche et plusieurs partenaires institutionnels. Ainsi, un chirurgien français dans un CHU ou un archéologue a-t-il une fonction primordiale de formateur[89]. L'AT spécialiste en matière pénale est sélectionné, dans la mesure du possible, en veillant à la complémentarité et à l'articulation avec l'assistance technique apportée par les autres donateurs du secteur, en l'espèce essentiellement le Japon[90]. La mission de l'AT est également de travailler conjointement avec son homologue cambodgien, selon les attentes du gouvernement.

Quelques jeunes professionnels (VI) viennent en appui aux AT seniors sur des projets financés par la coopération française ou dans le cadre de la coopération non gouvernementale, en fonction de leurs champs de compétence.

Les effectifs d'AT du MAEE ont baissé à l'étiage ; à ce jour, leur diminution se poursuit. En 2006, on dénombrait 33 assistants techniques au Cambodge. En 2008-2009, 25 AT sont comptabilisés.[91]

L'assistance technique proposée par l'AFD est, quant à elle, liée à d'autres types de projets et de procédures[92], principalement dans ses secteurs de concentration définis dans le cadre du DCP.

Des AT régionaux sectoriels ont, en leur temps, été positionnés à Bangkok, siège de notre dispositif de coopération régionale (sous la responsabilité du Conseiller régional du SCAC).

Les missions d'experts français d'une durée égale ou inférieure à douze mois sont considérées comme de l' « AT courte durée » par nos partenaires.

Les agents français travaillant au sein d'organisations internationales (FAO, Banque mondiale, etc.), qui ne sont pas sous la tutelle de l'ambassade de France, relèvent d'autres accords de coopération et ne sont pas comptabilisés comme AT par la France.

Quelques bailleurs de fonds (anglo-saxons, scandinaves) ont pu estimer que ce dispositif français d'assistance technique est lourd et important. Les raisons d'être de cette perception sont la différence

[87] Selon la définition rappelée en annexe 1. On distinguera clairement l'AT relevant des actions et programmes financés par le MAEE et l'AFD, validés par le gouvernement cambodgien, de l'AT financée sur programmes bi-multilatéraux, pour les OI, et celle relevant de la coopération non gouvernementale (VSI). Cf. le rapport de J. NEMO : « les appuis en personnel dans les actions de coopération », 2000.

[88] Toutefois, un certain nombre d'acteurs bi et multilatéraux, ainsi que le Gouvernement Royal du Cambodge, semblent remettre ? en cause l'apport de l'Assistance technique longue durée quant à sa contribution dans « la construction ou le renforcement des capacités du pays » (capacity building).

[89] Il reste à définir l 'ensemble de leurs fonctions et leur rôle, tel qu'il est perçu et dans la réalité (sont-ils là en « substitution » ?)

[90] Nos deux coopérations travaillent sur le système romano-germanique, le droit Cambodgien étant fondé sur ce système et non selon le système de la common law, prôné par les Nations Unies.

[91] Dont 23 AT seniors. Contribuent à cette AT des Volontaires internationaux, (les VI sont des professionnels juniors recrutés pour 2 ans par le MAEE). Les Volontaires du Progrès, signalés dans les projets, ont un statut différent et sont, en général, financés sur d'autres instruments (les VP relèvent du Volontariat de Solidarité Internationale).

[92] Cf. procédures définies en Annexe ainsi que l'information fournie par FCI

d'approche de ce que recouvre l'AT, la terminologie utilisée et la pluralité de nos acteurs de coopération, tous ces éléments interdisant de disposer de la visibilité nécessaire à une bonne compréhension.

2. JUSTIFICATION ET CHAMP DE L'EVALUATION

Le Comité des Evaluations de la DgCiD du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE), qui s'est tenu le 19 décembre 2007, a pris la décision d'inscrire à son programme pluriannuel l'évaluation de l'assistance technique au Cambodge.

2.1. Justification

Le Gouvernement cambodgien souhaite que les pays partenaires de coopération et les organisations multilatérales conduisent une évaluation de leurs dispositifs d'AT.

Partant du constat d'un renouvellement encore très insuffisant des élites cambodgiennes, en particulier dans la fonction publique, notre partenaire s'interroge sur l'efficacité du dispositif d'AT des bailleurs.

Dans ce contexte, la coopération japonaise vient de publier une évaluation de sa coopération technique au Cambodge par un cabinet indépendant[93].

2.2. Champ de l'évaluation

L'évaluation concerne les interventions de l'AT française pour le Cambodge, son bilan quantitatif et qualitatif[94], son état des lieux, son impact au regard de nos engagement bilatéraux et européens.

Plusieurs niveaux pourront être considérés : l'AT au Cambodge, l'AT des pays de la région**,** lorsque les objectifs et projets intègrent le Cambodge (cf. mission et rôle des AT régionaux ; des projets régionaux au Vietnam et/ou au Laos ; des programmes bi-multilatéraux), ceux de la sous-région, etc.

Pourra être abordée la question des alternatives éventuelles à l'AT, par recours aux NTIC.

La période estimée sous revue va des années 2000 à 2008. Afin de mesurer l'évolution de la stratégie française, un regard sera porté :

- si possible, sur l'AT au Cambodge, depuis 1997 -le passage du Cambodge dans la ZSP datant de 1999.

- sur la programmation pour 2009 de notre coopération avec le Cambodge, en tant que donnée complémentaire pour une mise en perspective. Cette année correspond aux débuts de l'application de la stratégie du MAEE selon la nouvelle typologie des pays ; elle se situe également à un moment où le gouvernement cambodgien (comme les bailleurs) est susceptible de faire évoluer sa stratégie, en particulier dans la perspective d'anticiper les évolutions économiques et transitions sociales rapides du pays.

L'évaluation s'appuiera également sur les études réalisées pour la coopération française, ou en cours, relatives à cette thématique. [95]

L'exercice aura également une visée stratégique en tirant des enseignements des instruments similaires des principaux bailleurs partenaires du Cambodge, comme des bonnes pratiques d'AT adaptées à ce type de pays. Pour ce faire, il pourra s'appuyer sur l'étude sur la coopération technique au Cambodge, commanditée en 2007 par le Council for the Development of Cambodia[96].

3. CADRE LOGIQUE DE L'EVALUATION

3.1. Finalité

L'évaluation vise à fournir aux instances de décision les éléments d'analyse et de réflexion permettant d'effectuer une éventuelle réorientation des objectifs de coopération relatifs à l'AT française (modalités et critères de sélection, modes de pilotage et de gestion des programmes et projets), en s'appuyant sur des comparaisons avec des dispositifs similaires existants, selon les secteurs –celui sur le français ne pouvant faire l'objet de comparaison.

Il s'agira de :

- Mesurer

- la pertinence de l'outil AT, notamment au regard du renforcement des capacités du pays,
- la cohérence, en particulier avec les dispositifs des autres bailleurs ;

[93] The effectivness of technical Cooperation in Cambodia, March 2007.

[94] Elle tiendra compte des transferts d'AT à l'AFD, au regard de leurs statuts, de leur gestion (cf. nouveaux AT gérés par FCI, AT qui étaient antérieurement sur programmes et projets…)

[95] l'évaluation du MAEE sur les bourses (2005), du MAEE et du MINEFI sur les fonds fiduciaires auprès des banques multilatérales de Développement (2006) ; les étude de capitalisation de l'AFD sur l'AT (cf. n°10 ex post, sur les définitions et pratiques d'AT par les principaux bailleurs) ; l'évaluation du MAEE sur le Volontariat de Solidarité internationale (en cours) ; les études en cours sur le renforcement des capacités (MAEE et AFD)…

[96] Technical Cooperation for Capacity Development in Cambodia, November 2007. Etude financée par le DFID au titre de sa participation aux travaux du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide et l'harmonisation.

- l'efficience et l'adéquation de ce dispositif au regard des attentes du gouvernement cambodgien et des réponses apportées par la France, avec d'autres bailleurs (bi et multilatéraux) intervenant dans les secteurs ciblés pour le pays (voire la région), ainsi que des objectifs des bailleurs et des dispositifs existants.

➢ Contribuer à formuler des recommandations d'ordre stratégique :

- pour mieux se caler sur les exigences d'harmonisation de l'aide (Déclaration de Paris, Engagements d'Accra[97]) et permettre d'en améliorer les performances en répondant aux principes des « trois C » sur lesquels doivent notamment s'aligner les pays donateurs européens (Cohérence, Coordination et Complémentarité de l'aide) ;

- pour établir un dialogue constructif avec la partie cambodgienne et les principaux bailleurs (pays européens, Japon, etc.) ;

- pour optimiser l'instrument AT de la coopération française -profils et missions, moyens à affecter- en tenant compte de dispositifs complémentaires de l'appui français dans le contexte économique actuel (et dans un futur proche) du Cambodge et, plus généralement, pour l'avenir de notre coopération avec ce type de pays.

Les résultats pourront également renseigner la revue de mi-gestion de notre coopération régionale et être utilisés pour l'élaboration du DCP à venir.

3.2. Objectifs de l'évaluation

L'évaluation rétrospective sur la période 2000-2008 aura pour principaux objectifs de :

➢ **évaluer l'instrument,** en particulier sur la base des critères de pertinence, d'efficacité et d'efficience (moyens et dispositif opérationnel de gestion de l'AT) ;

➢ **apprécier les réalisations des AT et assimilés, leur impact et leur viabilité**, en mettant en perspective la pertinence des objectifs affichés dans les programmations et le DCP, avec les moyens affectés et les priorités fixées par la coopération française à travers notamment nos engagements du DCP, en cours ;

➢ **mesurer les performances** du dispositif de partenariat entre la partie française et cambodgienne, ainsi qu'avec les autres partenaires de coopération et plus spécifiquement les capacités de mobilisation (effet d'entraînement ou non de l'AT auprès des coopérations bi et multilatérales, ou sur fonds multilatéraux ; autres effets). La place, le rôle et l'impact de l'AT française seront aussi analysés par rapport à ceux des principaux bailleurs présents.

➢ rendre compte de la perception de l'utilité de l'AT française par nos partenaires cambodgiens, mais aussi par ceux d'agences bi et multilatérales de coopération, tout particulièrement les européens ;

➢ **apprécier les résultats des mesures incitatives du MAEE et de la partie cambodgienne –et leur validité-** pour atteindre l'objectif de renouvellement des élites au sein de la fonction publique cambodgienne (en particulier, étude de postes actuellement occupés par d'anciens boursiers et élites cambodgiennes ayant bénéficié de formations ou d'appui technique français in situ, sur la base d'un échantillonnage)[98].

Cette évaluation revêt également un caractère stratégique et a pour objectifs complémentaires :

➢ de tirer des leçons de bonnes pratiques, notamment par la comparaison avec les expériences réussies et les dispositifs d'AT des principaux bailleurs dans le pays et la région, mais aussi de formuler des propositions, au regard des préconisations de ces derniers en matière d'AT (en particulier le PNUD et les nordiques) ;

➢ de formuler des recommandations sur les réorientations ou le redimensionnement éventuels de cet instrument ;

➢ d'évaluer les modes de relations, internes et externes, de concertation et de communication[99].

3.3. Questionnements

Il sera nécessaire que les consultants traduisent ces questionnements et indiquent le traitement qu'ils en feront [100] dans l'évaluation.

➢ **Pertinence du dispositif**

[97] Cf. problématiques de l'alignement, de l'appropriation et du renforcement des capacités.
[98] Une liste d'invitations, de missions et de bourses au Cambodge et dans la région a été dressée par EGIDE sur la période examinée.
[99] Un des objectifs assigné à une évaluation est aussi de contribuer à approfondir et à mieux organiser le dialogue interne à la coopération française (entre les différents services du MAEE), les relations avec les autres ministères ainsi que celles avec les opérateurs, les représentants de la société civile (coopérations décentralisées et ONG tant françaises que du pays partenaire et des principaux bailleurs).
[100] Cf. Annexe 1 et suivantes. – La liste ne doit pas contraindre forcément les évaluateurs dans leur démarche, mais elle en tiendra compte.

A-t-il été défini des objectifs initiaux et sous quelle forme ? A quel besoin les objectifs initiaux répondaient-ils ? Ces objectifs ont-ils évolué depuis 1997 et 2000 et ont-ils été atteints ?

Quel est le degré de satisfaction des partenaires cambodgiens et français à l'égard du dispositif d'AT ?

Dans quelle mesure ce dispositif a-t-il été – et demeure-t-il – en adéquation avec la stratégie globale et les priorités des autorités cambodgiennes et avec les réponses proposées par la DgCiD ainsi que par l'AFD ?

Les différents acteurs impliqués partagent-ils une approche commune des objectifs de cet outil de coopération?

Quelle est la valeur ajoutée de cette forme de coopération dans le cadre plus large de dispositifs de coopération existant au Cambodge ?

Comment le dispositif français s'articule-t-il avec les instruments des autres partenaires de coopération (cf. principe d'harmonisation de l'aide -Déclaration de Paris) ?

- **Qualité de l'animation de l'instrument**

Comment la qualité de l'AT française (exigences, taux de sélectivité, excellence des candidatures) s'apprécie- t-elle ? Une telle question pourra être posée aux autres coopérations étrangères sélectionnées (échantillonnage à prévoir).

La composition des AT répond-t-elle également aux stratégies et besoins de notre coopération ?

Quelles sont les conditions d'adhésion et de participation de la partie cambodgienne concernant le positionnement et les fonctions des AT français (indicateurs) ?

Quels sont les outils de suivi et d'évaluation des AT prévus par le dispositif et comment sont-ils mis en œuvre ?

Comment la répartition des tâches à chaque niveau de responsabilité s'apprécie-elle ?

- *du côté français : rôle du SCAC, de l'AFD et de FCI, de la DRH et de la Coordination géographique (CG). Rôle des ministères techniques, des opérateurs… ;*
- *du côté du pays partenaire : rôle des ministères, des instances représentatives des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, des institutions et individus impliqués… ?*
- *La communication entre ces acteurs et la diffusion de l'information répondent-elles aux besoins définis ?*
- *Quelle est l'implication de l'ambassade de France et de la partie cambodgienne dans la communication sur le fonctionnement et les résultats de l' AT ?*

- **Résultats sur le terrain**
  [Efficacité, Visibilité, Impact]

Les fonctions et le positionnement de l'AT ont-ils induit des partenariats durables dans les domaines sélectionnés par les 2 parties ? Les profils et leur travail correspondaient-ils aux attentes locales ?

Les priorités disciplinaires (domaines reconnus comme prioritaires par les 2 pays) ont-elles été respectées ?

La stratégie propre à la France est-elle bien perçue par la partie cambodgienne (cf. rayonnement culturel et linguistique de la France) ?

Quels sont les effets de levier d'un tel instrument ? Quels sont les autres effets, attendus et non attendus ?

Dans quelle mesure le dispositif est-il complémentaire d'autres instruments bi et multilatéraux?

Le dispositif français a-t-il servi de référence ? ou, au contraire, en quoi peut-on s'inspirer d'autres modèles de coopérations étrangères ?

Quelle visibilité et quelle image le dispositif a-t-il donné de la coopération française dans le pays et auprès des autres partenaires de coopération ?

Quelle est la lisibilité de l'instrument auprès des autorités cambodgiennes et des autres partenaires de coopération ?

- **Gestion administrative et financière de l'instrument**
  [Efficience, conception et évolution du dispositif, relations institutionnelles]

Dans quelle mesure les moyens engagés (financiers et humains) sont-ils en adéquation avec les ambitions affichées de notre coopération et les résultats obtenus ?[101]

Quel est le rapport coût- impact du dispositif ?
L'AT a-t-elle été mobilisée en temps voulu ? Au moindre coût ? La structure des coûts de l'instrument (préparation par la formation, appels à candidature, frais de gestion…) a-t-elle varié ?

[101] *Cf. le coût prévisionnel de l'AT, non indiqué dans le DCP, mais signalé, reconnu ou non par la partie cambodgienne.*

Les procédures de gestion du dispositif entre le MAEE, l'AFD, FCI, les ministères techniques, les établissements d'enseignement supérieur français ou institutions et ceux du pays partenaire sont-elles adaptées ? Ont-elles permis une souplesse dans la mise en œuvre des actions de l'AT ?[102]

La diversité et la pluralité des acteurs impliqués dans la coopération se justifie-t-elle ? (coordination, harmonisation ou non de la gestion des AT, VI et VSI, experts de courte durée…).

Quel jugement peut être porté sur la qualité et la pertinence des lettres de mission, des rapports de fin de séjour des AT , du suivi et de l'accès à son information ? (cf. tableaux de bord de suivi et de programmation).

Quelle comparaison peut –on établir entre la gestion de l'AT de longue durée et les modes de gestion d'autres instruments (expertise de courte durée…), d'instruments similaires d'autres pays de coopération ?

- **Réalité de la viabilité de l'instrument :**

Existe-t-il une valorisation des homologues ou des collègues cambodgiens participant aux projets de coopération avec les AT, dans leur parcours professionnels? Laquelle ?

Quelle est l'influence des réseaux mis en place ? Existe-t-il un outil de suivi des bénéficiaires de l'appui de l'AT française, ou de l'ensemble des bailleurs ?
Comment le dispositif s'inscrit-il dans la stratégie de coopération à long terme dans cette sous-région d'Asie du Sud-est (cf. les 2 autres pays de la ZSP : Laos et Vietnam) ?

4. METHODOLOGIE ET CONTENU DE L'EVALUATION

4.1. Démarche méthodologique

L'exercice d'évaluation relève d'une **démarche à visée synthétique**. **Il procède d'un raisonnement en termes de stratégie globale.**
L'évaluation doit, bien entendu, être considérée comme un **instrument essentiel de réflexion et de conseil** qui se distingue nettement de l'audit ou du contrôle, dont les objectifs et les moyens d'analyse sont différents.

L'évaluation fera ressortir les objectifs, les évolutions, les différents moyens mis en œuvre, les acteurs concernés et les résultats obtenus.
L'appréciation des experts devra être formulée de manière explicite selon les critères communément reconnus dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques : pertinence, effectivité, efficacité, efficience, cohérence, viabilité, impact.[103]

Les évaluateurs articuleront leurs travaux à partir des éléments indiqués dans les points suivants.

4.2. Présentation de l'AT au Cambodge

- **Une typologie de l'AT française au Cambodge** sera dressée, au regard des définitions (et missions), et de ce que recouvrait la réalité de leurs fonctions. Celle de l'AT régional pourra être également considérée.

- **L'analyse quantitative** s'attachera:
  - à travers **une analyse chiffrée** de la répartition et du montant des crédits alloués pour cet instrument, à reconstituer, avec l'aide des services, la base de données de l'AT directe qui relève des financements du MAEE et de l'AFD –du moins sur la période récente-, en mettant en évidence les domaines et secteurs qui ont été privilégiés ainsi que les intitulés des projets sur lesquels elle est intervenue. Un tableau comparatif des coûts est attendu[104]–).
  - Est concernée l'AT sur financements MAEE et AFD, mais également, le coût des postes de Volontaires pour le MAEE (financés ou non sur un projet), etc.[105]
  - Ne sont pas concernés les personnels du SCAC (dont les VI y travaillant), ni les personnels des du centre culturel français[106].

Les montants estimés sur la période devront, si possible, être rapportés aux enveloppes d'APD française pour le Cambodge et comparés aux montants financés par les principaux bailleurs au Cambodge.[107]

[102] Cf. délai de recrutement, selon les statuts, travail en amont avec le partenaire cambodgien, etc.
[103] Les évaluateurs pourront notamment se reporter au **Guide de l'évaluation** publié par la DgCiD.
[104] AT partant par FCI, AT du MAEE, sur projet ou sans projet, avec de l'appui logistique compris ou non - cf. véhicules de fonction, matériel, bureaux…

[106] Ils concernant la francophonie -cf. Rapport de J. Némo : bien qu'au service de l'action de coopération de la France, ils répondent d'abord aux objectifs de … « diplomatie… ».

- **L'analyse qualitative** s'attachera :
  - à la description et l'appréciation tant des attentes institutionnelles que des résultats obtenus. Les évaluateurs s'efforceront tout d'abord de retracer et d'analyser synthétiquement l'évolution des **orientations stratégiques** (affichées ou implicites, réelles ou sous-jacentes) de la coopération française concernant l'AT française au Cambodge, et, dans certains cas, concernant les 3 pays ZSP de cette zone d'Asie du Sud –est.
  - Pour effectuer cette première analyse générale, les évaluateurs s'appuieront sur l'ensemble des documents disponibles (documents de programmation annuelle, déclarations officielles, existence de charte de fonctionnement, lettres de mission d'AT ou appels à candidatures, comptes rendus de comités de sélection, rapports de fin de séjour, autres évaluations, etc.) [108].

4.3. Analyse des actions partenariales

- Les experts présenteront une **analyse** des **modalités partenariales** utilisées avec le Cambodge, en examinant les documents contractuels qui régissent les relations de coopération sur l'AT (décrire et analyser les modalités de gestion de l'AT).

  Le cas échéant, pourront être proposés des indicateurs permettant de qualifier la valeur ajoutée ou non de l'instrument AT au Cambodge, au regard du dispositif français et de celui d'autres bailleurs.

Sur l'ensemble de ces aspects il conviendra de recueillir le point de vue des autorités nationales, des bénéficiaires Cambodgiens de l'AT, celui des acteurs français ainsi que des autres partenaires de coopération.

- **L'analyse à visée prospective** devrait tenir compte notamment :
  - des enjeux français et cambodgiens en particulier, pour un pays qui pourrait présenter dans un avenir proche des caractéristiques de PRI ,
  - de la coopération régionale pratiquée par la coopération française,
  - de la réforme du MAEE liée aux évolutions des programmations (alternative possible au financement d'ETP…),
  - des conséquences de la réforme du MAEE sur les SCAC, sur les opérateurs,
  - de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, du Sommet d'Accra,…

4.4. Synthèse des points étudiés

Un jugement sera porté sur l'ensemble du dispositif afin d'**établir une série de recommandations stratégiques et opérationnelles.**

L'évaluation prendra position, de manière argumentée, sur les échecs et les réussites. Elle éclairera l'analyse par une comparaison avec les dispositifs dont disposent les principaux bailleurs au Cambodge.

A la lumière des principales conclusions, des enseignements seront tirés**.** Aussi, les évaluateurs formuleront **des propositions à caractère général** concernant la période sous revue –celles-ci pourront concerner les autres pays ciblés par la coopération régionale de la France.

Les évaluateurs s'efforceront d'apprécier **l'impact du dispositif** -impact tant politique et institutionnel que de développement et d'influence dans le contexte du Cambodge et de la région.
L'évaluation appréciera en outre l'effet de levier de l'instrument, sa capacité d'entraînement et son **articulation avec les autres dispositifs d'appui au Cambodge**[109].

Les propositions porteront également sur le partenariat, les modes de gestion du dispositif et sur les stratégies à venir les plus efficientes pour la France et un pays comme le Cambodge. Elles constitueront, pour l'Administration, des pistes de réflexion et devront être traduites par l'évaluateur en **recommandations opérationnelles,** susceptibles d'éclairer les décisions sur le dispositif et leur mise en œuvre, pour le futur.
Les recommandations souligneront :
- si (et de quelle façon) les atouts (ou forces) du dispositif peuvent être consolidés,

[107] Les montants renvoient aux différentes catégories d'AT, financés par le MAEE, l'AFD, et éventuellement d'autres ministères et l'expertise de court terme. Ils pourront être analysés au regard des montants correspondant au co-financement de VSI (dans le cadre d'actions conduites par la coopération non gouvernementale).
[108] Bourses, évaluations de coopérations universitaires scientifiques et de recherche en Asie du Sud-est, état des lieux de l'AT à l'AFD, Rapport de J. Némo-2000 ; notes de la DRH.
[109] Notamment sur le renforcement des capacités, qui peut prendre des formes diverses, comme l'expertise du sud, de courte durée, régionale, sur fonds fiduciaires, sous forme de pôle européen déconcentré…

- dans quelle mesure les difficultés (ou faiblesses) du dispositif pourraient être résolues,
- la hiérarchie des préconisations selon leur importance,
- la hiérarchie des préconisations selon un calendrier prévisionnel.

Des enseignements à portée plus générale devraient être tirés de l'action de la coopération française.

5. ORGANISATION DE L'EVALUATION

5.1. Comité de pilotage

Un comité de pilotage est constitué à Paris. Il est présidé par Monsieur Jean NEMO **(**Président d'Egide).

Ce comité est composé de représentants du MAEE (DGCID : SMR, CSU, CCF… ; DAS, NUOI, Cabinet, DRH), de l'AFD et de FCI, de spécialistes de l'Asie du Sud-Est… Les agents du MAEE assureront également le relais des ministères techniques impliqués, des autres opérateurs et organismes français concernés par l'AT au Cambodge – Campus France, Cultures France…

A Phnom Penh, en lien avec la DGCID à Paris, **un comité de suivi** pourra être organisé avec l'Ambassade. Celle-ci associera à la réflexion –sous une forme à définir- la partie cambodgienne et d'autres partenaires (bailleurs, représentants des institutions et/ou de la société civile…).

Le comité de pilotage discute et approuve les termes de référence, qui ont été également soumis au SCAC. Il donne un avis sur le choix des experts, puis les informe et favorise leur travail.

Le comité de pilotage est le garant du bon déroulement et de la bonne qualité de l'évaluation. Il veille à ce que les évaluateurs étayent leurs appréciations, sans pour autant en partager nécessairement le contenu. Il étudie le rapport d'étape ainsi que le rapport provisoire et fait part de ses remarques. Il valide le rapport final.

Le **bureau de l'Evaluation** assure le **secrétariat permanent** de l'évaluation. Ce secrétariat technique a un rôle méthodologique, administratif, financier et favorise les échanges entre le comité de pilotage et les évaluateurs.

Principe de responsabilité (extrait de la charte de l'évaluation)
La répartition des rôles entre les différents acteurs de l'évaluation est établie dès le départ de façon à ce que toutes les fonctions de celle-ci soient bien pris es en charge (définition du mandat, pilotage du processus, enquêtes et analyses, formulation du jugement et des recommandations, diffusion des résultats).
Les personnes et institutions impliquées dans le processus d'évaluation mobilisent les moyens appropriés et fournissent les informations nécessaires à la conduite de l'évaluation.
Elles sont conjointement responsables de la bonne application des principes énoncés dans cette charte.

5.2. Constitution de l'équipe d'évaluation

Les consultants sont invités, en prenant connaissance des présents termes de référence, à faire des propositions techniques et financières pour la réalisation de l'évaluation. La sélection s'effectuera sur la base des critères suivants :

- exposé de la problématique et compréhension du sujet ;

- démarche méthodologique proposée ;

- qualifications, expériences et compétences ;

- prix des prestations (cf. modèle de devis en annexe) ;
- délais et modalités de réalisation (calendrier général à respecter, cf. point 7).

5.3. Enveloppe financière estimée et durée de l'expertise

Les consultants sont invités à présenter une proposition technique et financière s'inscrivant dans une enveloppe ne dépassant pas **45.000 euros HT** (quarante cinq mille euros). La durée de l'évaluation est estimée à 6 mois, maximum.

6. EXPERTISE

Cette évaluation devra être réalisée par un minimum de 2 experts seniors aux profils complémentaires.
L'équipe pourrait être composée d'un **expert senior responsable de l'évaluation** et **d'un ou plusieurs experts senior et junior.**
Les compétences demandées sont les suivantes :

- Compétence et expérience confirmée de l'évaluation de politiques publiques de coopération internationale, d'analyse économique.

- Bonne connaissance :
    - o des orientations multilatérales et bilatérales se référant aux OMD et à l'APD,
    - o des programmes de coopération français, européens et internationaux-notamment programmes universitaires et de recherche, de mobilité étudiante des pays du Sud.
- Etre familier des différents dispositifs d'aide au développement, des autres acteurs dans les pays concernés en matière de coopération : bi et multilatéraux –(Union européenne et Nations Unies en particulier)…
- Connaissance de cette zone géographique d'Asie du Sud-Est et des problématiques que pose un pays comme le Cambodge.
- Pratique de l'anglais indispensable (écrit, parlé couramment) ;
- Capacités confirmées à travailler en équipe, ainsi que de rédaction et de présentation.

Le cabinet s'assure que les experts n'ont pas été impliqués directement dans les activités, ou avec les partenaires concernés. Le cabinet devra s'assurer qu'il n'existe aucun conflit d'intérêt.

Principe de distanciation (extrait de la charte de l'évaluation)
L'évaluation est conduite de façon impartiale. Les personnes participant à l'évaluation à titre professionnel informent les autres partenaires de tout conflit d'intérêt éventuel.
Le processus d'évaluation est conduit de façon autonome par rapport aux processus de gestion et de décision. Cette autonomie préserve la liberté de choix des décideurs publics.

7. CALENDRIER PREVISIONNEL

- Le calendrier prévisionnel est le suivant, sur une période maximale de 6 mois:
    - Réception des offres techniques et financières : 30/03/09 avant 9 heures
    - Sélection du cabinet 3/04/09
    - Notification pour démarrer l'évaluation : 17/04/09
    - Réunion de cadrage : 20/04/09 - Consultants et Comité de pilotage (CP)
    - Réunion sur le rapport d'étape : 22/05/09 - CP et Consultants
    - Missions : fin mai ou courant juin 2009, puis remise de rapport de missions
    - CP sur le rapport provisoire final : première semaine de juillet 2009
    - CP sur le Rapport définitif : fin juillet, au plus tard, début septembre 2009.
- En cas de besoin, des réunions restreintes pourront avoir lieu pour aider les consultants lors de la période d'étude documentaire et d'entretiens en France, comme lors de la préparation et au retour des missions.
- Les séances de restitution seront programmées ultérieurement. Le Cabinet devra restituer une présentation de l'évaluation, de ses conclusions et recommandations pour le MAEE, à Paris, à une date convenue avec la hiérarchie.

8. RAPPORTS

L'exercice sera ponctué de plusieurs documents, et d'une note méthodologique.

Un **rapport d'étape** sera établi à la fin de la phase d'étude des dossiers et entretiens à Paris. Il précisera la méthodologie de l'évaluation, sera complété par des bilans statistiques et des propositions d'études sur le terrain. Il sera remis en 5 exemplaires papier (en recto-verso) et en version électronique.

Un **rapport de fin de mission** sera rédigé à l'issue des missions. Il sera adressé au secrétariat technique du comité de pilotage, et fera état du déroulement du séjour ; des conclusions provisoires et des résultats de l'enquête de perception. Sans procéder à une analyse approfondie, il rendra compte des visites et entretiens, des éventuelles difficultés rencontrées et des compléments d'information qui apparaîtraient nécessaires.

Le **rapport provisoire final** mentionnera les sources de l'information (documents de référence ou citations, données chiffrées) et comportera les propositions de recommandations que les évaluateurs estiment devoir soumettre. Il sera remis en 5 exemplaires papier (recto-verso) et en version électronique, puis débattu en CP.

Les rapports d'étape et provisoire seront diffusés par le secrétariat technique de l'évaluation au comité de pilotage et aux ambassades concernées.

Le **rapport définitif** devra être achevé et disponible au plus tard début septembre dans sa version définitive. Ce rapport aura intégré les observations factuelles émises par le comité de pilotage ; ses annexes comporteront le nom des personnes consultées, la méthodologie de collecte de l'information (ex. : grilles

d'analyse avec questions pour entretiens ou enquêtes…). Le document sera remis en 5 exemplaires (version papier) et sur CD-ROM (2 exemplaires). Il devra être préparé en vue de son édition dans la collection " évaluations " du Ministère des Affaires étrangères et européennes, selon un plan type proposé pour les évaluations (cf. annexe) et conformément à la charte graphique.

Une **synthèse de l'évaluation** d'une dizaine de pages maximum, rédigée par l'évaluateur, sera publiée au début de ce rapport. Une fiche-résumé, distincte, de deux pages, sera par ailleurs rédigée selon le schéma adopté par le Bureau de l'évaluation de la DgCiD (cf. annexe).

Dans la perspective d'une éventuelle publication, il est demandé à l'opérateur de fournir au moins **6 photographies libres de droits sur support numérique** permettant d'illustrer l'évaluation pour la 1ère page de couverture, ainsi qu'un résumé, en une demi-page, pour la 4ème de couverture.

Le document n'engagera que ses rédacteurs et en aucun cas les autorités françaises. Celles-ci décideront ensuite de son utilisation et de sa diffusion.

Principe de pluralité (extrait de la charte de l'évaluation)
L'évaluation prend en compte de façon équilibrée les différents points de vue légitimes qui ont été exprimés sur l'action évaluée.
Cette prise en compte de la pluralité des points de vue se traduit -chaque fois que possible- par l'association des différentes parties prenantes au processus d'évaluation, ou par tout autre moyen approprié.

Principe de transparence (extrait de la charte de l'évaluation)
La présentation des résultats d'une évaluation s'accompagne d'un exposé clair de son objet, de ses finalités, de ses destinataires, des questions posées, des méthodes employées et de leurs limites, ainsi que des arguments et critères qui conduisent à ces résultats.
La diffusion publique des résultats d'une évaluation est souhaitable. Les règles de diffusion des résultats sont établies dès le départ. L'intégrité des résultats doit être respectée, quels que soient les modalités ou les supports de diffusion retenus.

9. RESTITUTION, RETROACTION

La restitution des conclusions, des leçons à tirer de l'évaluation et des propositions des évaluateurs concerne tous les acteurs de cette coopération. Elle fera l'objet d'une séance de restitution par l'expert principal, organisée avec le comité de pilotage à Paris ; une présentation synthétique sur « Power point » facilitera la séance : conclusions, leçons tirées, propositions. L'ambassade de France à Phnom Penh pourra également prendre l'initiative de restitutions en étroite liaison avec les partenaires institutionnels, et, si possible, avec un représentant du Département, voire du consultant responsable de cette évaluation.

La présentation synthétique sur « Power point » pourra être utilisée pour une rétroaction de l'évaluation et éventuellement pour la restitution au Cambodge et pour les pays voisins./.

10. ANNEXE

L'Assistance technique

1. Présentation de l'AT :

L'assistance technique (AT) constitue un instrument essentiel de la coopération française.
Dès les années soixante, la France mobilisait de très nombreux personnels qu'elle mettait, de façon durable, au service des Etats bénéficiaires de l'aide ou en accompagnement des programmes financés en leur faveur.
L'importance de l'AT dans son dispositif de coopération internationale et de développement était une caractéristique majeure de la coopération française -notamment au Cambodge.
Depuis le début des années 1990, le nombre d'assistants techniques a rapidement régressé dans les pays de la zone de solidarité prioritaire *(date, %, date % ……)* et , allant de pair, leurs fonctions et rôles auprès des pays de coopération.
- Le dispositif d'assistance technique français a connu une réforme à la suite du CICID du 18 mai 2005. Le but de cette réforme était d'adapter l'expertise française aux besoins de nos partenaires et aux priorités de notre coopération en élargissant le vivier de recrutement, en recherchant de nouveaux profils ainsi qu'en développant les missions de courte et de moyenne durées. Elle a visé par ailleurs à développer l'expertise française comme vecteur d'influence auprès des organisations régionales et multilatérales.
La mise en place de ce dispositif relève d'abord d'une **démarche politique**. Elle fait suite à un long dialogue avec le pays partenaire, établi au plus haut niveau et avec l'aide déterminante de la représentation diplomatique française, afin de définir les objectifs spécifiques visés.

2. Définition générale :

L'assistance technique désigne la mise à disposition de personnels au service de pays bénéficiaires dans le cadre d'actions de coopération.
Cette mobilisation de personnels en vue de la réalisation de missions de coopération prend des formes diverses. On distinguait jusqu'à présent :
- les personnels de coopération directement recrutés et gérés par le ministère des Affaires étrangères français et européennes ;
- les personnels de coopération recrutés et gérés par d'autres ministères français ou par des structures créées à cet effet ;
- les personnels des établissements publics de recherche français dont la finalité est de mener des recherches en coopération pour le développement ;
- les personnels de sociétés, de bureaux d'études, de sociétés d'intervention et d'associations contribuant, à un titre ou à un autre, à la coopération gérée par les ministères français ;
- les personnels de sociétés, de bureaux d'études, de sociétés d'intervention et d'associations directement recrutés et gérés par les maîtres d'ouvrages cambodgiens sur financement de l'AFD ;
- l'expertise mobilisée par les ministères concernés, notamment au profit d'Etats étrangers et d'organisations internationales ;

les diverses formes de volontariat encouragées et financées en tout ou partie par l'Etat. »[110]

3. Modalités de fonctionnement du dispositif :

Des critères de sélection des candidatures des AT (au delà des critères de recevabilité) sont répertoriés par la DRH avec le poste :
- excellence du candidat au regard de son parcours académique et professionnel
- pertinence et intérêt de l'expérience du candidat par rapport au projet de coopération,
- qualité de l'expert français (reconnaissance dans le domaine de compétence, recommandation…),
- qualité du dossier de candidature présenté,
- prise en compte des priorités du MAEE et du pays partenaire telles qu'énoncées dans le protocole d'accord.

L'envoi et l'accueil des AT s'effectuent avec l'accord des parties et l'approbation des institutions demanderesses. Dans le cadre de leur séjour, les AT doivent respecter la lettre de mission du gouvernement français pour les fonctions requises dans leur(s) établissement(s) d'affectation (lettres actées par es autorités locales). Il a été prévu qu'avant leur départ ils réalisent un rapport de mission pour l'ambassade (et la DRH du MAEE) et pour la partie cambodgienne.
S'agissant des candidats présentés par les établissements français, les conditions d'éligibilité des candidatures sont :
- être fonctionnaire ou contractuel de l'établissement français pour mise à disposition ou détachement à l'étranger ;
- âge requis au moment du dépôt du dossier de candidature ;
- ne pas avoir séjourné précédemment plus de quatre ans dans un autre pays, ou être retourné en France durant trois années avant de pouvoir repartir en poste (durée maximale de sept ans autorisée pour des séjours successifs dans deux pays étrangers).

En ce qui concerne les modalités de recrutement l'AT financée par l'AFD, elles suivent la réglementation locale du maître d'ouvrage en matière de passation de marché.
Afin d'harmoniser et de rationaliser la gestion des candidatures, des commissions ont lieu entre le MAEE et les ministères d'origine, ainsi qu'avec le pays partenaire bénéficiaires de l'AT française.
Les AT français bénéficient préalablement à leur départ d'une préparation linguistique, culturelle et professionnelle organisée par le MAEE (stage avant départ) et/ou FCI.

[110] Cf. rapport Jean Némo 2000.

Annexe 2 - Présentation des experts

L'équipe en charge de l'étude était constituée d'**Olivier Sudrie**, de **Claude Oliviéri** et de **Jonathan Jourde**.

▸ **Olivier Sudrie,** ancien élève de l'Ecole Normale Supérieure, docteur d'Etat ès sciences économiques, Professeur de sciences économiques et maître de conférences à l'Université de Versailles, possède une connaissance approfondie des politiques publiques de développement. Il a participé, en 1992 avec R. Forceville et P. Pougnaud, à la réalisation d'une étude stratégique sur les devenirs de l'assistance technique française et, plus récemment (en 2008) à l'évaluation de l'assistance technique prodiguée par l'opérateur ADETEF dans le cadre de projets de développement au Vietnam.

Olivier Sudrie a réalisé aussi de nombreuses évaluations de projets, de programmes et de politiques de développement, notamment pour le ministère des Affaires étrangères (DGCID). Figurent parmi celles-ci :
- Évaluations stratégiques (« évaluations-pays ») :
    - Brésil (2007)
    - Guinée-équatoriale (2005)
    - Égypte (2004)
    - Tchad (2003)
    - Guinée (2002)
    - Vanuatu (2001)
- Autres évaluations de dispositifs et de projets :
    - Évaluation de l'aide française à la formation initiale et à la gestion des carrières des policiers et gendarmes en Afrique, DgCiD/DPDEV/GDL.
    - Évaluation des actions de formation dans le domaine du développement social, MAE 2004.
    - Évaluation finale de deux FSP dans le domaine de la gouvernance financière au Vietnam (2008) ;
    - Évaluation du dispositif Duo-France (ASEM), 2007 ;
    - Évaluation du dispositif de coopération culturelle avec les nouveaux pays membres de l'UE, 2006 ;
    - Évaluation à mi-parcours du projet FSP 2002-56 au Vietnam, 2005 ; (…)

▸ **Claude Oliviéri.** Professeur agrégé de Lettres et professeur associé à l'université Paris-III, Claude Oliviéri a été successivement Chef du département des projets pédagogiques au ministère de la Coopération, chargé de mission auprès du Directeur de la DGRCST, directeur adjoint du cabinet d'Alain Decaux, ministre délégué à la Francophonie, directeur de l'agence européenne Lingua, chargé de mission au cabinet de Jack Lang, chargé de mission aux relations extérieures de la Conférence des présidents d'université et, enfin, directeur de Campus International. Claude Oliviéri possède une longue expérience de la coopération universitaire, éducative et culturelle et de son évaluation (Afrique, Maghreb, Europe, Amérique latine, Asie : Inde, Japon, Corée, Philippines).

▸ **Jonathan Jourde**. Diplômé du CERDI, titulaire d'un magistère de développement économique et d'un master professionnel d'analyse de projet, Jonathan Jourde est économiste au cabinet DME. Jonathan Jourde participe à l'animation du réseau de la gouvernance économique et financière (Résonnance) ainsi qu'à l'élaboration de la *Lettre du réseau.* Jonathan Jourde a participé à diverses études et évaluations pour la DgCiD (évaluation stratégique Brésil, évaluation DUO-France, évaluation de deux FSP au Vietnam, évaluation de l'aide française à la formation des policiers et gendarmes en Afrique subsaharienne). Jonathan Jourde a effectué diverses missions en Afrique (agence AFD de Maputo, SCAC de Yaoundé, Bénin) et en Asie (Vietnam).

Annexe 3 - Liste des personnes rencontrées

Ambassade de France à Phom Penh

- M. Jean-François Desmazières, ambassadeur de France au Cambodge
- M. Dominique Freslon, conseiller de coopération et d'action culturelle
- M. Jacques Morcos, attaché de coopération scientifique et technique, SCAC
- Mme Sophie Cécilia, attachée de coopération linguistique et francophonie, SCAC
- Mlle Stéphanie Bertrand, VI, attachée au SCAC

Centre culturel
- M. Alain Arnaudet, directeur du Centre Culturel Français de Phnom Penh
- M. Rodolphe Courpied-Rollet, directeur des cours du Centre Culturel Français de Phnom Penh

Agence française pour le développement
- M. Éric Beugnot, directeur de l'agence AFD de Phnom Penh,
- M. Hervé Conan, chargé de mission, agence AFD de Phnom Penh,

Coordonnateurs régionaux
- M. Rémy Hallegouet, représentant régional de l'AFVP pour l'Asie (Phnom Penh),
- M. Hervé d'Oriano, conseiller régional santé (Bangkok),
- M. Stéphane Rousseau, coordonnateur régional projet BAD – Santé (Hanoi)

Assistants techniques en poste au Cambodge

- Mlle Gaëlle Dakan, VI, Appui à la structuration du secteur culturel
- M. William Domingo, chef du projet régional VALOFRASE
- M. Vincent Dareau, AT Institut national de l'Éducation
- Dr Isabelle Fournier-Nicolle, chercheur ANRS / Institut Pasteur du Cambodge
- Mme Marie Galloway-Bussi, Département d'études francophones (URPP)
- Mlle Fanny Leroy, VI, FSP Appui à la modernisation de la Fonction Publique
- Mlle Perrine Loock, VI, Appui à l'université des Sciences de la Santé
- M. Frédéric Mauret, chef du projet Appui à la gouvernance urbaine
- M. Moncef Medded, chef de projet à l'Institut de Technologie du Cambodge
- M. Laurent Mesmann, VI, Appui à l'université royale de Droit et des Sciences économiques
- M. Hisham Mousar, chef du projet Droit à l'URDSE
- Dr Alain Mouzard, chef de projet à l'USS
- M. Jean-Jacques Paul, chef du projet Économie - Gestion à l'URDSE
- Dr Fabienne Plouvier, AT à l'USS
- Mme Cindy Rincé, VI, FSP Appui à l'État de Droit
- M. Étienne Saur, chef de projet à l'université royale d'Agriculture
- M. Michel Verrot, chef du projet Patrimoine angkorien
- M. Sylvain Vogel, Département des sciences du langage (URPP)

AT sous contrat AFD
- M. Sébastien Balmisse, AT / AFD, ministère des Ressources en eau et météorologie)
- M. Jean-Marie Brun, GRET (AFD / ministère du Commerce, Indications géographiques)
- M. Thierry Dalimier, directeur du cabinet Kosan (AFD / municipalités de Phnom Penh et Siem Reap)

Personnalités cambodgiennes
- M. Pech Sophath, sous-secrétaire d'État, Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale

- Mme Chaun Sum Kerya, responsable des relations publiques APSARA
- Mme Tep Vatho, responsable du département Développement urbain APSARA
- M. Tan Sambon, directeur général adjoint APSARA (département des ressources en eau)
- M. Hang Peou, directeur général adjoint APSARA (département soutien technique et projets intersectoriels)
- M. Loc Chây, conseiller auprès du ministre des Affaires étrangères et de la Coopération internationale
- M. Pit Chamnan, secrétaire d'État, ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports
- M. Tep Darong, président de l'Académie Royale des Professions Judiciaires
- M. Ly Kimsok, directeur de l'École Royale d'Administration
- M. Chhiv Yseang, directeur des études et des stages à l'ERA / cabinet du Premier ministre
- M. Oum Sophal, recteur, Université des Sciences de la Santé
- Mme Phoeurng Sackona, secrétaire d'État, présidente du CA de l'Institut de Technologie du Cambodge
- M. Yuok Ngoy, recteur, Université Royale de Droit et des Sciences Économiques
- M. Lav Chhiv Eav, recteur, Université Royale de Phnom Penh
- M. Mao Bunneang, directeur du département d'études francophones (URPP)
- M. Chan Somnoble, directeur du département des sciences du langage (URPP)
- Mme Kimha Seng, chef du bureau de la coopération française à l'Institut national de l'Éducation
- M. Rith Vuthy, secrétaire général adjoint du Conseil pour le Développement du Cambodge
- M. Penh Phanith, chargé de mission (CDC)

Bailleurs de fonds bilatéraux /multilatéraux

- M. Tom Barthel Hansen, directeur DANIDA, ambassade du Danemark au Cambodge
- Mme Marie-Françoise Chitour, conseillère pédagogique Agence Universitaire de la Francophonie
- M. Daniel Haas, conseiller de coopération à l'ambassade d'Allemagne au Cambodge
- M. Eiichiro Hayashi, chargé de mission pour la coordination des aides JICA
- Mme Michelle Labeeu, chargée d'affaire a.i. Délégation de la Commission européenne au Cambodge
- M. Norio Maruyama, ministre, ambassade du Japon au Cambodge
- Mme Marjolaine Nicod, conseillère en efficacité de l'aide, DFID (ambassade du Royaume-Uni)
- M. Christian Provoost, attaché Éducation Délégation de la Commission européenne au Cambodge
- M. Heinrich-Jürgen Schilling, directeur régional, GTZ
- Mme Misa Tamura, conseillère à l'ambassade du Japon au Cambodge

Personnalités françaises

- M. Florent Aydalot, adjoint au sous-directeur d'Asie du Sud-Est
- Mme Élodie Chabert, Sous-direction de la diversité linguistique et du français
- M. Patrice Chevalier, chargé de mission auprès du Directeur général de la DGM
- M. Alain Dahlem, AFD, Direction des Opérations
- M. Alain Demaison, chef du bureau du volontariat et des programmes transversaux, MAIONG
- M. Jean-Jacques Donard, ex chef du projet régional VALEASE
- M. Dominique Dordain, ancien COCAC au Cambodge, consultant
- Dr André Garron, médecin général (anciennement en poste à Sihanoukville)
- Mme Aurélie Holvoet, responsable du département expertise internationale FC
- M. Franck Humbert, ancien COCAC au Niger
- M. Joël Lascaux, directeur des ressources humaines et de l'expertise internationale, FCI
- Mme Carole Maisonneuve, chargée de mission à la Sous-direction d'Asie du Sud-Est
- Mlle Julie Maraval, ex-VP au SCAC de Phnom Pehn, chargée de l'appui aux ONG
- M. Philippe Mogentale, Sous-direction de la diversité linguistique et du français
- M. Thierry Robert, chargé de mission, Mission des Programmes.

Annexe 4 - Comité de pilotage

NEMO	**Jean**	**Président du Comité de pilotage**		**Président d'Egide**
GAUTIER en remplacement de Béatrice Duchemin-Sichère	Raphaèle	Chargée de mission	ATT/UNIV	Sous-direction de l'Enseignement Supérieur Pôle des Partenariats Pays émergents
DEMOLIN	Jérôme	Rédacteur	ATT/RECH	Sous-direction des Échanges Scientifiques et de la Recherche Pôle sciences humaines et sociales 3, avenue de Lowendale-75700 Paris
PEYRONNET	Cécile	Responsable du pôle des politiques artistiques	CFR/C	Sous-direction de la diversité culturelle et du patrimoine mondial
CHABERT	Élodie	Rédactrice	CFR/F	Sous-direction de la diversité linguistique et du français Pôle de la promotion du français *Programme « 10 000 profs »*
DOVERT **HENAULT**	Stéphane Liliane	Responsable et Chargée de mission du Pôle de l'écrit et des industries culturelles	CFR/C	Sous-direction de la diversité culturelle et du patrimoine mondial
BOUSQUIER	Émilie	Rédactrice	ECODEV/MGD	Mission de la Gouvernance démocratique Pôle consolidation de l'Etat de droit et libertés *Coopération en matière de justice en Europe, Asie, Amérique Latine*
DECLERCQ	Nicolas	Chargé de mission	ECODEV/MGD	
LAMARQUE	Jean-Pierre	Rédacteur	BPM/SDH	Sous-direction de la Santé et du Développement humain Pôle santé *Infrastructures de santé, carte sanitaire, handicap*
BATUT	Jacques	Chargé de mission	SPR/PRG	Mission des Programmes
MAISONNEUVE	Carole	Chargée de mission	AS	Direction Asie et Océanie 37 quai d'Orsay
GIRON **AYDALOT**	Marie-Pierre Florent	Chargée de mission Adjoint au sous-directeur	AS/SUD-EST - AS	Direction Asie et Océanie 37 quai d'Orsay
CAVELIER	Bernadette	Chargée de mission	SPR/PRG	Mission des Programmes Pôle évaluations
DECRAENE	Denis	Chargé de mission	SPR/PRG	Mission des Programmes Pôle évaluations
ROBERT	Thierry	Chargé de mission	SPR/PRG	Mission des Programmes
RENAULD-PORTIER	Marie-Claude	Chef de bureau	DGA/DRH/RH 3C	Bureau des assistants techniques et des coopérants militaires
HOLVOET et LASCAUX	Aurélie Joël	Chef du département « expertise internationale (dEI)	FCI - DREIRH -RH3C	Direction des ressources humaines et de l'expertise internationale, FCI 45 rue Linois - 75015 Paris
EVIN **ANDRE** en remplacement d'Alain DAHLEM	Jildaz Romain		AFD	DTO/Cellule Assistance technique et renforcement des capacités
VARHELYI en remplacement d'Ana Maria QUEVEDO	Nathalie		AFD	Coordination géographique Asie Cambodge

Annexe 5 - DCP – Articulation de la stratégie d'intervention française avec les priorités du pays partenaires (2006-2010)

Priorit˘s du pays partenaire (Plan Strat˘gique National de D˘veloppement , NSDP)			Strat˘gie d'intervention fran¨aise
Secteurs prioritaires (NSDP)	**Objectifs**	**indicateurs de suivi (objectifs en 2010)**	
1. Eradication de la pauvret˘ et de la faim et augmentation de la production Agricole	Assurer lÕautosuffisance alimentaire de la population Diversifier et moderniser les secteurs agricoles et augmenter la production et la productivit˘ et les surfaces irrigu˘es. Am˘liorer la gestion des terres consacr˘es l'agriculture.	Nombre de personnes sous-aliment˘es inf˘rieur 13% de la population. Atteindre un rendement de 2,4 tonnes / hectare de riz. Atteindre une surface irrigu˘e de 25% des surfaces cultiv˘es(riz). Titres de propri˜t˘ attribu˘s aux paysans 24% du total des terres.	**Agriculture et s˘curit˘ alimentaire**
2. Protection de l'Environnement	Prot˘ger les for˜ts et la biodiversit˘ v˘g˘tale	Couverture foresti¸re de 60% de la superficie totale; d˘pendance ˘nergetique au bois inf˘rieure 61%; acc¸s l'eau propre (85% de la population urbaine) et l'assainissement (67%).	**Protection de l'environnement et de la biodiversit˘**
3. Accroissement de l'acc¸s de la population l'˘ducation	Eradication de l'ill˘trisme des 15 ans et plus d'ici 2015 et acc¸s g˘n˘ralis˘ au niveau de l'˘ducation primaire D˘velopper la formation professionnelle, l'˘ducation technique et sup˘rieure afin de mieux correspondre aux attentes du march˘ du travail Am˘liorer le niveau des formations et les faire se rapprocher des standards internationaux	100% des enfants scolaris˘s en primaire; 75% en secondaire. Nombre d' institutions de formation professionnelle r˘pondant aux besoins en mai d'Ļuvre qualifi˘e. Nombre de techniciens form˘s. Cr˘ation d'un syst¸me national d'acc˘ditation des universit˘s et des dipl™mes.	**Structuration de la soci˜t˘ civile** **Enseignement et recherche au service du d˘veloppement**
4. Am˘lioration et extension de la qualit˘ des soins de sant˘	Acc¸s aux services de sant˘ de base pour tous Combattre le SIDA, la malaria et la tuberculose Promouvoir la sant˘ de la m¸re et de l'enfant	100% de la population les plus pauvres ont acc¸s aux soins de sant˘ primaire. R˘duire: le taux de pr˘valence du SIDA (15-49 ans) 1,9%; mortalit˘ par la malaria 0,2% et les cas positifs la tuberculose 214/100 000. R˘duction du taux de mortalit˘ maternelle 243/100 000 (< 140/100 000 en 2015) et du taux de mortalit˘ infantile 60/1000 naissances (50/1000 en 2015)	**Sant˘ et lutte contre le Sida**
5. D˘veloppement des infrastructures	D˘senclavement du milieu rural Maintenance du r˘seau routier R˘habiliter le syst¸me de transport ferroviaire et fluvial Augmenter les capacit˘s de l'aviation civile Gestion des ressources en eau et de l'irrigation. Assurer la qualit˘ de l'eau pour la pr˘servation de la faune aquatique et la production aquacole.	R˘habilitation du r˘seau routier rural pratiquable (terre battue) 25 000KM sur un total de 28 000KM. Etendre le r˘seau routier jusqu' 4100 KM R˘habiliter les lignes ferroviaires entre Phnom Penh et Sihanoukville , et avec la Thailande, ainsi que les voie fluviales sur le M˘kong et le Tonl˘ Sap. R˘nover et mettre en conformit˘ les a˘roports de Sihanoukville et de Siem Reap. R˘habiliter les syst¸mes de drainage, stockage et d'irrigation particuli¸rement en zones pauvres.	**Diversit˘ culturelle et Francophonie** **D˘veloppement des infrastructures urbaines**
6- Bonne Gouvernance	Acc˘l˘rer les r˘formes administratives et judiciaires: - combattre la corruption, r˘formes l˘gales et judiciaires, r˘forme de la fonction publique et d˘centralisation, r˘forme des forces arm˘es.	Corruption non significative. Syst¸me efficace d'education et d'information du publ sur les lois et le droit. Codes et statuts juridiques cr˘˘s et cours sp˘cialis˘es n˘cessaires ouvertes. Service public performant et adapt˘ aux besoins du pays.	**Etat de droit et bonne gouvernance**
7- D˘veloppement des capacit˘s du syst¸me productif et de l'emploi	Soutenir le d˘veloppement du secteur productif Cambodgien, encourager le commerce et le tourisme, aider la cr˘ation de PME e garantir leur p˘rennit˘. Assurer la qualification des employ˘s et combattre le travail des enfants.	Croissance annuelle moyenne des produits manufactur˘s de 7%. Le travail des enfants de 5-17ans r˘duit moins de 10,6%. Nombre de touristes par an >3Millions.	**Appui au secteur productif, Fonds d'˘tudes et de renforcement des capacit˘s**

Annexe 6 - DCP – Articulation des interventions de la France avec celles des autres bailleurs de fonds (2006-2010)

Source: Matrice des bailleurs de fonds, CDC (données 2006)

Secteurs prioritaires	Banque mondiale	Système des Nations-unies	BAD	Union Européenne	Allemagne	Etats Unis d'Amérique	Australie	Corée du Sud	Canada	Japon	Belgique	Dannemark	Suède	Royaume Uni	France (montants indicatifs programmés dans le DCP)
1. Agriculture/Développement rural/Environnement															
Agriculture	X	X	XX	X			XX		X	XX					xx
Développement rural		X	XX	XX			XX		X						
Environnement / ressources nat.	XXX	XX	XXX	X	X		X		XX			XX	X	XX	x
2. Développement de l'éducation / Humanitaire															
Education	XXX	X	XXX	XX	XX	XX	XX	XX	X	XX	XX		XXX		xx
Communauté et services sociaux		XXX	XX	XX	X		XX		X	X	XX			X	x
3. Amélioration et extension de la qualité des soins de santé															
Santé- HIV-SIDA	XX	XX	XX	XX	XX	XX		X	X	XX	XX			XX	xx
4. Développement des infrastructures															
Transport	xxx		xxx		x					xxx					x
Energie			xx	x											x
Développement urbain	xx		xxx		x					xx					x
Eau et assainissement	xx		xxx												xx
5. Autres															
Bonne gouvernance	X	XXX	XX	XX	XX	XXX	X		X	XX			XXX	XX	x
Diversité Culturelle		X								X					xx
Macroéconomie et développement des capacités du système productif	XX		XX	X	XX					X					x
Total décaissements prévus 2007-2010	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx	xxx	xxxx	xxx	xx	xx	xxxx	xx	x	xx	xxx	xxx

xxxx **> 100 M€** xxx **50-100 M€** xx **10-50 M€** x **< 10 M€**

Annexe 7 - France Coopération Internationale

Chargé de promouvoir l'expertise technique française à l'international, FCI agit en concertation avec les opérateurs publics et privés nationaux et en relation avec ses homologues européens du groupement EUNIDA.

Créé en avril 2002 à l'initiative du ministère des Affaires étrangères (MAE) et du ministère de la Fonction publique, le groupement d'intérêt public (GIP) France Coopération Internationale a démarré son activité le 2 décembre 2002.

Mission

FCI a pour mission principale de coordonner et de promouvoir l'expertise technique française à l'international. Instance légère - une quarantaine d'agents (fonctionnaires mis à disposition, fonctionnaires détachés, salariés privés) - FCI intervient en animateur ou ensemblier de l'offre française, publique et privée. Sa double tutelle (Affaires étrangères et Fonction publique) lui offre l'avantage stratégique de pouvoir s'appuyer sur le réseau diplomatique et de coopération, et de bénéficier de la dynamique du réseau des responsables de la gestion des ressources humaines du secteur public, pour :

- mobiliser l'expertise publique française pour des missions de court, moyen ou long terme,
- apporter son soutien aux opérateurs nationaux, publics et privés, entre lesquels elle favorise des partenariats et des synergies pour promouvoir la présence de l'expertise française sur les marchés internationaux,
- intervenir comme opérateur en réponse à des commandes directes françaises (Affaires étrangères et autres administrations) ou à des appels d'offres internationaux (Commission européenne, Banque Mondiale, autres bailleurs multilatéraux).

Instances de pilotage et de concertation

- deux organes d'orientation et de décision : l'assemblée générale et le conseil d'administration, présidés par le Directeur général de la coopération internationale et du développement (DGCID) du Ministère des Affaires étrangères ;
- un organe de gestion : la direction générale et ses directions opérationnelles ;
- trois organes de concertation : le Haut comité d'orientation interministériel et deux comités de liaison (l'un avec les opérateurs publics, l'autre avec les opérateurs privés) ;
- deux organes de contrôle : le Commissaire du Gouvernement et le Contrôleur d'État.

Source : www.fci.gouv.fr

Annexe 8 – Note méthodologique sur l'assistance technique[111] : définitions, missions et questions

On trouvera dans cette annexe une analyse globale de l'assistance technique.

Cette étude retrace les évolutions de la doctrine, de ses pratiques et de ses modalités, de la substitution à l'aide-projet et au renforcement des capacités, pierre angulaire de l'efficacité des actions engagées et de l'appropriation par le partenaire. Ce détour par l'histoire est nécessaire pour parvenir à cerner le concept même d'assistant technique, par-delà les variations enregistrées au cours de la période de référence : le seul dénombrement des assistants techniques au Cambodge passe par une définition univoque de l'objet.

Le concept d'aide publique au développement est contemporain de la décolonisation. Les termes de *coopération / coopérant* et *assistance /assistant technique* sont venus alimenter le discours des années 60 qui, oubliant le messianisme colonial, ambitionnait d'aider les pays du Sud, au premier rang desquels ses anciennes colonies, à se développer tout en les protégeant : il revenait à nos coopérants de pallier la pénurie de compétences qui handicapait l'essor de ces jeunes nations fraîchement indépendantes mais encore largement sous-développées. Mais ce choix n'était pas non plus totalement dénué d'arrière-pensées politiques, voire stratégiques. Et les assistants techniques placés auprès des plus hautes autorités de l'État allaient se révéler rapidement de formidables outils d'influence[112]. Á son apogée, au tout début des années 1980, l'assistance technique française était forte de quelque 23 000 hommes[113] : elle représentait alors plus du tiers du budget du ministère de la Coopération.

Mais, pour massive qu'elle ait été, cette aide n'a pas suffi à faire émerger les pays bénéficiaires, ni même à toujours assurer leur stabilité intérieure. Elle a néanmoins permis à la France de maintenir son domaine francophone, même si les liens se sont distendus au fil des ans et… des investissements d'autres pays. Elle peine en revanche à se redéployer et à s'imposer dans les nouveaux pays émergents. L'histoire n'a pas toujours démenti ce jugement lapidaire que portaient naguère Jacques Adda et Marie-Claude Smouts : *Le système d'aide et de coopération est l'outil grâce auquel la France a pu transformer un espace de souveraineté en zone d'influence*[114]*.* Il ne faudrait pas s'en indigner car c'est sans doute cet argument de l'audience internationale qui a permis, plus que les vertueux appels à la solidarité, de maintenir, *volens nolens*, le cap de l'aide aux pays du Sud.

De la substitution au renforcement des capacités

Le *modèle* français est le produit d'une histoire longue, et bien connue[115]. Peut-être parce qu'elle était inconsciemment enfermée dans une habitude de présence massive sur le terrain et qu'il y avait des héritages de situations à assumer, la France a pendant longtemps considéré les hommes comme le vecteur principal de

[111] Note du cabinet DME réalisée dans le cadre de l'évaluation.

[112] Dans un article publié dans *Le Monde* du 21 mai 1959, Henri Laugier saluait avec emphase « *le plus grand effort de coopération internationale jamais entrepris dans l'histoire du globe* », tout en soulignant le danger : « *Conçue initialement comme une entreprise de solidarité universelle désintéressée, l'assistance technique aux pays sous-développés risque de devenir un instrument d'impérialisme au service d'un pays ou d'un groupe de pays.* »

[113] Guy Penne, Paulette Brisepierre et André Dulait : *La Réforme de la coopération.* Rapport d'information n°46, Sénat, 30 octobre 2001.

[114] *La France face au Sud*, éd. Karthala, 1989, p. 27.

[115] Cf. notamment René Forceville, Pierre Pougnaud, Olivier Sudrie (*et al.*), *L'Assistance technique française (1960-2000).* Rapport rédigé à la demande du ministère de la Coopération sous la direction de Jean Nemo. La Documentation française, Paris, septembre 1994.

sa coopération, à la plus grande satisfaction des pays partenaires qui souhaitaient naturellement bénéficier des compétences dont ils manquaient alors cruellement. Les domaines d'intervention des « coopérants » sont en effet très vastes et la palette des métiers exercés concerne des spécialités très techniques (agronomie, santé, économie, urbanisme…) aussi bien que l'enseignement (et pas simplement du français), des fonctions régaliennes (magistrature, police, forces armées….), ou encore des missions de conseil, voire de responsabilité, auprès des plus hautes instances de l'État.

Dans cette logique de pure substitution, l'assistant technique - ou, comme on disait plus volontiers dans les années 60, le « coopérant »[116] - est mis à la disposition d'un gouvernement ou d'une institution étrangère pour pallier les insuffisances quantitatives ou qualitatives de cadres nationaux. Le système aurait dû normalement trouver son terme dans la formation – dans le pays et/ou en France - des homologues appelés à remplacer l'AT au terme d'une mission temporaire. On sait que dans la pratique, cette forme de coopération a eu tendance à se prolonger outre mesure, parce qu'il était souvent beaucoup plus commode de recruter un AT que de former les cadres nationaux. On mesure l'effet pervers qui a été souvent souligné : loin de favoriser le transfert des capacités, l'AT l'a probablement freiné !

Après une période de forte expansion liée à l'augmentation régulière des besoins, l'insuffisance des résultats et les nécessités budgétaires ont conduit à opérer une déflation vigoureuse des effectifs et à donner la priorité à la formation dans une perspective de relève rapide. La crise, qui frappe aussi bien nos finances publiques que celles de nos partenaires dans les années 1980[117], nous conduit à engager une réflexion sur le coût de l'assistance technique au regard de son efficacité. Ces analyses sont bien connues : placés en situation de substitution, les coopérants ont obtenu la plupart du temps des résultats satisfaisants (compte tenu du contexte local). En revanche, leur retrait s'est presque toujours accompagné d'une dégradation de la situation. L'efficacité de l'assistance technique reposait ainsi sur sa pérennité, ce qui était financièrement insoutenable pour nous et non souhaitable pour nos partenaires.

La réforme de l'assistance technique engagée à partir du milieu des années 1980 allait donc mettre un terme, relativement brutal, à ce modèle historique que d'aucuns qualifiaient alors de « post-colonial ». Mais le regard de l'histoire longue révèle toutefois que le terme de « réforme » (pourtant largement utilisé à l'époque pour qualifier les nouvelles pratiques en matière d'AT) est probablement un peu usurpé et que celui de « reformatage » eut été préférable. Si la transformation de l'assistance technique a bien fait l'objet d'une réflexion approfondie en amont, celle-ci a été plus de nature opérationnelle que stratégique. La coopération française ne s'est pas dotée alors d'une véritable doctrine concernant cet

[116] Le mot *coopérant* marque l'idée d'un travail en commun en vue d'un objectif politique partagé (le développement du pays bénéficiaire). L'adjectif qui le qualifie restreint cette ambition à un domaine particulier : *coopérant technique, coopérant culturel*. Le terme d'*assistant* se veut plus modeste : c'est celui qui se met au service d'une institution nationale. La modestie du terme est cependant compensée par l'adjectif *technique* qui lui confère une autorité générale et souvent la protection d'un statut. Dans la réalité cela recouvre des missions et des niveaux d'intervention très différents. Aux extrémités du champ, et de manière polémique, on a rapproché le coopérant tantôt du mercenaire, tantôt du travailleur immigré …

[117] Contrairement à une idée répandue, cette AT n'a jamais été gratuite pour les États bénéficiaires : leur contribution à son coût pouvait varier, pour les pays les plus pauvres à l'équivalent du salaire d'un fonctionnaire local de même niveau, pour les pays les plus riches, à un pourcentage du coût réel de l'expatrié. La déflation rapide dans les pays du « champ » s'explique par leur incapacité progressive à faire face à leurs obligations : ce qui a entraîné une réduction progressive correspondant au « manque à gagner », réduction modérée pour les pays qui ne devaient à la France que l'équivalent du coût d'un fonctionnaire local, rapide et importante pour ceux qui, telle la Côte d'Ivoire, étaient censés couvrir une part significative du coût de l'AT.

instrument (en avait-elle d'ailleurs pour les autres ?), mais plutôt d'un nouveau mode d'emploi : fin de la substitution, durée limitée des contrats d'expatriation, montée en puissance de l'aide-projet (FAC, puis FSP) à laquelle on associait des ressources humaines en nombre volontairement plus limité, pour en garantir la bonne gestion et s'assurer de quelques chances de succès.

Dans cette nouvelle logique de coopération par projet, l'AT est mis au service d'un objectif défini conjointement par les deux parties et qui se décline en programmes, projets, opérations avec des moyens clairement identifiés, un calendrier et des procédures d'évaluation. La méthodologie, plus rigoureuse, permet de mesurer les résultats, mais pas toujours d'apprécier la réalité du transfert de capacités dont elle est une composante implicite, sauf lorsque la formation est l'objectif central du projet.

Lorsqu'il est placé en position de conseil auprès d'une institution, comme c'est souvent le cas aujourd'hui, l'AT participe de ces deux logiques : au service d'un projet, il est de fait en situation de substitution, par exemple quand il est placé auprès d'un ministre pour définir une politique sectorielle, rédiger des textes juridiques, coordonner les aides multilatérales… ou simplement garantir la fonctionnalité d'un système défaillant et permettre à notre coopération d'être opérationnelle. Les tâches qui lui sont confiées relèvent en principe d'une qualification supérieure. Cette forme de coopération est moins coûteuse car elle ne nécessite pas un grand nombre d'intervenants, même si l'affectation d'un AT résidentiel doit généralement être complétée par des missions ponctuelles de plusieurs experts. Il ne semble d'ailleurs pas que l'on se soit interrogé sur la taille critique du dispositif : les contraintes budgétaires incitent plus au saupoudrage des postes qu'à une forte concentration sur des projets bien choisis, mais à vouloir être présent partout, on court le risque de n'être efficace nulle part. Cette vérité est bien connue, mais on en tire rarement les leçons.

La réforme actuelle prend justement en considération les réflexions internationales sur les objectifs et moyens de l'aide à l'occasion des forums de Rome (2003), de Paris (2005) et, plus récemment, d'Accra (2008). L'ensemble des instruments de la coopération doit désormais être soumis à l'impératif d'efficacité dont le renforcement des capacités constitue la pierre angulaire. L'assistance technique, qui faisait l'objet de nombreuses critiques, notamment sous sa forme de mise à disposition à long terme de personnel expatrié, au point d'occulter les « îlots de succès »[118], n'échappe pas à cette contrainte.

Un instrument à géométrie variable

La définition internationale la plus couramment utilisée pour l'assistance technique est probablement celle du CAD/OCDE[119]. Selon cette organisation, l'assistance technique concerne les « *services de consultants, conseillers et autres experts qui exercent leurs activités dans un pays en développement pour des durées de plusieurs mois, voire de plusieurs années* ». Cette définition reste très large. Il est possible de la compléter, dans le cas français, en précisant le statut des personnels, leur modalité de financement ou encore les missions qui leur sont confiées[120]. Cette définition, plus extensive que celle de l'OCDE, apparaît d'autant plus nécessaire que

[118] Terms of Reference for Provision of Technical Assistance Personnel: *What can we learn from promising experiences* ? A Joint Evaluation Study for AusAid, BMZ and DANIDA executed by ECDPM, juil. 2006.

[119] Cette section s'appuie en partie sur le document de l'AFD « État des lieux de l'assistance technique résidente financée par l'AFD », *Ex Post*, novembre 2007.

[120] La Commission européenne insiste davantage sur les finalités des AT qu'elle définit comme les "spécialistes, consultants, formateurs, conseillers, etc., contractés pour le transfert du savoir-faire et des compétences et le développement et le renforcement des institutions locales" (*Rapport spécial n° 6/2007 de la Cour des comptes européenne relatif à l'efficacité de l'assistance technique dans le cadre du renforcement des capacités*).

les modalités de mise en œuvre de cet instrument ont fortement évolué historiquement, et notamment à l'occasion de la réforme de 2005.

Avant 2005 : une grande diversité des situations

L'assistance technique a longtemps concerné un ensemble de personnels aux statuts très divers. Le terme d'*assistance technique* ne correspond pas à une pratique clairement délimitée et recouvre une réalité contractuelle plus que professionnelle[121]. Ne faisant pas l'objet d'une définition très précise[122], cette appellation générique désignait tout autant :

- les personnels de coopération directement recrutés et gérés par les ministères de la Coopération et des Affaires étrangères ;
- les personnels de coopération recrutés et gérés par d'autres ministères français ou par des structures créées à cet effet ;
- les personnels des établissements publics de recherche français dont la finalité est de mener des recherches en coopération pour le développement ;
- les personnels de sociétés, de bureaux d'études, de sociétés d'intervention et d'associations contribuant, à un titre ou à un autre, à la coopération gérée par les ministères français ;
- les personnels de sociétés, de bureaux d'études, de sociétés d'intervention et d'associations directement recrutés et gérés par les maîtres d'ouvrages sur financement de l'AFD ;
- l'expertise mobilisée par les ministères concernés, notamment au profit d'États étrangers et d'organisations internationales ;
- les diverses formes de volontariat encouragées et financées en tout ou partie par l'État.

Au-delà de cette diversité formelle, il était possible de regrouper les personnels dans deux grandes catégories :

1. *L'assistance technique relevant du ministère des Affaires étrangères* et faisant l'objet d'un contrat de travail directement passé avec les assistants techniques résidents (ATR). L'AT est mis à disposition d'un bénéficiaire national ou d'une organisation multilatérale, au travers d'une lettre de mission : il agit sous double pilotage MAE/bénéficiaire ou MAE/organisation multilatérale. On en attend une circulation à double sens en termes d'influence, de compétence et d'information. Cette assistance technique intervient pour des missions d'appui institutionnel et/ou dans la mise en œuvre de projets. De manière plus marginale, le MAE peut également avoir recours à une expertise sur marché ou sur contrat. Dans ce cas, le MAE passe directement un contrat avec une structure employeur et non avec un individu.

2. *L'assistance technique essentiellement privée financée par l'AFD.* Les procédures accordent aux bénéficiaires de ses financements le statut de maîtres d'ouvrage des actions financées, l'AFD assurant un contrôle de bonne exécution aux différentes étapes de la mise en œuvre des opérations. Les missions d'assistance technique s'exercent donc systématiquement pour le compte de ces maîtres d'ouvrage qui sont responsables de la préparation des termes de référence des missions de l'assistance technique, du choix du prestataire et de la contractualisation de ces prestations. Bénéficiaires primaires ou

[121] Encadrée par la loi du 13 juillet 1972 et l'arrêté MAE A0120347A du 18 février 2002.
[122] Comme le souligne le rapport Nemo, « *les textes législatifs ou réglementaires n'ont jamais précisé le contenu des tâches de coopération internationale.* » (*Les Appuis en personnel dans les actions de coopération*, mars 2000).

secondaires des financements de l'AFD, les maîtres d'ouvrage peuvent être des États et leurs administrations, des collectivités locales et, plus rarement, des ONG ou des associations. Dans tous les cas, le financement d'un ou plusieurs ATR par l'AFD doit se comprendre comme le financement d'une structure employeur de l'ATR et non comme le financement d'un individu. Cette structure était la plupart du temps un bureau d'étude (mais également parfois une ONG, un organisme de recherche, une collectivité locale…). Dans certains cas, le bureau d'étude peut être réduit à une personne. En tout état de cause, c'est cette structure qui contracte avec le maître d'ouvrage et non avec l'AFD. Cette assistance technique sur contrat d'opérations – ATO – intervient principalement, soit sur des missions d'expertise, soit sur des missions de conduite de projets/programmes.

Après 2005 : une nouvelle répartition des rôles entre le MAEE et l'AFD

La modernisation du dispositif français de coopération décidée en 2005 s'est accompagnée d'une réforme de l'assistance technique. Les travaux du CICID de mai 2005 précisent le rôle respectif du MAEE et de l'AFD dans la mobilisation et le financement de l'AT.

1. **Rôle du MAEE**

Le MAEE gère plus particulièrement l'AT dans les secteurs de la gouvernance, de la coopération culturelle, de la francophonie, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la coopération non gouvernementale. D'autre part, le MAEE reste chargé des assistants techniques placés en position de conseil auprès des ministres des autorités partenaires (quel que soit leur secteur d'intervention).

Il finance aujourd'hui quatre types d'assistance technique :

i) L'assistance technique directe

Le MAEE finance directement de l'AT sur titre IV. L'AT directe est mise en place pour aider les pays bénéficiaires à élaborer et à mettre en œuvre leurs politiques publiques et à renforcer ainsi leurs capacités.

ii) L'assistance technique CRSP[123]

Le MAEE finance pour des missions similaires à l'AT directe du personnel directement recruté sur place. La particularité de cette AT est plus contractuelle qu'opérationnelle : les CRSP ne bénéficient pas de l'ensemble des prestations liées à l'expatriation. En dehors de la différence de coûts, il ne semble pas qu'il y ait une spécificité du recrutement des CRSP par rapport à l'assistance technique directe qu'ils sont souvent amenés à remplacer dans les mêmes fonctions.

iii) L'assistance technique déléguée

Le MAEE passe également par l'intermédiaire d'opérateurs (FCI, ADETEF)

[123] L'article 9 de l'arrêté du 18 février 2002 modifié par l'arrêté du 25 novembre 2003 fixe le cadre des CRSP : L'agent fonctionnaire ou non fonctionnaire recruté sur place est celui qui réside depuis au moins trois mois dans le pays d'affectation au moment du recrutement. Est également considéré comme recruté sur place l'agent qui, pour suivre son conjoint ou son partenaire auquel il est lié par un pacte civil de solidarité, élit domicile dans le pays de résidence du conjoint ou du partenaire.

pour déléguer certains projets de coopération. La mise à disposition de personnel est fréquemment prévue dans le cadre de ces projets. Le pays partenaire, l'opérateur et le MAEE assurent dans ce cas conjointement le pilotage du projet.

iv) L'assistance technique indirecte

Le MAEE finance également des AT selon d'autres formes innovantes. Leur particularité est que le financement s'effectue au travers d'un contrat avec un tiers et non plus directement dans le cadre d'un contrat bilatéral avec le bénéficiaire. Il peut s'agir d'assistance technique financée par un fonds commun multi-bailleurs ou d'assistance technique financée dans le cadre de partenariats institutionnels avec des organisations ou des réseaux Nord/Sud spécialisés.

2. Rôle de l'AFD

Le CICID a confirmé, toujours en mai 2005, la possibilité pour l'AFD de financer de l'assistance technique résidente dans ses secteurs de compétence : agriculture et développement rural, santé, éducation primaire et secondaire, formation professionnelle, environnement, secteur privé, infrastructures et développement urbain.

L'AFD finance ainsi trois types d'assistance technique :

i) L'assistance technique sur contrat d'opération (ATO)

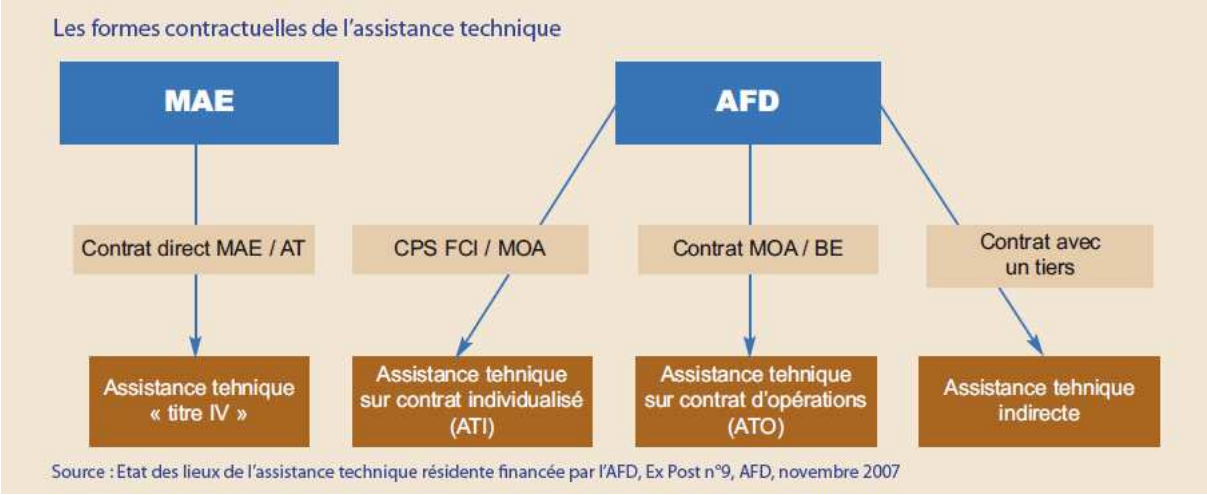
L'ATO comprend les experts résidents employés la plupart du temps par un bureau d'étude qui intervient dans le cadre d'un contrat négocié avec le maître d'ouvrage ou le maître d'ouvrage délégué sur la base de missions précises et de modalités de gestion déterminées en conséquence. L'AT dispose la plupart du temps de l'autonomie de moyens et de décision lui permettant de remplir les objectifs fixés dans le cadre contractuel. Le pilotage et son suivi sont du ressort du bénéficiaire local. L'AFD formule un avis au moment du recrutement, puis vérifie la bonne exécution du contrat lors de sa mise en œuvre.

ii) L'assistance technique sur contrat individualisé (ATI)

Les ATI sont des experts résidents faisant l'objet d'un contrat de prestation spécifique portant uniquement sur leur contribution individuelle. Ces experts présentent les caractéristiques suivantes :

- leur contribution technique est contractuellement individualisée à l'intérieur d'un projet ou d'un programme,
- leur employeur, le plus souvent non représenté sur place, ne fait pas « écran » entre le représentant local de la maîtrise d'ouvrage et l'assistant technique,
- l'assistant technique n'a pas (ou peu) de rôle direct de gestion et de mise en œuvre de moyens. Cette assistance technique se distingue clairement de l'assistance technique directement employée par un bailleur par le fait que son identification, sa sélection, son pilotage et son suivi sont assurés par le bénéficiaire. FCI emploie environ 80% des ATI. (voir annexe FCI)

iii) L'AFD participe également avec le MAEE au financement de l'assistance technique indirecte.



Ce schéma correspond à des distinctions administratives et comptables, mais dans la pratique, et aux yeux de nos partenaires, il s'agit toujours du même concept, quel que soit le pourvoyeur d'AT (FCI, bureau d'étude ou tiers). Dans la logique de l'AFD, l'AT est indissociable des autres outils de coopération : elle constitue un couplage obligatoire avec les financements projets. En revanche, les AT sur FERC hors projet relèvent d'une finalité et de modalités différentes.

Une définition générale de l'assistance technique

Il convient maintenant de compléter cette typologie institutionnelle par une définition opérationnelle de l'AT. Celle de l'AFD est construite autour de trois critères :

- la résidence et la durée de séjour : l'AT réside dans le pays d'accueil en continu pendant une durée de plus de six mois[124] ;
- le niveau de compétence : l'AT est détenteur d'une compétence technique de haut niveau (par opposition aux personnels de gestion travaillant sur les projets ou aux volontaires non assimilables à des experts du fait de leur faible expérience professionnelle) ;
- la nature de sa mission : l'AT est impliqué dans des activités de renforcement des capacités et/ou de mise en œuvre de volets de politiques publiques (par opposition aux experts résidentiels d'entreprise employés à la délivrance de biens ou de services).

En conséquence, les personnels suivants, même s'ils sont parfois très intégrés dans des projets de coopération, ne seront pas considérés comme relevant de l'assistance technique :

- les experts envoyés en mission de courte durée (moins de six mois) ;
- les agents qui relèvent de la mission militaire de coopération et sont détachés pour l'instruction et la formation des armées nationales ;
- les volontaires travaillant auprès d'organisations non gouvernementales ;
- les experts sur marchés, c'est-à-dire des agents recrutés par des sociétés d'études, des organismes parapublics, des instituts de recherche au moyen de crédits publics ;
- les personnels des services français à l'étranger : ambassades, SCAC, centres culturels, établissements d'enseignement français.

Bien que la mission théoriquement dévolue à l'assistance soit le renforcement des capacités du pays partenaire, la pratique montre que les AT remplissent un nombre

[124] Tout le monde semble s'accorder sur cette durée minimale. L'arrêté du 18 février 2002 dit explicitement qu'il s'agit d'un *contrat à durée déterminée qui peut être renouvelé par reconduction expresse* et dont la durée « *est comprise entre six et trente-six mois* ».

de fonctions variées, et parfois même relativement contradictoires.

Les missions dévolues à l'AT peuvent être classées en six catégories[125] :

1. substitution / mise en œuvre : remplacement de personnel local afin de soutenir une organisation dans la poursuite de son travail ;
2. conseil : fourniture d'expertise sur un sujet spécifique ;
3. renforcement des capacités : accompagnement d'individus, organisations ou systèmes pour développer et améliorer leurs performances ;
4. rôle d'accompagnement / soutien au changement : médiation, facilitation, négociation, protection contre les pressions extérieures, etc.;
5. contrôle financier / gestion de projet : contrôle des ressources provenant de la coopération afin qu'elles soient utilisées de façon efficace et transparente ;
6. influence : orientation des politiques selon les objectifs de développement ou les intérêts économiques ou géopolitiques du bailleur.

Ces catégories peuvent être regroupées en trois fonctions essentielles : mise en œuvre opérationnelle (1, 2, 4, 5), renforcement de capacités (2, 3, 4) et influence (6).

Un instrument en recul

L'évolution sur longue période de l'assistance technique française fait état d'un net recul de l'instrument au sein de notre politique d'aide publique au développement. Faute de doctrine stratégique la concernant, l'assistance technique française a été plongée dans une longue période de récession.

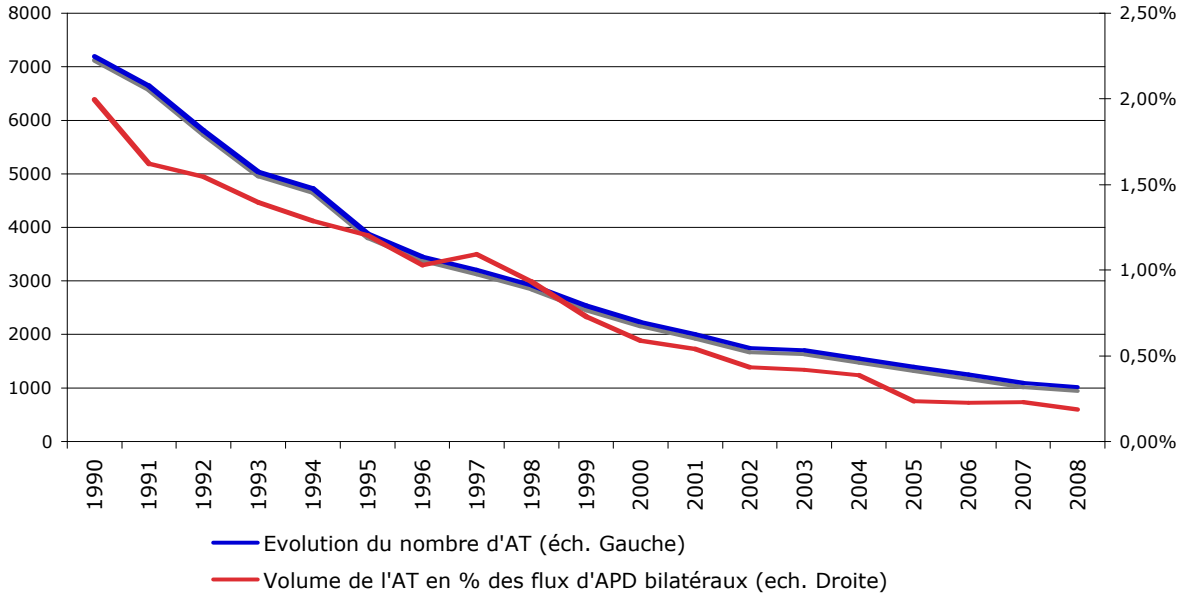
L'instrument, qui peine à démontrer sa légitimité à l'occasion des évolutions institutionnelles de la coopération de la fin des années 1990, est alors victime d'une crise des ciseaux caractérisée, d'une part, par un renforcement de la contrainte budgétaire globale pesant sur le ministère de la Coopération puis sur celui des Affaires étrangères et, d'autre part, par une montée en puissance d'autres instruments fortement consommateurs de crédits (annulations de dettes, contributions financières à diverses initiatives multilatérales…).

En dépit d'innombrables rapports et recommandations d'experts (qui s'accordent la plupart du temps à reconnaître l'importance de l'instrument et s'émeuvent de sa disparition programmée), la déflation des effectifs ira bien au-delà des personnels placés de manière évidente en substitution. Les données recueillies montrent que le nombre d'assistants techniques a été divisé par 7 depuis le début des années 1990. Les effectifs sont passés de 7 189 AT en 1990 à 1 020 AT en 2008. En incluant les VSN et les VI, on est passé de 9073 à 1339, soit une réduction d'environ 400 agents par an !

Les volumes d'aide dévolus à l'instrument témoignent d'une réduction plus grande encore. En 1990, l'AT représentait 2% des flux d'APD bilatérale française contre 0,19% en 2008. En moins de vingt ans, la part destinée à l'AT dans le budget de la coopération a été divisée par 10 (grâce à la substitution de jeunes volontaires de toute nature et de CRSP aux experts expatriés plus expérimentés). Aujourd'hui, le coût de l'assistance technique ne représente guère plus que 0,2% du montant total de l'APD bilatérale française. Autant dire, rien : l'instrument ne fait plus enjeu.

[125] « Assistance technique et renforcement des capacités », *Ex post* n°10, AFD, décembre 2007.

Evolution de l'assistance technique française



Source : DGM, OCDE, Eurostat / Calculs DME

NB. Les effectifs ne concernent que le ministère de la Coopération entre 1990 et 1999.

En raison de la diversité des relations contractuelles et du nombre d'opérateurs, la comptabilisation de l'AT reste toutefois un exercice incertain. Les chiffres sont souvent sous-évalués. Les experts résidents sous-contractants de bureaux d'études ou de centres de recherche ayant une mission d'assistance technique sont notamment très difficiles à comptabiliser, de même que les AT indirects, étant donné que ce type d'expertise est souvent fongible dans des fonds multi-bailleurs, donc non imputable à un seul donateur.

Bien qu'il soit quasiment impossible de quantifier avec exactitude le nombre exact d'experts financés par la France, une appréciation peut tout de même être tentée.

Le MAEE compte à l'heure actuelle, tous statuts confondus, 1 321 AT[126] dans le monde, soit :
- 831 AT,
- 145 CRSP[127],
- 345 VI ayant une mission d'AT.

L'AFD comptabilisait pour sa part, en 2007, 151 AT opérant sur ses financements :
- 101 ATI,
- 46 ATO,
- 4 assistants techniques indirects[128].

NB. La forte déflation enregistrée sur la période 2005-2008 (- 577 postes) doit être mise en regard du transfert de 320 postes d'assistants techniques à l'AFD sur cette même période. Les transferts se traduisent par des fermetures de postes au MAEE

[126] En nombre de postes ouverts.
[127] Le distinguo entre AT et CRSP est uniquement d'ordre financier : les CRSP voient leur indemnité de résidence réduite de 15 %. Il arrive qu'un même poste puisse changer de statut.
[128] Les auteurs de l'étude AFD rappellent que ces chiffres sont très largement en-dessous de la réalité du terrain. Les missions conduites lors de l'étude ont permis d'identifier un certain nombre d'assistants techniques présents sur le terrain qui n'étaient pas recensés depuis Paris. Cette différence provient essentiellement de l'assistance technique sur contrat d'opérations et de la quasi absence de comptabilisation de l'assistance technique nationale.

et la création de postes d'experts techniques portés par FCI, des bureaux d'études ou des ONG pour la mise en œuvre de projets désormais financés par l'AFD.
Faute d'un système d'information capable d'enregistrer de manière précise et cohérente les personnels travaillant effectivement sur financements français à des tâches d'assistance technique, les difficultés actuelles à évaluer quantitativement les évolutions de l'AT ne peuvent aller qu'en s'amplifiant avec la diversification et la flexibilisation des modalités d'intervention.
Les écarts de chiffrage entre les différentes sources peuvent provenir des décalages entre postes ouverts en programmation et postes effectivement pourvus et dans ce cas, de la date de saisie de l'information (départs en cours d'année).

Un instrument critiqué

Les critiques, parfois virulentes, adressées à l'encontre de l'assistance technique sont bien connues : elles visent principalement son efficacité, son coût et son impact. Instrument privilégié de la coopération française, l'AT ne semble plus adaptée à la nouvelle doctrine de coopération internationale centrée désormais sur l'appropriation et le renforcement des capacités (RC) du partenaire.

Un instrument peu efficace dans le renforcement des capacités

Après cinquante années de mise à disposition d'AT, force est de constater que les capacités de la majorité des pays bénéficiaires ne se sont pas réellement améliorées. Bien que l'AT semble performante aux postes opérationnels[129], elle n'a pas réussi à renforcer sur le long terme les performances des pays bénéficiaires. Souvent pour des raisons d'efficacité, l'expertise étrangère continue de se substituer aux cadres nationaux dans l'exécution des missions ; au mieux, l'assistance technique améliore les capacités individuelles, mais ne renforce guère celles des organisations et des institutions.

De nombreuses raisons peuvent être évoquées pour expliquer ce constat d'échec. Les assistants techniques sont souvent recrutés sur des compétences techniques mais ne sont pas toujours préparés à ce travail de RC. Leurs contrats ne comportent d'ailleurs généralement pas d'information ni d'indicateur concernant cet aspect de leur mission.

S'inscrivant dans bien des cas dans une logique de substitution, l'assistance technique s'est parfois traduite par des effets négatifs sur les institutions nationales (structures de gestion parallèles, sous-utilisation de ressources humaines locales, etc.). Pour fondée qu'ait été cette critique, les problèmes de substitution n'existent plus, à l'heure actuelle, que de façon marginale, et dans bien des cas d'ailleurs, c'est le pays partenaire qui souhaite maintenir les AT dans ses rangs - ce qui tend à montrer qu'ils reconnaissent la qualité de l'expertise mise à sa disposition.

Il est enfin reproché à l'AT d'avoir trop souvent retenu des solutions prêtes à l'emploi sans tenir compte des capacités existantes ni des spécificités du contexte local. En cherchant à mettre en place les systèmes d'organisation et de gestion les plus modernes, les politiques mises en œuvre ont pu passer outre les étapes qui avaient permis le développement des nations les plus riches, ce qui a abouti à des résultats mitigés.

[129] La Banque mondiale observait en 1991 que trois quarts des projets d'AT « opérationnels » pouvaient être considérés comme des succès quand un quart seulement des projets de « développement institutionnel » l'avaient été.

L'AT sur projet reste cependant une nécessité dans les pays où les capacités sont trop limitées pour envisager à court terme un appui sous forme budgétaire. Elle reste également pertinente lorsque les institutions appuyées ne relèvent pas de l'État (associations de collectivités locales, instituts de formation à vocation autonome…).

De fait, la présence de l'assistance technique est appréciée de façon assez différenciée. Les institutions bénéficiaires mettent généralement plus l'accent sur la qualité des experts que sur les modalités de mobilisation et de gestion de l'AT. Le jugement est fondé d'abord sur des critères de compétences techniques, ensuite en fonction de la capacité des AT à s'insérer dans le milieu et à animer les chantiers techniques auxquels ils sont assignés.

Un instrument trop coûteux

L'AT est un des rares instruments de coopération encore lié. Les experts sont issus pour la grande majorité des pays du Nord. Leurs salaires et émoluments sont relativement élevés. Les frais de gestion d'un projet accompagné d'AT sont en conséquence mécaniquement gonflés et posent la question de l'efficience de nombreux programmes de coopération. Un poste d'AT/AFD confirmé revient aujourd'hui à 175 000 euros/an ; ce coût peut monter à 230 000 €/an pour un AT très qualifié et descendre aux alentours de 130 000 € pour un AT moins expérimenté. On rappellera ici que le coût de l'AT AFD est beaucoup plus élevé que celui de l'AT rémunéré par le MAEE : un AT AFD représente 1, 57 AT MAEE et 2, 28 CRSP.

Il faut toutefois apprécier ces chiffres par rapport à la nature des projets mis en œuvre. L'efficience des projets de renforcement institutionnel par exemple, est mécaniquement faible non pas parce que le coût de l'AT est prohibitif, mais parce que les actions de renforcement des capacités se font à moindres frais.

Le coût de l'AT est également très élevé par rapport au coût d'une expertise locale. Or, ni le volume ni les coûts unitaires de l'AT ne sont décidés par les autorités locales. Certains en viennent à penser que si les pays partenaires pouvaient affecter les budgets d'aide selon leurs propres choix, ils utiliseraient peut-être les montants correspondant à l'AT pour financer d'autres formes d'intervention.

On notera par ailleurs que *l'assistance technique* ne se réduit pas aux seuls AT, mais recouvre l'ensemble des moyens d'intervention (bourses, stages, missions, équipements…) qui viennent appuyer ou compléter une politique de coopération[130]. Dans ces conditions, les avantages comparés de l'instrument sont faibles par rapport, notamment, aux bourses ou aux missions de courte durée qui s'avèrent moins coûteuses tout en participant également au renforcement des capacités et à la consolidation de notre influence. De fait, il est difficile d'évaluer l'efficacité ou l'efficience d'un AT sans prendre en compte les autres dispositifs visant aux mêmes objectifs. L'AT s'inscrit dans une logique de complémentarité de moyens dont il est l'élément le plus visible et sans doute le plus sensible. Sa présence massive comme sa suppression ne passent pas inaperçues.

[130] On notera que le Programme d'Action d'Accra (septembre 2008) définit la coopération technique « comme un moyen parmi d'autres de renforcer les capacités », indiquant par là une prise de distance par rapport à la traditionnelle assimilation entre RC et CT.

Un relais d'influence

L'AT est à la disposition du pays partenaire, mais redevable à son employeur, le bailleur de fonds. Il est généralement considéré comme une personne-ressource pour obtenir des informations. Dans cette configuration, l'AT peut être utilisé comme un instrument de contrôle. Selon l'étude du C2G[131], certains partenaires de la France ne portent pas d'ailleurs un regard négatif sur ce dispositif: *« l'UE s'est exprimée favorablement par rapport à l'assistance technique résidente française, les AT logés au sein des ministères représentant un relais d'information essentiel, voire un levier proactif pour l'accompagnement des réformes (AT en position de conseiller des ministres). »* Son statut est une garantie de la bonne gestion du projet (utilisation optimale des ressources, identification des besoins, reformulation, recentrage, etc.). Au sein des institutions partenaires, il permet d'effectuer des arbitrages qui ne seraient pas réalisables en son absence, il peut résister plus facilement qu'un expert national aux pressions des autorités et sa simple présence permet parfois de prévenir les dysfonctionnements, de limiter parfois la corruption, voire de dynamiser une institution.

Il reste que globalement, l'AT a correspondu plus souvent à une logique d'offre des bailleurs qu'à une demande des bénéficiaires. Les actions alors mises en œuvre par l'AT reflètent moins les priorités des pays en développement que l'intérêt ou l'idéologie dominante des donateurs[132]. Ce fut en particulier le cas dans les années 90, où les réformes promues par les AT étaient directement issues des logiques de libéralisation et d'ajustement structurel préconisées par les institutions internationales.

Instrument opérationnel de la coopération française, l'AT est un puissant relais d'influence. Cette fonction dépend pour une grande part du niveau d'intervention auquel on le situe, de l'importance et de la visibilité de sa mission, de sa compétence et de son rayonnement personnel. Rarement explicitée, elle est difficilement évaluable et rarement évaluée. Vouloir préserver ses zones et ses domaines d'influence dans certains secteurs hautement stratégiques (comme la sécurité notamment) ou plus généraux comme la francophonie, ne préjugent pas une incapacité à répondre aux demandes des États partenaires, ni un refus de travailler au renforcement des compétences.

Vers de nouvelles pratiques pour le renforcement des capacités

Le début de cette décennie a vu émerger, sous l'égide de l'OCDE, une nouvelle doctrine de coopération internationale avec les résolutions prises à l'occasion des forums de Rome (2003), de Paris (2005) et, plus récemment, d'Accra (2008). La Déclaration de Paris, qui est la pierre angulaire de cette réflexion, définit le développement des capacités comme la responsabilité principale des pays en développement, avec les bailleurs de fonds en soutien. Dans ce schéma, il revient aux pays en développement de définir leurs propres stratégies et de fixer les objectifs spécifiques dans leurs plans de développement, tandis que les stratégies des donateurs et leurs programmes d'aide doivent s'articuler sur ces orientations. Renforcer l'harmonisation et la coordination entre la communauté des donateurs et des pays partenaires du Sud devient une nécessité.

Même si, formellement, ces déclarations n'écartent aucune modalité d'aide (sous réserve qu'elle soit efficace), le principe d'alignement conduit notamment à privilégier l'aide budgétaire, qu'elle soit globale ou sectorielle.

[131] *Étude sur le dispositif français de coopération en matière de soutien au renforcement de capacités des pays partenaires,* mars 2009.
[132] Il ne faut pas sous-estimer le manque de clarté des stratégies nationales dans cette situation.

Ces déclarations, et singulièrement celle de Paris, ne disent mot de l'assistance technique. Seule une lecture approfondie de ces documents révèle que l'*appropriation*, nécessaire pour une meilleure efficacité de l'aide, suppose un *renforcement des capacités* (RC) des partenaires. Le RC devient ainsi l'objet principal, sinon unique, de la mission dévolue à l'assistance technique ; et chaque instance, ou presque, de s'interroger alors sur l'efficacité relative de cet instrument (par rapport au reste de la panoplie) pour assurer cette mission avec succès.

Mais chercher à évaluer l'efficacité de l'AT à la seule aune du renforcement des capacités biaise inéluctablement le regard que l'on porte sur elle. C'est faire abstraction des multiples missions qui lui sont dévolues et qui lui donnent sa densité. C'est oublier surtout que le renforcement des capacités est une stratégie dans laquelle interviennent un grand nombre d'acteurs et de paramètres, et à laquelle est dévolu un grand nombre d'instruments (bourses, missions, invitations, etc.).

Au demeurant, le *renforcement*, ou *développement des capacités* selon les auteurs, est un terme mal défini. De nombreuses divergences d'interprétation existent entre les différents bailleurs, mais aussi avec les différents partenaires du développement. Peu de pays bénéficiaires de l'AT ont une vision nette de sa problématique et de ses enjeux. Cette situation ne facilite pas l'appropriation qui est pourtant un élément essentiel pour la réussite d'une stratégie de renforcement institutionnel.

Les autorités françaises semblent s'accorder pour définir le RC comme un processus reposant sur une vision et une volonté de changement, conduit par un pays avec le soutien d'aides extérieures (nationales et/ou multilatérales). Les bailleurs doivent appuyer ce processus en confortant le rôle majeur du partenaire et en mobilisant différents instruments. Mais c'est au pays partenaire de fixer ses objectifs spécifiques de développement et d'engager les interactions entre trois niveaux individuel (connaissances des individus ⇨ compétences), organisationnel (qualité des organisations ⇨ performance) et général (institutions, structure de l'autorité et du pouvoir ⇨ gouvernance).

Le renforcement des capacités : définitions

Capacité : *« Aptitude des individus, des organisations et de la collectivité dans son ensemble à gérer leurs affaires avec succès »*

Renforcement des capacités : *« Processus par lequel les individus, les organisations et la collectivité dans son ensemble libèrent, créent, renforcent, adaptent et préservent les capacités au fil des ans. »*

Soutien au renforcement des capacités : *« Actions permettant de soutenir, faciliter, déclencher, le renforcement des capacités et les processus de changement connexes »*

La coopération japonaise, reprenant en partie les principes des Nations-Unies pour le renforcement des capacités, a défini ses grandes lignes d'action pour une politique de RC[133].

[133] *The Effectiveness of Technical Cooperation in Cambodia, Economic Institute of Cambodia*, March 2007.

Principes du Japon pour le renforcement des capacités

1. Les partenaires extérieurs ne peuvent développer les capacités d'un pays.
2. L'appropriation est l'élément clé vers le renforcement des capacités.
3. Les bailleurs doivent intervenir en soutien en harmonisant et coordonnant leur aide.
4. Le RC est un processus de long terme.
5. Des mécanismes d'accompagnement après projet doivent être élaborés.
6. Un seul donateur ne peut couvrir tous les aspects du RC, une approche par programme multi-bailleurs doit être privilégiée.
7. Les réponses apportées doivent être flexibles, tous les pays sont différents.
8. Les progrès dans le RC doivent être mesurés dans le long terme par la mise en place d'indicateurs appropriés.

Pour sa part, l'AFD a défini les principes d'une AT efficace de la manière suivante :

1. Garantir l'appropriation de l'assistance technique par les pays concernés, ce qui suppose qu'ils déterminent eux-mêmes leurs besoins en matière de renforcement des capacités et en assistants techniques et qu'ils les gèrent par la suite ;
2. Favoriser une concertation régulière sur l'AT entre les gouvernements bénéficiaires et les bailleurs ;
3. Déconnecter l'assistance technique et les autres formes d'aide, afin que les pays puissent décider de la part que celle-ci doit prendre dans l'APD totale ;
4. Diversifier et flexibiliser l'assistance technique en fonction des besoins nationaux, à la fois en termes d'origine de l'AT (expatriée ou nationale) et de forme (formation professionnelle, conseil, AT court terme ou long terme) ;
5. Délier l'origine de l'assistance technique et l'origine des fonds (développer les procédures de mise en concurrence de toutes les sources d'AT possibles) ;
6. S'assurer que l'assistance technique est bien située au sein des organisations existantes (principalement gouvernementales), dont elle doit contribuer à renforcer les capacités, et non dans des structures de projet parallèles (*mainstreaming*) ;
7. Élaborer des indicateurs de renforcement des capacités et évaluer régulièrement les progrès réalisés.

Source : « Assistance technique et renforcement des capacités », *Ex-post* n°10, AFD, décembre 2007

La comparaison de ces deux documents traduit une même inspiration et une assez grande complémentarité des démarches. On note que les deux textes analysent le développement des capacités comme un processus endogène, de long terme, que les bailleurs de fonds ne peuvent intervenir qu'en soutien, que le succès repose sur une concertation régulière entre les bailleurs de fonds et les bénéficiaires, qu'il convient de mieux organiser la complémentarité des interventions dans des programmes multi-bailleurs[134], que l'aide doit s'adapter de manière flexible aux situations nationales, et que les actions entreprises doivent faire l'objet d'évaluations régulières à partir d'indicateurs (mais les deux documents montrent aussi que ces indicateurs d'évaluation restent encore à construire…). Les deux textes soulignent enfin l'importance de l'appropriation comme condition majeure du RC, l'AFD précisant que cela passe par la définition des objectifs et des moyens en AT, voire sa gestion par le pays bénéficiaire.

[134] Burall, Simon, Maxwell et Alina Rocha Menocal ont calculé que le Cambodge recevait en moyenne chaque année 400 missions de bailleurs de fonds différents… (« Reforming the International Aid Architecture : Options and Ways Forward », ODI, Working Paper 278, 2006),

Pour sa part, le Japon mentionne la nécessité d'un accompagnement après projet, tandis que l'AFD met l'accent sur la nécessité d'une implantation de l'AT dans une instance nationale bénéficiaire du RC et souligne l'intérêt qu'il y aurait à découpler l'origine des fonds et l'origine de l'AT.

Dans le même rapport, le JICA relève plusieurs éléments qui ont contribué aux succès de ses interventions au Cambodge :

1. Une coopération proche et concentrée sur le long terme ;
2. Une contrepartie nationale systématique ;
3. Des AT hautement qualifiés (compétence, attitude et savoir-faire, maîtrise de l'ingénierie de la formation) ;
4. L'appropriation des projets par le personnel d'encadrement cambodgien qui a contribué à définir les réels besoins de coopération, et qui a réussi à motiver les équipes sur les projets ;
5. Un engagement clair et une transparence totale sur des objectifs précis et réalisables ;
6. Une collaboration étroite entre les deux parties : tout au long du projet, il est nécessaire de s'appuyer sur les capacités locales et de ne pas occulter les difficultés rencontrées.

Dans le cas de l'assistance technique financée par le MAEE, il ne semble pas que l'évolution des pratiques aille toujours dans ce sens. On a déjà noté les effets des contraintes budgétaires qui ont limité la durée des missions, les niveaux de rémunération et par conséquent, de recrutement et ont entraîné une relative dispersion des moyens. Le bi-multi reste plus un objet de discours qu'une volonté politique réelle. L'AT est toujours financée directement par la France. L'administration éprouve toujours une certaine réticence à déléguer alors que c'est le cas d'autres bailleurs, comme à recruter des experts du Sud alors que cette pratique est déjà répandue dans d'autres coopérations.

Pourtant le paysage est en train de changer. La création de FCI traduit la volonté de transformer le dispositif [135] : là où l'État avait l'habitude d'embaucher des personnels prioritairement détachés de la Fonction publique pour des actions de coopération à plein temps et pour une longue durée, on essaie aujourd'hui de se donner les moyens de répondre aux demandes d'expertise formulées par les bénéficiaires et relayées par les opérateurs. Ce qui conduit à mobiliser l'expertise au sein des autres pays européens comme des pays du Sud[136].

La réforme devrait conduire à revoir en profondeur le cadre d'intervention de l'AT, en particulier son cadre juridique et la définition de ses obligations respectives au regard de la coopération française, des institutions nationales d'accueil et des éventuelles entités intermédiaires (bureaux d'études, ONG, collectivités locales…).

Ces modalités iraient dans le sens des objectifs de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide en conciliant approche par la demande, niveau élevé d'expertise et harmonisation des bailleurs.

[135] FCI s'adresse à tous les opérateurs nationaux publics et privés (sociétés de conseil, sociétés d'ingénierie, bureaux d'études, cabinets d'avocats et d'audit, collectivités territoriales, etc.) réalisant des missions d'assistance technique, de conseil, d'ingénierie... Ce nécessaire élargissement du vivier pourrait le conduire, théoriquement, à recruter les experts demandés dans n'importe quel pays.

[136] L'objectif fixé à l'AFD est une répartition de 80% d'AT française et 20% d'AT recrutée dans l'Union européenne ou les pays du Sud. L'agence de Phnom Penh utilise les ressources aussi bien des cabinets privés que des organismes de recherche ou des ONG et fait appel à des experts de toutes nationalités (ex. une Singapourienne dans le textile, un Indien en appui au ministère de la Santé, un Australien auprès du BCOM, un Belge pour le projet de réhabilitation des marchés centraux)…

Toutefois, même si les mesures favorisant une plus grande appropriation des pays partenaires devaient être effectives prochainement, la gestion administrative et financière des contrats d'AT constitue une limite à son appropriation par le bénéficiaire. Comme le rappelle l'étude de C2G sur le renforcement des capacités : « *à partir du moment où les institutions nationales recrutent et paient les experts dans le cadre d'une aide budgétaire, elles pourraient être susceptibles de faire jouer différents leviers en vue d'optimiser le coût global de l'AT : mise en concurrence d'experts de différentes nationalités, compression des rémunérations unitaires et des avantages en nature, réduction des temps d'intervention (avec le risque de ne pas concorder avec les durées « traditionnelles » de mobilisation des AT), remplacement de l'AT longue durée par un dispositif plus souple d'appui-conseil et de supervision technique intermittent, etc.* »

Si le principe d'appropriation est poussé à son terme, l'AT française se trouve face à un impératif d'adaptation. L'étude de C2G rappelle que l'expertise française sera « *probablement contrainte à une plus forte professionnalisation des experts, un meilleur alignement des compétences individuelles sur les besoins prioritaires, la mise à disposition de nouvelles générations d'experts avec des profils nouveaux (management, gestion des ressources humaines, communication, ingénierie sociale,…) et probablement une réduction tendancielle des rémunérations en vertu d'une logique progressive d'alignement sur les conditions d'emploi des experts nationaux ou régionaux.* »

Cette perspective remet en question l'obligation du maintien d'une AT française liée à la France. Dans tous les cas, un recours à une plus large expertise privée devrait se développer[137], du fait même de la diversification et de la spécialisation de la demande. Le vivier naturel demanderait à être renouvelé pour s'adapter au profil demandé qui correspond plus à la tranche d'âge moyenne (début senior, plus de 10 ans d'expérience) qu'à la tranche d'âge 25–35 ans. Selon l'étude de C2G, « *la réduction drastique du « vivier » d'AT d'une part, et les nouveaux besoins de soutien au renforcement des capacités des pays émergents d'autre part, incitent à élargir les sources de recrutement. Par exemple, il n'est pas certain que les administrations publiques soient les mieux armées pour fournir des appuis dans les domaines de certains thèmes nouveaux (management, RH, communication, développement des pratiques participatives…).* »

[137] Dans la pratique, le MAEE recrute déjà la moitié de ses AT en dehors de la Fonction publique.

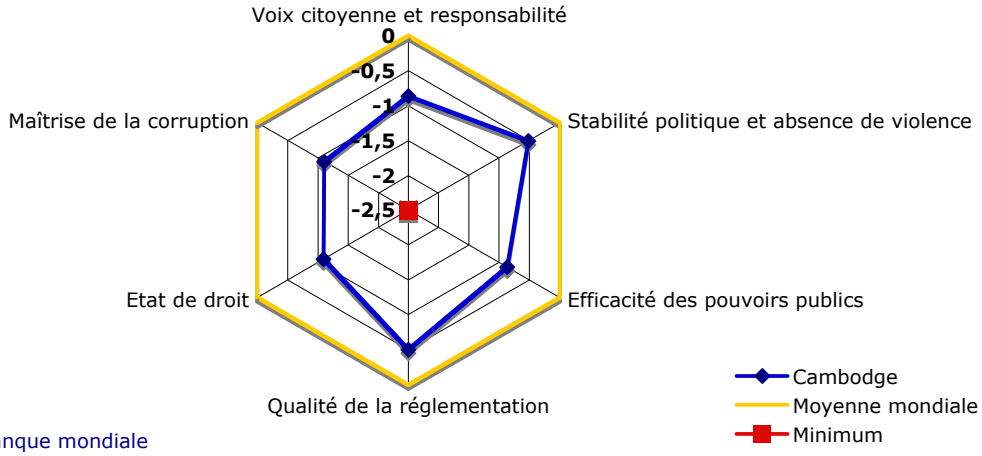
Annexe 9 - Les indicateurs de gouvernance au Cambodge

Il est légitime de se poser la question de savoir si les efforts importants consentis par la communauté internationale en faveur de la promotion de l'État de droit au Cambodge ont entraîné de réels progrès en matière de bonne gouvernance[138] et d'avancées démocratiques. Depuis désormais plus de dix ans, la méthode d'estimation développée par la Banque mondiale permet de mesurer les évolutions au moyen de six indicateurs connus sous le nom de « World Governance Indicators » (WGI)[139] :
- voix citoyenne et responsabilité,
- stabilité politique et absence de violence,
- efficacité des pouvoirs publics,
- qualité de la réglementation,
- État de droit,
- maîtrise de la corruption.

Les six indicateurs fournissent une notation comprise entre -2,5 et 2,5, la note la plus élevée étant le niveau théorique maximum de gouvernance. En prenant la moyenne des six indicateurs, les pays les mieux classés étaient pour l'année 2007 l'Islande (1,90), le Danemark (1,84) et la Finlande (1,84). En bas de classement, on retrouvait la Somalie (-2,44), l'Iraq (-1,77) et la Birmanie (-1,70).

Avec une notation moyenne de -0,83, le niveau de gouvernance atteint par le Cambodge apparaît comme faible et bien en deçà de moyenne mondiale[140]. Cette constatation vaut quelle que soit la composante observée, les résultats les plus faibles étant obtenus dans les domaines de l'État de droit et de la maîtrise de la corruption.

Profil de gouvernance du Cambodge
(2007, Notation comprise entre -2,5 et 2,5)



Source : WGI, Banque mondiale

[138] Selon la définition retenue par la coopération française, la gouvernance est l' « *art de gouverner, en articulant la gestion des affaires publiques à différentes échelles de territoires, en régulant les relations au sein de la société et en coordonnant l'intervention des multiples acteurs* » (*Stratégie française de gouvernance de la coopération française* validée par le CICID le 5 décembre 2006 ministère des Affaires étrangères, DGCID/ DPDEV, 2007). Cette définition est proche de celle retenue pour définir les capacités.
[139] http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/resources.htm
[140] Les indicateurs de mesure de la gouvernance sont construits selon le principe d'une loi normale centrée réduite. La moyenne tous pays confondus est donc égale à zéro.

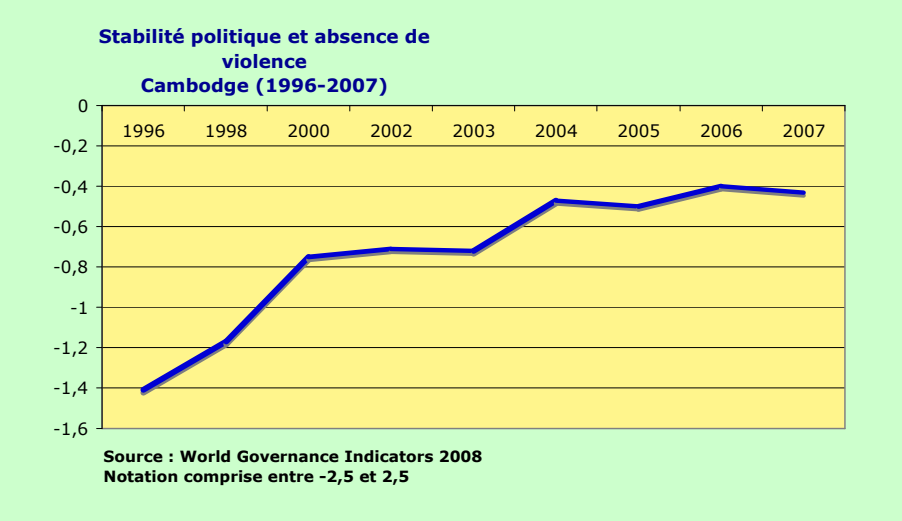
Dans le classement mondial, le Cambodge fait jeu égal avec le Liban, le Cameroun ou Cuba. En comparaison avec ses voisins directs, le Cambodge fait preuve d'importantes faiblesses. Mis à part le cas laotien (-0,95), il est largement dépassé par le Vietnam (-0,54), la Chine (-0,52) ou la Thaïlande (-0,30). À titre de comparaison également, la Malaisie reçoit une note de 0,34 et le Japon avec 1,16 se situe avec la France en 29ème position du classement mondial des WGI.

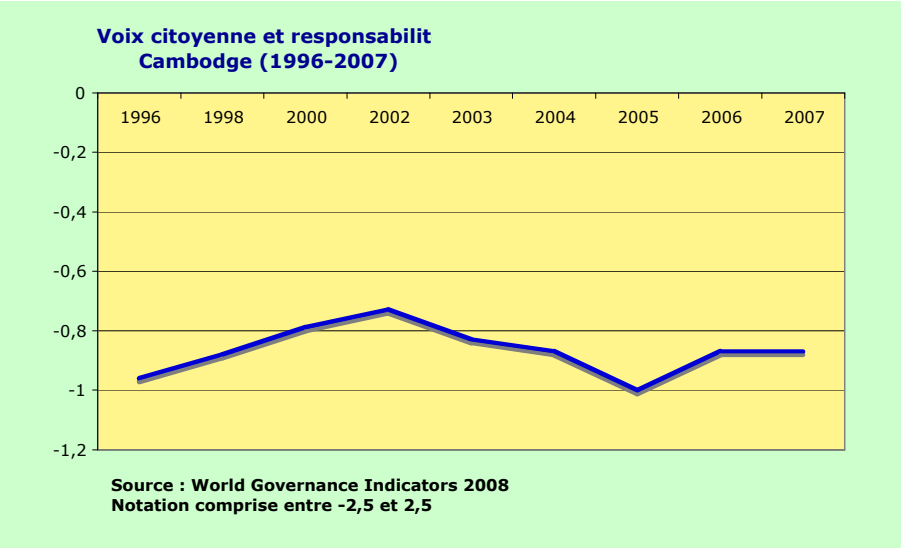
WGI 2007 (notation entre -2,5 et 2,5)	Laos	Cambodge	Vietnam	Chine	Thaïlande	Malaisie	Japon	France
Voix citoyenne et responsabilité	-1,66	-0,87	-1,60	-1,72	-0,61	-0,57	0,97	1,25
Stabilité politique et absence de violence	-0,04	-0,52	0,28	-0,28	-1,01	0,23	1,03	0,54
Efficacité des pouvoirs publics	-0,87	-0,86	-0,35	0,19	0,17	1,11	1,38	1,36
Qualité de la réglementation	-1,08	-0,51	-0,43	-0,24	0,11	0,53	1,05	1,15
État de droit	-0,98	-1,10	-0,46	-0,45	-0,07	0,52	1,35	1,35
Maîtrise de la corruption	-1,04	-1,11	-0,68	-0,61	-0,41	0,23	1,17	1,31
Moyenne	**-0,95**	**-0,83**	**-0,54**	**-0,52**	**-0,30**	**0,34**	**1,16**	**1,16**

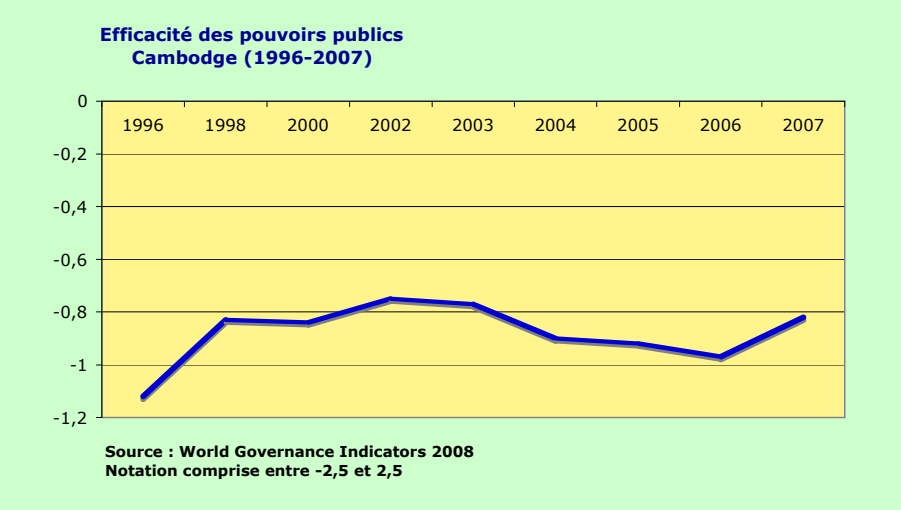
Sur une longue période, ces six indicateurs font également apparaître des performances insuffisantes, comme le montrent les graphiques ci-après : si le Cambodge a manifestement gagné en stabilité, tous les autres indicateurs sont en baisse :
- liberté d'expression et liberté de la presse souvent remises en question[141],
- faible efficacité des services publics, absence d'indépendance de la fonction publique vis-à-vis des pressions politiques, manque de crédibilité de l'engagement des pouvoirs publics,
- qualité défaillante des réglementations favorables au développement du secteur privé,
- niveau de corruption élevé.

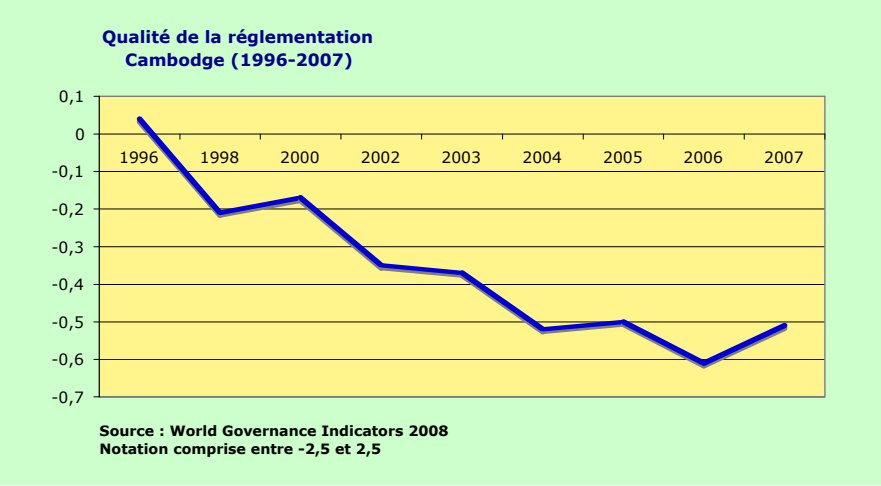
Enfin, on ne s'étonne pas de constater que les citoyens n'aient qu'une confiance limitée dans les règles conçues par la société, la manière dont ils s'y conforment, en particulier pour ce qui concerne le respect des contrats, les compétences de la police et des tribunaux ainsi que la perception de la criminalité et de la violence.

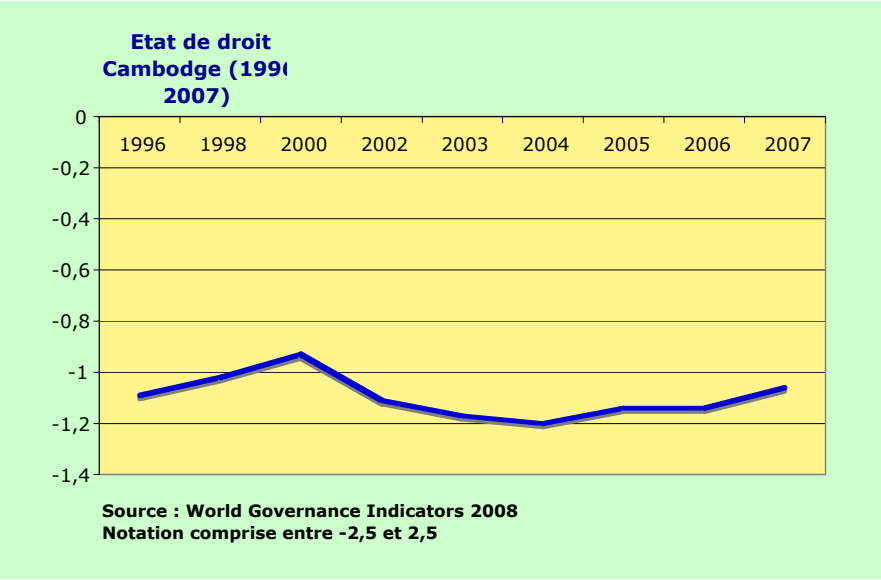
[141] Le Cambodge se situe à la 117ème place dans le classement mondial 2009 de la liberté de la presse établi par Reporters sans Frontières (il était à la 126ème place en 2008).

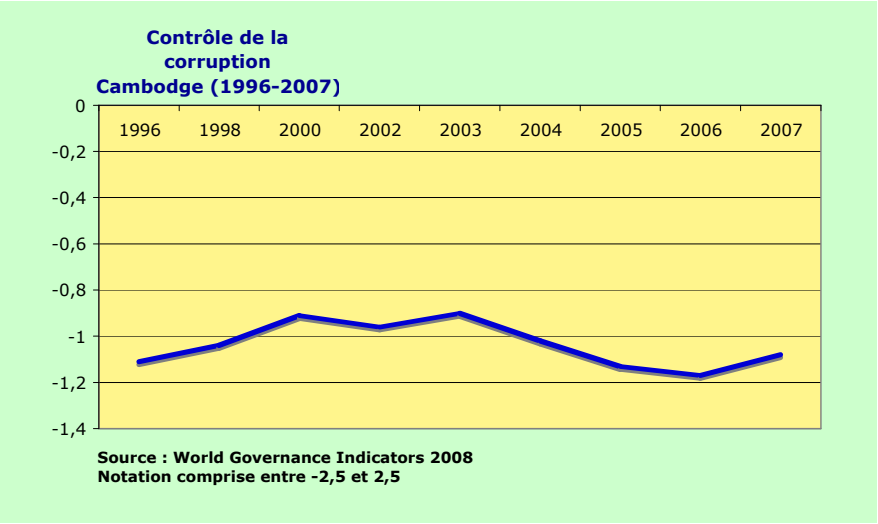

Stabilité politique et absence de violence
Cambodge (1996-2007)
0
-0,2
-0,4
-0,6
-0,8
-1
-1,2
-1,4
-1,6
1996
1998
2000
2002
2003
2004
2005
2006
2007
Source : World Governance Indicators 2008
Notation comprise entre -2,5 et 2,5


Voix citoyenne et responsabilit
Cambodge (1996-2007)
0
-0,2
-0,4
-0,6
-0,8
-1
-1,2
1996
1998
2000
2002
2003
2004
2005
2006
2007
Source : World Governance Indicators 2008
Notation comprise entre -2,5 et 2,5


Efficacité des pouvoirs publics
Cambodge (1996-2007)
0
-0,2
-0,4
-0,6
-0,8
-1
-1,2
1996
1998
2000
2002
2003
2004
2005
2006
2007
Source : World Governance Indicators 2008
Notation comprise entre -2,5 et 2,5


Qualité de la réglementation
Cambodge (1996-2007)
0,1
0
-0,1
-0,2
-0,3
-0,4
-0,5
-0,6
-0,7
1996
1998
2000
2002
2003
2004
2005
2006
2007
Source : World Governance Indicators 2008
Notation comprise entre -2,5 et 2,5


Etat de droit
Cambodge (199
2007)
0
-0,2
-0,4
-0,6
-0,8
-1
-1,2
-1,4
1996
1998
2000
2002
2003
2004
2005
2006
2007
Source : World Governance Indicators 2008
Notation comprise entre -2,5 et 2,5


Contrôle de la
corruption
Cambodge (1996-2007)
0
-0,2
-0,4
-0,6
-0,8
-1
-1,2
-1,4
1996
1998
2000
2002
2003
2004
2005
2006
2007
Source : World Governance Indicators 2008
Notation comprise entre -2,5 et 2,5

Annexe 10 - Bibliographie

Jacques Adda et Marie-Claude Smouts, *La France face au Sud*, éd. Karthala, 1989.

L'Aide française au Laos, évaluation de la politique française (1988-2000), MAE, Évaluations n° 22, 2002.

Appui à la coopération non gouvernementale au Cambodge (1993-2003), MAE, Évaluations n° 72, 2004.

François Bizot, *Le Portail*, éd. de la Table ronde, 2000, rééd. Gallimard, coll. Folio n° 3606, Paris, 2002.

Lionel Cafferini, Bertrand Commelin et Jean-David Naudet, *État des lieux de l'assistance technique résidente financée par l'AFD*, AFD, *Ex Post* n° 9, novembre 2007.

Christian Castellanet et Céline Blanc, *Assistance technique et renforcement des capacités : problématiques et grandes tendance*s, AFD, *Ex Post* n° 10, décembre 2007.

Catherine Clémentine-Ojha et Pierre-Yves Manguin, *Un siècle pour l'Asie. L'École française d'Extrême-Orient, 1898-2000*, Les éditions du Pacifique/EFEO, 2001.□

C2G Conseil, *Étude sur le renforcement des capacités*, Étude MAEE, mai 2009.

Changing Minds and Attitudes, Towards improved Belgian Technical Assistance, BTC, Bruxelles, janv. 2006.

Commission européenne, *Stratégie-cadre Réformer la coopération technique et les unités d'exécution des projets pour l'aide extérieure de la Commission européenne,* Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2008.

Cour des comptes européenne, *Rapport spécial n° 6/2007 relatif à l'efficacité de l'assistance technique dans le cadre du renforcement des capacités.* Luxembourg, 2007.

François Enguehard, *Rapport de la mission d'évaluation de l'effet des crédits déconcentrés de cofinancement au Cambodge* (mission conjointe Coordination sud – MAEE/MAAIONG), avril 2007.

FCI, *Rapport d'activité 2008,* Paris, sd.

René Forceville, Pierre Pougnaud, Olivier Sudrie (et *al*.), *L'Assistance technique française (1960-2000),* La Documentation française, 1994.

Anthony Land et Peter Morgan, *Technical Cooperation for Capacity Development in Cambodia,* Council for the Development of Cambodia*,* novembre 2007 (étude financée par le DFID).

Christine Le Bonte, *Le Cambodge contemporain,* L'harmattan, 2007.

Solange Marguerite, *Rapport de fin de mission septembre 1999 – août 2004*, sd.

Mid-term Review 2008 on National Startegic Development Plan 2006-2010, Council for the Development of Cambodia*,* novembre 2008.

Peter Morgan et Heather Baser, *Making Technical Cooperation More Effective*, ACDI, juillet 1993.

Jean Nemo, *Les Appuis en personnel dans les actions de coopération : de l'assistance technique à de nouvelles modalités de coopération dans le cadre de la réforme*, rapport de mission, MAEE, mars 2000.

Jean-Jacques Paul et al., *Les Représentations des acteurs des classes bilingues dans les trois pays de l'Asie du Sud-Est rattachés à la francophonie*, IREDU, université de Bourgogne, Dijon, 2006.

Guy Penne, André Dulait, Paulette Brisepierre, *La Réforme de la coopération,* Rapport d'information n° 46 (2001-2002), commission des Affaires étrangères du Sénat.

Jean-Luc Perramant, *Évaluation du FSP Assistance à la maîtrise d'ouvrage dans le domaine de la gestion et du développement urbain au Cambodge*, MAE, septembre 2005.

La Politique de la France dans les pays en situation de fragilité, MAEE, Évaluations n° 103, 2008.

La Politique des bourses (1998-2004), MAE, Évaluations n° 81, 2005.

Relever le défi posé par le renforcement des capacités : évoluer vers de bonnes pratiques, rapport CAD/OCDE, 2006.

Évaluation des outils de la coopération française avec le Cameroun 2001-2007, SEE - MAEE, janvier 2009.

William Shawcross, *Une tragédie sans importance,* éd. Balland, 1979.

Sabine Trannin, *Les ONG occidentales au Cambodge*, *La réalité derrière le mythe*, L'Harmattan, Coll. Points sur l'Asie, 2005.

Special Evaluation Study on Performance of Technical Assistance, Asian Development Bank, mars 2007.

The Cambodia Aid Effectivness Report 2008, Council for the Development of Cambodia, novembre 2008.

The Effectivness of Technical Cooperation in Cambodia, Economic Institute of Cambodia, mars 2007 (étude financée par le JICA).

VALOFRASE, *État des lieux de l'enseignement du français dans les filières de l'enseignement supérieur public au Cambodge*, Phnom Penh, Étude MAEE, avril 2009

Sigles et acronymes

ACDI	Agence canadienne de développement international
AFD	Agence française de développement
AFESIP	Agir pour les femmes en situation précaire
AFVP	Association française des volontaires du progrès
APD	Aide publique au développement
ATI	Assistant technique sur contrat individualisé
ATO	Assistant technique sur contrat d'opérations
ATR	Assistant technique résident
AUF	Agence universitaire de la francophonie
AUSAID	Australian Agency for International Development
BAD	Banque asiatique de développement
BNC	Bibliothèque nationale du Cambodge
CCC	Cooperation Committee for Cambodia
CCF	Centre culturel français
CCFC	Chambre de commerce franco-cambodgienne
CCFD	Comité catholique contre la faim et pour le développement
CE	Commission européenne
CECR	Cadre européen commun de référence pour les langues
CICID	Comité interministériel pour la coopération et le développement
CIST	Center for Information System Training
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
DANIDA	Danish International Development Agency
DEF	Département des études francophones (URPP)
DFID	Department for International Development
DGCID	Direction générale pour la coopération internationale et le développement
DGM	Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats
DSL	Département des sciences du langage (URPP)
ERA	École royale d'administration
ESSA	École supérieure de sciences agricoles
FAC	Fonds d'aide et de coopération
FSD	Fonds social de développement
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
GER	Guilde européenne du raid
GRET	Groupe de recherche et d'échanges technologiques
GTZ	Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit
HI	Handicap international
IIAP	Institut international d'administration publique
INE	Institut national de l'éducation
IPC	Institut Pasteur au Cambodge
JICA	Japan International Cooperation Agency
MAAIONG	Mission d'appui aux activités internationales des ONG
MCNG	Mission pour la coopération non gouvernementale
MDM	Médecins du monde
MSF	Médecins sans frontières
OIF	Organisation internationale de la francophonie
PNUD	Programme des Nations-Unies pour le développement
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
SCTIP	Service de coopération technique internationale de police
SIPAR	Soutien à l'initiative privée pour l'aide à la reconstruction
TWGAW	Technical Working Group on Agriculture and Water
UE	Union européenne
URA	Université royale d'agriculture
URDSE	Université royale de droit et de sciences économiques
URPP	Université royale de Phnom Penh
USS	Université des sciences de la santé
USAID	United states Agency for International Development
VI	Volontaire international
VP	Volontaire du progrès
VSI	Volontaire de Solidarité Internationale
ZSP	Zone de solidarité prioritaire