

## Accompagnement technique et renforcement des capacités : leçons de l'expérience



Auteurs Jildaz EVIN (AFD), Denis LECALLO (Marbeau Conseil)

Coordination Cédric JOSEPH-JULIEN (AFD)

Pays

Multi-Pays

Mots-clés

Renforcement des capacités,  
expertise technique,  
assistance technique,  
accompagnement au  
changement

## AUTEURS

Jildaz EVIN : Économiste du développement, l'auteur a eu une première expérience professionnelle au Bénin en accompagnement des organisations paysannes avant de rejoindre le pôle gouvernance financière du ministère des affaires étrangères et européennes sur des sujets d'appui à la réforme des finances publiques. À l'AFD depuis fin 2007, il a successivement occupé des fonctions à la direction de la stratégie et à la direction des opérations sur les thématiques du renforcement des capacités et de l'assistance technique. Il y est maintenant responsable de l'avis indépendant développement durable. **Contact** : [evinj@afd.fr](mailto:evinj@afd.fr)

Denis LECALLO : Consultant indépendant, docteur en économie du développement et spécialiste de la conduite du changement. L'auteur collabore avec l'AFD depuis de nombreuses années, notamment auprès d'ARC, et il a été assistant technique itératif au Ministère de l'Éducation et de l'Alphabétisation du Burkina Faso de 2011 à 2014. **Contact** : [dlecallo@yahoo.fr](mailto:dlecallo@yahoo.fr)

## RÉSUMÉ

En matière de renforcement des capacités, l'assistance technique, une des spécialités de l'aide française, a eu des résultats mitigés. Elle s'est souvent révélée incapable d'enclencher une dynamique endogène du fait du rôle de « substitution » qu'elle a fréquemment endossé. L'idée n'est pas de remettre en cause l'apport de l'expertise technique, mais de l'associer à un autre type d'expertise complémentaire, incluant la connaissance de la dynamique des organisations, ainsi que les pratiques (« savoir-faire »), les attitudes et comportements (« savoir-être ») qui vont faire de l'« expert technique » un vecteur de renforcement des capacités et un accompagnateur du changement.

## LANGUE ORIGINALE

Français

## ISSN

En cours

## DÉPÔT LÉGAL

4<sup>e</sup> trimestre 2015

## AVERTISSEMENT

Les analyses et conclusions de ce document ne reflètent en aucun cas le point de vue de l'Agence Française de Développement ou de ses tutelles institutionnelles.

Les *Notes techniques* sont téléchargeables sur le site des publications de l'AFD : <http://librairie.afd.fr>

# SOMMAIRE

<i>Introduction</i> .....	3
<b>1 – L’expertise financée ou mobilisée dans les projets de développement</b> .....	7
<b>I. Quelles attentes en matière de renforcement des capacités dans les fonctions d’Assistance Technique ou dans les prestations d’accompagnement technique ?</b> .....	7
<b>II. Quelles modalités de mise en œuvre : caractéristiques et formes de l’assistance technique</b> .....	13
1. Les modalités de mise à disposition de l’AT.....	13
2. Les modalités de financement et de contractualisation de l’AT .....	15
3. Les modalités de positionnement de la prestation d’AT .....	17
<b>III. Synthèse : quelles modalités d’Assistance Technique pour le Renforcement des Capacités ?</b> .....	18
<b>2 – Méthodes et outils du soutien au Renforcement des Capacités : les pratiques professionnelles des consultants</b> .....	21
<b>I. Structurer le périmètre de l’appui</b> .....	21
<b>II. Adopter une méthode de travail collaborative et itérative</b> .....	24
1. Organiser et conduire le travail de groupe .....	24
2. Capitaliser l’expérience avec le groupe.....	26
3. Agir dans la durée par une démarche d’apprentissage .....	26
4. Faire de la formation sur les « basiques » .....	26
<b>III. Adopter une posture qui favorise le Renforcement des Capacités</b> .....	28
<b>IV. Gérer les relations avec la Maîtrise d’Ouvrage et les bailleurs</b> .....	31
1. Gérer étroitement et habilement les rapports avec la hiérarchie (MOA).....	31
2. Gérer adroitement la relation avec les bailleurs .....	33
<b>3 – Au-delà de la pratique professionnelle des consultants : les facteurs de réussite du soutien au Renforcement des Capacités</b> .....	35
<b>I. L’importance du cadrage des prestations de l’Assistance Technique</b> .....	35
<b>II. Un cadre contractuel d’Assistance Technique adapté au Renforcement des Capacités</b> .....	36
<b>III. Les dynamiques à accompagner</b> .....	37
<b>IV. Le suivi / pilotage, comment le renforcer ?</b> .....	39
1. L’exercice de la fonction de suivi/ pilotage .....	39
2. L’évaluation du soutien au RC .....	41

<b>4 – Risques résiduels .....</b>	<b>45</b>
<b>I. Les tensions persistantes .....</b>	<b>45</b>
<b>II. Les facteurs exogènes.....</b>	<b>47</b>
<b>5 – Mise en perspective.....</b>	<b>48</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>49</b>
<b>Précédentes publications de la collection .....</b>	<b>50</b>
<b>Qu'est-ce que l'AFD ?.....</b>	<b>51</b>

## Introduction

---

Les processus de développement nécessitent des acteurs nationaux performants (Etat central et services déconcentrés, collectivités territoriales, secteur privé, associations et ONG, société civile), à même de remplir leurs missions et d'atteindre leurs objectifs.

L'accompagnement de la montée en puissance de ces acteurs, bénéficiaires du financement du développement, à travers l'appui au renforcement de leurs capacités, est une préoccupation majeure des acteurs internationaux du développement, dans la lignée des engagements pris en matière d'efficacité de l'aide.

Le renforcement des capacités occupe ainsi une place croissante dans les débats qui ont lieu au sein du monde des développeurs. Si un corpus théorique et un cadre conceptuel ont pu émerger dès le milieu des années 2000 (cf. infra), en revanche les pratiques d'appui au RC les plus pertinentes, le « comment faire », restent en question au sein de la communauté des bailleurs de fonds, agences d'aide et praticiens du développement.

**La recherche sur les méthodes et pratiques du renforcement des capacités, et la capitalisation de ces « savoir-faire », constituent un enjeu pour accroître l'efficacité de l'aide apportée aux partenaires des pays en développement.**

**Encadré n°1 : définition du renforcement des capacités**

Le CAD de l'OCDE donne les définitions suivantes :

- Capacités : « Aptitudes 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 connexes »

La notion de renforcement des capacités est définie comme un processus endogène qui englobe trois niveaux interdépendants : individuel, organisationnel et institutionnel.

Le niveau individuel renvoie à la compétence des individus, le niveau organisationnel se réfère à la performance des organisations et le niveau institutionnel a trait aussi bien au mode de gouvernance des institutions qu'à la structure de l'autorité et du pouvoir.

En définissant la notion de « soutien au RC », le CAD de l'OCDE précise le rôle des intervenants extérieurs, qui peuvent accompagner les dynamiques de renforcement des capacités à l'œuvre en les soutenant et les facilitant, voire agir pour réunir les conditions nécessaires au déclenchement des processus de changement.

Pour assurer ce soutien au renforcement des capacités, le monde du développement peut financer ou mobiliser différentes formes d'accompagnement technique : expertise technique de court, moyen ou long terme (ou mixage entre ces 3 formes, cf. infra), formation, ou partage d'expérience entre pairs.

**Parmi les différents « outils » de soutien au RC, l'assistance technique constitue un vecteur spécifique à plus d'un titre.**

En effet, contrairement aux missions de consultance de court terme, l'expert en assistance technique est en situation d'agir sur du moyen / long terme pour accompagner un processus de changement orienté vers l'amélioration de la performance. Davantage que les autres actions de soutien au RC plus ponctuelles et extérieures au système (formation, expertise de court terme, relations entre pairs ...) l'assistance technique se situe au cœur de l'organisation de façon permanente ou récurrente sur un temps relativement long. Cette forme d'accompagnement offre ainsi la possibilité de mener des actions de soutien au RC en cohérence avec le temps nécessaire au changement et elle permet d'adapter ces actions à l'évolution du processus de changement qui par nature est imparfaitement prévisible.

Pourtant, de par son caractère intrusif, sa proximité des centres de pouvoir et de décision et son coût relativement élevé, l'assistance technique, qui est historiquement une spécialité de l'aide française, a suscité beaucoup de critiques de la part des pays bénéficiaires et des bailleurs.

Son manque d'efficacité en matière de renforcement des capacités et les maigres résultats atteints en matière de montée en puissance des structures partenaires ont pu être à différentes occasions pointés du doigt. Les critiques se sont souvent concentrées sur le rôle de « substitution » aux cadres nationaux rempli par les assistants techniques de façon assumée ou par défaut.

Pour faire de l'assistance technique, résidente ou dans sa forme d'expertise perlée, un outil efficace au service du développement et répondre aux critiques concernant notamment « l'effet de substitution » de cette modalité, il est nécessaire d'apporter des éléments de réponse aux deux questions suivantes :

- Comment **dans sa conception et ses modalités de mise en œuvre** l'assistance technique peut-elle être un vecteur de renforcement des capacités ?
- Comment **de façon pratique** l'accompagnement effectué par le consultant en position d'assistance technique peut-il produire des résultats durables ?

Les éléments de réponse apportés dans ce document portent sur les méthodes, les outils et les pratiques professionnelles des acteurs de l'aide au développement (consultants et bailleurs) à partir de la capitalisation de l'expérience de terrain des auteurs et de sources documentaires rappelées en annexe.

Ainsi, ce document de travail vise trois objectifs :

- Constituer une base méthodologique et pratique** pour outiller les consultants, les bénéficiaires (MOA), l'AFD et les autres bailleurs dans leur rôle de soutien au renforcement des capacités.
- Susciter une réflexion** de la part des consultants, des bénéficiaires et des bailleurs en vue d'un enrichissement des méthodes et des pratiques.
- Contribuer à la capitalisation et à la diffusion** des méthodes et pratiques du soutien au renforcement des capacités.

# 1 – L'expertise financée ou mobilisée dans les projets de développement

---

## I. Quelles attentes en matière de renforcement des capacités dans les fonctions d'Assistance Technique ou dans les prestations d'accompagnement technique ?

Le terme « expertise » représente le savoir-faire, le savoir-être et les connaissances d'une personne dans un domaine précis. En général on considère que l'expertise d'un consultant est constituée par ses connaissances et son expérience technique liée à un « métier » (pédagogue, agronome, spécialiste des finances publiques ...). C'est sur l'expertise technique que les termes de référence des missions mettent l'accent, souvent de façon exclusive.

Il existe cependant un autre type d'expertise constitué de méthodes et de connaissances en matière de dynamique des organisations (« connaissances »), de pratiques (« savoir-faire »), d'attitudes et de comportements (« savoir-être ») qui permettent à l'« expert technique » de devenir un acteur du renforcement des capacités en jouant un rôle d'accompagnateur du changement.

Suivant les objectifs assignés à une prestation d'appui technique, la place du renforcement des capacités est d'importance variable. On peut ainsi la situer dans la typologie des fonctions de l'assistance technique :

Tableau 1 : le renforcement des capacités dans les fonctions de l'assistance technique

Fonctions de l'assistance technique	Objet de la prestation	Importance du soutien au RC dans la fonction	Facteurs favorables / défavorables et conditions du soutien au RC
Appui au RC	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Accompagnement d'individus, organisations ou systèmes pour développer et améliorer leurs performances</i></li> <li>- <i>Accompagnement d'institutions/organisations dans leur processus de changement</i></li> </ul>	Prédominante	<p><b>Favorables</b></p> <p>Demande clairement exprimée par la MOA en faveur du soutien au RC.</p> <p>Sélection du consultant sur la base de la méthode et de l'expertise RC / Evaluation de la prestation incluant des critères spécifiques au RC</p> <p>Durée généralement de long terme de la prestation</p> <p><b>Conditions de succès du soutien au RC</b></p> <p>Existence d'un «terrain favorable» : niveau minimum de capacités existantes, stabilité institutionnelle ...</p>
Mise en œuvre opérationnelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Substitution / Mise en œuvre : remplacement de personnel local afin de soutenir une organisation dans la poursuite de son travail</i></li> <li>- <i>Contrôle financier / Gestion de projet : contrôle des ressources provenant de l'aide au développement afin qu'elles soient utilisées de façon efficace et transparente</i></li> </ul>	Variable / Aléatoire	<p><b>Favorables</b></p> <p>Durée généralement de long terme de la prestation</p> <p>Activité opérationnelle pouvant constituer un bon support technique pour le soutien au RC</p> <p><b>Défavorables</b></p> <p>Risque élevé de travail en « solo »</p> <p>Absence dans les TDR (et dans l'offre technique) de « guideline » de soutien au RC (méthodologie)</p>

Fonctions de l'assistance technique	Objet de la prestation	Importance du soutien au RC dans la fonction	Facteurs favorables / défavorables et conditions du soutien au RC
			<p>Evaluation de la prestation centrée sur les activités opérationnelles et les réalisations du consultant, plutôt que sur les façons de faire</p> <p><b>Conditions de succès du soutien au RC</b></p> <p>Existence d'un «terrain favorable » : niveau minimum de capacités existantes, stabilité institutionnelle ...</p> <p>Demande clairement exprimée par la MOA en faveur du soutien au RC.</p> <p>Dispositif d'accompagnement annexe à la prestation principale (formation ...)</p> <p>Expertise RC du consultant et mise en œuvre d'une méthode favorable au RC</p>
Production de connaissances	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Conseil : fourniture d'expertise sur un sujet spécifique</b></li> <li>- <b>Réalisation d'une prestation (étude...) correspondant à un choix d'externalisation d'une activité par le partenaire</b></li> </ul>	Variable / Aléatoire	<p><b>Défavorables</b></p> <p>Durée généralement de court terme de la prestation</p> <p>Orientation de la prestation focalisée sur l'expertise technique et sur la production d'un livrable</p> <p>Evaluation de la prestation exclusivement centrée sur le livrable</p> <p>Faible incitation à mettre en œuvre une méthode favorable au RC</p> <p><b>Conditions de succès du soutien au RC</b></p> <p>Volonté de la MOA d'obtenir des résultats en matière de RC.</p>

Fonctions de l'assistance technique	Objet de la prestation	Importance du soutien au RC dans la fonction	Facteurs favorables / défavorables et conditions du soutien au RC
			<p>Mise en place d'un dispositif d'appropriation à l'initiative de la MOA ou du consultant pour assurer un « transfert » des connaissances produites voire de la méthode pour les produire</p> <p>Expertise RC du consultant et mise en œuvre d'une méthode favorable au RC</p>
Influence	<p><i>Toutes les prestations peuvent contenir un objectif d'influence, en général non explicité, ou produire de l'influence de façon latérale</i></p> <p>a)</p>	Binaire	<p><b>Favorable</b></p> <p>Lorsque le pouvoir d'influence acquis par le consultant facilite la mise en œuvre de son appui</p> <p><b>Défavorable</b></p> <p>Ambiguïté de la fonction d'influence</p> <p>Risque élevé d'une attitude intrusive défavorable au RC</p> <p>Risque de rejet par la MOA</p> <p><b>Conditions de succès du soutien au RC</b></p> <p>Convergence entre l'objectif d'influence et le renforcement des capacités du bénéficiaire de l'appui</p> <p>Expertise RC du consultant et mise en œuvre d'une méthode favorable au RC</p>

La typologie des fonctions analysées au regard de leur dimension de soutien au RC montre qu'on ne peut pas a priori exclure un type de fonction du domaine de l'appui au RC. Il y a toutefois des fonctions plus favorables que d'autres : à ce titre seule la première intègre à l'objet de la prestation une ambition d'appui au RC. Ainsi, dès la conception et l'organisation de l'appui, des préoccupations d'accompagnement au changement sont affichées. Il en est de même de l'offre technique du consultant qui doit présenter une méthodologie d'appui précise et bien structurée.

Les autres types de fonction peuvent plus ou moins contribuer à l'appui au RC mais cette contribution est fragile car elle dépend de nombreux facteurs aléatoires tels que la mise en œuvre à l'initiative du consultant d'une méthode favorable au RC, une demande clairement exprimée par la MOA, l'existence d'un terrain favorable au RC.

Une prestation orientée vers la « mise en œuvre opérationnelle » implique le consultant dans un processus de réalisation d'activités opérationnelles dans lequel il supplée à l'absence ou à la faiblesse des compétences de la MOA. Pourtant, même dans cette posture de « substitution », le consultant peut être un vecteur de RC dans la mesure où il met en œuvre des méthodes de travail collaboratives, où il adopte une démarche favorable à l'échange d'expérience avec les services et équipes au sein desquelles se situe son intervention. .

Un appui technique orienté vers la « production de connaissances » correspond généralement à une prestation d'« études ». Le consultant est recruté sur la base d'une expertise éprouvée dans un domaine spécifique (modélisation macroéconomique, pédagogie, ...) pour une période de temps généralement courte, avec comme résultat attendu un livrable technique (rapport, modèle ...). Il peut arriver que des prestations annexes à ce livrable soient prévues et qu'elles puissent concourir au RC (formation d'utilisateurs par exemple). Cependant cet objectif n'est pas systématique et lorsqu'il existe, il est subordonné à l'objectif technique principal. De plus tant la durée de la prestation que la méthode mise en œuvre dans ce type de prestation sont généralement peu propices au RC.

La fonction « d'influence » apparaît de prime abord en contradiction le RC. L'influence renvoie à deux réalités différentes, voire opposées et elle est source

d'ambiguïté. L'acception usuelle de la fonction d'influence est ambivalente et souvent connotée de façon négative. Elle renvoie spontanément à l'idée « d'être sous influence », de perdre sa capacité critique, son libre-arbitre. Dans ce sens, l'objectif d'influence est opposé au soutien au RC qui tend au contraire à développer l'autonomie de pensée, de décision et d'action du bénéficiaire.

Pourtant il existe une autre acception de « l'influence ». Elle correspond au fait pour le consultant « d'avoir de l'influence » sur les personnes et l'institution qu'il accompagne. On invoque ainsi le « pouvoir d'influence » des conseillers, par différence avec le pouvoir hiérarchique ou politique. Ce pouvoir d'influence ne s'oppose pas au soutien au RC, bien au contraire car il renforce la capacité du consultant à agir sur le milieu qu'il accompagne, à « être écouté et suivi » dans ses propositions. Il s'acquiert sur la durée par la pertinence des propositions et des conseils, par la qualité de la relation humaine, par l'expertise technique, par la posture et la méthode d'accompagnement, et par les résultats obtenus.

Dans la pratique, une prestation d'appui technique comporte généralement une combinaison de ces fonctions, dans laquelle l'appui au RC occupe une importance variable. Ainsi, un consultant en situation d'AT de long terme pourra sur la durée de la prestation jouer simultanément ou successivement une fonction de « substitution », contribuer à la « production de connaissances » et jouer un rôle « d'influence » qui peuvent contribuer les unes et les autres au RC. La fonction de soutien au RC apparaît alors comme étant « portée » par la méthode mise en œuvre à l'initiative du consultant, davantage que par un objectif explicitement fixé.

**L'impact de l'AT sur le renforcement des capacités dépend davantage de la façon dont le consultant agit pour mettre en œuvre son expertise technique, que de la nature des livrables ou des objectifs de la prestation.**

On voit alors que la dimension « méthodes et pratiques professionnelles » doit occuper une place centrale dans la réflexion sur le renforcement des capacités.

## II. Quelles modalités de mise en œuvre : caractéristiques et formes de l'assistance technique

L'assistance technique constitue la modalité de mise en œuvre de l'expertise la plus favorable au RC. Elle est définie comme « 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 »

Cet accompagnement est caractérisé par une durée de moyen / long terme de la prestation qui la distingue de l'expertise de court terme, et qui permet une interaction forte entre le consultant et les équipes du bénéficiaire de l'accompagnement.

### 1. Les modalités de mise à disposition de l'AT

L'assistance technique peut être mise à disposition sous forme résidente ou itérative, encore appelée « perlée ». L'assistance technique résidente est la forme classique et « historique » de l'assistance technique. Elle est définie par le fait de résider dans le pays d'accueil en continu pendant plus de 6 mois.

L'assistance technique itérative est une forme relativement nouvelle de l'assistance technique qui rencontre un intérêt croissant de la part des MOA et des bailleurs. L'ATI apporte un appui de long terme, supérieur à 6 mois, avec une présence non continue sur le terrain. Sa prestation est définie globalement pour la durée totale de l'appui, à l'identique de l'assistance technique résidente, mais chacune des missions de terrain est cadrée par un programme d'activités spécifiques assorti de livrables. Entre les missions de terrain, le consultant peut effectuer un suivi à distance à la demande de la MOA ou à sa propre initiative.

**Tableau 2 : Avantages et risques des deux formes d'Assistance Technique**

Formes d'AT	AT résidente	AT itérative ou perlée
Avantages	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>facilité d'adaptation de la planification des activités à la programmation de la MOA (flexibilité)</i></li> <li>- <i>capacité de réalisation en continue mieux adaptée à l'absence / faiblesse des capacités de la MOA</i></li> <li>- <i>coût global moins élevé que l'ATI</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>relation avec la MOA davantage orientée vers le partenariat et l'échange</i></li> <li>- <i>plus forte autonomisation des équipes nationales</i></li> <li>- <i>forme d'accompagnement moins intrusive</i></li> <li>- <i>évite la « banalisation » du consultant dans le paysage administratif</i></li> <li>- <i>limite le risque de substitution aux cadres locaux</i></li> <li>- <i>optimise l'appui en fixant des échéances (assorties de « livrables ») lors de chaque mission de terrain</i></li> </ul>
Risques	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>aspiration vers un rôle de substitution</i></li> <li>- <i>tendance à une moindre responsabilisation de la MOA</i></li> <li>- <i>tendance au décalage des activités réalisées par rapport aux activités définies dans les TDR</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>inapproprié aux cas de MOA à trop faibles capacités de départ</i></li> <li>- <i>avancées mineures des activités en dehors de la présence du consultant du fait de la difficulté à maintenir l'engagement des équipes de la MOA entre les missions d'appui</i></li> <li>- <i>difficulté à harmoniser la planification des missions de l'expert et la programmation des activités de la MOA</i></li> </ul>

L'analyse des deux formes de l'AT par rapport montre que l'AT itérative est la plus adaptée au soutien au RC. Elle combine en effet les avantages de l'expertise de court terme en ce qui concerne le cadrage de l'activité et l'organisation du temps de travail, avec ceux de l'AT résidente concernant la durée de la prestation. Elle est moins susceptible que cette dernière d'entraîner le consultant vers un rôle de substitution et de banaliser sa présence dans l'environnement du bénéficiaire. En revanche les prestations d'AT itérative nécessitent des capacités de pilotage et programmation plus forte de la part de la MOA : la souplesse de l'organisation du travail de l'expert est moindre et la prestation est plus sensible aux modifications inopinées dans le programme d'activités du bénéficiaire. Elle exige également un niveau minimum de capacités opérationnelles et managériales chez le bénéficiaire pour assurer la

disponibilité d'une équipe technique capable d'interagir avec le consultant et pour maintenir la continuité des activités entre les missions d'appui.

L'AT résidente peut toutefois être un bon vecteur de RC à condition que le consultant puisse adopter la posture et mettre en œuvre les méthodes « vertueuses » présentées infra.

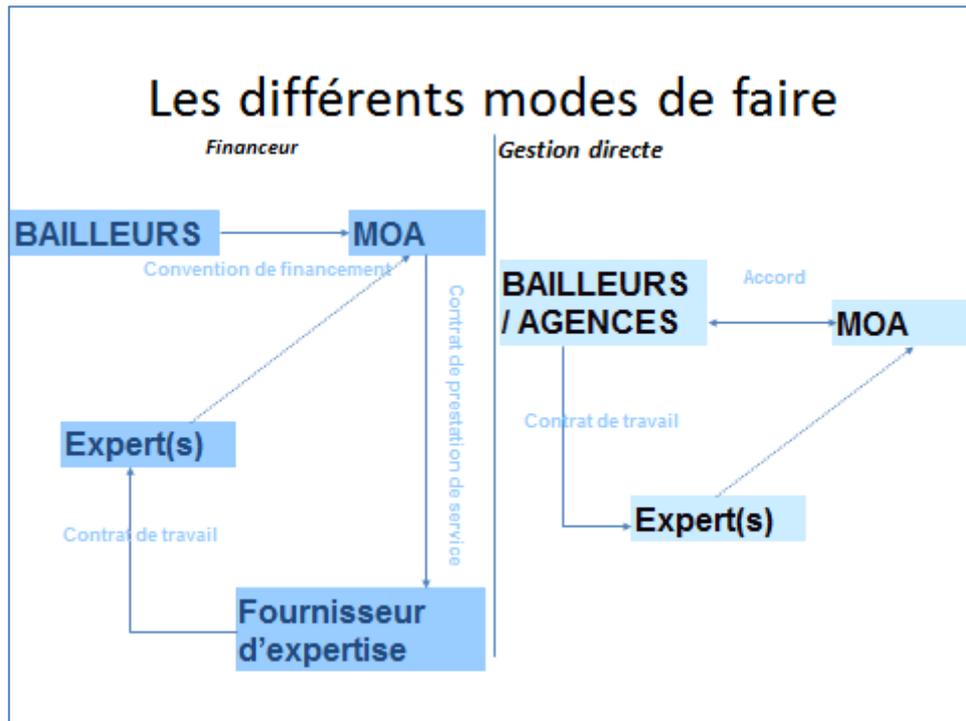
## 2. Les modalités de financement et de contractualisation de l'AT

Les modalités de financement et de contractualisation de l'AT, sous forme résidente ou itérative, ne sont pas neutres sur le soutien au RC : elles ont un impact différencié sur la responsabilisation et sur la réactivité de la MOA, ainsi que sur le rôle d'influence de l'AT.

La mise à disposition du consultant peut se faire suivant 2 modalités :

- La gestion directe par le bailleur. Celui-ci est à la fois le financeur et l'employeur du consultant, qu'il met à disposition de la MOA dans le cadre d'un accord sur les TDR de la prestation.
- Le financement de la prestation d'AT par le bailleur, et la mise à disposition du consultant sur la base d'un marché de services passé entre un prestataire employeur du consultant et la MOA.

## Schéma : les modalités de financement et de contractualisation de l'AT



La gestion directe donne un double rôle au bailleur, à la fois financeur et employeur. Les risques de cette modalité sont le renforcement de la fonction d'influence jouée par l'AT et l'affaiblissement de la responsabilisation de la MOA, du fait du contournement des systèmes nationaux qu'elle entraîne. La gestion directe apparaît ainsi comme une modalité moins favorable au RC.

La séparation entre le financement et la contractualisation est une modalité plus favorable au RC car elle place la MOA au cœur de la relation contractuelle avec le prestataire. Cette modalité renforce l'appropriation par la MOA et elle limite la fonction d'influence, sans nécessairement l'éliminer.

Une variante de cette modalité correspond au financement à travers l'appui budgétaire général ou sectoriel apporté par un ou plusieurs bailleurs. Dans ce cas, le financement de la prestation d'AT est entièrement mis en œuvre par les procédures nationales, ce qui devrait renforcer l'appropriation par la MOA. Par ailleurs, la relation entre le consultant et le ou les bailleurs est plus distendue, ce qui réduit le risque d'influence.

Cette variante pose cependant des difficultés dans les Etats fragiles à faible niveau de capacité. Ce mode opératoire peut également présenter des inconvénients en termes de réactivité, par exemple sur le délai de contractualisation de l'AT, du fait de la moindre pression exercée par les bailleurs.

### 3. Les modalités de positionnement de la prestation d'AT

La prestation d'AT peut constituer un volet d'un programme, dans lequel le consultant intervient en appui technique. Elle peut aussi constituer une prestation autonome, l'AT venant en appui de la politique ou de la structure du MOA en dehors de tout programme. Ce dernier cas correspond à la fonction de « conseiller technique » qui a longtemps prévalu dans la coopération française et tend aujourd'hui à disparaître avec la montée en responsabilité des MOA et l'application de la Déclaration de Paris. La tendance à jouer des fonctions de substitution et d'influence au détriment du RC est évidemment plus forte dans la situation de « conseiller » ou d'appui à la MOA sans TDR bien déterminés, autres qu'une « lettre de mission ».

Le programme, même en l'absence d'objectif de RC ou de préconisation de méthode, parce qu'il fixe des livrables techniques précis nécessitant généralement un travail avec les équipes de la MOA sur un ou plusieurs processus, accroît les possibilités pour le consultant d'agir en soutien au RC. L'intégration à un programme facilite ainsi la faculté du consultant d'intervenir sur les processus clés de la performance et d'appliquer une méthode de travail collaborative.

Une réflexion en amont dans la phase de préparation du programme permet de renforcer cette dimension en intégrant le RC dans les objectifs du programme et en préconisant des méthodes de travail appropriées. Le RC n'est plus laissé à la libre initiative et à « l'intelligence de la situation » du consultant, mais il est intégré et organisé dans la conception même de l'appui.

### III. Synthèse : quelles modalités d'Assistance Technique pour le Renforcement des Capacités ?

La pertinence des modalités de mise en œuvre de l'AT au regard de leur effet sur les principaux critères de soutien au RC est analysée dans le tableau ci-après :

**Tableau 3 : pertinence des modalités de mise en œuvre de l'AT par rapport au RC**

Critères de soutien au RC	Modalités de mise à disposition de l'AT		Modalités de financement de l'AT			Positionnement de la prestation d'AT	
	AT Résidente	AT Itérative	Gestion directe	Financier unique	Fonds commun (ou ABG)	Indépendante d'un programme	Intégrée à un programme
Responsabilisation de la MOA (demande et suivi de l'AT)	(-)	(+)	(-)	(+)	(++)	(=)	(=)
Cadrage de l'AT (TDR et programmes d'activités)	(-)	(+)	(=)	(=)	(=)	(-)	(+)
Limitation de la fonction d'influence	(=)	(=)	(-)	(+)	(++)	(-)	(+)
Limitation de la fonction de substitution	(-)	(+)	(=)	(=)	(=)	(-)	(+)
Exigence d'un niveau minimum de capacités de départ du MOA	NON	OUI	NON	NON	OUI	NON	NON

***Au regard de cette analyse, le schéma-type de « l'AT favorable au RC » combinerait une AT sous forme itérative, financée par un fonds commun multi-bailleurs, et intégrée à un programme.***

Dans la pratique cette combinaison théorique doit impérativement être adaptée au contexte local (niveau préexistant des capacités) et correspondre à l'attente de la MOA.

**La responsabilisation de la MOA** est favorisée par l'AT itérative qui implique davantage les équipes nationales et par le financement au moyen d'un fonds commun qui réduit le rôle des bailleurs dans la formulation de la demande et dans le suivi/pilotage de l'appui.

**Le cadrage de la prestation d'AT** est favorisé par l'AT itérative, particulièrement par le cadrage des missions récurrentes en cours de mandat, et par l'intégration de l'AT dans un programme.

**La limitation de la fonction d'influence** est plus forte dans le cas d'une Assistance Technique financée par un fonds commun, qui réduit le risque d'intrusion d'un bailleur unique. L'influence est aussi limitée lorsque l'Assistance Technique est intégrée à un programme sur lequel le consultant peut au besoin s'appuyer pour résister aux pressions du financeur.

**Le risque de substitution** est accru dans le cas de l'AT résidente et dans le cadre d'un appui hors programme. La permanence sur la durée et le faible encadrement des prestations, créent en effet des conditions favorables à l'exercice d'activités opérationnelles récurrentes en substitution des cadres locaux surtout lorsque les capacités de la MOA sont faibles.

La pertinence du schéma-type favorable au soutien au RC dépend du niveau de départ des capacités de la MOA : capacité de définition de la demande d'appui et de pilotage de l'AT, et capacités opérationnelles permettant de capitaliser les apports méthodologiques et techniques du consultant.

Dans le cas de faibles capacités de départ, pays en sortie de crise par exemple, l'ATR combinée à un financement par un bailleur unique ou lorsque le fonds multi bailleurs est entièrement exécuté et contrôlé par les contributeurs, serait le schéma le mieux adapté.

On aboutirait ainsi à un schéma-type évolutif en fonction de la progression des capacités de la MOA : au niveau le plus faible, la combinaison de l'ATR et du financement par un bailleur unique ou en gestion directe, qui pourrait ensuite évoluer vers une combinaison d'ATI financée par appui budgétaire lorsque les capacités de la MOA sont devenues suffisamment solides.

En revanche, il conviendrait de privilégier dans tous les cas, un positionnement de l'AT au sein d'un programme de façon à structurer et canaliser les prestations autour d'un ensemble de livrables et de résultats attendus définis

par rapport à des objectifs d'amélioration de la performance clairement fixés. Ainsi, l'AT en appui au système de gestion des finances publiques gagnera en efficacité si les experts positionnés dans les principales structures du système (Impôts, Douanes, Trésor, Budget, Cour des comptes ...) sont intégrés dans un programme global de réforme défini par des objectifs, des composantes, des livrables et un plan d'action.

**Les contraintes de capacités de départ pour le choix du schéma d'AT le plus adapté mettent en exergue l'importance du diagnostic préalable des capacités de la MOA, au moment de l'instruction de l'appui.**

## 2 – Méthodes et outils du soutien au Renforcement des Capacités : les pratiques professionnelles des consultants

---

Les pratiques professionnelles présentées ci-après peuvent être appliquées à des degrés variables dans les différentes formes d'appui technique. Le choix du schéma le mieux adapté au RC facilite cependant leur application et permet d'obtenir de meilleurs résultats en termes d'autonomisation de la MOA et d'amélioration de la performance. C'est pourquoi les pratiques professionnelles ci-après sont décrites dans le cadre de l'Assistance Technique Itérative ou Résidente. Néanmoins, il est souvent possible d'appliquer ces pratiques, au moins de façon partielle, dans d'autres formes d'appui, y compris dans le cas de l'expertise de court terme, pour peu que le consultant s'en donne les moyens et que l'environnement institutionnel, organisationnel et humain y réponde positivement.

Ce chapitre apporte des propositions de réponse aux questions suivantes :

- Comment de façon pratique créer une dynamique d'appropriation et d'autonomie chez le bénéficiaire de l'AT ?
- Comment agir sur le changement dans l'organisation bénéficiaire ?
- Comment gérer le « conflit de priorité » entre le renforcement des capacités du MOA sur le long terme et l'exigence à court terme de sécurisation des programmes du bailleur par l'obtention rapide de résultats de « bout de chaîne » ?

### I. Structurer le périmètre de l'appui

Le périmètre d'appui attendu de l'AT est défini dans les TDR, de façon plus ou moins précise. Il peut porter sur une structure, cas « classique » de l'AT en appui à une Direction Générale, sur des processus (planification, gestion budgétaire axée sur les résultats ...) ou sur un programme stratégique global (renforcement de la gestion des finances publiques, réforme de l'éducation de base ...).

Ainsi, dans le cadre de ses TDR, la première action du consultant devrait être de structurer le périmètre de son appui en précisant les livrables et en incluant dans son champ d'intervention les processus d'élaboration depuis l'amont (les intrants) jusqu'à l'aval (les usages faits des livrables). Cette démarche d'opérationnalisation des TDR est toujours nécessaire, même lorsque ceux-ci sont suffisamment précis. L'expérience montre en effet que les TDR ont rarement été partagés avec toutes les parties prenantes, et qu'il est indispensable de le faire, pour en préciser par un dialogue avec les bénéficiaires directs de l'appui (directeurs, chefs de service et agents), le contenu concret, la méthode et la planification des actions.

Cette opérationnalisation partagée avec la MOA représente l'étape initiale des « cent jours » souvent invoqués pour désigner cette période critique de prise de fonction au cours de laquelle le consultant va prendre la mesure des enjeux, élaborer un programme d'activité détaillé, partager la méthode de travail, et ce faisant, établir sa crédibilité auprès des équipes accompagnées .

Dès cette étape, le consultant va préciser et structurer son périmètre d'appui pour maximiser l'effet de levier sur le soutien au RC. Cette structuration renvoie aux 3 degrés de RC : la production de livrables, l'assurance d'un usage, la pérennisation du changement .

**La production d'un livrable** fait appel à l'expertise du consultant dans sa fonction de « production de connaissance ». Bien que nécessaire au soutien au RC cette expertise n'est en aucun cas suffisante pour assurer l'appropriation par le bénéficiaire et la pérennisation du résultat à l'issue de la prestation.

**L'assurance d'un usage** suppose l'appropriation du livrable par le bénéficiaire et son utilisation effective. En d'autres termes, le livrable ne reste pas « sur l'étagère ». C'est une première étape du soutien au RC mais elle n'est pas suffisante car elle est limitée à l'outil et à ses utilisateurs directs sans prise en compte de l'ensemble du processus et des ajustements organisationnels que son élaboration et son utilisation devraient impliquer. Le risque est d'obtenir un livrable, certes utilisé dans un premier temps, mais donnant peu de résultats il risque d'être abandonné.

**La pérennisation du changement** provient d'une démarche d'adaptation entre la production de nouveaux outils ou de livrables et les processus techniques, organisationnels ou institutionnels dans lesquels ils se situent. Le livrable est analysé par le consultant dans le cadre de la chaîne de production et d'utilisation, avec une approche systémique. C'est par cette approche systémique que l'AT contribue à travers le soutien au RC à augmenter la performance de l'organisation.

**Encadré n°2 : l'élaboration du plan d'action annuel du Ministère de l'Education nationale et de l'alphabétisation du Burkina Faso**

Le livrable fixé dans les TDR de l'AT porte sur le plan d'action annuel du Ministère.

L'étape préalable au travail sur le livrable a consisté à situer le plan d'action annuel dans le processus de planification – budgétisation du Ministère. L'analyse portait sur la cohérence des contenus entre la stratégie de moyen terme, le plan d'action annuel et le budget, sur la chronologie des étapes (actualisation de la stratégie, bilan d'exécution et plan d'action, avant-projet de budget) et sur le rôle des acteurs (Direction de la Planification, Directions techniques, Direction des Affaires Administratives et Financières, structures déconcentrées). Ce n'est qu'à partir d'une bonne compréhension de cette chaîne de résultats et de ses faiblesses, que le travail d'appui au plan d'action a pu se dérouler en impliquant les acteurs, et en apportant des changements à la chronologie des étapes et au dispositif de travail pour assurer une meilleure intégration entre l'élaboration du plan d'action et la préparation du budget.

L'appui a permis d'obtenir un plan d'action de bonne qualité technique (« production d'un livrable »), un plan d'action résultant d'une méthode collaborative impliquant les acteurs sur toute la chaîne (« assurance d'un usage ») et un processus d'élaboration modifié et documenté assurant une meilleure cohérence entre stratégie, plan d'action et budget (« pérennisation du changement »).

## II. Adopter une méthode de travail collaborative et itérative

La méthode de travail est fondamentale pour obtenir des résultats en termes de montée en puissance des partenaires. L'expertise technique du consultant est nécessaire mais non suffisante.

Elle est nécessaire car elle assure la crédibilité du consultant dès le début de la relation avec les bénéficiaires. Elle génère de la confiance et elle constitue le terreau sur lequel la méthode va pouvoir s'appliquer. En revanche l'expertise technique ne suffit pas. La méthode de travail doit permettre d'assurer l'appropriation de la technique à travers un processus qui va impliquer l'ensemble des acteurs concernés par l'élaboration et l'utilisation du livrable.

### 1. Organiser et conduire le travail de groupe

L'organisation d'atelier est une pratique devenue habituelle dans la plupart des pays, sur laquelle l'AT va s'appuyer pour organiser des travaux de groupe avec les acteurs concernés. Malgré les critiques que cette modalité de travail peut susciter, le travail de groupe facilite l'appropriation et permet d'obtenir de meilleurs résultats grâce à la dynamique collective. Elle crée un effet de levier sur le RC en touchant un nombre plus important de personnes qu'un travail participatif limité à 1 ou 2 « homologues ».

Elle exige de la part du consultant une maîtrise des techniques de la conduite et de l'animation de groupe, en particulier :

- **Etre précis sur le livrable et les délais, et flexible sur la méthode.** Autant le groupe a besoin de « visualiser » le livrable de façon précise et d'être au clair sur les délais, autant il est nécessaire de « donner de la respiration » aux travaux en étant ouvert sur la méthode et l'organisation du travail, par exemple en les élaborant collectivement lors de la première journée de l'atelier.

- **Susciter et encourager les innovations** et les remises en cause en préparant des « objets à casser », lorsque le livrable s'y prête. Le consultant peut présenter au groupe une proposition ouverte et susciter une réflexion critique et des propositions alternatives pouvant aller jusqu'à un remodelage complet de la proposition initiale.

- **Identifier les leaders et les responsabiliser.** Le consultant va identifier ceux qui « émergent » au cours des discussions et qui « fédèrent » le groupe par des propositions constructives. Leur confier des responsabilités, par exemple l'animation de travaux en sous-groupe, et s'appuyer sur leurs propositions pour faire avancer la réflexion collective permet au consultant de se constituer des relais et des alliés utiles pour développer la dynamique de changement.

- **Identifier les opposants au changement et les gérer.** Cette démarche est délicate à mettre en œuvre car il faut éviter les erreurs qui pourraient bloquer la dynamique de groupe. Ainsi, le consultant devrait éviter de s'opposer ouvertement aux critiques, d'entrer dans des conflits de personnes, d'utiliser son statut d'assistant technique pour imposer sa vision, même si la tentation est quelque fois forte ! Une technique efficace consiste à s'appuyer sur le groupe, en particulier sur les leaders, pour « neutraliser » les partisans du statu quo ou les contestataires stériles. Le consultant peut aussi proposer de laisser le débat de côté, et le reprendre en tête à tête avec le ou les personnes concernées. En individuel, il est souvent plus facile de se comprendre et de trouver un terrain d'entente que dans un débat collectif.

- **Etre attentif aux hiérarchies (formelles et non formelles) et en tenir compte.** Les hiérarchies ne sont pas uniquement reflétées par l'organigramme. L'âge, l'ancienneté ou l'appartenance à telle ou telle obédience peuvent interférer avec la hiérarchie formelle. Identifier les hiérarchies non formelles n'est pas toujours aisé pour le consultant particulièrement en début de mandat. Faire preuve de capacités d'observation et d'écoute s'avère nécessaire pour établir progressivement la cartographie des hiérarchies. En tenir compte consiste d'abord à éviter les erreurs : mettre en difficulté un chef de service vis-à-vis de ses collaborateurs en critiquant ses propos, confier des responsabilités (chef de sous-groupe, rapporteur, ...) au petit jeune qui vient d'arriver, même s'il est brillant .... De façon générale, le consultant aura intérêt à s'appuyer sur le plus haut niveau dans la hiérarchie formelle ou informelle (qui peut être le membre le plus âgé du groupe) en lui confiant une responsabilité transversale, par exemple celle de « gérer le temps » ou de « réguler les débats » lors des travaux en groupe.

## 2. Capitaliser l'expérience avec le groupe

La capitalisation de l'expérience est indispensable pour tirer les leçons des succès et des difficultés et ainsi progresser sur des bases documentées et partagées par le groupe. Le consultant doit être à l'initiative de la capitalisation, en élaborer le plan, tenir la plume lors de la séance, mais il doit laisser le maximum d'autonomie au groupe pour que tous puissent s'exprimer, tirer les leçons et proposer des axes de progrès. Le résultat de la capitalisation est un document de synthèse élaboré par les participants sous le contrôle du consultant qui sera transmis à la hiérarchie et éventuellement aux bailleurs.

## 3. Agir dans la durée par une démarche d'apprentissage

Le RC et le changement prennent du temps et ne suivent pas un chemin linéaire. L'objectif final étant fixé, le consultant doit adapter son processus de travail aux difficultés et aux événements non prévus et tirer parti des opportunités. En d'autres termes il faut être flexible, et ne pas se décourager ou vouloir aller trop vite en sacrifiant la méthode collaborative et l'appropriation.

La démarche d'apprentissage va consister à expérimenter de nouvelles façons de faire par un travail de groupe, à capitaliser les leçons du travail, à valoriser les succès et à positiver les échecs. Il s'agit de progresser étape par étape, en acceptant les piétinements, les retours en arrière et les voies non prévues, sans pour autant perdre de vue l'objectif final.

## 4. Faire de la formation sur les « basiques »

Les travaux de groupes offrent au consultant l'opportunité d'identifier les carences de formation, non seulement au plan technique, mais aussi sur les compétences générales. Ainsi il est fréquent de rencontrer des difficultés à classer les événements par priorité, à aller au-delà du simple constat dans l'analyse des faits, ou à obtenir une rédaction simple allant à l'essentiel.

Le consultant peut utiliser une partie du temps de l'atelier pour faire une formation sur ces « basiques ». Ainsi une formation sur la méthode des 20/80 (loi de Pareto), sur les trois étapes de l'analyse d'un tableau chiffré (mettre en relief et analyser les chiffres les plus significatifs, rechercher et exposer les facteurs explicatifs, faire ressortir les conséquences) ou sur la rédaction d'une note de synthèse permettra d'obtenir des progrès importants et durables car immédiatement appliqués par le groupe aux travaux en cours.

### **Encadré n° 3 : la naissance de ARCIE-B au Ministère de l'Education Nationale et de l'Alphabétisation du Burkina Faso**

Le MENA du Burkina Faso était en cours d'élaboration d'une stratégie et d'un plan d'action de renforcement des capacités. Les travaux confiés à un Comité technique, duraient depuis plus d'un an, lorsque un consultant fut appelé pour apporter au MENA une méthodologie d'élaboration du plan d'action de RC plus étroitement axée sur la stratégie sectorielle de l'éducation de base.

Un atelier regroupant le Comité technique et un certain nombre d'autres participants, dont des représentants des bailleurs de fonds, avait été organisé à Bobo-Dioulasso au cours duquel le consultant devait présenter sa méthodologie.

L'existence de travaux déjà réalisés qui risquaient d'être remis en cause, le manque de connaissance du MENA par le consultant dont c'était la première mission, et le caractère potentiellement conflictuelle de la situation puisque la première mouture du plan d'action de RC n'avait pas été validée par les bailleurs, constituaient des risques sérieux pour l'obtention des résultats attendus de l'atelier.

La méthode de « l'objet à casser » se révélait donc particulièrement adaptée à la situation. Le consultant a démarré l'atelier en exposant une proposition de méthodologie d'évaluation des besoins de RC partant des résultats attendus définis dans le cadre logique de la stratégie et d'une évaluation des capacités existantes par rapport à ces résultats. Cette approche prenant le contre-pied de la méthodologie utilisée précédemment par le MENA qui partait d'une expression de besoin par les différentes structures sans référence à des résultats à atteindre.

La conduite de l'atelier était donc basée sur une proposition en rupture et sur une démarche de travail ouverte permettant au groupe d'exprimer sa créativité en reconstruisant ou en améliorant la proposition, sous une contrainte de temps et de résultat.

Le résultat de l'atelier fut l'acceptation de la nouvelle méthode, son amélioration par le groupe, l'élaboration de plusieurs cas d'application et enfin, preuve de son appropriation par le MENA, la proposition d'un nom de baptême (« ARCIE-B ») à la fin de l'atelier.

### III. Adopter une posture qui favorise le Renforcement des Capacités

La posture adoptée par le consultant, c'est-à-dire l'ensemble des comportements et des attitudes, et la façon dont il se situe à l'égard de la hiérarchie de la MOA et des personnes accompagnées doivent être en cohérence avec les méthodes de travail. Posture et rapports à la hiérarchie et aux personnes ne sont pas neutres pour le soutien au RC.

Cette posture devrait adopter les principes suivants :

#### **Etre au cœur des services accompagnés**

Il est essentiel que le lieu de travail du consultant soit situé au sein des services de façon à faciliter la relation avec les personnes et les échanges d'information. Le confort du bureau ne doit pas primer sur sa proximité avec les équipes accompagnées. Les relations informelles, autour « de la machine à café », sont en effet très importantes pour créer les liens nécessaires au travail d'accompagnement, pour être informé, pour faire passer des messages. Accepter de partager un bureau avec d'autres personnes au sein du service accompagné peut-être un excellent moyen de se faire accepter et d'être ainsi mieux à même de jouer son rôle.

Lorsque le consultant accompagne plusieurs services ou directions, correspondant par exemple à des appuis répartis dans le temps, il peut être efficace de s'installer provisoirement dans chacun des services au moment où se met en œuvre l'activité. Cette « nomadisation » du consultant, qui peut par ailleurs avoir un bureau fixe, lui permettra d'être à chaque séquence d'activité au plus près des personnes accompagnées.

Cette organisation spatiale du consultant est efficace car elle maximise la surface de contact avec les services accompagnés et permet ainsi de gagner beaucoup de temps, d'être mieux informé et de développer une relation plus forte avec ces services.

### **Etre ouvert et flexible**

**Le consultant doit accepter la critique et la remise en cause** et les susciter si elles ne viennent pas naturellement. Le statut traditionnel du consultant en fait encore trop souvent un « expert », au sens de celui qui « sait », aux yeux des bénéficiaires, ce qui peut les mettre dans une position passive par rapport à lui. En outre, dans certaines cultures, il est difficile de contredire ouvertement un étranger, à plus forte raison lorsque celui-ci est dans une position considérée comme « supérieure ». Le consultant risque alors de se laisser « enfermer » dans un rôle dominant qui peut naturellement conduire à l'absence de dialogue et à un travail en solitaire.

Pour pallier ce risque, le consultant peut adopter une méthode active consistant à « challenger » les personnes accompagnées par exemple en les mettant en situation de devoir construire des alternatives à ses propositions.

### **Etre présent et vigilant sans être constamment sur le devant de la scène**

**Savoir se taire, se mettre en retrait**, pour laisser l'équipe prendre l'initiative fait partie des qualités du consultant qui ne doit pas considérer que sa crédibilité professionnelle est renforcée par sa capacité à monopoliser la parole. Bien au contraire, un consultant à l'écoute, laissant l'initiative au groupe, suscitant la prise de parole, sera bien mieux considéré car il valorisera l'expertise et l'expérience des personnes qu'il accompagne.

### **Etre patient, avoir une vision de long terme et savoir communiquer**

Le renforcement des capacités tout comme le changement prennent du temps, les résultats ne sont toujours visibles à court terme, **ce qui importe est l'amélioration de la trajectoire plus que l'atteinte immédiate du cœur de cible**. Vouloir obtenir des résultats trop rapidement, par exemple sous la pression des bailleurs de fonds, peut entraîner le consultant vers une fonction de substitution à l'inverse du RC et de l'obtention de résultats durables.

A cet égard, la qualité de « communicateur » du consultant est essentielle, tant vis-à-vis de la hiérarchie que des bailleurs. Elle consiste à mettre en valeur les progrès obtenus, même si le résultat n'est pas encore à la hauteur des attentes,

et à mettre en relief les dispositifs mis en place ou prévus pour continuer à progresser.

### **Etre disponible à distance**

Les périodes d'absence physique inhérentes à la forme itérative de l'assistance technique ne doivent pas impliquer de rupture de l'accompagnement. Elles doivent être utilisées pour permettre aux services accompagnés d'agir de façon autonome avec un appui à distance plus léger du consultant.

Il convient d'abord que le budget de cet appui soit prévu dans l'offre de prestation. Il faut ensuite que le consultant mette en place un dispositif lui permettant de s'assurer que le travail puisse se poursuivre entre deux missions de terrain et que la relation à distance puisse s'établir de façon aisée et à moindre coût.

L'établissement en fin de chaque mission de terrain d'un programme de travail assorti de responsabilités et la désignation d'un « correspondant » chargé d'informer à dates déterminées le consultant sur l'exécution du programme sont des moyens efficaces pour assurer la continuité et le suivi des travaux. Les applications gratuites disponibles sur internet permettent les échanges voix ou vidéo à coût nul, dans la mesure où la qualité de service de l'internet le permet. Dans le cas contraire, les échanges de mail sont généralement possibles.

### **Etre attentif aux pratiques professionnelles existantes dans un environnement culturel différent**

**Le processus d'appropriation est à double sens**, le consultant devant lui aussi faire l'effort de s'approprier la culture et les pratiques professionnelles de l'organisation qu'il accompagne. Au plan culturel, c'est au consultant de s'adapter et non l'inverse.

Ainsi, les comportements et les prises de parole peuvent revêtir des significations très différentes dans des environnements culturels étrangers. Il convient d'être attentif surtout en début de mission ou de prestation et notamment d'éviter de réagir spontanément à des situations déstabilisantes ou incompréhensibles.

Les pratiques professionnelles existantes doivent être prises en compte par le consultant à leur juste valeur. Une idée fautive et contreproductive est sous-jacente dans la terminologie courante du RC. On emploie souvent les termes de « transfert de compétence » ou de « réceptacle », comme si le consultant intervenait sur un terrain vierge avec des personnes en situation de pur « apprenant ». En réalité, les administrations nationales ont une histoire, des procédures, des pratiques et des hiérarchies. Les cadres de ces administrations ont une formation et des parcours professionnels qui en font des acteurs du changement et non de simples récepteurs. La meilleure façon de conduire le changement est de s'appuyer sur ces expériences et ces compétences et de les valoriser avec les méthodes et les outils apportées par le consultant et adaptées par lui à la situation existante.

#### IV. Gérer les relations avec la Maîtrise d'Ouvrage et les bailleurs

En complément de son appui aux opérationnels, le consultant va avoir à établir et à gérer des relations avec les autorités de la MOA (Ministre, Directeur de cabinet, Secrétaire Général ....) et avec le financeur de la prestation et/ou la communauté des bailleurs qui apportent un appui financier à la structure ou au secteur. Ces relations sont essentielles pour le positionnement du consultant au sein de la structure accompagnée et vis-à-vis des bailleurs, pour communiquer à haut niveau sur les évolutions positives et sur les blocages et susciter la prise de décision par la hiérarchie. Le cas échéant, ces relations permettront au consultant de jouer un rôle de facilitateur entre les bailleurs et la MOA.

##### 1. Gérer étroitement et habilement les rapports avec la hiérarchie (MOA)

- **Trouver le bon positionnement vis-à-vis de la hiérarchie** : ne se situer ni en subalterne, ni en supérieur. Se situer « hors hiérarchie » en posture de conseil, permet de passer des messages, d'apporter une information structurée et ainsi, d'aider à la prise de décision.
  
- Dans les rapports avec la hiérarchie **toujours apporter de la « valeur-ajoutée »** : analyses, propositions et conseils. Le consultant doit être conscient qu'il coûte trop cher pour n'être qu'un porteur de problèmes ou pour se limiter à rendre compte de son activité.

- **Etre très prudent sur les jugements portés sur les personnes** (les éviter sauf nécessité) car on n'en maîtrise pas les conséquences, y compris négatives pour le consultant lui-même.
- S'organiser pour **rencontrer le premier responsable de la MOA (Ministre) en tête à tête à intervalle régulier** mais pas trop souvent, pour lui passer des messages structurés et lui faire des propositions de niveau stratégique (appuyées par une note de 2 à 3 pages maximum).
- **Avoir des réunions régulières (en fin de chaque mission de terrain pour l'ATI) avec le responsable opérationnel de la MOA (Secrétaire Général)** sur le déroulement de la mission en faisant ressortir dans une note de synthèse (5 pages maximum) les progrès effectués et les difficultés rencontrées assorties de propositions. Le consultant s'assurera que ce niveau hiérarchique est systématiquement destinataire de ses rapports de mission.
- **Responsabiliser les hiérarchies opérationnelles** (Directeurs Généraux et Directeurs) sur la planification, l'organisation et le suivi des travaux menés par leurs services avec l'appui du consultant. Les informer régulièrement sur l'avancement et les alerter rapidement sur les difficultés devant être gérées à leur niveau. Les conseiller sur la façon de les gérer mais ne pas s'immiscer dans les décisions ou les critiquer ouvertement ... Lors des réunions de préparation ou de débriefing avec les équipes, le consultant proposera au Directeur Général ou aux Directeurs concernés d'y assister. Ceux-ci seront systématiquement destinataires des notes de synthèse et des rapports établis par le consultant.
- **Résister aux demandes de prise en charge de tâches revenant normalement aux structures.** Le consultant surtout dans une position résidente, peut être sollicité par la hiérarchie de la MOA pour assurer des tâches opérationnelles ne relevant ni de ses TDR, ni du soutien au RC. Ces sollicitations sont d'autant plus grandes que le niveau de capacités du pays ou de l'institution est faible et que la pression sur les résultats émanant des bailleurs est forte. Il est tentant pour le consultant d'y répondre de façon positive pour différentes raisons : valorisation personnelle (« le Ministre m'a demandé de ... »), pression de l'urgence, gestion des bonnes relations avec la hiérarchie.

Pour y résister le consultant peut d'abord s'appuyer sur ses TDR, dans la mesure où ils sont précis. S'il ne peut refuser la demande, il mettra en avant l'objectif de RC pour se faire accompagner par un cadre du ministère ou de la structure qui prendra la suite de façon autonome s'il s'agit d'une tâche récurrente.

## 2. Gérer adroitement la relation avec les bailleurs

- **Etablir un dialogue professionnel avec le (s) bailleur en transparence avec la MOA.** Ce dialogue est naturel avec le financeur de la prestation lorsqu'il agit en gestion directe mais c'est aussi souvent le cas quand celui-ci est uniquement financeur. Le bailleur a tout intérêt à développer une relation professionnelle avec le consultant notamment dans le but de mieux sécuriser son programme. De même, le consultant trouve auprès du financeur une fonction d'écoute et de réassurance qu'il risque de trouver plus rarement auprès du prestataire de service qui l'emploie. Même dans le cas où ce prestataire jouerait un véritable rôle de support (backstopping) la proximité et l'expertise sectorielle du financeur rendent la relation complémentaire et souvent plus fructueuse pour le consultant. Dans cette relation, celui-ci doit rester attentif à la susceptibilité que pourrait entraîner chez la MOA une relation trop étroite ou trop visible avec le ou les bailleurs.

Cette relation consultant- bailleur peut être transformée en atout lorsque la MOA constate que des contacts réguliers entre le consultant et le financeur ou la communauté des bailleurs facilitent le dialogue au niveau technique.

- **L'établissement de relation professionnelle régulière avec les bailleurs permet au consultant de gérer le conflit potentiel entre les résultats « en bout de chaîne » (OMD ...)** sur lesquels se concentre l'attention des bailleurs et l'amélioration des performances des systèmes de gestion qui suit le temps long du changement institutionnel et organisationnel. Le conflit entre l'exigence de résultats élevés et rapides, et le renforcement des capacités qui les sous-tend et suit un cheminement long et quelque fois tortueux, pourra trouver un début de résolution par un dialogue entre la MOA et les bailleurs, documenté par le consultant sur la base des résultats atteints en matière d'amélioration des systèmes et des progrès réalisés sur des indicateurs plus directement liés aux systèmes. Par exemple, le consultant pourra orienter le

dialogue sur les progrès réalisés en matière de constructions scolaires grâce à l'amélioration des capacités de programmation, de passation de marchés et de suivi-contrôle des chantiers même si ces progrès ne se sont pas encore traduits dans les taux de scolarisation.

## 3 – Au-delà de la pratique professionnelle des consultants : les facteurs de réussite du soutien au Renforcement des Capacités

---

### I. L'importance du cadrage des prestations de l'Assistance Technique

Le cadrage des prestations de l'AT est nécessaire pour toutes les parties prenantes : MOA, financeur, prestataire et consultant.

L'élaboration des TDR devrait être de la responsabilité première de la MOA bénéficiaire de la prestation, mais cette responsabilité est parfois faiblement exercée. Trop souvent, le projet de TDR est élaboré sous l'égide du financeur par un consultant spécialisé et il est accepté sans modifications majeures par la MOA. Cela est pénalisant aussi bien parce que cette phase de cadrage du besoin est une étape majeure en terme d'appropriation mais également parce que le choix d'allocation de ressources entre différentes formes d'appui au RC devrait être fait par la MOA à ce moment-là.

La difficulté à formaliser un cadrage d'appui à partir d'un besoin ressenti peut expliquer la relative passivité de certaines MOA, dans les pays les moins avancés.

**La faible implication des MOA dans l'élaboration des TDR est à la source des faiblesses de pilotage et de suivi de la prestation.**

De leur côté, le prestataire et le consultant ont tout intérêt à avoir des TDR précis, permettant d'organiser la prestation en s'appuyant sur des livrables et/ou sur une méthodologie bien définis. Ce cadre contractuel va permettre au consultant de planifier et d'organiser ses appuis et, en cas de besoin, il pourra s'en servir pour limiter les demandes d'intervention opérationnelles ou hors périmètre de l'appui émanant de la MOA. Les TDR jouent un rôle de protection pour le consultant et ils lui apportent une certaine sécurité pour le rendu de comptes en cours ou en fin de mandat.

## II. Un cadre contractuel d'Assistance Technique adapté au Renforcement des Capacités

Les TDR sont souvent peu précis en termes de RC, quand ils n'ignorent pas purement et simplement cette dimension de l'AT. Lorsqu'il figure dans les TDR, le soutien au RC est souvent mentionné à travers les termes « accompagnement » ou « appui » sans davantage de précisions.

Par ailleurs, un critère spécifique au RC figure rarement dans les critères d'évaluation de l'offre technique, que ce soit au niveau de la proposition méthodologique ou des CV des experts. Cette dimension reste sous-évaluée par rapport à « l'expertise technique » au sens traditionnel du terme.

Cette sous-évaluation de la dimension de RC a des conséquences négatives sur l'impact de l'AT :

- une mise en œuvre aléatoire du soutien au RC, le consultant agissant en fonction de son appréciation de la situation, et de son expérience ou de sa sensibilité personnelle aux pratiques favorables au RC.
- la non évaluation des programmes et projets sur cette dimension, ce qui ne peut que renforcer la tendance du consultant à se concentrer davantage voire exclusivement sur les dimensions techniques, autour du livrable, au risque de faire de la substitution.

**L'adaptation du cadre contractuel au RC exige que les TDR en fassent un objectif principal et que les critères d'évaluation des offres intègrent cette dimension tant au niveau de la méthodologie qu'à celui des compétences et de l'expérience des experts proposés.**

Il est cependant difficile pour un consultant d'élaborer une méthodologie précise de RC sans faire un diagnostic de la situation existante, ce qui est rarement possible dans le cas général des appels d'offre. Il conviendrait alors que ce diagnostic soit préalablement établi par la MOA mais celle-ci est rarement outillée pour le faire et il vaut mieux s'appuyer sur une expertise extérieure qui aura l'objectivité et la technicité nécessaires.

Le diagnostic peut être confiée à un expert en la matière, ou réalisé par le financeur dans le cadre de l'instruction du programme.

La grille de questionnement ci-dessous, élaborée par l'AFD, est un bon exemple de « cadrage » de l'analyse ex ante de la dimension « accompagnement » d'un programme devant permettre de mieux calibrer la demande technique au besoin de RC :

**Tableau 4 : grille d'aide à l'élaboration des TDR de l'accompagnement**

<p><b>1. Identification &amp; paramétrage - Définition de l'accompagnement technique</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existence de diagnostics institutionnel et organisationnel amont (même sommaire) et partagés avec la MOA :</li> <li>- Vérification de l'adéquation entre les besoins identifiés par l'AFD et les demandes formulées par le partenaire</li> <li>- Questionnement sur les modalités d'appui (ATR / autres formes d'expertise) et le mix</li> <li>- Positionnement dans l'organisation / durée / profil de l'expertise mobilisée ?</li> </ul>
<p><b>2. Processus de sélection</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Critère de sélection (compétence uniquement technique ou compétence d'accompagnement du changement spécifiée ?)</li> <li>- Implication de la MOA dans la sélection ?</li> <li>- Préparation des experts avant le départ ?</li> </ul>

### III. Les dynamiques à accompagner

Aucune organisation n'étant figée, **des dynamiques de changement plus ou moins cachées sont à l'œuvre**, que le consultant doit d'abord identifier pour pouvoir les accompagner et s'en servir de tremplin dans ses actions de soutien au RC et de conduite du changement.

Ainsi, le soutien au renforcement des capacités est-il souvent défini comme « l'accompagnement d'une dynamique endogène par un acteur tiers ».

Quelles sont ces dynamiques et comment le consultant peut-il s'appuyer sur elles pour en faire des leviers d'amélioration de la performance ? Comment inciter à la création de dynamiques lorsque celles-ci sont absentes ? Le consultant doit-il être tenu responsable des faibles résultats en l'absence de création de dynamiques de changement ?

Les dynamiques peuvent être enclenchées par **un changement d'organisation ou par la nomination de nouveaux responsables** de niveau directeur ou chef de service, mieux formés et plus ouverts au changement. Ainsi dans un Ministère de l'Education d'un pays d'Afrique de l'Ouest, l'élargissement du périmètre de responsabilité de la Direction en charge de la planification et du suivi et la nomination subséquente de nouveaux responsables ont levé les verrous de l'optimisation du processus de planification et renforcé les compétences et l'ouverture au changement dans cette Direction.

Les dynamiques endogènes peuvent aussi provenir **de l'appétence d'un noyau de cadres pour des méthodes de travail nouvelles** ou être issues des **modalités de travail collectif déjà existantes** au sein de la MOA sur lesquelles le consultant va pouvoir construire une démarche de conduite du changement.

Ces dynamiques endogènes, peuvent être renforcées par l'insatisfaction exprimée par les clients ou usagers ou encore par les bailleurs à travers les programmes qu'ils financent. **En plus des ressources financières, les bailleurs apportent une autre ressource non tangible mais néanmoins essentielle que l'on pourrait qualifier « d'incitation au changement »**. Les programmes, les cadres partenariaux, les missions de suivi représentent en effet autant de leviers pour améliorer la performance des institutions bénéficiaires. Encore faut-il que ces bénéficiaires puissent transformer ces incitations en décisions et en actions d'amélioration, c'est-à-dire aient la capacité à les internaliser. Là également le consultant va pouvoir jouer un rôle de catalyseur et d'accompagnement.

**Pour transformer ces dynamiques en gains de performance, le consultant a un rôle essentiel d'analyse et d'accompagnement.**

Ainsi, la mise en place d'une nouvelle organisation et les nominations qui s'ensuivent ne se traduisent pas ipso facto par une amélioration de la performance. Elles peuvent permettre de desserrer des contraintes, mais l'amélioration ne vient qu'à travers des actions qui devraient être appuyées par le consultant. Par exemple, dès la mise en place d'une nouvelle organisation, le consultant jouera un rôle de conseil auprès de la MOA pour le re-engineering

des processus opérationnels, et il accompagnera les équipes de la MOA dans leur mise en place.

**Etre en situation d'accompagner ces dynamiques exige au préalable que le consultant puisse les identifier, quand elles se déclenchent, et qu'il soit lui-même en capacité d'être écouté par les décideurs et les équipes de la MOA.**

Si le consultant est resté cantonné à un domaine techniquement restreint et qu'il n'a pas développé un relationnel suffisamment fort avec les autorités et les cadres de la MOA, il risque fort de ne pas percevoir ces dynamiques ou de ne pas être crédible pour les accompagner. D'où l'importance d'adopter des pratiques professionnelles adaptées à la fonction d'accompagnement telles qu'elles ont été présentées au chapitre 2.

Bien évidemment, en l'absence de dynamique existante sur lesquelles il peut s'appuyer, le consultant ne pourrait être tenu pour seul responsable de l'échec de l'accompagnement. Sa responsabilité serait sans doute de « réorienter » la prestation d'appui technique vers des éléments permettant de mettre en place les conditions favorables au changement.

#### **IV. Le suivi / pilotage, comment le renforcer ?**

Le suivi/pilotage de la prestation d'accompagnement de moyen / long terme (ATR ou ATI) est une fonction critique pour l'atteinte des objectifs de performance. En effet, la durée de la prestation d'AT accroît les risques de dérives, et l'objectif de soutien au RC souvent mal ou peu défini est difficile à mesurer.

##### **1. L'exercice de la fonction de suivi/ pilotage**

Les acteurs de cette fonction sont en premier lieu la MOA bénéficiaire qui devrait y attacher une importance particulière la ressource d'Assistance Technique étant coûteuse et l'enjeu stratégique important, et le prestataire employeur du consultant qui est contractuellement responsable vis-à-vis de la MOA du déroulement de la mission et de l'atteinte des résultats attendus.

Le financeur est le troisième acteur du suivi / pilotage de l'AT, qu'il joue de façon indirecte à travers les missions de supervision du programme ou du projet financé et dans le dialogue régulier qu'il peut avoir avec la MOA. Suivant les pays, ces missions de supervision et ce dialogue peuvent être menés par une communauté de bailleurs finançant par exemple une politique sectorielle dans un cadre partenarial.

Ainsi, le suivi pilotage de la prestation d'AT devrait s'exercer à la fois directement par rapport aux TDR de la prestation, c'est le rôle de la MOA et du prestataire, et indirectement et de façon plus large par le ou les bailleurs à travers le suivi du programme au sein duquel l'AT intervient (cas de l'AT volet d'un programme) ou sur lequel elle a un impact (cas de l'AT hors programme).

**Dans la pratique, la MOA joue trop souvent faiblement son rôle de suivi/pilotage, alors que le prestataire ne le joue en général que par exception, lorsque la mission fait face à des difficultés.**

Renforcer le suivi pilotage passe nécessairement par une clarification des rôles de la MOA et de l'employeur de l'AT, titulaire du contrat de prestation, ce qui ne peut être que bénéfique à la bonne exécution de la prestation.

La faiblesse du suivi / pilotage exercé par la MOA découle directement de la faiblesse des capacités. On se trouve alors dans un cercle vicieux, le renforcement des capacités étant l'objectif recherché par la mission d'AT. Néanmoins, le prestataire peut inciter à la mise en place d'un mécanisme de suivi pilotage et l'accompagner en provoquant des réunions avec les Autorités de la MOA, en premier lieu le responsable opérationnel, centrées sur le programme d'activité du consultant, les rapports de mission, des notes d'alerte et de proposition concernant la mission. Les résultats attendus de ces réunions de suivi/pilotage, qui devraient être exprimés de façon explicite, sont des orientations et des décisions à prendre par la MOA.

Plus forte aura été l'implication de la MOA dans la demande d'AT et l'élaboration des TDR, plus facile devrait être la mise en place d'un tel mécanisme.

Le prestataire employeur du consultant joue son rôle de suivi/pilotage généralement a minima, souvent lorsque la situation s'étant dégradée il s'agit de « sauver le contrat » en remplaçant par exemple le consultant défaillant. La prise en charge d'un rôle positif en la matière exige en effet l'affectation de ressources humaines et financières, qui si elles ne sont prévues dans le contrat, ne seront pas mises en œuvre par le prestataire sauf en cas de crise. En la matière, le consultant a très peu de levier sur son employeur, une demande de suivi/pilotage trop pressante risquant même d'être interprétée négativement comme une insuffisance d'autonomie.

La mise en œuvre de la fonction de suivi/pilotage de façon positive et régulière tout au long du contrat d'AT va exiger la définition précise de ses modalités dans les TDR et la prévision d'un poste budgétaire permettant au prestataire de financer cette fonction. Ainsi, l'exigence d'un « back stopping » dans les TDR est une bonne réponse, à condition que cette fonction soit précisément décrite en termes de ressources humaines à affecter par le prestataire, de nombre de missions de supervision à réaliser, de mécanisme de rapportage à la MOA et de prise de décision par celle-ci.

## 2. L'évaluation du soutien au RC

L'évaluation du soutien au RC doit être faite au moyen d'une méthodologie adaptée. Les questions concernant **les pratiques professionnelles du consultant** (méthode collaborative), **l'appropriation par les personnes** bénéficiant de l'appui, **l'accroissement de leur autonomie** dans la réalisation des livrables, **l'optimisation du processus et la pérennisation des acquis**, **l'amélioration durable de la performance** doivent être au centre de l'évaluation. Le cadrage de ces phase évaluatives reste aujourd'hui un défi, de par la complexité méthodologique mais aussi parce que les intérêts des différentes parties prenantes (MOA / employeur / financeur) peuvent sensiblement différer.

Sur l'exemple du processus d'élaboration budgétaire, le tableau ci-après présente une proposition d'adaptation de l'évaluation au domaine spécifique du soutien au RC. La chaîne de résultats « classique » est adaptée à l'évaluation du RC selon les 3 degrés (production d'un livrable, assurance d'un usage, pérennisation du changement) définis dans le chapitre 2.

**Tableau 5 : Chaîne de résultats adaptée à l'évaluation du RC (exemple du processus d'élaboration budgétaire)**

Chaîne de résultats « classique »	Chaîne de résultats adaptée au RC	Étapes /livrables intermédiaires du processus d'élaboration budgétaire	Questions d'évaluation du soutien au RC apporté par l'AT
Moyens	<b>Production d'un livrable</b>	Activités d'élaboration du CDMT du secteur de l'Education	<b>Pratiques professionnelles du consultant</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Le consultant utilise-t-il une méthode collaborative adaptée au RC ?</i></li> <li>- <i>Combien de personnes (services) sont-elles (ils) impliqué(e) dans l'élaboration ?</i></li> <li>- <i>Les personnes (services) impliqué(e)s sont-elles (ils) celles (ceux) qui vont utiliser le livrable ?</i></li> </ul>
Réalisations		Disponibilité d'un CDMT 2015-2017 du secteur Education cohérent avec la politique sectorielle et les plafonds de ressources	<b>Appropriation et autonomie des équipes</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Les personnes impliquées ont-elles accru leur connaissance pratique du CDMT ?</i></li> <li>- <i>Dans quelle mesure sont-elles mieux capables d'élaborer un CDMT de façon autonome ?</i></li> <li>- <i>La méthode d'élaboration a-t-elle permis d'améliorer la qualité du CDMT 2015-2017 ?</i></li> </ul>
Résultats	<b>Assurance d'un usage</b>	Elaboration d'un Budget 2015 du Ministère en charge de l'Education cohérent avec le CDMT	<b>Optimisation du processus et pérennisation des acquis</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Le CDMT est-il disponible au moment de l'élaboration du budget ?</i></li> <li>- <i>Le CDMT est-il utilisé comme référentiel pour l'élaboration du budget ?</i></li> <li>- <i>La procédure d'élaboration du budget inclut-elle l'utilisation du CDMT comme document de référence ?</i></li> </ul>
Impacts	<b>Pérennisation du changement</b>	Constat d'évolution positive des indicateurs sectoriels de l'Education	<b>Amélioration durable de la performance</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Le CDMT a-t-il permis de mieux tenir compte des priorités éducatives dans l'allocation budgétaire ?</i></li> <li>- <i>Dans quelle mesure l'allocation budgétaire a-t-elle contribué à l'amélioration des indicateurs éducatifs ?</i></li> <li>- <i>Existe-t-il une fonction d'amélioration de l'allocation budgétaire basée sur l'analyse des indicateurs ?</i></li> </ul>

La **production d'un livrable** est d'abord évaluée par rapport aux moyens et méthodes mis en œuvre par le consultant : méthode collaborative, nombre de personnes ou de services impliqués, pertinence dans le choix de ces personnes et services par rapport à l'usage fait du livrable. Ces questions sont essentielles pour évaluer le processus de RC mis en œuvre par le consultant. La qualité du livrable importe également, mais elle doit être questionnée par rapport à la méthode d'élaboration : **il vaut mieux un livrable imparfait mais réalisé par l'équipe plutôt qu'un excellent livrable produit par le seul consultant.**

Le résultat renvoie à **l'usage qui est fait du livrable (assurance d'un usage)**. La maîtrise du consultant sur cette étape dépend principalement de la méthode utilisée pour assurer l'appropriation du livrable par les équipes de la MOA. La définition du périmètre de l'appui à l'ensemble du processus, celui de l'élaboration du budget dans l'exemple donné, permet au consultant d'agir pour assurer la bonne intégration du livrable dans le processus. La pérennisation de l'usage peut être évaluée sur la base de l'inclusion du livrable (CDMT) dans la procédure formelle d'élaboration du budget, par exemple.

L'impact renvoi à l'amélioration durable de la performance produite **par la pérennisation du changement**, finalité du soutien au RC. Le questionnement s'attache à évaluer la contribution de l'usage fait du livrable à l'atteinte de résultats en rapport avec la mission de la MOA, les indicateurs du secteur de l'Education dans l'exemple cité. L'imputabilité de l'amélioration de la performance aux méthodes mises en œuvre par le consultant est évidemment plus difficile à établir à ce niveau ultime de la chaîne de résultats. Les questions porteront principalement sur le rapport existant entre l'usage du livrable et les résultats atteints. Ce rapport intègre la qualité du livrable, son appropriation par le MOA, et son utilisation effective dans l'élaboration du budget.

La « durabilité » de l'amélioration de la performance est recherchée au moyen d'une boucle rétroactive permettant d'améliorer le CDMT et l'allocation budgétaire à partir de l'analyse de l'atteinte des indicateurs.

Contrairement aux méthodes d'évaluation habituelles du RC, centrées sur la mesure de l'amélioration de la compétence des individus à travers la mise en œuvre de formations ou la maîtrise de certains acquis, **cette chaîne de résultat appréhende la dimension organisationnelle voire institutionnelle**

**du RC et va jusqu'au bout de sa finalité en évaluant l'impact du soutien au RC sur la performance de l'organisation.** Elle montre aussi clairement que le potentiel de résultat d'une assistance technique est lié à l'étendue de son intervention sur toutes les étapes d'un processus.

## 4 – Risques résiduels

---

### I. Les tensions persistantes

De nombreuses mises en tension peuvent réduire, voire annihiler, les efforts du consultant pour mettre en œuvre des pratiques favorables au RC.

Quatre types de tensions sont souvent à l'œuvre :

**La contradiction entre attente de résultats rapides et temps long du changement.** Cette tension provient souvent de la pression des bailleurs sur la MOA pour obtenir des résultats rapides conformes au calendrier des programmes, même si ces résultats sont fragiles. Cette pression risque de pousser le consultant vers une fonction de substitution, au détriment de l'appropriation par les équipes de la MOA. Les résultats seront peut-être obtenus dans les délais fixés, mais ils risquent de se dégrader après la fin de l'appui.

**La faiblesse de la demande exprimée par la MOA ou le décalage par rapport aux TDR.** Cette contrainte est la conséquence d'un processus d'élaboration des TDR de l'AT dans lequel le bénéficiaire s'est insuffisamment impliqué. Il est fréquent en effet que les TDR soient rédigés par des consultants dans le cadre d'une étude préalable sans que la MOA ne se sente véritablement concernée, ou qu'ils soient élaborés par une structure nationale, par exemple une cellule de coordination des réformes, qui n'implique pas suffisamment l'administration directement bénéficiaire de l'AT. Les attentes plus ou moins exprimées du bénéficiaire peuvent être en décalage, voire en contradiction, avec les TDR, ce qui pose évidemment un dilemme pour le consultant et peut réduire l'efficacité de l'appui.

**La faiblesse du pilotage de l'AT.** Cette faiblesse renforce les deux contraintes précédentes en laissant le consultant « seul » face à ces difficultés et contradictions. L'expérience professionnelle du consultant, sa solidité technique et psychologique, son expérience des pratiques du soutien au RC vont faire évidemment la différence en permettant à certains de trouver les

bonnes solutions, alors que d'autres seront désarmés. Les résultats sont aléatoires puisqu'ils dépendent beaucoup des personnes et peu des systèmes.

□ **Des attendus différents entre les parties prenantes** (MOA, employeurs, financeurs) pouvant conduire à des non-dits, des objectifs cachés, des malentendus initiaux qui ne peuvent que nuire à la bonne exécution de la prestation.

Le financeur a un rôle essentiel à jouer pour réduire ces tensions. Ce rôle se joue dès la préparation du programme, en mettant en place le dispositif permettant aux bénéficiaires de l'AT de formuler leur demande d'appui, à partir d'un diagnostic organisationnel orienté sur l'évaluation des capacités existantes en rapport avec les résultats définis par le programme. L'implication de ces administrations tout au long du processus de diagnostic, et pas seulement à l'étape de validation, est un facteur critique de l'appropriation et de la pertinence des TDR de l'AT.

La mise en place d'un mécanisme de pilotage de l'AT, devant être inclus dans le pilotage du programme en tant que dimension spécifique, et l'exigence d'un rapportage au moins trimestriel faisant ressortir non seulement les activités réalisées par l'AT mais aussi et surtout la méthode appliquée (le « quoi » et surtout le « comment »), vont aider à identifier les contraintes et à rechercher des solutions avec le bénéficiaire. Ce mécanisme doit être prévu dans le document de programme.

La tension entre le timing des résultats attendus par le bailleur et la capacité du bénéficiaire à les produire peut être gérée par des actions communes du bailleur et du MOA, avec l'appui du consultant. Dans toute conduite du changement, basée à l'inverse des plans d'actions techniques, sur une progression non linéaire et itérative, cette gestion est essentielle, à la fois pour « rassurer » le financeur et la MOA, et également pour enclencher dans les services accompagnés un mécanisme positif basé sur la mise en valeur des progrès effectués. Le consultant pourrait ainsi proposer une programmation des activités assortie de résultats intermédiaires planifiés en fonction de la montée en puissance de la MOA de façon à orienter le suivi du programme sur le processus de progrès autant que sur l'atteinte de résultats finaux. Les

échanges en comité de pilotage du programme sortiraient de la binarité desséchante et conflictuelle du « fait / pas fait » en montrant par des éléments tangibles les progrès effectués, le sens et le rythme du mouvement vers le renforcement des systèmes et l'amélioration de la performance.

## II. Les facteurs exogènes

**Les changements institutionnels** constituent le principal facteur exogène, généralement facteur de risque lorsque l'appropriation par la MOA dans le cadre institutionnel précédent a été correctement faite. Certains pays sont confrontés à des changements institutionnels fréquents susceptibles de déstabiliser l'édifice patiemment construit par le consultant et les équipes accompagnées. Le principal risque de ces changements, outre les remplacements au niveau des autorités, est la déconstruction des processus sur lesquels porte le soutien du consultant.

Les changements des titulaires des postes de direction ou d'encadrement constituent un autre facteur exogène, souvent lié aux changements institutionnels mais pas uniquement. Ces mutations impliquent l'obligation pour le consultant de reconstruire la relation de travail, avec tous les risques liés. Ces changements ne sont pas forcément négatifs mais ils introduisent un aléa dans la continuité du soutien au RC.

**La sous-évaluation des faiblesses de capacités au démarrage du programme**, concernant l'organisation, les compétences, le système de gestion et de motivation des personnes, peut, malgré sa technicité, son expérience et sa volonté, mettre le consultant en grande difficulté pour mettre en œuvre des actions d'accompagnement.

Dans un tel cas, la déficience se situe au niveau de la préparation du projet d'appui, soit du fait de l'absence d'évaluation des capacités, soit d'une évaluation superficielle qui a sous-estimée les carences.

A côté de ces facteurs imputables à la MOA, d'autres sont directement imputables aux bailleurs de fonds, qui en raison de contraintes politiques, budgétaires ou opérationnelles, peuvent être amenés à ne pas poursuivre un appui même si le renforcement des capacités n'est pas suffisamment solide pour que les résultats obtenus soient pérennisés.

## 5 – Mise en perspective

---

Les enjeux en matière d'appui au RC ne se limitent pas, pour un bailleur de fonds ou une agence de coopération, à certaines formes de l'appui technique, telles que l'assistance technique résidente ou itérative. Des démarches d'accompagnement plus globales, c'est-à-dire mixant les formes d'accompagnement, l'interaction avec des pairs et le contact direct avec les équipes des bailleurs méritent également d'être construites et explicitées. Cela répondrait à des constats faits aussi bien par les experts impliqués dans des actions de coopération que par les bailleurs ou les MOA et s'inscrirait en réponse aux demandes, évolutives, des parties prenantes du Sud.

**L'appui au RC, défini comme levier d'amélioration de la performance de l'organisation, est effectivement un mix d'expertise technique et de conduite du changement dans lequel l'accompagnement et le soutien au changement sont les dimensions essentielles, l'expertise technique étant le sous-jacent.**

Toutefois, l'assistance technique, qu'elle soit résidente ou itérative, a indéniablement une place à part dans ces dispositifs d'accompagnement.

Les objectifs assignés aux prestations d'accompagnement technique ne sont, comme énoncé précédemment, pas exclusif l'un de l'autre. Une dose d'ambition de RC peut être associée aux objectifs d'influence, de mise en œuvre opérationnelle ou de production de connaissance. Toutefois, affirmer l'objectif premier de renforcement des capacités dans les prestations d'accompagnement technique est une première garantie que des dynamiques de changements seront accompagnées.

Les autres garanties résident dans les pratiques professionnelles des experts, telle que présentées infra, qui méritent d'être explicitées dans la mesure du possible, dans les offres techniques et autres documents de programmation de l'accompagnement technique.

## Bibliographie

---

### **Publications**

Ex Post n° 10 : Assistance technique et renforcement des capacités : problématiques et grandes tendances, Christian Castellanet et Céline Blanc, 2007

Ex Post n° 39 : Analyse croisée de vingt-huit évaluations décentralisées sur le thème transversal du renforcement des capacités, Alain GRANDEL, Christian LE TEURNIER, Fanette BARDIN, Jean-Luc EL KAIM, Jocelyne DELARUE, Léa ROTHER, Marc TOTTE, Pierre-Michel ROSNER, 2011

Ex Post n° 43 : Cas pratique sur l'assistance technique résidente, Denis LECALLO, Romain ANDRE, 2011

Evaluation n° 122 – MAEE : Le transfert de l'assistance technique à l'AFD, 2013

### **Documents internes**

CEFEB – Mars 2014 : Assistance Technique : un outil au service des partenaires

AFD – 2013 : Cadre d'Intervention Transversal « Soutenir le renforcement des capacités »

AFD – 2013 : Guide du financement des appuis au renforcement des capacités

AFD – 2014 : Prises en compte des capacités, de leur renforcement et des appuis dédiés dans les CIP

AFD – 2010 : Compte rendu de mission et annexes - Assistance Technique financée par l'AFD, Tchad

## Précédentes publications de la collection

---

- |                             |  |
|-----------------------------|--|
| <b>Notes techniques n°1</b> | Panorama des inégalités hommes – femmes dans le monde (Juin 2015)  |
| <b>Notes techniques n°2</b> | La Commission du Mékong face à un tournant – Quelle place pour l'aide française (Septembre 2015)           |
| <b>Notes techniques n°3</b> | Quelle efficacité environnementale de la certification pêche et aquaculture « durable » ? (Septembre 2015) |
| <b>Notes techniques n°4</b> | Transport : vérité des prix ou socialisation de la couverture des coûts ? (Octobre 2015)                   |

## Qu'est-ce que l'AFD ?

---

L'Agence Française de Développement (AFD), institution financière publique qui met en œuvre la politique définie par le gouvernement français, agit pour combattre la pauvreté et favoriser le développement durable.

Présente sur quatre continents à travers un réseau de 72 bureaux, l'AFD finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations, soutiennent la croissance économique et protègent la planète.

En 2014, l'AFD a consacré 8,1 milliards d'euros au financement de projets dans les pays en développement et en faveur des Outre-mer.

Agence Française de Développement  
5 rue Roland Barthes – 75598 Paris cedex 12  
Tél : +33 1 53 44 48 86 – [www.afd.fr](http://www.afd.fr)

Conception et réalisation : Elsa MURAT, AFD