

Série Évaluation et capitalisation



*exPost
ExPost*

Etat des lieux de l'assistance technique résidente financée par l'AFD

Lionel CAFFERINI, Bertrand COMMELIN et Jean-David NAUDET

Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence Française de Développement ou des institutions partenaires.

Directeur de la publication : Jean-Michel SEVERINO

Directeur de la rédaction : Jean-David NAUDET

ISSN : en cours

Dépôt légal : décembre 2007

Mise en page : Solange Münzer

SOMMAIRE

Préambule	5
Résumé	7
I. La situation de l'assistance technique résidente financée par l'AFD	13
1. Définition et typologie	13
1.1. Définition	13
1.2. La réforme de l'assistance technique française	14
1.3. Typologie	16
2. Le suivi et le pilotage de l'instrument assistance technique	22
2.1. Un instrument difficile à comptabiliser	22
2.2. Un outil polyvalent plutôt qu'un instrument standardisé	25
2.3. Politique d'assistance technique ou stratégie transversale de renforcement des capacités ?	28
II. L'assistance technique résidente : quelles perspectives pour l'AFD ?	30
1. L'assistance technique sur contrat individualisé : des modalités qui restent à affiner	30
1.1. L'ATI : une pratique conforme aux recommandations internationales	30
1.2. Des conditions d'encadrement souvent fragiles	30
1.3. L'ATI : un instrument adapté sous certaines conditions	31
1.4. La collaboration avec FCI	32
2. La recherche d'une combinaison optimale entre les différentes formes d'assistance technique que l'AFD finance	34
2.1. Une demande d'assistance technique relativement faible face à des besoins de renforcement de capacités importants	34
2.2. Le nouveau paradigme de l'assistance technique	34
2.3. L'adéquation entre besoin, demande et offre d'assistance technique vis-à-vis des instruments de l'AFD	38
2.4. L'AFD et le marché de l'expertise	41
III. Conclusions	43
Annexes	47
1 – La zone de solidarité prioritaire	49
2 – Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement	50
3 – France coopération internationale	51
4 – Les grands engagements internationaux pour le développement de l'éducation	52
5 – Le GIP Esther	54
Acronymes	55

Préambule

Depuis le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) de mai 2005, la mobilisation de l'assistance technique est devenue pour l'AFD une modalité d'intervention à part entière et non pas seulement un moyen au service de la réalisation d'un projet ou d'un programme.

L'assistance technique complète et enrichit indéniablement la gamme des outils d'intervention de l'AFD. La recherche d'une combinaison optimale entre les instruments à la disposition de l'AFD représente donc un élément important en faveur d'une plus grande efficacité de l'aide mise en œuvre. Il s'agit là d'une responsabilité nouvelle qui doit être prise en compte dans la détermination des besoins en assistants techniques, pays par pays et secteur par secteur.

La réflexion sur l'assistance technique s'est poursuivie à l'AFD au sein d'un Groupe de travail constitué dans le cadre de la préparation du deuxième projet d'orientation stratégique (POS). Elle a notamment conduit, en janvier 2007, à l'adoption d'un plan d'action qui vise à faire du renforcement des capacités des États, et plus généralement des partenaires, la finalité première de l'assistance technique en tant qu'instrument d'aide publique au développement (APD) et répondre ainsi à la question : comment mettre l'offre d'assistance technique en situation de répondre efficacement aux besoins de renforcement des capacités des pays ?

Ce plan d'action propose, dans une première étape, de réaliser un état de lieux de l'assistance technique actuellement financée par l'AFD dans la Zone de solidarité prioritaire (ZSP – Annexe 1). Cette première étape a été confiée à la Division de l'évaluation et de la capitalisation de l'AFD avec l'appui du

département Afrique. Dans un second temps, son exploitation permettra de préciser le cahier des charges des missions de l'assistance technique et de le doter d'outils de suivi et d'indicateurs d'atteinte des objectifs de renforcement de capacités. En parallèle, la mesure des coûts de gestion sera précisée et systématisée. L'assistance technique résidente dans les pays émergents semble être pour le moment un sujet mineur au regard du nombre d'experts concernés mais peut se révéler stratégique compte tenu du rôle que l'AFD souhaite jouer dans ces pays. Son analyse doit relever d'un chantier spécifique.

Cet état des lieux s'est appuyé sur la contribution de plusieurs services de l'AFD et a été élaboré à partir des éléments suivants :

- une documentation/capitalisation de trois expériences pays (Cameroun, Madagascar, Sénégal) sur l'usage de l'assistance technique par l'AFD ;
- l'exploitation du système d'information statistique sur l'assistance technique suivi par la Direction des opérations ;
- une première analyse/diagnostic du marché de l'expertise longue durée dans les secteurs de l'éducation, de la santé et du développement rural tel que vu et utilisé par les divisions techniques de l'AFD.

L'objectif était de faire le point sur la situation de l'assistance technique sur le terrain et d'identifier les pistes de travail pour consolider le dispositif en train de se mettre en place.

La première partie revient sur la situation actuelle de l'assistance technique résidente financée par l'AFD. Une typologie fondée sur la nature et l'objet du contrat liant l'assistance

technique aux bénéficiaires des financements de l'AFD est proposée. Dans un deuxième temps, les perspectives sont examinées, à partir d'une analyse de la problématique de l'assistance technique financée par l'AFD autour d'un triptyque demande/besoin/offre d'assistance technique.

Une note de synthèse de cet état des lieux est également disponible¹. Une étude bibliographique, réalisée par Christian Castellanet et Cécile Blanc (GRET)² sur financement de l'AFD, complète cet état des lieux.

¹ Cafferini, L. et J.-D. Naudet (AFD), *L'assistance technique résidente financée par l'AFD*, Série Notes de synthèse n° 3, Ex Post, novembre 2007.

² Castellanet, C. et C. Blanc (GRET), *Assistance technique et renforcement des capacités : problématiques et grandes tendances*, Série Evaluation et capitalisation n° 10, Ex Post, novembre 2007.

Résumé

1. Situation de l'assistance technique résidente financée par l'AFD

1.1. Définition

Un expert financé en partie par l'AFD sera considéré comme un assistant technique résident (ATR) si (i) il réside dans le pays d'accueil en continu pendant une durée de plus de six mois ; (ii) il est détenteur d'une compétence technique de haut niveau (par opposition aux personnels de gestion travaillant sur les projets ou aux volontaires non assimilables à des experts du fait de leur faible expérience professionnelle) ; et (iii) il est impliqué dans des activités de renforcement des capacités et/ou de mise en œuvre de volets de politiques publiques (par opposition aux experts résidentiels d'entreprise employés à la délivrance de biens ou de services). Cet expert peut être de nationalité française ou étrangère (d'un pays du sud ou du nord).

1.2. Typologie des formes d'assistance technique financées par l'AFD

Depuis la réforme de la coopération française de 2005, la mobilisation de l'assistance technique est devenue pour l'AFD une modalité d'intervention à part entière et non pas seulement un moyen au service de la réalisation d'une opération. C'est là une responsabilité qui a amené l'AFD à financer de nouvelles formes d'assistance technique. Dans tous les cas, et conformément aux règles de l'AFD, les missions d'assistance technique s'exercent systématiquement pour le compte des maîtres d'ouvrage bénéficiaires de ses financements.

L'état des lieux a permis de confirmer l'existence de deux formes distinctes d'ATR financées par l'AFD : l'assistance

technique sur contrat d'opérations (ATO) et l'assistance technique sur contrat individualisé (ATI). Les montages contractuels, les relations entre parties prenantes, les employeurs des experts ou le statut et l'origine des experts en font des outils différents qui appellent des modalités d'identification, de pilotage et suivi et d'encadrement qui seront elles-mêmes distinctes. En revanche, il n'est guère possible d'établir une séparation nette entre ces deux formes d'assistance technique du point de vue des compétences des experts, des rôles exercés et des positionnements. L'AFD participe depuis peu à la mise en place de nouveaux types d'assistance technique plus innovants (assistance technique indirecte).

1.2.1 La première catégorie, celle des ATO, comprend les experts résidents employés en général par un bureau d'étude qui intervient dans le cadre d'un contrat d'opérateur ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage et mobilise des moyens diversifiés, dont la prestation relative à l'ATR. Ces ATO disposent la plupart du temps de l'autonomie de moyens et de décision leur permettant de remplir les objectifs contractuels. Le contenu de leurs missions en termes de renforcement des capacités est variable et souvent secondaire vis-à-vis d'objectifs davantage orientés vers des réalisations opérationnelles. Ce type d'assistance technique est pratiqué de longue date par l'AFD. Son pilotage et son suivi sont du ressort du bénéficiaire local.

1.2.2 Depuis la réforme de 2005 et le transfert des projets FSP³, une seconde catégorie d'ATR est financée par l'AFD : il s'agit des ATI, experts résidents faisant l'objet, dans le cadre

³ Fonds de solidarité prioritaire.

d'un concours de l'AFD, d'un contrat de prestation de services spécifique portant uniquement sur leur contribution individuelle. Ces ATI présentent les caractéristiques suivantes : (i) leur contribution technique est contractuellement individualisée à l'intérieur d'un projet/programme ; (ii) l'employeur, le plus souvent non représenté sur place, ne fait pas « écran » entre le responsable local et l'assistant technique ; et (iii) l'assistant technique n'a pas (ou peu) de rôle direct de gestion et de mise en œuvre de moyens. Les ATI sont plus souvent affectés à des missions d'appui institutionnel ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage, mais on peut également les trouver dans des tâches de maîtrise d'œuvre ou d'appui à la maîtrise d'œuvre.

Ce type d'ATR correspond, du point de vue de l'appropriation locale, à une bonne pratique en matière de renforcement de capacités qui pourrait toutefois se transformer, si l'on n'y prend garde, en contre-modèle. Dans le cas notamment de partenaires locaux ayant une faible capacité de pilotage de l'expertise, un certain nombre de ces ATI souffrent d'un déficit d'encadrement et de valorisation de nature à nuire à leur engagement et à leur efficacité. L'action conjuguée du maître d'ouvrage, de l'employeur (le plus souvent FCI⁴) et de l'AFD se révèle en effet fréquemment insuffisante en termes de pilotage. L'offre d'expertise pour ces postes apparaît en outre souvent inadaptée : il est difficile de renouveler le vivier actuel avec des experts motivés et néanmoins suffisamment expérimentés.

Ce rapport recommande une implication plus forte de l'AFD dans l'appui à la fonction d'encadrement de l'ATI exercée par la maîtrise d'ouvrage locale. Il est notamment proposé que, sauf lorsque l'ATI intervient dans un environnement professionnel solide et valorisant, l'AFD (i) vérifie que l'employeur direct de l'ATI assure un minimum de suivi des conditions de travail, notamment en ce qui concerne le démarrage de sa mission et son suivi contractuel ; (ii) participe à un suivi rapproché des activités des ATI dans le cadre de réunions régulières organisées par les bénéficiaires locaux ; (iii) accompagne les bénéficiaires locaux dans la définition et l'adoption d'outils de

suivi et de pilotage de cette expertise ; (iv) contribue en lien étroit avec les bénéficiaires locaux et, le cas échéant avec les autres bailleurs, à organiser une communication d'information sectorielle ou thématique à destination de ces ATI ; et (v) veille à ce que les ATI placés auprès de bénéficiaires locaux fragiles disposent d'un minimum de moyens d'animation.

L'efficacité de l'ATI soulève la question de l'articulation entre l'AFD et FCI, qui employait à la date de l'état des lieux⁵ environ 80 % des ATI (soit 82 assistants techniques sur 101 ATI recensés). L'amélioration du pilotage et de l'encadrement d'une partie importante de l'ATI relève en effet d'une responsabilité commune aux deux institutions. Toutefois, l'absence de FCI sur le terrain rend difficile un appui de cette institution à la maîtrise d'ouvrage dans l'exercice des fonctions de pilotage et d'encadrement de cette dernière. Par ailleurs, la question plus large de l'animation de réseaux professionnels incluant l'assistance technique (réunions, informations, capitalisations, formations) reste posée.

Afin de consolider les relations de travail entre l'AFD et FCI et de renforcer la mobilisation de compétences publiques françaises à l'international, ce rapport préconise également la mise en chantier d'une réflexion sur de nouveaux champs de partenariat, tels que des fonds souples de mobilisation d'expertise placés directement sous la maîtrise d'ouvrage de l'AFD ou celle de FCI.

Cela pourrait alors amener l'AFD à intervenir, selon les cas, comme partenaire/facilitateur de la constitution d'une offre d'assistance technique publique française et non plus seulement comme simple financeur d'une demande d'expertise. FCI interviendrait dans cette hypothèse comme opérateur interministériel pour mobiliser l'expertise publique idoine et non plus seulement comme recruteur/gestionnaire des assistants techniques fonctionnaires financés dans le cadre de projets de l'AFD.

⁴ France coopération internationale.

⁵ Mai 2007.

1.2.3 L'AFD finance déjà ou s'apprête à financer, au cas par cas, de l'ATR selon d'autres formes innovantes, que l'on propose d'appeler « assistance technique indirecte » car elle est financée indirectement par l'AFD et fait l'objet de contrats passés avec un tiers. Ces formes d'assistance technique sont encore peu nombreuses et échappent largement à la comptabilisation par poste d'assistant technique. Trois au moins méritent l'attention : (i) le pôle de Dakar, plateforme régionale de compétences pour l'analyse des systèmes éducatifs ; (ii) la mise en place de « pool » multi-bailleurs d'assistance technique auprès des maîtrises d'ouvrage, le plus souvent dans le cadre d'aides-programmes ; et (iii) la fourniture d'assistance technique dans le cadre de partenariats institutionnels avec des organisations ou des réseaux nord/sud spécialisés.

Ces modalités d'assistance technique sont très prometteuses : elles concilient une approche par la demande, une mise à niveau permanente de l'expertise et une capacité d'anticipation et d'innovation. Elles constituent en outre un vecteur important d'harmonisation progressive de l'aide internationale. Il serait souhaitable que ces nouvelles pratiques d'assistance technique occupent une place importante dans les efforts de l'AFD en faveur du renforcement des capacités.

1.3. Le suivi et le pilotage de l'instrument « assistance technique »

1.3.1 Au moment de l'état des lieux, on comptabilisait 151 assistants techniques résidents opérant sur les financements de l'AFD. Hors assistance technique nationale (très peu recensée jusqu'à présent), il apparaît que ces assistants techniques relèvent pour deux tiers d'entre eux de la catégorie ATI et pour près d'un tiers de la catégorie ATO. Cette répartition est très variable selon les secteurs (voir *infra*). Dans la santé et l'agriculture/le développement rural par exemple, les ATR recensés sont pour moitié ATO et pour moitié ATI. Dans le secteur de l'éducation, tous les ATR recensés sont des ATI. Les ATR financés par l'AFD présentent globalement les caractéristiques suivantes :

- ils exercent principalement dans les secteurs de l'éducation (28 %), de la santé (27 %) et de l'agriculture (22 %) ;
- ils opèrent essentiellement au sein des administrations, centrales et déconcentrées (67 %) ;
- ils sont très majoritairement de nationalité française (93 %) et ont un niveau d'expertise confirmé ou senior (92 %) ;
- ils sont surtout employés par FCI (54 %) et par des bureaux d'étude (45 %) tout en étant plutôt issus du secteur privé (62 %) ;
- ils sont financés sur des projets AFD classiques (47 %), sur des projets ex-FSP (32 %), sur des fonds FERC⁶ (16 %) ou sur des projets d'assistance technique (5 %) ;
- leur coût « honoraire journalier » varie de 237 à 927 euros et s'élève en moyenne à 580 euros.

Quelques tendances sectorielles méritent également d'être soulignées :

- les ATR du secteur de l'éducation sont majoritairement fonctionnaires (77 %), employés par FCI (84 %) et affectés au sein des administrations, centrales et déconcentrées (98 %). Ils sont financés pour 50 % sur des projets ex-FSP, pour 35 % sur des projets AFD classiques et pour 15 % sur des fonds FERC. Ils ont le plus souvent des profils de pédagogues qui s'inscrivent dans le fil naturel de l'assistance technique mobilisée pour la mise en œuvre des ex-projets FSP, dont les objectifs étaient souvent plus circonscrits que les programmes sectoriels. Ils se révèlent donc moins adaptés pour accompagner la programmation et la mise en œuvre des programmes sectoriels, notamment leur composante d'amélioration de la gestion ;
- les ATR du secteur santé sont principalement issus du privé (74 %), employés par des bureaux d'étude (62 %) et affectés au sein des administrations, centrales et déconcentrées (81 %). Ils sont essentiellement financés dans le cadre de projets AFD classiques (69 %). Les contrats d'expertise comprennent en général des ATR de longue durée appuyés par de l'expertise court terme. Quelques ATR « sans projet » sont financés sur des thèmes très spécifiques. Les principaux domaines d'intervention sont variés et ciblent les priorités stratégiques

⁶ Fonds d'expertise et de renforcement de capacités.

de l'AFD : pour une grande part, les trois grandes endémies (VIH/sida, tuberculose et paludisme) et la transfusion sanguine ; (ii) la surveillance épidémiologique ; (iii) la santé maternelle ; et (iv) le renforcement des systèmes de santé au travers notamment de la gestion des ressources humaines, du financement du secteur et de la gestion hospitalière ;

- les ATR des secteurs « agriculture, environnement et ressources naturelles » sont à 84 % issus du privé et employés par des bureaux d'étude (65 %). Ils sont affectés dans des administrations (41 %) mais aussi au sein de diverses structures (35 %, ONG, organismes de recherche...) et de cellules autonomes de projets/programmes (24 %). Ils sont financés pour partie sur des projets AFD classiques (39 %), pour partie sur des fonds FERC ou sur des projets d'assistance technique (31,5 %) et, enfin, pour partie sur des projets ex-FSP (29,5 %). Traditionnellement, l'AFD avait recours dans le secteur rural à une assistance technique pour la mise en œuvre des opérations sur le terrain, fournie par des bureaux d'étude et parfois par des ONG ou des associations. La réforme de 2005 et le transfert des projets FSP a renforcé les interventions institutionnelles de l'AFD, notamment sur les politiques agricoles, reposant sur des ATR principalement fonctionnaires employés par FCI.

1.3.2 Pour une institution comme l'AFD faisant intervenir de l'expertise à partir de situations contractuelles très diversifiées, la singularité de l'outil « assistance technique résidente » ne va pas de soi.

En premier lieu, il est difficile de définir précisément les frontières de l'ATR, notamment vis-à-vis de l'expertise nationale mais aussi des nouvelles formes d'assistance technique (voir *supra*). En second lieu, l'établissement d'une séparation nette entre l'ATR, les autres formes d'expertise et, plus globalement, les ressources humaines concourant au renforcement des capacités semble peu justifié. Ces constats font notamment de

la comptabilisation de l'ATR un exercice difficile en pratique, largement dépendant des frontières adoptées, relevant d'objectifs diversifiés et, surtout, non décisif pour mesurer l'engagement dans le renforcement des capacités. Cette difficulté risque d'aller en s'amplifiant avec la diversification et la flexibilisation des modalités d'intervention. Cet état de fait ne doit pas être mis au compte d'une quelconque défaillance des systèmes d'information. Il est révélateur de la place de l'assistance technique dans le dispositif de l'AFD, laquelle ne s'apparente pas à un instrument spécifique disposant d'un mode contractuel, d'un budget et d'une gestion centralisée des postes mais bien davantage à un outil multiforme, comme l'est l'expertise en général, mobilisé de manière souple et diversifiée pour des actions de renforcement de capacités et/ou la mise en œuvre de politiques publiques.

Au-delà de la comptabilisation, l'ATR se révèle souvent difficile à caractériser : elle remplit des missions diversifiées, opère parfois dans des contextes spécifiques et relève de modalités d'intervention sectorielles ou stratégiques multiples. Devant la diversité des missions, des positionnements, des profils et des modes d'utilisation, l'assistance technique financée par l'AFD apparaît davantage comme un outil polyvalent au service de finalités diversifiées, se combinant avec les autres modalités d'intervention (expertise de court terme, partenariat, formation, etc.), que comme un instrument standardisé faisant l'objet de modalités d'emploi stabilisées et d'objectifs stratégiques propres.

De ce fait, il paraît souhaitable d'évoluer progressivement d'un suivi de l'action de l'AFD fondé sur le nombre de « postes » d'experts résidents qu'elle finance dans le cadre de ses concours vers le pilotage d'une stratégie transversale de renforcement des capacités qui prenne en compte toutes les formes d'actions concourant à cet objectif.

2. Perspectives : l'adéquation entre besoin, demande et offre d'assistance technique vis-à-vis des instruments de l'AFD

La réflexion sur l'assistance technique achoppe souvent sur l'absence de distinction entre, d'une part, la demande de renforcement de capacités exprimée par les bénéficiaires, qui se traduit en partie par une demande d'assistance technique et, d'autre part, le besoin d'assistance technique identifié lors des phases d'instruction d'opérations.

En premier lieu, l'assistance technique proposée en accompagnement des financements correspond souvent en partie à un besoin de sécurisation des opérations. Ce besoin va bien au-delà de la simple sécurisation financière et touche à la sécurisation technique, informationnelle et procédurale.

En second lieu, en se limitant strictement à la mission de renforcement de capacités, demande et besoin d'ATR restent des notions distinctes. Les besoins identifiés de renforcement de capacités, incluant de l'assistance technique, résultent généralement du diagnostic de déficits de capacités. Or, pour que ces déficits fassent l'objet d'une demande réelle, il faut qu'ils soient (i) reconnus ; (ii) susceptibles d'être précisés et isolés ; et (iii) volontiers ouverts à une expertise extérieure. Ces conditions sont loin d'être toujours réunies.

Selon qu'elle base son action en matière d'assistance technique sur les demandes exprimées par les bénéficiaires de ses concours ou sur les besoins identifiés par ses propres équipes, l'AFD peut être amenée à orienter sa stratégie de manière différente : nombre d'ATR, positionnement, missions et instruments de pilotage et de suivi. Ces considérations militent pour une analyse de la problématique de l'assistance technique financée par l'AFD autour d'un triptyque demande/besoin/offre d'assistance technique.

2.1. L'AFD diagnostique fréquemment un besoin d'ATR pour mettre en œuvre les projets qu'elle finance et en promouvoir l'animation institutionnelle et sociale. Ce besoin dépasse

l'objectif de renforcement des capacités et relève la plupart du temps de la mise en place d'un environnement fiable pour « sécuriser » les interventions. L'ATO répond bien à ce type de besoin, qui se constate davantage dans les secteurs du développement rural et de la santé. Sans doute convient-il de s'interroger lorsque ce mode opératoire se perpétue à l'identique pendant de longues périodes sans gain d'appropriation par les partenaires institutionnels locaux. Par ailleurs, les bureaux d'étude connaissent des difficultés croissantes pour trouver les profils souhaités. Le renouvellement des viviers d'experts pour faire face à ce type de besoins pourrait donc se poser avec acuité à moyen terme.

2.2. En ce qui concerne plus spécifiquement le renforcement des capacités institutionnelles des partenaires locaux, plusieurs niveaux de besoins méritent d'être distingués selon qu'ils font ou non l'objet d'une demande bien identifiée.

Certains gaps de compétence sont reconnus par le partenaire local et aisément convertibles en une demande de poste d'ATR (mise en place d'outils techniques, appui à la définition, à la mise en œuvre et au pilotage de stratégie sectorielle...). Avec un minimum d'encadrement professionnel et dans la mesure où le partenaire local a la capacité de piloter l'expertise, l'ATI constitue la réponse adaptée à cette demande. Ce type de besoin appellera certainement un nombre limité de postes d'ATR qui nécessitera un renouvellement du vivier actuel pour être couvert.

Des gaps de compétence plus diffus (réformes institutionnelles, animation interinstitutionnelle, outils techniques innovants) sont souvent diagnostiqués conjointement par le partenaire et l'AFD sans pour autant être aisément transformables en une demande précise et prévisible de type « fiche de poste ». Ces besoins concernent avant tout une expertise de court terme (éventuellement récurrente). L'enjeu pour ce type

de renforcement de capacités se situe au niveau de l'appui à l'expression d'une demande pertinente et de la réactivité en matière d'offre d'expertise adaptée.

Dans ce domaine, une piste d'intérêt pour l'AFD est d'investir dans des centres régionaux de compétences (de type pôle de Dakar, hub rural ou plateformes régionales santé). Ceux-ci permettent d'anticiper les gaps de compétence, d'apporter une offre spécialisée rapidement mobilisable, de transformer une AT résidente en capacité permanente d'expertise de court terme, assurant une sorte de « coaching » rapproché pour les partenaires locaux. Ces centres présentent en outre l'avantage de mobiliser une expertise jeune et internationale (du nord et du sud), de contribuer à la capitalisation d'expériences sud/sud et d'offrir un cadre valorisant aux experts ; ils constituent enfin un instrument privilégié pour nouer des collaborations efficaces entre bailleurs. Les bonnes pratiques expérimentées par ce type de structures, notamment sur les plans organisationnel et financier, mériteraient toutefois d'être approfondies afin de préciser les modalités des appuis que l'AFD pourrait leur apporter.

Au-delà de l'ATR *stricto sensu*, le financement d'une expertise spécialisée au travers de partenariats institutionnels ou de fonds souples de mobilisation d'expertise peut également constituer une réponse adaptée à ce type de besoin. Il s'agit ici de disposer de ressources dédiées à la mobilisation d'une expertise polyvalente (expertise de court, moyen ou long terme, partenariat, formation, etc.) et adossées à des mécanismes suffisamment souples pour permettre une rapidité d'exécution.

2.3. Certains besoins sont diagnostiqués par les bailleurs sans pour autant correspondre à une demande d'assistance technique, notamment en vue d'assurer un meilleur suivi des programmes sectoriels et un dialogue plus efficace avec les bénéficiaires, en particulier dans le domaine de la conduite des réformes et du changement, du renforcement des dispositifs de suivi/évaluation et de la production d'informations stra-

tégiques. C'est particulièrement le cas pour l'aide-programme, où les bailleurs ressentent de plus en plus une perte de la connaissance sectorielle fine nécessaire au dialogue stratégique. Les bailleurs expriment parfois, dans le cadre de concours sectoriels harmonisés, un besoin d'ATR agissant, soit en appui à la coordination des bailleurs, soit sous double pilotage (bénéficiaire local/pool multi-bailleurs) et ayant pour rôle principal, outre le renforcement des capacités des bénéficiaires (et parfois des bailleurs eux-mêmes), une circulation à double sens en termes d'influence, de compétence et d'information. L'ATR financée par l'AFD, gérée et pilotée par les bénéficiaires, exempte de double pilotage, n'est pas outillée pour répondre à ce type de besoin. L'AFD doit donc s'en remettre au financement de l'expertise de courte durée ou, dans le cas d'aide-programme multi-bailleurs, à la participation à des volets ou des fonds spécifiques pour le renforcement des capacités.

2.4. L'état des lieux ne s'est pas penché de manière détaillée sur le marché de l'offre d'assistance technique. Il ressort toutefois des interviews conduites qu'il existe dans ce domaine plusieurs goulets d'étranglement, en particulier en termes de renouvellement des viviers actuels, de mise à niveau continue des experts, de promotion de jeunes experts et de motivation d'experts spécialisés à l'expatriation dans certains pays. Par ailleurs, l'expertise française s'appuie essentiellement sur des institutions publiques ou privées qui ont une faible dimension internationale. Cette question doit nécessairement être approfondie et déclinée par secteur. On peut toutefois d'ores et déjà recommander la réalisation d'une étude portant sur (i) l'analyse du marché de l'expertise (au sens le plus large en incluant notamment le volontariat) dans les principaux pays fournisseurs d'expertise internationale ; (ii) la perception de cette expertise par les partenaires (au nord et au sud) ; (iii) et l'examen de l'existence et, le cas échéant, de la nature de politiques publiques dans ce domaine.

I. La situation de l'assistance technique résidente financée par l'AFD

1. Définition et typologie

1.1. Définition

Il n'existe pas de définition stabilisée de l'assistance technique au niveau national ou international. Le plus souvent, le statut d'assistant technique recouvre une réalité contractuelle plus que professionnelle : est considérée comme assistant technique une personne relevant d'un contrat passé directement avec un bailleur de fonds et mise à la disposition d'un pays en développement partenaire dans le cadre de missions de moyen et long termes. Compte tenu de la diversité des situations contractuelles faisant intervenir une expertise dans le cadre des financements de l'AFD, ce type de définition ne peut pas être retenu.

Nous proposons donc une nouvelle définition de l'assistance technique résidente. Un expert financé en partie par l'AFD sera considéré comme un assistant technique résident si :

- il réside dans le pays d'accueil en continu pendant une durée de plus de six mois ;
- il est détenteur d'une compétence technique de haut niveau (par opposition aux personnels de gestion travaillant sur les projets ou aux volontaires non assimilables à des experts du fait de leur faible expérience professionnelle) ;
- il est impliqué dans des activités de renforcement des capacités⁷ et/ou de mise en œuvre de volets de politiques publiques (par opposition aux experts résidentiels d'entreprises employés à la délivrance de biens ou de services). Cet expert peut être de nationalité française ou étrangère (d'un pays du sud ou du nord).

⁷ Ce renforcement des capacités peut s'adresser, soit aux institutions publiques partenaires, soit à des structures bénéficiaires (collectivités locales, entreprises, organisations paysannes).

Encadré 1

L'AFD finance d'autres formes d'expertise de longue durée que l'ATR

Au Sénégal par exemple, l'AFD finance plusieurs missions d'expertise de longue durée non résidentes assurées par des bureaux d'étude, par phases successives et itératives de courte durée et se prolongeant sur des périodes allant de deux à quatre ans. Ces missions s'opèrent, soit dans le cadre de contrats d'opérateurs ou de maîtrise d'œuvre (bureau d'étude BDPA⁸) pour le projet « Appui à la décentralisation et au développement local », bureau d'étude I&D⁹ pour le projet « Appui aux organisations paysannes de la vallée du fleuve Sénégal », soit dans le cadre de missions de conseil et d'assistance à la maîtrise d'ouvrage (cabinet canadien SOFEG¹⁰) en appui au coordonnateur du projet « Éducation dans les banlieues de Dakar – PEBD » ou groupe Huit en appui à l'Agence de développement municipal pour le pilotage du « Programme de renforcement et d'équipement des collectivités locales », cabinets CIEP¹¹ et CESI¹² pour la conception et le suivi de certains volets des projets « Appui au pilotage du système éducatif » et « Renforcement des capacités et qualification des ressources humaines » respectivement).

⁸ Bureau de développement des politiques agricoles

⁹ Institut et développement

¹⁰ Société de formation et de gestion

¹¹ Centre international d'études pédagogiques.

¹² Centre d'études supérieures industrielles

1.2. La réforme de l'assistance technique française

La modernisation du dispositif français de coopération décidée en 2005, qui s'est accompagnée d'une réforme de l'assistance technique, a constitué une nouvelle donne pour l'AFD. Auparavant, on distinguait deux grandes catégories d'assistance technique financées par la France :

- *l'assistance technique relevant du ministère des Affaires étrangères (MAE) et faisant l'objet d'un contrat de travail directement passé entre les ATR et le MAE.* Cette assistance technique était mise à disposition d'un bénéficiaire local ou d'une organisation multilatérale (de type pôle de Dakar), au travers d'une lettre de mission. Elle agissait sous double pilotage MAE/bénéficiaire ou MAE/organisation multilatérale. Il en était attendu une circulation à double sens en termes d'influence, de compétence et d'information. Cette assistance technique intervenait sur des missions d'appui institutionnel et/ou dans la mise en œuvre de projets. Dans le schéma qui suit, cette assistance technique est qualifiée d'assistance technique « titre IV » car financée sur des crédits MAE relevant du titre IV de la comptabilité publique. De manière plus marginale, le MAE pouvait également avoir recours à une expertise sur marché ou sur contrat. Dans ce cas, le MAE passait directement un contrat avec une structure employeur et non avec un individu ;

- *l'assistance technique essentiellement privée financée par l'AFD.* Les procédures de l'AFD prévoient que les bénéficiaires de ses financements sont maîtres d'ouvrage des actions financées, l'AFD assurant un contrôle de bonne exécution aux différentes étapes de la mise en œuvre des opérations. Les missions d'assistance technique s'exercent donc systématiquement pour le compte de ces maîtres d'ouvrage qui sont responsables de la préparation des termes de référence des missions de l'assistance technique, du choix du prestataire et de la contractualisation de ces prestations. Bénéficiaires primaires ou secondaires des financements de l'AFD, les maîtres d'ouvrage peuvent être des États et leurs administrations, des collectivités locales et, plus rarement, des ONG ou des associations. Dans tous les cas, le financement

d'un ou plusieurs ATR par l'AFD doit se comprendre comme le financement d'une structure « employeur » de l'ATR et non le financement d'un individu. Cette structure était la plupart du temps un bureau d'étude (mais également parfois une ONG, un organisme de recherche, une collectivité locale...). Dans certains cas, le bureau d'étude pouvait être réduit à une personne. En tout état de cause, c'est cette structure qui contractait avec le maître d'ouvrage et non avec l'AFD. Cette assistance technique – l'ATO – intervenait principalement, soit sur des missions d'expertise¹³, soit sur des missions de conduite de projets/programmes¹⁴.

Le schéma 1 page suivante présente les principales formes contractuelles de l'assistance technique pratiquées avant la réforme de 2005.

En mai 2005, le CICID (Annexe 2) a confirmé la possibilité pour l'AFD de financer de l'assistance technique résidente dans les secteurs de sa compétence. L'assistance technique française est désormais financée (i) soit directement par le MAE (gouvernance, coopération culturelle, francophonie, recherche, enseignement supérieur, coopération non gouvernementale) ; (ii) soit par l'AFD (agriculture et développement rural, santé, éducation primaire et secondaire, formation professionnelle, environnement, secteur privé, infrastructures et développement urbain). Quels que soient les secteurs, le MAE reste en charge des assistants techniques placés en position de conseil auprès des ministres des autorités partenaires.

Le texte stipule également que l'assistance technique financée par l'AFD doit être gérée selon les principes suivants :

¹³ Ce type de missions consiste à apporter de façon ponctuelle au maître d'ouvrage une expertise de « complément », avec un produit attendu bien déterminé. Il s'agit de missions de type « consultant », mobilisant une expertise qui n'existe pas chez le maître d'ouvrage et dont, la plupart du temps, celui-ci n'a pas de besoin en fonctionnement courant. L'audit d'une carte scolaire, l'établissement d'un schéma directeur, l'appui à la préparation d'un projet en sont des exemples.

¹⁴ Ce sont des missions strictement liées à la réalisation d'un projet, dont la durée et la nature sont elles-mêmes déterminées par la réalisation de ce projet. Il s'agit par exemple de l'appui à la maîtrise d'ouvrage d'un projet de réalisation de forages ou d'une mission d'animation sociale d'un projet d'appui aux organisations de producteurs.

Schéma 1 L'assistance technique avant la réforme de 2005

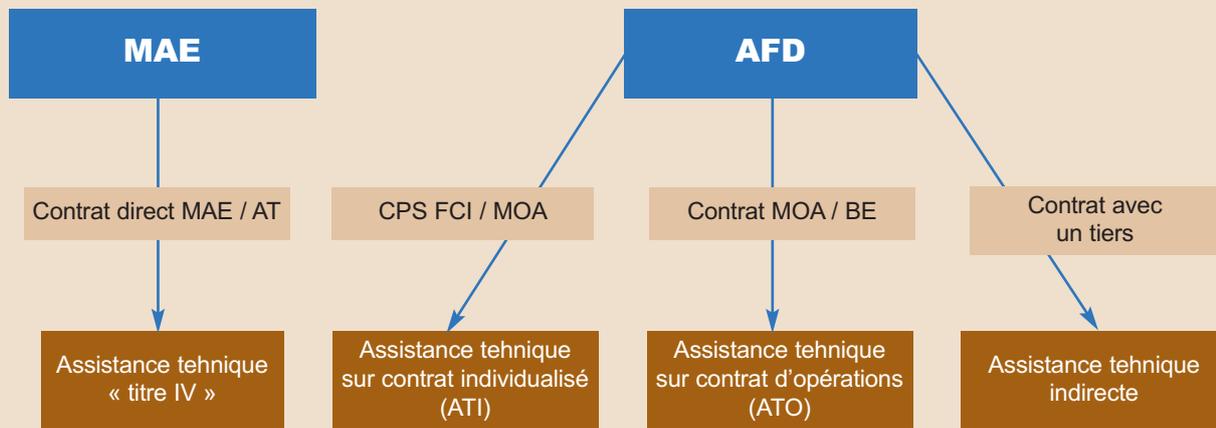
- l'AFD s'engage à maintenir le potentiel de l'assistance technique française résidente ;
- chaque projet soumis au Conseil d'administration de l'AFD doit préciser les conditions d'intervention en matière d'assistance technique ;
- les règles habituelles de l'AFD s'appliquent (cf. paragraphe précédent). Cependant, cette assistance technique est soumise à une clause d'origine, compatible avec les recommandations du CAD de l'OCDE, en réservant cette forme d'intervention à des ressortissants français et, dans la limite de 20 % des effectifs totaux, à des ressortissants européens et des pays bénéficiaires des concours de l'AFD. Par ailleurs, le groupement d'intérêt public (GIP) FCI (Annexe 3), dont la principale mission est de coordonner et promouvoir l'expertise française à l'international, assure le recrutement et la gestion des assistants techniques fonctionnaires financés par l'AFD.

Cette réforme a donc eu comme première conséquence de créer une nouvelle forme d'assistance technique, initialement nommée « expertise technique internationale » (ETI), qui s'appliquait dans un premier temps aux postes d'assistance technique maintenus dans le cadre des projets transférés du MAE à l'AFD. Cette modalité repose sur un contrat de prestation de services (CPS) qui (i) détaille les termes de référence d'un

expert mis à disposition d'un pays partenaire ; (ii) est signé entre ce partenaire et l'employeur de l'expert concerné ; (iii) s'inscrit dans le cadre d'un financement de l'AFD.

L'AFD est ainsi responsable, dans les secteurs transférés, de l'ensemble des opérations allant de l'élaboration des politiques sectorielles jusqu'à la réalisation de projets et programmes qui en découlent. Le transfert de l'assistance technique se situant en lien direct avec le transfert de compétences sectorielles décidé par le CICID, la mobilisation de l'assistance technique est devenue une modalité d'intervention à part entière et non pas seulement un moyen au service de la réalisation d'un projet ou d'un programme. C'est là une responsabilité spécifique nouvelle qui a amené l'AFD à financer de nouvelles formes d'assistance technique, en plus de l'assistance classique sur contrat d'opérations. Il s'agit en particulier de (i) la modalité évoquée ci-dessus sous le nom d'ETI et que, par analogie, nous qualifions ici d'ATI et dont l'objet unique du CPS passé entre le maître d'ouvrage et l'employeur de l'assistant technique (FCI la plupart du temps) porte sur la contribution de l'assistance technique à une opération déterminée ; (ii) « l'assistance technique indirecte » qui fait l'objet de contrats passés avec un tiers et est fournie par ce tiers au maître d'ouvrage.

Schéma 2 L'assistance technique après la réforme de 2005



Les ATI font l'objet de CPS spécifiques portant uniquement sur leur contribution individuelle. Ces contrats sont très majoritairement passés entre les maîtres d'ouvrage et FCI mais peuvent aussi relever d'autres employeurs que FCI.

Ces différentes formes d'assistance technique seront explicitées et développées dans la suite de ce rapport. Le schéma ci-dessus présente dans ce contexte l'évolution constatée des principales formes contractuelles d'assistance technique financées par l'AFD depuis la mise en œuvre de la réforme de 2005.

1.3. Typologie

Au-delà de la simple chronologie, l'état des lieux a permis de confirmer que la distinction entre les formes d'assistance technique résidente financées par l'AFD jusqu'à présent – l'ATO et l'ATI – s'impose de plusieurs points de vue. Les montages contractuels, les relations entre parties prenantes, les employeurs ou encore le statut et l'origine des experts (souvent des fonctionnaires français pour l'ATI et des privés dont des nationaux pour l'ATO) en font des outils différents qui appellent des modalités d'identification, de pilotage et suivi et d'encadrement qui seront elles-mêmes distinctes. En

revanche, il n'est guère possible de dresser une séparation nette entre ces deux formes d'assistance technique du point de vue des compétences des experts, des rôles exercés et des positionnements.

Enfin, l'état des lieux a permis de faire un point sur l'émergence de nouvelles formes d'assistance technique qualifiée ici « d'indirecte », que l'AFD mobilise plus ou moins.

Mi-2007, l'AFD comptabilisait 151 assistants techniques opérant sur ses financements dont 101 ATI, 46 ATO et quatre assistants techniques indirects.

1.3.1 L'assistance technique résidente sur contrat d'opérations

L'ATO comprend les experts résidents employés la plupart du temps par un bureau d'étude (mais aussi parfois par une ONG, un organisme de recherche, un bailleur de fonds ou une collectivité locale) qui intervient dans le cadre d'un contrat négocié avec le maître d'ouvrage ou le maître d'ouvrage délé-

gué (contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage, contrat d'assistance-conseil, contrat d'opérateur, contrat de maîtrise d'œuvre...) sur la base de missions précises et de modalités de gestion déterminées en conséquence. Le bureau d'étude (dont l'expert principal sur place peut être le représentant) est responsable du dialogue avec le bénéficiaire local, mobilise des moyens diversifiés (interventions de courte et longue durées, études, formations, expertise externe...) dans le cadre d'un « contrat global d'appui technique », sans individualiser la prestation relative à l'assistance technique résidente, et répond de l'ensemble des résultats de l'opération contractée. L'ATR dispose la plupart du temps de l'autonomie de moyens et de décision lui permettant de remplir les objectifs fixés dans le cadre contractuel. Le contenu des missions de l'ATO en termes de renforcement de capacités est variable et souvent secondaire vis-à-vis d'objectifs davantage orientés vers des réalisations opérationnelles.

Ce type d'assistance technique est pratiqué de longue date par l'AFD qui n'assure en outre aucun rôle spécifique vis-à-vis

de cette ATO dont la gestion administrative et professionnelle relève de l'employeur. Son encadrement professionnel est plus ou moins important selon les cas. Son pilotage et son suivi sont du ressort du bénéficiaire local. L'AFD formule un avis au moment du recrutement puis vérifie la bonne exécution du contrat lors de sa mise en œuvre. Toutefois, ce contrôle de bonne exécution porte plus souvent sur l'accomplissement des missions globales du projet financé ou d'une partie du projet que sur la mission de l'assistance technique proprement dite.

Cette assistance technique comprend souvent de nombreux experts nationaux¹⁵ : 23 experts nationaux (dont 18 à Madagascar, trois au Cameroun et deux au Sénégal) relevant d'employeurs d'assistants techniques sur contrat d'opérations ont en effet été identifiés à l'occasion des trois missions pays réalisées dans le cadre de cet état des lieux. Ces experts ne font pas partie de la comptabilisation présentée ci-dessus.

¹⁵ On désigne par « expert national » un expert du pays dans lequel se déroulent les opérations financées directement par l'AFD, occupant une position de cadre (ingénieur, gestionnaire...) et relevant de la définition de l'AT résidente exposée plus haut.

Encadré 2

Les positionnements des ATO varient selon les contextes et les secteurs

Les assistants techniques sur contrat d'opérations sont généralement impliqués au niveau de la maîtrise d'œuvre (projet d'appui à la décentralisation et au développement local au Sénégal, projet d'appui aux organisations paysannes agricoles de la vallée du fleuve Sénégal, projet de développement rural intégré de l'Ouest-Bénoué au Cameroun, etc.) mais les missions pays montrent qu'ils peuvent également être mobilisés en assistance à la maîtrise d'ouvrage ou à la maîtrise d'ouvrage déléguée.

Ainsi au Sénégal, un expert sénégalais consultant intervient dans le cadre d'un contrat d'assistance à la maîtrise d'ouvrage pour le projet PEBD. Un ATR tunisien exerce par ailleurs dans le cadre d'un contrat d'assistance à la maîtrise d'ouvrage déléguée, passé entre l'ONUDI et l'Agence de développement et d'encadrement des petites entreprises pour le projet « Mise à niveau des entreprises ».

À Madagascar, cinq ATO opèrent en situation d'appui à la maîtrise d'ouvrage ou la maîtrise d'ouvrage déléguée : un auprès d'une organisation professionnelle, le Groupement d'appui des pêcheurs de crevettes de Madagascar (sous contrat de consultant individuel), un auprès d'une association, le Groupement semis directs¹⁶ de Madagascar (sous contrat de consultant individuel), un auprès de l'institut Pasteur de Madagascar (sous contrat institut Pasteur) et deux auprès de cellules d'exécution, respectivement du projet « Bassins versants – lac Alaotra » (contrat CIRAD¹⁷) et du programme « Bassins versants – périmètres irrigués » (contrat BRL ingénierie¹⁸).

¹⁶ Le semis direct est une simplification plus poussée du travail du sol, qui consiste à planter une culture sans travail préalable du sol.

¹⁷ Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement.

¹⁸ Bas-Rhône Languedoc Ingénierie.

Encadré 3

L'assistance technique auprès de la SONES au Sénégal : une réponse à des besoins d'appuis multiformes

Dans le cadre du volet hydraulique urbaine de son programme « Eau potable et assainissement pour le Millénaire » (PEPAM), la Société nationale des eaux du Sénégal (SONES) bénéficie du concours de plusieurs bailleurs de fonds (BEI¹⁹, BOAD²⁰, facilité Eau de la Commission européenne) pour le financement de la composante « investissements » à hauteur de 56,7 millions d'euros. L'AFD contribue sur prêt pour un montant de 20 millions d'euros. Elle finance également en subvention la composante « renforcement des capacités » à hauteur de 1,8 million d'euros. Cette composante comprend un volet d'assistance à la maîtrise d'ouvrage et des actions d'appui institutionnel.

1) Les tâches assignées à l'assistance à la maîtrise d'ouvrage consistent à :

- faciliter l'identification et assister à la formalisation, à l'évaluation et à la mise en œuvre des investissements « éligibles » au programme ;
- mettre en œuvre le système de traçabilité, de suivi-évaluation et de *reporting* du programme ;
- coordonner et accompagner les actions de modernisation de la SONES (assistance au pilotage, préparation des termes de référence, suivi de l'exécution des prestations).

L'assistance à la maîtrise d'ouvrage sera assurée par un bureau d'étude qui aura recours à un expert technique international résident à plein temps pendant une période de quatre années ; celui-ci sera appuyé par des missions de courte durée et des prestations de services spécifiques. La formation sera une composante-clé de la mission de ce bureau d'étude. Dans cet objectif, du personnel de la SONES sera affecté à temps plein à l'unité de gestion de projet spécifique que la SONES mettra en place en son sein pour bénéficier directement de l'assistance à maîtrise d'ouvrage. Un appui à la modernisation de l'entreprise (organisation, suivi, traçabilité et réactivité des prises de décision...) sera également apporté à la SONES dans ce cadre.

2) Les actions d'appui institutionnel auront pour principal objectif d'assister les autorités sénégalaises dans la préparation de l'organisation institutionnelle du secteur au-delà de 2011. Il s'agira de réaliser des prestations de conseil et des études permettant de fournir des éléments • l'organisation institutionnelle du secteur : extension du périmètre et/ou compétences de la SONES ;

- les enjeux patrimoniaux : orientations sur les investissements pour le renforcement de l'alimentation en eau de Dakar – politique de gestion patrimoniale des réseaux ;
- le cadre contractuel : répartition des risques et des responsabilités ;
- les aspects économiques et financiers : tarification et stratégie de financement.

¹⁹ Banque européenne d'investissement.

²⁰ Banque ouest-africaine de développement.

On peut considérer que, pris individuellement, les ATO sont souvent en situation de substitution (*gap filling*). Mais au-delà de la technicité des experts, ce qui est « acheté » au travers de cette forme d'assistance technique réside aussi dans le savoir-faire des organismes employeurs des ATO, la possibilité de recourir à des prestations globales d'appui technique (incluant des missions de courte durée, des prestations spécifiques, de la formation...) et la souplesse souvent offerte par ce type de contrat par rapport aux procédures nationales de passation de marchés.

1.3.2. L'assistance technique résidente sur contrat individualisé

Depuis la réforme du CICID et le transfert des FSP, une deuxième catégorie d'ATR est financée par l'AFD : il s'agit d'experts résidents faisant l'objet, dans le cadre d'un projet (mais le cas échéant aussi sur FERC²¹), d'un contrat de prestation spécifique portant uniquement sur leur contribution individuelle. À l'inverse des ATO, ils sont peu autonomes. Ces experts immergés dans leur environnement présentent les caractéristiques suivantes : (i) leur contribution technique est contractuellement individualisée à l'intérieur d'un projet ou d'un programme ; (ii) leur employeur, le plus souvent non représenté sur place, ne fait pas « écran » entre le représentant local de la maîtrise d'ouvrage et l'assistant technique ; (iii) l'assistant technique n'a pas (ou peu) de rôle direct de gestion et de mise en œuvre de moyens.

Cette assistance technique se distingue clairement de l'assistance technique directement employée par un bailleur par le fait que son identification, sa sélection, son pilotage et son suivi sont assurés par le bénéficiaire local.

²¹ Les FERC sont des financements octroyés par l'AFD à un État (ou à une entité à statut public) ou à une organisation régionale. La maîtrise d'ouvrage des prestations qu'ils financent est assurée par l'État ou l'organisation régionale concernée. Les FERC peuvent financer :

- les études ou expertises d'identification et de faisabilité de projets, sectorielles ou institutionnelles, en amont de l'octroi de nouveaux concours de l'AFD ;
- l'assistance technique résidente en charge de l'identification ou la préparation de nouveaux concours dans des secteurs de concentration de l'intervention de l'AFD ;

Encadré 4

Les positionnements des ATI varient selon les contextes et les secteurs

Au Cameroun, un ATI sous contrat avec FCI est en charge, auprès du coordonnateur national – sous-directeur des Organisations professionnelles agricoles et de l'action coopérative au ministère de l'Agriculture et du Développement rural – de la mise en œuvre technique et financière du projet transféré du MAE à l'AFD intitulé « Professionnalisation agricole et renforcement institutionnel ».

Il en va de même à Madagascar de l'assistant technique en poste au bureau du développement d'Antananarivo, qui est un département opérationnel de la communauté urbaine, support du programme « Grand Antananarivo » et, à ce dernier titre, cellule de maîtrise d'œuvre du projet transféré à l'AFD.

En mai 2007, FCI employait environ 80 % des ATI (soit 82 assistants techniques sur 101 ATI recensés). Le rôle de l'AFD dans la fonction d'encadrement de ces ATI, qui relève de la maîtrise d'ouvrage, est abordé de manière détaillée dans la deuxième partie de ce rapport.

Les ATI sont plus souvent affectés à des missions d'appui institutionnel ou d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, mais on peut également les trouver dans des tâches de maîtrise d'œuvre ou d'appui à la maîtrise d'œuvre (encadré 4).

1.3.3. L'assistance technique indirecte

L'AFD finance déjà²² ou s'apprête à financer, au cas par cas, des ATR selon d'autres formes innovantes. De son point de vue, la particularité commune à ces formes d'assistance tech-

* mais aussi, plus exceptionnellement, les études et l'assistance technique résidente ponctuelle, portant sur une thématique qui n'est pas directement liée aux secteurs de concentration de l'AFD, mais qui est toutefois considérée comme étant un sujet sur lequel il est opportun de maintenir ou développer une veille sectorielle.

²² Quatre assistants techniques « indirects » étaient recensés à mi-2007. Ils exercent au sein de partenariats institutionnels dans le cadre de projets multi-pays du secteur santé.

nique est que leur financement s'effectue au travers d'un contrat avec un tiers fournisseur et non plus directement dans le cadre d'un contrat bilatéral avec le bénéficiaire. Nous qualifions ici ces formes d'assistance technique d'« assistance technique indirecte » : l'AFD agit comme partenaire de la constitution d'une offre d'assistance technique et non plus comme le simple financeur d'une demande d'expertise. Cette catégorie est diversifiée. Il peut s'agir d'assistance technique financée par un fonds commun multi-bailleurs ou d'assistance technique financée dans le cadre de partenariats institutionnels avec des organisations ou des réseaux nord/sud spécialisés. Elle comprend souvent de l'expertise non française (nationale ou internationale). Elle doit être distinguée des catégories précédentes car, sur ce type d'expertise, l'AFD a une visibilité et une responsabilité atténuées.

Trois au moins retiennent l'attention : (i) le pôle de Dakar, plateforme régionale de compétences pour l'analyse des systèmes éducatifs ; (ii) la mise en place de « pools » multi-bailleurs d'assistance technique auprès des maîtres d'ouvrage, le plus souvent dans le cadre d'aide-programme ; et (iii) la fourniture d'assistance technique dans le cadre de partenariats institutionnels avec des organisations ou des réseaux nord/sud spécialisés.

● *Le pôle de Dakar*

Fruit d'un partenariat entre le MAE et l'UNESCO/BREDA (Bureau régional pour l'éducation en Afrique), le pôle de Dakar intervient en appui aux équipes des administrations nationales de l'éducation qui le souhaitent. Il leur fournit une assistance technique pour des travaux d'analyse sectorielle et de diagnostic du système éducatif et, par extension, peut les aider à répondre aux exigences que la communauté internationale pose pour ses nouvelles modalités d'aide – Initiative de mise en œuvre accélérée – Education pour tous notamment (IMOA–EPT ou FTI, voir Annexe 4). Il se situe à ce titre à l'interface entre les stratégies de la communauté internationale en appui à l'objectif du Millénaire sur l'éduca-

tion et les stratégies nationales mises en œuvre en faveur de la scolarisation primaire universelle. Cet appui technique s'accompagne d'un travail de formation des équipes locales aux problématiques et aux techniques de l'analyse sectorielle. Pour bénéficier de l'expertise du pôle, le pays intéressé doit en faire la demande, en s'adressant à l'UNESCO /BREDA à Dakar.

Les analyses du pôle s'attachent aux objectifs d'Éducation pour tous (EPT – Annexe 4) en matière d'accès, de qualité, d'équité au regard des bénéficiaires et des coûts engendrés pour l'individu comme pour la société.

Le pôle de Dakar travaille systématiquement dans une optique de renforcement des capacités humaines et de respect des processus nationaux et a vocation à intervenir sur l'ensemble de l'Afrique subsaharienne. Ses participations ont porté jusqu'à présent sur les pays suivants : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Guinée, Guinée-Bissau, Mali, Niger, République centrafricaine, Rwanda, Sénégal et Tchad.

Son positionnement est aujourd'hui très large puisqu'il est à la fois une plateforme technique pour les pays africains et un centre de ressources pour les institutions d'aide (notamment renforcement de l'UNESCO/BREDA en matière d'analyses statistiques et de planification éducative dans le cadre de son mandat de suivi de l'EPT en Afrique : appui à la coopération française en amont dans l'élaboration de sa doctrine d'intervention, appui au secrétariat de l'IMOA–EPT et appui aux coordinations locales de bailleurs).

Une dizaine d'assistants techniques exercent actuellement au pôle. Ils sont, soit sous contrat avec le MAE et mis à disposition de l'UNESCO, soit directement sous contrat avec l'UNESCO.

L'AFD doit prochainement alimenter le fonds fiduciaire de la France à l'UNESCO pour financer une partie du programme d'activités du pôle de Dakar. Cette contribution devrait porter en particulier sur le financement d'un poste d'expert statistique junior africain pendant deux ans.

● *Les « pools » multi-bailleurs dans le cadre de l'aide-programme*

Les missions pays ont permis de répertorier deux projets novateurs centrés sur le renforcement des capacités et mobilisant de l'assistance technique en cofinancement avec d'autres bailleurs dans le cadre d'aide-programme multi-bailleurs.

Il s'agit tout d'abord, dans le secteur des infrastructures, d'un projet de renforcement des capacités du ministère des Travaux publics au Cameroun. Ce projet, qui doit faire l'objet d'un financement conjoint Délégation de la Commission européenne (DCE)/AFD, est complémentaire du programme d'investissements routiers du C2D²³. L'appel d'offre a été lancé par la DCE, selon ses propres procédures, après consultation de l'AFD. Le contrat d'assistance technique sera signé par la DCE, l'AFD contribuant à son financement pour le montant de l'expertise qu'elle prend en charge. Ce projet comprendra dix experts (six permanents et quatre ponctuels)²⁴.

Citons ensuite, au Sénégal, le programme d'appui au renforcement des capacités des acteurs du système éducatif dont le contenu est en cours de finalisation et qui devrait être financé sous la forme d'un fonds commun AFD/Banque mondiale. Il pourrait comporter de l'expertise longue durée non résidente intervenant par périodes successives sur toute la durée du programme.

● *Les partenariats institutionnels*

On recense enfin plusieurs partenariats institutionnels déjà en cours d'exécution ou en instruction, notamment dans le

cadre de programmes de coopérations décentralisées ou de réseaux nord/sud spécialisés.

Dans le domaine de la coopération décentralisée, plusieurs collectivités territoriales financent ou mettent à disposition²⁵ de l'assistance technique résidente dans le cadre de programmes menés en partenariat avec l'AFD. On peut notamment citer le projet d'équipement et de renforcement des communes et de la communauté urbaine de Nouakchott (région Île de France), le programme de développement intégré des transports collectifs de Hanoi (région Île de France), le projet d'aménagement urbain de Luang Prabang au Laos (ville de Chinon) et le programme de désenclavement des quartiers périphériques de la ville de Ouagadougou (Grand Lyon). En instance de démarrage, ce dernier constitue une première sur le plan du montage retenu : le Grand Lyon fournit l'assistant technique et assure sa rémunération de base ; le financement apporté par l'AFD prend en charge tous les frais liés à l'exécution de sa mission et à l'expatriation. L'agent mobilisé retrouvera son poste au sein du Grand Lyon à l'issue de sa mission.

Dans le secteur de la santé, l'AFD finance des organisations ou réseaux nord/sud spécialisés pour fournir l'expertise technique en appui aux pays partenaires du sud : l'institut Pasteur pour un projet de surveillance épidémiologique en Asie du sud-est ; l'initiative Drugs for Neglected Diseases (DNDI) pour les maladies négligées ; l'UICMTR (Union internationale contre la tuberculose et les maladies respiratoires) pour la tuberculose ; ou l'Établissement français du sang (EFS) pour

²³ Contrat de désendettement développement.

²⁴ À titre d'illustration, il s'agit des profils suivants :

- un expert auprès du Secrétaire général du ministère des Travaux publics (MINTP), spécialiste en conduite d'opération et en management de la route (financement C2D) ;
- un expert auprès du Secrétaire général du MINTP, spécialiste en appui institutionnel ;
- un expert technico-financier au ministère des Finances ;
- un expert sécurité routière au MINTP ;
- un expert manager en formation (secteur public et secteur privé) avec l'appui ponctuel d'un expert en partenariat public/privé (financement C2D sur quatre mois) ;

- un ingénieur routier à l'Inspection générale du MINTP ;

- un expert ponctuel « Programmation » à la Division des études et de la planification, avec l'appui ponctuel d'un expert « Banque de données routières », d'un expert « Exploitation et formation » (financement C2D) et d'un expert « Banque de données ouvrage d'art » (financement C2D) ;

- des experts ponctuels en appui à la professionnalisation des PME et bureaux d'études, à la préparation des études et marchés, à la protection du patrimoine, à la gestion des routes en terre (C2D) et à la gestion de routes rurales (C2D).

²⁵ Pour davantage de détails, se reporter au rapport AFD/CUF de Françoise Brunet, *Les collectivités territoriales françaises et l'Agence française de développement*, Série Evaluation et capitalisation n° 1, Ex Post, juin 2007.

la transfusion sanguine. D'autres projets sont à l'étude pour appuyer directement le GIP Esther (Annexe 5) pour le VIH/sida et la fondation Mérieux pour la biologie. Ces formes de partenariats se développent également dans les pays à revenu intermédiaire (PRI). Un projet récemment financé par l'AFD au Maroc fait en effet appel à l'expertise spécialisée de l'Agence de biomédecine pour les greffes rénales et au SAMU français pour les urgences. D'autres partenariats pourraient également se développer dans le domaine de la lutte contre le cancer. On observe la même tendance au sein des autres coopérations bilatérales.

Dans le secteur éducatif, l'AFD contribue, en liaison étroite avec la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), au financement du Fonds de développement des programmes d'éducation (FDPE)²⁶ mis en place dans le cadre de l'IMOA-EPT ainsi qu'à l'initiative AGEPA²⁷ (Amélioration de la gestion de l'éducation dans les pays d'Afrique subsaharienne) qui constitue l'amorce d'un

réseau d'expertise sur les questions de gestion de l'éducation. On peut également citer, dans ce secteur, un partenariat avec l'ONG Aide et Action (Sénégal) qui contribue au financement du projet PEBD, à raison de 1,1 milliard de FCFA sur cinq ans, en mettant ses équipes en appui conseil auprès des services déconcentrés de l'éducation nationale et des collectivités locales de la zone du projet. Six cadres participent ainsi, quasiment à temps plein, à la mise en œuvre de l'opération, dont un seulement est financé sur le concours de l'AFD.

Dans le secteur rural, l'AFD participe au financement d'une équipe d'experts, localisée à la Banque mondiale, chargée d'analyser les évolutions structurelles des agricultures dans plusieurs pays et de proposer des recommandations opérationnelles susceptibles d'orienter les interventions futures des bailleurs impliqués dans ce *Multi-Donor Trust Fund for Structural Implications of Liberalization on Agriculture and Rural Development*.

2. Le suivi et le pilotage de l'instrument assistance technique

Pour une institution comme l'AFD faisant intervenir de l'expertise à partir de situations contractuelles très diversifiées, la singularité de l'outil « assistance technique résidente » ne va pas de soi.

2.1. Un instrument difficile à comptabiliser

Comme évoqué au point 1.2, la réforme de la coopération française de 2005 a transféré à l'AFD de nouvelles responsabilités, notamment en ce qui concerne la mobilisation de l'as-

²⁶ Le FDPE est un fonds commun qui concerne les pays n'ayant pas encore de programme sectoriel. Il sert à financer un partenariat technique entre bailleurs et pays en développement pour renforcer les capacités nationales et élaborer un programme d'éducation susceptible d'être éligible à l'IMOA-EPT.

²⁷ Lancée en 2003, à l'initiative de la Banque mondiale, avec le soutien de l'Irlande, de la Norvège et de la France, l'AGEPA accompagne des pays disposant d'un rapport d'État du système éducatif national (RESEN) et/ou ayant été endossés par l'IMOA-EPT dans les deux domaines suivants, considérés comme stratégiques pour le management de l'éducation et la mise en place

d'une gestion axée sur les résultats : (i) la cohérence en matière de déploiement des enseignants ; et (ii) la transformation des ressources tangibles en résultats scolaires au niveau de la classe. Les activités proposées, innovantes au plan technique, s'insèrent dans un processus participatif de renforcement de capacités. L'objectif est de développer des solutions concrètes et adaptées, susceptibles d'être dupliquées et généralisées. Les équipes nationales bénéficient d'appuis méthodologiques de la part d'experts internationaux. Les outils, méthodologies, travaux et résultats sont régulièrement partagés lors de séminaires/ateliers régionaux.

Secteur CICID	ATI	ATO	Autres	Total
Éducation	43	0	0	43
Santé / sida	19	19	4	42
Agriculture / sécurité alimentaire	17	16	0	33
Environnement / ressources naturelles	9	9	0	18
Infrastructures / développement urbain	10	0	0	10
Eau / assainissement	3	1	0	4
Secteur productif	0	1	0	1
Total	101	46	4	151

Les quatre assistants techniques du secteur « santé » classés dans la rubrique « Autres » exercent au sein de partenariats institutionnels dans le cadre de projets multipays.

sistance technique résidente. Cette situation a amené l'AFD à développer un système d'information statistique pour suivre les postes d'ATR financés dans le cadre de ses concours.

2.1.1. Une comptabilisation par poste d'assistant technique

Ce système d'information statistique a pour principal objectif d'assurer un suivi agrégé des ATR par poste et par contrat. Il permet notamment de disposer d'informations complètes sur la situation des ATR financés dans le cadre des concours en exécution (nombre de postes budgétaires engagés par secteur, par pays et par projet ; nombre de contrats signés ; nombre d'ATR en poste sur le terrain ; type de financement...), mais aussi sur les prévisions de postes à pourvoir dans le cadre des concours en instruction. Il donne les principales caractéristiques de chaque poste d'ATR (positionnement, nationalité, niveau d'expertise, employeur, coût honoraire journalier...).

Ce système est renseigné sur la base des informations fournies par les chefs de projet de l'AFD à partir des éléments dont ils disposent dans le cadre du contrôle régulier de bonne exécution qu'ils exercent sur les opérations. Cela implique toutefois de leur part un suivi beaucoup plus approfondi et détaillé que celui qu'ils opèrent habituellement sur les autres composantes des projets. À titre de comparaison, les chefs de projet ne tiennent pas de statistiques spécifiques et n'établissent pas de prévisions sur le nombre et les caractéristiques des experts

intervenant dans les missions de court terme, ni sur le nombre et la nature des formations dispensées dans le cadre des projets financés par l'AFD.

Le tableau ci-dessus donne la répartition sectorielle, selon la typologie présentée dans la première partie de ce document, des 151 ATR recensés au moment de l'état des lieux.

Hors assistance technique nationale très peu recensée jusqu'à présent, il apparaît que les assistants techniques financés par l'AFD relèvent donc pour deux tiers d'entre eux de la catégorie ATI et pour près d'un tiers de la catégorie ATO. Il ressort également de cette comptabilisation que les 151 assistants techniques résidents financés par l'AFD présentent les caractéristiques suivantes :

- ils exercent principalement dans les secteurs de l'éducation (28 %), de la santé (27 %) et de l'agriculture (22 %) ;
- ils opèrent essentiellement au sein des administrations, centrales et déconcentrées (67 %) ;
- hors assistance technique nationale, les experts sont très majoritairement de nationalité française (93 %) et ont un niveau d'expertise confirmé ou senior²⁸ (92 %) ;
- ils sont surtout employés par FCI (54 %) et par des bureaux d'étude (45 %) tout en étant majoritairement issus du secteur privé (62 %) ;

²⁸ Ce qui représente une expérience professionnelle d'au moins 10 à 15 ans.

- ils sont financés sur des projets « AFD classiques »²⁹ (47 %), sur des projets ex-FSP (32 %), sur des fonds FERC (16 %) ou sur des projets d'assistance technique (5 %) ;
- leur coût honoraire journalier varie de 237 à 927 euros et s'élevé en moyenne à 580 euros.

2.1.2. Les limites de cette comptabilisation

La comptabilisation de l'ATR est un exercice complexe en pratique et largement dépendant de la définition des frontières adoptées de l'ATR, notamment vis-à-vis de l'expertise nationale mais aussi des nouvelles formes d'assistance technique.

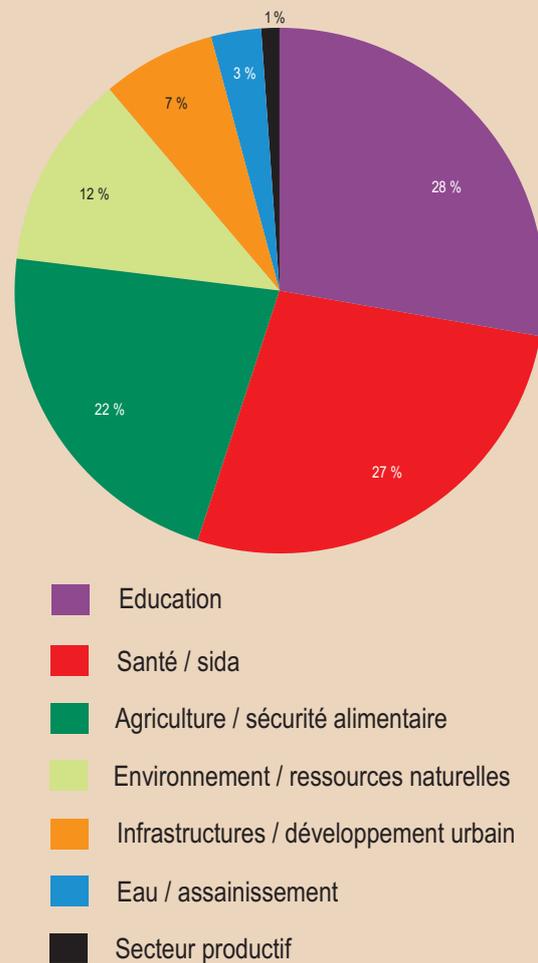
Les chiffres provenant de la base d'information projets sont en effet à prendre avec précaution. Les 101 ATI (dont 82 employés par FCI) représentent certainement une recension exhaustive de cette modalité d'assistance technique. En revanche, les 46 ATO identifiés sont très largement en deçà de la réalité du terrain. À titre d'illustration, les missions conduites dans trois pays (Cameroun, Madagascar, Sénégal) ont permis d'identifier 56 assistants techniques présents sur le terrain, selon la définition retenue ci-dessus, alors que 20 seulement étaient enregistrés comme tels. Cette différence provient essentiellement de l'ATO et notamment mais pas seulement de la quasi-absence de comptabilisation de l'assistance technique nationale : 23 experts dans les trois pays étudiés. D'autres formes d'ATO sont également peu visibles par les responsables de projet, comme des experts résidents sous-contractants de bureaux d'étude ou de centres de recherche et néanmoins engagés dans des missions relevant de l'assistance technique (neuf dans les pays visités).

²⁹ On entend :

- par projets « AFD classiques », les projets instruits par l'AFD selon ses procédures habituelles et comportant une composante relative au financement des investissements en plus de celle relative au financement d'actions de renforcement des capacités ;
- par projets ex-FSP, les projets instruits par le MAE puis transférés à l'AFD à la suite de la réforme de la coopération de 2005 ;
- par projets d'assistance technique, les projets instruits par l'AFD et comportant exclusivement une composante relative au financement de l'assistance technique.

Pour la définition du FERC, voir *supra*.

Répartition des AT par secteur CICID



L'assistance technique indirecte est encore plus difficile à comptabiliser. Six assistants de ce type ont été identifiés au cours des missions dans les trois pays, non répertoriés au départ. Ce type d'expertise est peu « visible », souvent fongible dans des fonds plus importants (pool multi-bailleurs, fonds fiduciaires) et parfois difficile à imputer à l'AFD (cas des partenariats institutionnels). Il est appelé cependant à occuper une importance croissante dans l'ensemble de l'assistance technique financée par l'AFD.

Dans ces conditions, il paraît quasi impossible, sauf effort considérable, de savoir combien d'experts résidents travaillent

sur financements AFD sur des tâches d'assistance technique – et cette difficulté ne peut aller qu'en s'amplifiant avec la diversification et la flexibilisation des modalités d'intervention. Cet état de fait ne doit pas être mis au compte d'une quelconque défaillance des systèmes d'information. Il dévoile la place de l'assistance technique dans le dispositif de l'AFD.

2.2. Un outil polyvalent plutôt qu'un instrument standardisé

Au-delà de la comptabilisation, l'ATR se révèle souvent difficile à caractériser. Elle remplit des missions diversifiées, opère parfois dans des contextes spécifiques et relève de modalités d'intervention sectorielles ou stratégiques multiples. L'actualisation régulière des statistiques présentées ci-dessus n'est pas suffisante en soi pour assurer un suivi dynamique et opérationnel susceptible de guider l'action de l'AFD en matière de mobilisation de l'assistance technique.

2.2.1. Des missions diversifiées aux frontières souvent fragiles

En premier lieu, les assistants techniques constituent une ressource très flexible à laquelle peut être confiée une grande diversité de missions sans qu'il soit toujours évident de les catégoriser. De manière générale, on peut les regrouper en six grandes fonctions³⁰ :

- substitution / mise en œuvre : remplacement de personnel local afin de soutenir une organisation dans la poursuite de ses activités ;
- conseil : fourniture d'une expertise sur un sujet spécifique ;
- renforcement des capacités : accompagnement d'indi-

vidus, organisations ou systèmes pour développer et améliorer leurs performances ;

- accompagnement / soutien au changement : fonctions telles que la médiation, la facilitation, la négociation, la protection contre les pressions extérieures qui permettent l'accompagnement d'institutions/organisations dans leur processus de changement ;

- contrôle financier / gestion de projet : contrôle des ressources provenant du bailleur afin qu'elles soient utilisées de façon efficace et transparente ;

- influence : appui à la définition des politiques en liaison avec les stratégies d'un bailleur de fonds.

Dans la pratique, un même ATR est très souvent amené à exercer parallèlement ou successivement plusieurs types de missions. À titre d'exemple, un ATR peut proposer un plan d'amélioration d'une carte scolaire (conseil/expertise), puis participer à sa mise en œuvre (substitution/mise en œuvre – renforcement des capacités). On observe en outre que les missions diffèrent souvent selon qu'elles sont présentées par les ATR eux-mêmes, par leurs employeurs ou par les institutions d'accueil. Le degré de généralité des termes de référence assignés aux ATR et l'absence d'indicateurs sur les objectifs et les résultats à atteindre rendent parfois l'analyse encore plus délicate.

(Cf. pour exemple une typologie des missions des assistants techniques à Madagascar dans l'encadré 5 page suivante)

³⁰ Voir ECDPM (2007), *Joint Evaluation Study of Provision of Technical Assistance Personnel: What can we learn from promising experiences?*, *Synthesis report on the study on promising approaches to technical assistance, Draft final*. ECDPM/ACE Europe (2006), *Changing minds and attitudes – Towards improved Belgian technical assistance*.

Encadré 5

Typologie des missions des assistants techniques à Madagascar

Deux axes structurants permettent de catégoriser schématiquement les missions des assistants techniques à Madagascar.

Le premier porte sur le contenu des termes de référence de l'ATR qui assignent des objectifs et des actions dont la précision peut varier, allant quasiment de l'auto-saisine par l'expert lui-même à l'exécution d'un cahier des charges précis et détaillé. On relève deux cas extrêmes sur cet axe :

– un ATR au ministère de la Santé, en situation hors projet, avait initialement une mission d'appui institutionnel (analyse des impacts des politiques environnementales sur la santé et définition des moyens pour en prévenir les effets négatifs), mission dont il a dû définir lui-même le contenu et la feuille de route et qu'il qualifie *a posteriori* de « transfert de compétences » : « convaincre du bien-fondé de l'approche, concevoir des actions puis accompagner leur mise en œuvre pour changer les comportements des cadres du ministère de la Santé ». À l'issue de sa mission, il n'est pas prévu de transférer son poste à un cadre malgache et son poste n'avait pas été créé en substitution au sens strict puisque c'est plutôt lui qui a fait émerger le besoin ;

– un ATR auprès de l'Agence sanitaire halieutique (ASH) dont la mission porte sur le soutien au démarrage de l'Agence nouvellement créée, au travers d'un transfert de compétences auprès du corps des inspecteurs et d'un appui méthodologique à la Direction générale. Au terme de la mission de l'ATR, l'ASH est supposée disposer des compétences qu'il aura transférées.

Le second axe structurant porte sur la nature des « livrables » fournis par l'assistant technique. Deux cas polaires peuvent illustrer cela : la fourniture de « livrables tangibles » (cas d'un ATR chargé de l'appui à la création et à la mise en fonctionnement d'un laboratoire d'épidémiologie animale) ou bien la fourniture de « livrables immatériels » (cas de deux ATR en poste au sein d'une cellule du ministère de l'Agriculture et chargés de produire de l'expertise ponctuelle à la demande dans le cadre d'une mission globale d'analyse et de conseil).

2.2.2 Des missions largement dépendantes des secteurs et des modalités d'intervention

Le secteur considéré et les modalités d'intervention sont autant de facteurs qui influencent de manière souvent déterminante les finalités, les missions et les positionnements des ATR. Il conviendrait certainement d'en faire une analyse approfondie et de la croiser avec la situation statistique globale pour avoir une perception fine de l'action et des performances de l'assistance technique financée par l'AFD. À titre d'illustration, plusieurs grandes tendances sectorielles sont ressorties des observations, lors de l'état des lieux :

● *secteur éducatif* : l'AFD accorde une place de plus en plus importante dans le contenu de ses interventions (i) à la réalisation d'analyses institutionnelles pour identifier les facteurs

de blocage et favoriser l'appropriation des changements ; (ii) à l'appui aux réformes des organisations, des outils de programmation et de suivi, des méthodes de travail et de la gestion des personnels pour améliorer la gestion par les résultats, la redevabilité et les systèmes d'incitation ; (iii) aux processus participatifs renforçant l'implication de la société civile dans la gestion du système éducatif ; (iv) au renforcement des dispositifs de formation initiale et continue et des équipements des administrations ; et (v) au développement des NTIC. Dans ce cadre et depuis la réforme de 2005, l'AFD finance des assistants techniques résidents essentiellement composés d'ATI, en grande majorité issus de la fonction publique française (77 %), employés par FCI (84 %) et affectés au sein des administrations, centrales et déconcentrées (98 %). Ils sont financés pour environ 50 % sur des projets transférés du MAE à l'AFD, pour 35 % sur des projets AFD classiques et pour 15 % sur

des fonds FERC. Ils ont le plus souvent des profils de pédagogues, qui s'inscrivent dans le fil naturel de l'assistance technique mobilisée pour la mise en œuvre des ex-projets FSP, dont les objectifs étaient souvent plus circonscrits que les programmes sectoriels. Ils se révèlent donc moins adaptés pour accompagner la programmation et la mise en œuvre des programmes sectoriels, notamment leur composante d'amélioration de la gestion ;

- *secteur de la santé* : les ATR sont principalement issus du secteur privé (74 %), employés par des bureaux d'étude (62 %) et affectés au sein des administrations, centrales et déconcentrées (81 %). Les contrats d'expertise comprennent en général des ATR de longue durée appuyés par de l'expertise court terme. Quelques ATR « sans projet » sont financés sur des thèmes très spécifiques comme la mise en place d'un forfait obstétrical en Mauritanie ou l'appui aux instances nationales de lutte contre le VIH/sida. Les principaux domaines d'intervention de l'assistance technique sont variés et ciblent les priorités stratégiques de l'AFD : (i) pour une grande part, les trois grandes endémies (VIH/sida, tuberculose, paludisme) et la transfusion sanguine ; (ii) la surveillance épidémiologique ; (iii) la santé maternelle ; et (iv) le renforcement des systèmes de santé au

travers notamment de la gestion des ressources humaines, du financement du secteur et de la gestion hospitalière ;

- *secteurs « agriculture, environnement et ressources naturelles »* : les ATR sont à 84 % issus du secteur privé et employés par des bureaux d'étude (65 %). Ils sont affectés dans des administrations centrales et déconcentrées (41 %) mais aussi au sein de diverses structures (35 % – ONG, organismes de recherche...) et de cellules autonomes de projets/programmes (24 %). Traditionnellement, l'AFD avait recours dans le secteur rural à une assistance technique pour la mise en œuvre des opérations sur le terrain, fournie par des bureaux d'étude et parfois par des ONG ou des associations. La réforme de 2005 et le transfert des projets FSP a renforcé les interventions institutionnelles de l'AFD, notamment sur les politiques agricoles, reposant sur des ATR principalement fonctionnaires employés par FCI.

S'agissant des modalités d'intervention spécifiques à un pays ou à une géographie, l'encadré 6 illustre à titre d'exemple leur influence sur les positionnements des ATR à Madagascar. Ce constat pourrait être étendu à de nombreux autres cas similaires.

Encadré 6

Les positionnements des ATR sont parfois la traduction de modalités d'intervention spécifiques à un pays et/ou à un secteur

À Madagascar, les différences de positionnement des assistants techniques sont la traduction de deux modalités d'intervention distinctes :
 – au travers de l'appui à des structures *ad hoc*, extérieures à l'État ou ses démembrements, créées ou non à l'occasion du concours AFD, qui sont des cellules autonomes d'exécution de projets/programmes (projet Bassins versants) ou bien des produits attendus du projet ayant vocation à se pérenniser et qui assurent la maîtrise d'ouvrage déléguée des financements AFD (Groupement des pêcheurs de crevettes / Groupement semis directs, respectivement organisation professionnelle et association nationale créées en 1993 et en 2000). Cette modalité d'intervention vise à soutenir la définition et la mise en œuvre de politiques publiques « par le bas » : priorité aux projets qui s'adressent directement aux populations et promeuvent leur rôle de producteurs de crevettes, d'organisation paysanne... Ces dynamiques doivent par la suite donner lieu à une généralisation progressive au travers des politiques sectorielles nationales. Dans ce cadre, l'État délègue sa maîtrise d'ouvrage à des structures opérationnelles qui doivent faire la preuve sur le terrain et via le marché que le choix de politique publique est juste et mérite d'être diffusé, étendu et régulé. Cette modalité d'intervention s'inscrit dans une logique d'aide-projet, dont l'initiative relè-

ve la plupart du temps de l'AFD et que l'assistant technique a vocation à exécuter en priorité. L'assistant technique exporte, au travers du projet, un savoir-faire qui n'est pas réductible à sa seule compétence ;

– au travers de l'appui aux maîtres d'ouvrage sectoriels, visant à légitimer l'État en confortant au sommet ses capacités de définition et d'exécution de politiques publiques : le positionnement des assistants techniques porte alors sur l'appui à la définition de règles du jeu, mais aussi sur les conditions de production de biens publics qui relèvent de la compétence des administrations (mise en œuvre d'une réforme, formation de cadres...).

Ces différences trouvent leur origine dans les missions intrinsèques des administrations concernées : celles qui sont le plus tournées vers les activités de production de biens et de services marchands sont celles qui pratiquent le plus couramment la délégation ; celles qui sont les plus régaliennes conservent la maîtrise d'ouvrage. La mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel et la défiance vis-à-vis d'administrations fragiles ont contribué à accentuer cette situation en amenant fréquemment les bailleurs de fonds à s'appuyer sur des structures extérieures pour porter les projets qu'ils financent.

Devant cette diversité des missions, des positionnements, des profils et des modes d'utilisation, l'assistance technique financée par l'AFD apparaît davantage comme un outil polyvalent utilisé de manière diversifiée et souple au service du renforcement des capacités et/ou de la mise en œuvre de politiques publiques, que comme un instrument standardisé faisant l'objet de modalités d'emploi stabilisées et d'objectifs stratégiques propres.

2.3 Politique d'assistance technique ou stratégie transversale de renforcement des capacités ?

Les constats qui précèdent font de la comptabilisation et du pilotage de l'ATR un exercice difficile en pratique, largement dépendant des frontières adoptées, relevant d'objectifs diversifiés et surtout non décisif pour mesurer l'engagement dans le renforcement des capacités. Il paraît dès lors difficilement possible, sauf effort considérable, de suivre en permanence la totalité de l'assistance technique financée, y compris indirectement. Dans la mesure où l'AFD souhaiterait tout de même maintenir un système de suivi statistique et de pilotage global de l'ATR qu'elle finance, plusieurs options paraissent envisageables.

La première est de se contenter de considérer l'assistance technique visible (ATI et ATO clés). C'est celle qui est pour le moment utilisée dans la pratique. Cette solution présente un inconvénient – celui de ne prendre en compte qu'une partie de l'assistance technique réellement financée par l'AFD.

Une deuxième solution consisterait à estimer l'assistance technique totale basée sur l'étude de quelques pays et l'extrapolation des assistants techniques « invisibles ». Dans ce cas, il faudrait s'assurer de la fiabilité de cette comptabilisation et retenir une définition précise de l'assistance technique, notamment en ce qui concerne la prise en compte de l'assistance technique nationale et de l'assistance technique indirecte. Cette option aurait peu de vertu en matière de pilotage.

Une troisième option, plus ambitieuse mais préférable, serait d'évoluer progressivement d'un suivi de l'action de l'AFD fondé sur le nombre de « postes » d'experts résidents qu'elle finance vers le pilotage d'une stratégie transversale de renforcement des capacités qui prenne en compte toutes les formes d'actions concourant à cet objectif au travers, par exemple, d'un niveau d'engagement financier des actions spécifiquement dédiées au renforcement des capacités, quels que soient les instruments utilisés.

La préparation d'une telle stratégie présenterait en outre l'intérêt d'engager une réflexion en profondeur au sein de l'AFD sur :

- la place à accorder aux différents vecteurs de renforcement de capacités en fonction des secteurs et des stratégies pays ;
- le lien entre renforcement des capacités, appropriation et harmonisation de l'aide ;
- les difficultés posées par le recours aux experts nationaux et les questions liées au déliement de l'aide ;
- les conditions de succès du renforcement de capacités (en particulier l'importance du contexte politique national)³¹ ;
- les outils nécessaires à l'identification, l'instruction, l'accompagnement, le suivi et l'évaluation des performances de programmes de renforcement de capacités ;
- la manière de gérer la contradiction apparente entre recherche de résultats sur un plan opérationnel à court terme et renforcement de capacités sur la durée.

³¹ Castellanet et Blanc, *op. cit.*

II. L'assistance technique résidente : quelles perspectives pour l'AFD ?

1. L'assistance technique sur contrat individualisé : des modalités qui restent à affiner

1.1 L'ATI : une pratique conforme aux recommandations internationales

En réponse aux questionnements soulevés sur l'assistance technique à partir du début des années 1990, de nombreux bailleurs de fonds cherchent à faire évoluer leurs appuis en matière d'assistance technique résidente en privilégiant notamment :

- une assistance technique spécifiquement dédiée au renforcement des capacités ;
- une assistance technique venant en réponse à une demande des partenaires ;
- une plus forte implication du bénéficiaire dans l'identification, la gestion et le pilotage de l'assistance technique.

De l'avis général, l'implication du bénéficiaire dans la gestion de l'assistance technique est un point important de son appropriation et de sa mobilisation effective. Cela peut s'observer à toutes les étapes du « cycle » de l'assistance technique : identification des besoins, définition des missions, sélection, suivi et évaluation. Les questions de la définition/sélection des missions (phase d'identification et d'expression des besoins) et de la redevabilité (phase de suivi) de l'assistance technique sont cruciales au même titre que la transparence des coûts vis-à-vis du bénéficiaire. Les bailleurs de fonds utilisent certes des procédures différentes pour ce cycle (existence d'agences d'assistance technique spécialisées comme pour les coopérations techniques allemande et hollandaise ou recours direct au marché des bureaux d'étude) mais semblent réellement engagés dans

un processus progressif de plus large implication du bénéficiaire dans la gestion de l'assistance technique.

L'assistance technique sur contrat individualisé, telle qu'elle se met en place actuellement, est un instrument novateur qui correspond parfaitement aux pratiques recommandées par la communauté internationale en matière de renforcement des capacités.

L'identification, la sélection, la gestion et le suivi par le bénéficiaire local, la transparence sur les coûts et les contrats donnent toutes les chances à cette expertise d'être un instrument de renforcement des capacités apprécié des partenaires locaux et qu'ils s'approprient.

1.2 Des conditions d'encadrement souvent fragiles

Nombre de ces ATI, notamment ceux relevant de bénéficiaires locaux ayant une faible capacité de pilotage de l'expertise, sont dans des conditions fragiles d'encadrement, de visibilité et de valorisation de nature à nuire à leur engagement et à leur efficacité. C'est souvent le cas des assistants techniques relevant de FCI.

En premier lieu, l'efficacité est directement liée à la motivation et à la qualité des conditions de travail des individus. En second lieu, une ATI positionnée auprès d'un bénéficiaire ayant une faible capacité de pilotage ou ne partageant pas totalement la vision de l'AFD sur les missions de l'expertise³² aura besoin de s'appuyer sur un « référent » externe pour

³² Ainsi, les ATI peuvent être « entraînés » par le bénéficiaire vers des rôles de substitution. Dans ce type de situation, il est nécessaire qu'ils puissent discuter de leurs missions avec leur hiérarchie en présence d'un référent.

mener à bien ses missions. Ce manque d'encadrement est ressenti selon les cas au niveau :

- des conditions de travail (accueil, logistique, gestion administrative, dialogue contractuel avec le partenaire local) ;
- du suivi technique des activités (définition et suivi des missions, partage et discussion des rapports d'activité, modalités de suivi et d'évaluation du travail fourni, rencontres tripartites associant assistance technique, maître d'ouvrage et AFD) ;
- de l'encadrement professionnel (information sectorielle, échanges d'expériences entre experts, capitalisation et diffusion des bonnes pratiques, etc.).

De manière plus générale, la situation de l'ATI illustre la tension entre le degré d'immersion de l'assistance technique auprès des institutions bénéficiaires et les conditions d'une valorisation satisfaisante auprès de cette assistance technique. Des relations étroites et formelles d'un expert avec un bailleur de fonds ou une grande institution de développement (contractualisation directe, contacts fréquents à haut niveau, participation à des réseaux professionnels, contribution attendue à la politique sectorielle de ce bailleur de fonds, responsabilité directe sur certains budgets) sont des sources de valorisation professionnelle pour cet expert en même temps qu'elles peuvent constituer des obstacles à une appropriation sans arrière-pensées de la part du bénéficiaire. L'ATI apparaît dans une situation en partie inverse : les conditions d'une appropriation par le bénéficiaire sont pleinement remplies mais un certain isolement professionnel peut engendrer des situations de faible valorisation.

1.3 L'ATI : un instrument adapté sous certaines conditions

L'action conjuguée du maître d'ouvrage, de l'employeur (le plus souvent FCI) et de l'AFD se révèle fréquemment insuffisante en termes de pilotage de l'ATI.

L'AFD peut parfaitement (et avec une certaine raison) invoquer l'absence de liens contractuels avec l'assistance technique immergée pour éviter de s'impliquer dans des fonctions

d'encadrement, mais c'est la disponibilité et l'efficacité de ce type d'expertise qui sont en jeu, particulièrement dans le cas de partenaires locaux faibles : de bonne pratique, elle pourrait – faute d'encadrement et si l'on n'y prend pas garde – évoluer en contre-modèle.

De manière générale, l'ATI ne se prête absolument pas à une logique d'offre. Les ATI placés entièrement sous la responsabilité d'un bénéficiaire local doivent, pour être efficaces, avoir fait l'objet d'une demande effective de la part de ce partenaire. Les bailleurs de fonds peuvent avoir parfois tendance à « forcer » la demande d'ATR lors de l'identification de leurs actions pour différentes raisons (souhait d'être informé, confiance, etc.). L'AFD devrait se garder d'agir de cette manière vis-à-vis de l'ATI afin de prévenir une utilisation peu efficace de ces ressources humaines.

Sur la base de ces constats, ce rapport recommande une implication plus forte de l'AFD dans l'appui à la fonction d'encadrement de l'ATI exercée par la maîtrise d'ouvrage. Il est notamment proposé pour l'efficacité de cette ATI que, sauf lorsqu'elle travaille dans un environnement professionnel solide et valorisant, l'AFD :

- vérifie que l'employeur direct de l'ATI ou la structure nationale mandatée pour cela³³ assure un minimum de suivi des conditions de travail, notamment en ce qui concerne la mise en route de l'ATI (accueil au sens large) et son suivi contractuel ;
- renforce son contrôle de bonne exécution de l'ATI qu'elle finance au travers d'un suivi rapproché des activités de cette ATI dans le cadre, d'une part, des missions de supervision des projets et, d'autre part, de rencontres régulières organisées par les partenaires locaux (tous les six mois par exemple), associant éventuellement les autres bailleurs de fonds du secteur autour du suivi d'un programme détaillé de travail et de la

³³ Au Sénégal, la Direction de l'assistance technique (DAT), qui relève du ministère de la Coopération internationale et de la Coopération décentralisée, assure un rôle de coordination des ressources de l'assistance technique publique mise à disposition de l'État sénégalais par les partenaires extérieurs. La DAT semblerait intéressée par un rôle aussi bien au niveau de la gestion administrative qu'au niveau du suivi des AT dans l'hypothèse où FCI accepterait de lui rémunérer une telle prestation.

préparation du programme suivant. Dans cet esprit, il paraît nécessaire d'accompagner les partenaires locaux dans la définition et l'adoption d'outils de suivi et de pilotage de l'expertise (élaboration du cahier des charges précis de l'expert au moment de sa prise de fonction, programmation régulière des activités indiquant les objectifs, les résultats attendus et les moyens à mobiliser, évaluations périodiques, etc.) ;

- contribue en lien étroit avec les bénéficiaires locaux et, le cas échéant, avec les autres bailleurs à organiser la communication d'information sectorielle ou thématique (de type production intellectuelle) au réseau des ATI concernés ;
- veille à ce que soit conféré aux ATI travaillant avec des partenaires locaux faibles un petit montant de moyens financiers mobilisable de manière souple, pour leur donner une capacité minimale d'animation en interne.

Dans le même esprit et dans le souci de répondre au mieux aux attentes des bénéficiaires locaux, l'AFD devrait, tout au moins à court terme :

- continuer à repérer les bons éléments susceptibles de favoriser le renouvellement des viviers d'experts, y compris les volontaires internationaux, les volontaires du progrès et les stagiaires ;
- structurer sa base de données d'experts par secteur pour aider, le cas échéant, les bénéficiaires nationaux à mieux appréhender l'offre d'expertise.

Les conditions de travail de l'ATI peuvent être considérées comme moins valorisantes que celles de l'assistance technique « à double pilotage » pratiquée jusqu'à présent par le MAE, notamment en termes de rattachement institutionnel et de rôle dans la politique française de coopération. Si les compétences techniques sont naturellement une exigence, l'efficacité d'un ATI se mesurera aussi probablement à son degré d'engagement vis-à-vis du partenaire local. Ce critère d'engagement pourrait être davantage pris en compte dans les modalités de sélection, en proposant par exemple au bénéficiaire local des entretiens avec les candidats ATI (par téléphone ou vidéoconférence) préalablement à leur recrutement, qui s'effectue actuellement sur la base d'un simple CV.

Par ailleurs, la génération actuelle d'ATI est constituée à partir de viviers limités. Le renouvellement du mode d'assistance technique devrait être l'occasion d'un renouvellement du personnel, passant notamment par un rajeunissement de celui-ci.

Plusieurs orientations proposées par FCI pourraient favoriser l'évolution en ce sens de l'assistance technique publique française et renforcer son efficacité. Il s'agit notamment :

- de l'élargissement du champ des viviers d'experts (en particulier la fonction publique territoriale) ;
- de l'ouverture de l'expertise internationale à des experts plus jeunes ;
- du développement de carrières alternées et valorisées, entre affectations à l'étranger et retours dans les administrations d'origine ;
- de la mise en place d'une formation préalable à l'expatriation, axée autour des enjeux d'une activité dans un cadre inter-culturel.

1.4. La collaboration avec FCI

L'efficacité de l'ATI soulève la question de l'articulation entre l'AFD et FCI qui employait (en mai 2007) environ 80 % des ATI. FCI n'étant pas présent sur le terrain, l'amélioration du pilotage et de l'encadrement (gestion administrative, suivi des activités, encadrement professionnel) d'une partie importante de l'ATI relève d'une responsabilité commune aux deux institutions. La question plus large de l'animation de réseaux professionnels incluant l'AT (réunions, informations, capitalisations, formations) reste par ailleurs posée.

FCI est un instrument de la coopération française dont la principale mission est de coordonner et promouvoir l'expertise publique française à l'international. Dans le cadre de cet objectif, FCI intervient en animateur ou en ensemblier de l'offre française et souhaiterait dans cet esprit parvenir à coordonner une offre avec l'AFD, afin d'anticiper les besoins des bénéficiaires locaux et de proposer de manière conjointe financement et expertise. Si l'AFD se contente de demander au bénéficiaire

local, lors du démarrage d'un projet, s'il souhaite ou non une expertise fournie par FCI, les objectifs de promotion de l'expertise publique à l'international risquent de ne pas être atteints.

Les difficultés rencontrées relèvent certainement en partie du rodage d'un nouveau système. Toutefois, certains bénéficiaires locaux semblent d'ores et déjà être amenés à privilégier plus largement les experts issus de structures privées avec lesquelles ils entretiennent des collaborations plus étroites et plus techniques.

Dans le même temps, la frontière entre profils publics et privés est souvent fragile. En effet, il n'existe pas toujours de séparation univoque et exclusive entre les profils relevant de FCI et ceux relevant du secteur privé (bureaux d'étude, associations, ONG...). Même si le choix de privilégier tel ou tel type d'expertise relève in fine des bénéficiaires locaux, l'AFD peut être amenée à se prononcer sur l'opportunité de ce choix, d'autant que la décision d'un maître d'ouvrage de recourir à l'expertise publique implique une procédure d'entente directe avec FCI, ce qui peut apparaître en contradiction avec les procédures habituelles de mise en concurrence appliquées par l'AFD pour le choix de l'expertise privée. Cette pratique peut donc être à l'origine d'incompréhension, voire de contestations de la part de certains prestataires.

Afin de consolider les relations de travail entre l'AFD et FCI et de renforcer la mobilisation de compétences publiques françaises à l'international, ce rapport préconise la mise en chantier d'une réflexion sur de nouveaux champs de partenariat, tel

que des fonds souples de mobilisation d'expertise (de longue et de courte durées) placés directement sous la maîtrise d'ouvrage de l'AFD ou celle de FCI, ou bien des travaux de consultation conduits par FCI pour le compte de l'AFD. Il pourrait par exemple s'agir de mettre en place, sur ressources propres de l'AFD, un fonds dédié à la mobilisation de l'expertise publique française. La maîtrise d'ouvrage des prestations financées serait assurée directement par l'AFD.

Ce fonds permettrait ainsi de financer des études ou des missions d'expertise confiées à des fonctionnaires français. Ces missions pourraient être de différentes natures (assistance conseil lors de l'instruction ou de la mise en œuvre de projets, expertise dédiée au renforcement ou à l'innovation institutionnels, études sectorielles et/ou institutionnelles, etc.) et se dérouler sous différentes formes (missions ponctuelles d'un expert de court ou de moyen terme, mobilisation d'un panel d'experts apportant des appuis multiformes et complémentaires sur le long terme, etc.).

Cela amènerait alors l'AFD à intervenir, selon les cas, comme partenaire/facilitateur de la constitution d'une offre d'assistance technique publique française et non plus seulement comme simple financeur d'une demande d'expertise. FCI interviendrait dans cette hypothèse comme opérateur interministériel pour mobiliser l'expertise publique idoine et non plus seulement comme recruteur/gestionnaire des assistants techniques fonctionnaires financés dans le cadre de projets de l'AFD.

2. La recherche d'une combinaison optimale entre les différentes formes d'assistance technique que l'AFD finance

2.1. Une demande d'assistance technique relativement faible face à des besoins de renforcement de capacités importants

Plusieurs études récentes³⁴ montrent que la demande réelle d'assistance technique résidente de la part des bénéficiaires locaux, sous ses formes actuelles tout au moins, semble relativement faible, et plus encore lorsque celle-ci joue d'autres rôles que l'appui au renforcement des capacités³⁵. Il pourrait être contre-productif, hors cas particulier, que l'AFD suscite cette demande dans le cadre des négociations de ses concours.

Dans ce contexte, si l'AFD continue à développer ses activités selon la tendance actuelle – en restant dans son rôle de financier et en se limitant au financement d'une demande clairement et explicitement exprimée par les bénéficiaires – il faut vraisemblablement s'attendre à une diminution progressive de l'assistance technique sur contrat individualisé et à une relative stabilité de l'assistance technique sur contrat d'opérations (voire à sa décroissance progressive en raison, d'une part, de l'engagement pris par les pays donateurs dans la déclaration de Paris³⁶ et, d'autre part, de la montée en puissance continue de l'aide sectorielle au détriment de l'aide-projet).

Dans le même temps, les pays du Sud rencontrent des problèmes de capacités évidents, notamment dans la conception

et la mise en œuvre de leurs politiques sectorielles. Les structures et les compétences maîtrisent mal les processus de définition, de programmation, d'exécution, de coordination et de pilotage – ce qui menace souvent la réussite des programmes (cf. encadré 7).

Cette situation est d'autant plus préoccupante que les bailleurs de fonds consacrent des ressources croissantes au financement de programmes sectoriels conformément à leurs engagements internationaux. Ils font également de plus en plus d'efforts d'alignement sur les procédures nationales et confortent ainsi directement la responsabilité des bénéficiaires dans la gestion de ces programmes (cf. encadré 8).

2.2. Le nouveau paradigme de l'assistance technique³⁷

Pour promouvoir une expertise répondant en quantité comme en qualité aux besoins d'appuis multidimensionnels des pays du sud et sécuriser ainsi l'atteinte des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), la communauté internationale a formulé un certain nombre de recommandations pour faire du renforcement des capacités la finalité première de l'assistance technique. La liste suivante est basée sur une synthèse des recommandations établies par le PNUD (2002), reformulées récemment par Action Aid (2006) et reprises dans Castellanet et Blanc (*op. cit.*). En résumé, il s'agit idéalement de :

- garantir l'appropriation de l'assistance technique par les pays concernés, ce qui suppose qu'ils déterminent eux-mêmes leurs besoins en matière de renforcement des capacités et en assistants techniques et qu'ils les gèrent par la suite ;
- favoriser une concertation régulière sur l'AT entre les gouvernements bénéficiaires et les bailleurs ;

³⁴ ECDPM (2006), *Changing Minds and Attitudes: Towards improved Belgian Technical Assistance*, Oxford Policy Management (2003), *A vision for the future of Technical Assistance in the International Development System*. Pour plus de détails, se reporter à la revue de littérature figurant en annexe à ce rapport.

³⁵ Ces généralités doivent également être nuancées selon la capacité du pays partenaire. Dans les États fragiles par exemple, le bailleur de fonds conserve davantage de contrôle sur l'assistance technique.

³⁶ Selon le texte de cette déclaration (www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf), les donateurs se sont engagés à éviter, dans toute la mesure du possible, la mise en place de structures spécifiquement chargées de la gestion quotidienne et de la mise en œuvre des projets et programmes financés par l'aide extérieure.

³⁷ Castellanet et Blanc, *op. cit.*

Encadré 7**Extrait du rapport Madavo « Bâtir des États performants et créer des sociétés engagées », Banque mondiale, 2005.**

La capacité est un élément critique dans la résolution des problèmes des pays du sud. La capacité des individus, des organisations et des institutions à définir des objectifs et à les atteindre, la capacité à budgétiser les ressources et à les utiliser aux fins convenues et la capacité à gérer les processus et les interactions complexes qui forment un système politique et économique efficace sont en effet autant d'éléments d'importance cruciale.

Le développement des capacités est donc autant, voire davantage, une question politique et institutionnelle qu'une question technique, comme en témoigne le succès mitigé des programmes de formation ou d'assistance technique mis en œuvre au cours des 40 dernières années. Le renforcement des capacités doit poursuivre la réalisation de deux objectifs intrinsèquement liés, à savoir :

- bâtir des États performants en comblant les lacunes en ressources humaines, en améliorant la performance organisationnelle et institutionnelle et en renforçant la gouvernance politique et financière ;
- créer des sociétés engagées qui agissent en contre-pouvoir et influencent la décision publique. Le contrôle social est une clé de la bonne gouvernance et de la redevabilité tandis que la bonne gouvernance et la reconnaissance sociale sont des facteurs de mobilisation des ressources humaines.

La réalisation de ces deux objectifs suppose d'asseoir le leadership des pays du sud et de soutenir l'implication de la société civile dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de développement ; d'utiliser, pour les renforcer, les structures et les procédures nationales existantes ; de soutenir la délégation de la prise de décision au niveau le plus pertinent ; de valoriser, autant que faire se peut, l'expertise nationale ; et, enfin, de délier et d'harmoniser les programmes d'assistance technique.

Encadré 8**Le renforcement des capacités dans le secteur éducatif : des besoins multiformes dont les réponses s'inscrivent nécessairement dans un processus de longue haleine**

Les partenaires du sud élaborent des programmes qui prennent de plus en plus en compte l'ensemble des niveaux d'enseignement et des dimensions du système éducatif (pédagogique, institutionnelle, gestionnaire). La plupart des expériences en cours conduisent toutefois au constat que ces derniers ne semblent pas, pour le moment, avoir développé suffisamment de capacités internes leur permettant de concevoir, mettre en œuvre et évaluer ces programmes sectoriels complexes. En fonction des contextes, les besoins de renforcement des capacités fréquemment identifiés portent sur (i) le diagnostic participatif des problèmes de capacités et des changements nécessaires ; (ii) la sensibilisation aux avantages du changement ; (iii) les réformes organisationnelles favorisant la délégation de responsabilités ; (iv) l'acquisition de nouvelles méthodes de programmation et de suivi qui favorisent la gestion par résultats ; (v) la mise en place de conditions de sélection et de motivation des personnels plus efficaces et plus incitatives ; (vi) le développement des compétences des personnels dans leurs différents domaines d'activité (gestion pédagogique, management et gestion fiduciaire) ; (vii) le renforcement des budgets de fonctionnement et les moyens logistiques ; (viii) le renforcement des capacités des autres acteurs du système éducatif et des contre-pouvoirs ; et (ix) la résorption des facteurs de blocage interinstitutionnels (conditions de rémunération des agents de la fonction publique, réforme des procédures nationales des dépenses publiques). ▶

Cette situation est d'autant plus préoccupante que les bailleurs consacrent des ressources financières croissantes à ces programmes conformément à leurs engagements internationaux (OMD et IMOA-EPT). Les bailleurs ont donc tendance à encourager l'introduction systématique d'un volet spécifiquement dédié au « renforcement des capacités » dans le cadre de leurs financements.

– mais la définition de son contenu soulève des difficultés opérationnelles. Faute de disposer de capacités suffisantes, les administrations parviennent difficilement à en concevoir le contenu et les priorités. Les administrations et les bailleurs manquent en outre d'un référentiel d'analyse complet et structuré en la matière susceptible de fédérer les initiatives.

– sa mise en œuvre souffre la plupart du temps d'un manque de volonté politique des bénéficiaires pour opérer les changements nécessaires. En effet, l'impact potentiel de ces programmes de renforcement de capacités sur les méthodes de travail, la recherche d'efficacité et la répartition des pouvoirs suscite parfois de fortes résistances au sein des administrations concernées.

– et se heurte encore souvent à une offre d'expertise inadaptée par rapport à la complexité des analyses à conduire et à la multiplicité des champs à couvrir. Les bailleurs de fonds interviennent certes au travers d'une gamme de plus en plus élargie d'instruments multiformes (missions de courte durée, mise à disposition d'expertise résidentielle, financements de programmes de formations...) mais, la plupart du temps, encore de façon ponctuelle, dispersée et concurrentielle.

– dans la pratique, les évolutions sont donc lentes avec une tendance à circonscrire dans l'immédiat les plans de renforcement de capacités au plus facile, à savoir les équipements et les formations de masse.

– déconnecter l'assistance technique et les autres formes d'aide, afin que les pays puissent décider de la part que celle-ci doit prendre dans l'APD totale ;

– diversifier et flexibiliser l'assistance technique en fonction des besoins nationaux, à la fois en terme d'origine (AT expatriée ou nationale) et de forme (formation professionnelle, conseil, AT court terme ou long terme) ;

– délier l'origine de l'assistance technique et l'origine des fonds (développer les procédures de mise en concurrence de toutes les sources d'AT possibles) ;

– s'assurer que l'assistance technique est bien située au sein des organisations existantes (principalement gouvernementales), dont elle doit contribuer à renforcer les capacités, et non dans des structures de projet parallèles (*mainstreaming*) ;

– élaborer des indicateurs de renforcement des capacités et d'évaluer régulièrement les progrès réalisés.

Plusieurs évolutions sont par ailleurs susceptibles d'influencer les grandes tendances actuelles observées en matière d'assistance technique :

● *le développement de l'aide budgétaire, de l'aide-programme et de l'ingénierie financière* favorise indéniablement l'apparition d'une assistance technique orientée vers l'expertise financière et budgétaire. Ce mouvement est renforcé par un certain nombre d'évolutions institutionnelles récentes ou en cours (transfert d'une partie de l'assistance technique à l'AFD en France, fusion à l'étude entre GTZ³⁸ et KfW³⁹ en Allemagne). Il influe en outre directement sur les évolutions des profils et des rôles de l'assistance technique ;

● *le déliement de l'assistance technique*. Les bailleurs de fonds ouvrent de plus en plus le champ de l'offre d'assistance technique. Le but est à la fois de donner plus de choix au partenaire, de diminuer les coûts et de proposer une assistance technique plus spécialisée et mieux adaptée aux besoins ;

● *la recherche croissante de coordination entre les bailleurs* concerne également l'assistance technique. De plus en plus,

³⁸ Agence allemande pour la coopération technique (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit).

³⁹ Coopération financière allemande (Kreditanstalt Für Wiederaufbau).

Encadré 9

Le transfert de compétences : un « produit joint » à la mise en œuvre des projets

À Madagascar, la mission de transfert de compétences ou de renforcement de capacités est, dans la plupart des cas observés, implicitement incluse dans le projet. Les termes de référence des ATR n'assignent pas d'objectifs, d'actions ni, *a fortiori*, de résultats en termes de transfert de compétences. C'est en général un « produit joint » à la mise en œuvre d'un projet/programme. Des propos recueillis sur le terrain, on peut toutefois appréhender le transfert sous une double acception :

1) l'objet du transfert. On retient trois registres :

- comportemental : « changer les comportements », faire du « coaching », « faciliter les synergies », « accompagner les dynamiques de proximité » ;
- substantiel : « expertise », « conseil technique », « recherche-action », « vulgarisation », « appui au pilotage » ;
- procédural : « gestion », « management », « conduite de projet » ;

2) le bénéficiaire du transfert. Trois cas ont été recensés :

- les transferts de compétence « assignables » dont les bénéficiaires, individus ou agents, sont identifiables : c'est le cas des assistants techniques à l'institut Pasteur et à l'ASH, où le transfert des compétences à un ou plusieurs cadres locaux est explicitement la finalité de la mission ;
- les transferts de compétence dont les bénéficiaires sont socialisés mais dont les bénéficiaires individuels sont aussi identifiables et dénombrables : c'est le cas des assistants techniques auprès des projets à visée productive (bassins versants du lac Alaotra et périmètres irrigués). Les bénéficiaires immédiats sont les équipes locales dans les cellules projet qui sont chargées de diffuser les techniques et méthodes et les bénéficiaires secondaires sont les producteurs qui adoptent les « process » proposés par les projets ;
- les transferts de nature institutionnelle et dont les bénéficiaires sont socialisés, indirects et pas prioritairement individuels : c'est le cas des assistants techniques au ministère de l'Éducation nationale (au sein des directions régionales et de l'Institut national de formation pédagogique) qui œuvrent à « l'opérationnalisation » d'une réforme ou de l'assistant technique en appui institutionnel au ministère de la Santé qui contribue à la mise en place d'une formation universitaire par exemple.

des démarches de mise en commun d'assistance technique (*pooling* d'assistants techniques auprès des bénéficiaires ou auprès du chef de file et en appui de la coordination des bailleurs) sont recherchées, le plus souvent dans le cadre d'aide-programme multi-bailleurs (fonds commun de renforcement de capacité, AT sectorielle conjointe...). Ce type d'instrument vient généralement en complément d'autres appuis alloués à un programme sectoriel et basés sur des dépenses d'investissement (financées sous forme d'aide budgétaire ou

non). Il peut avoir des conséquences diverses sur le pilotage local, de la même façon que l'aide-programme en général : s'il peut favoriser une plus forte transparence et un pilotage effectif par le partenaire, il peut aussi réduire les marges de manœuvre et les stratégies d'influence, parfois plus faibles que dans une multitude de dialogues bilatéraux ;

- la diversification des vecteurs de renforcement des capacités. L'expertise résidente expatriée de long terme apparaît

de plus en plus comme un moyen parmi d'autres de renforcer les capacités⁴⁰. Une gamme élargie d'instruments multiformes et complémentaires est recherchée : expertise nationale ou sud/sud, missions répétées de court terme sur la durée, échanges et partenariats institutionnels, formations, etc.

2.3. L'adéquation entre besoin, demande et offre d'assistance technique vis-à-vis des instruments de l'AFD

La réflexion sur l'assistance technique achoppe souvent sur l'absence de distinction entre, d'une part, la demande de renforcement de capacités exprimée par les bénéficiaires, qui se traduit en partie par une demande d'assistance technique et, d'autre part, le besoin d'assistance technique identifié lors des phases d'instruction d'opérations par les équipes projets des bailleurs de fonds. Par commodité, les bailleurs ont tendance à confondre ces deux notions pourtant le plus souvent distinctes.

2.3.1. Besoin de sécurisation des opérations

L'assistance technique proposée en accompagnement des financements répond souvent en partie à un besoin de sécurisation des opérations. Ce besoin va bien au-delà de la simple sécurisation financière à laquelle on pense spontanément et touche à la sécurisation technique, informationnelle et procé-

⁴⁰ Dans le secteur de l'éducation, le secrétariat de l'IMOA-EPT a instauré un groupe de travail, sous la responsabilité de GTZ, chargé de fédérer les initiatives des partenaires financiers et des pays du sud, et de proposer un référentiel d'analyse complet et structuré en matière de renforcement de capacités. Dans d'autres secteurs, les bailleurs de fonds s'interrogent sur la nécessité d'adopter des modes d'instruction, de suivi et d'évaluation différents de ceux utilisés pour les programmes d'investissement classiques et spécifiques aux programmes dédiés au renforcement de capacités. Ne faut-il pas adapter les instruments traditionnellement utilisés dans le cadre des projets d'investissement : étude externe de faisabilité (au lieu d'une analyse institutionnelle approfondie dans le cadre d'une démarche participative et pilotée localement), cadre logique (au lieu d'approches systèmes, de modes souples de suivi-évaluation) et modalités de gestion par les résultats (suivi endogène des performances par les bénéficiaires, mise en place de processus rigoureux de production, de diffusion et de retour d'information par les bénéficiaires) ?

durale. Sur ce dernier point, le recours à des bureaux d'étude ou des cellules projets, incluant de l'assistance technique nationale ou internationale, est souvent perçu comme un facteur de souplesse procédurale essentiel à la mise en œuvre dans de bonnes conditions d'opérations complexes (voir l'encadré 3, page 16).

On peut déplorer cet usage de l'ATR en décalage avec les bonnes pratiques recommandées par la communauté du développement. Les Pays-Bas par exemple ont souhaité séparer en totalité leur assistance technique de la mise en œuvre d'opérations non exclusivement dédiées au renforcement des capacités. Néanmoins, le besoin de sécurisation des opérations est une réalité à laquelle doit faire face un bailleur de fonds surtout dans les États fragiles. Il peut d'ailleurs être tout à fait reconnu par les partenaires et, de ce fait, s'identifier à une demande réelle. De plus, cette mission de « sécurisation » confiée à l'ATR est la plupart du temps associée à une mission de renforcement de capacités.

2.3.2. Demande ou besoin de renforcement de capacités

En se limitant strictement à la mission de renforcement des capacités, demande et besoin d'ATR restent des notions distinctes. Les besoins identifiés, incluant de l'AT, résultent généralement du diagnostic de déficits de capacités. Or, pour que ces déficits fassent l'objet d'une demande réelle, il faut qu'ils soient (i) reconnus, (ii) susceptibles d'être précisés et isolés et (iii) volontiers ouverts à une expertise extérieure :

- reconnus : certaines lacunes institutionnelles diagnostiquées lors des phases d'identification d'opérations ne sont pas reconnues comme telles par les partenaires concernés et ne font donc pas l'objet d'une demande d'ATR : faiblesses liées au manque de souplesse et de réactivité des institutions (bureaucratisme excessive, manque de fonctionnement interinstitutionnel, faiblesse du dialogue avec les bénéficiaires, etc.) ;
- susceptibles d'être précisés et isolés : certains manques de capacités étant diffus et indissociables des conditions plus

larges de leur environnement institutionnel, ces besoins sont souvent difficiles à traduire sous forme de demande de profils précis d'ATR : conduite du changement et des réformes, capitalisation ou encore gestion des ressources humaines ;

- volontiers ouverts à une expertise extérieure : des déficits de compétences peuvent être reconnus par les partenaires sans pour autant que l'ATR soit jugée comme une solution souhaitable pour y remédier. C'est le cas pour certains sujets sensibles comme le suivi-évaluation, le management ou la gestion.

2.3.3. Le triptyque demande/besoin/offre d'assistance technique

Selon qu'elle base son action en matière d'assistance technique sur les demandes exprimées par les bénéficiaires de ses concours ou sur les besoins identifiés par ses propres équipes, l'AFD peut être amenée à orienter sa stratégie de manière différente : nombre d'ATR, positionnement, missions, instruments de pilotage et de suivi... Ces considérations militent pour une analyse de la problématique de l'assistance technique financée par l'AFD autour d'un triptyque demande/besoin/offre d'assistance technique.

- *L'AFD diagnostique fréquemment un besoin d'ATR pour mettre en œuvre les projets qu'elle finance et en promouvoir l'animation institutionnelle et sociale. Ce besoin dépasse l'objectif de renforcement des capacités et relève la plupart du temps de la mise en place d'un environnement fiable pour « sécuriser » les interventions sur les plans financier, technique et procédural. L'ATO rencontre bien ce type de besoin, qui se constate davantage dans les secteurs du développement rural et de la santé et relève principalement de la conduite de projets. Sans doute convient-il seulement de s'interroger lorsque ce mode opératoire se perpétue à l'identique pendant des périodes longues sans gain d'appropriation par les partenaires institutionnels locaux. Par ailleurs, les bureaux d'étude connaissent des difficultés croissantes pour trouver les profils souhaités. Le renouvellement des viviers d'experts pour faire*

face à ce type de besoins pourrait donc se poser avec acuité à moyen terme.

En ce qui concerne plus spécifiquement le renforcement des capacités institutionnelles des bénéficiaires locaux, plusieurs niveaux de besoins méritent d'être distingués, selon qu'ils font ou non l'objet d'une demande bien identifiée.

- *Certains gaps de compétence sont reconnus par le partenaire local et aisément convertibles en une demande de poste d'ATR (mise en place d'outils techniques, appui à la définition, à la mise en œuvre et au pilotage de stratégie sectorielle...). Il s'agit en particulier d'expertise « pointue » et circonscrite portant par exemple, dans le secteur de la santé, sur l'appui à la définition et à la mise en œuvre de la décentralisation des programmes VIH/tuberculose/paludisme, du développement de systèmes nationaux de transfusion sanguine, de la mise en place d'outils de gestion des ressources humaines et, dans le secteur de l'éducation, sur le développement des systèmes statistiques, des schémas directeurs informatiques et l'élaboration d'outils de pilotage au niveau déconcentré. Bien que n'étant pas encore comptabilisée, cette forme d'expertise pourrait également concerner l'expertise hors projet, dans le cadre des FERC par exemple, et comprendre des ATR chargés d'accompagner les maîtrises d'ouvrage, en amont, dans la définition de leurs politiques sectorielles (maîtrise de l'énergie, efficacité énergétique, tourisme, habitat social...)⁴¹.*

Avec un minimum d'encadrement professionnel et dans la mesure où le bénéficiaire local a la capacité de piloter l'expertise, l'ATI constitue la réponse adaptée à cette demande. Ce type de besoin nécessitera certainement un nombre limité de postes d'ATR, qui induira néanmoins un renouvellement du vivier actuel pour être couvert, sauf à ce que l'AFD s'engage, dans l'ensemble des secteurs et non pas seulement dans les secteurs sociaux, dans une démarche volontariste d'appui, soit en amont dans la définition de politiques publiques, soit

⁴¹ Au Sénégal, une demande est en cours d'instruction sur la problématique des énergies renouvelables.

dans la définition et l'accompagnement de projets/programmes de renforcement des capacités. Des indicateurs de performance clairs et explicites devront dans ce cadre être précisés avec les bénéficiaires dans le cahier des charges des ATI. Ils permettront une mise en œuvre de processus de suivi et d'évaluation plus efficaces et systématiques.

● *Des gaps de compétence plus diffus sont souvent diagnostiqués conjointement par le partenaire et l'AFD sans pour autant être aisément transformables en une demande précise et prévisible de type « fiche de poste » ou termes de référence (réformes institutionnelles, animation interinstitutionnelle, dialogue avec les bénéficiaires finaux, outils techniques innovants). Ces besoins s'adressent avant tout à de l'expertise court terme (éventuellement récurrente). Il s'agit par exemple, dans le secteur éducatif, des outils et méthodes d'amélioration des politiques portant sur la gestion et la qualité des systèmes éducatifs ou l'implication des parents d'élèves dans la gestion du système au niveau local. Dans le secteur de la santé, on peut citer le pilotage des stratégies de surveillance épidémiologique, l'implication des bénéficiaires finaux dans la gestion des structures sanitaires déconcentrées ou encore l'animation interinstitutionnelle des plateformes régionales intervenant auprès de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour accompagner les pays partenaires dans la conception et la mise en œuvre de leur programmes de santé. L'enjeu pour ce type de renforcement de capacités se situe au niveau de l'appui à l'expression d'une demande pertinente et de la réactivité en matière d'offre d'expertise adaptée.*

Dans ce domaine, une piste d'intérêt pour l'AFD est d'investir dans des centres régionaux de compétences (de type pôle de Dakar, hub rural ou plateformes régionales santé). Ceux-ci permettent d'anticiper les gaps de compétences, d'apporter une offre spécialisée rapidement mobilisable et de transformer une assistance technique résidente en capacité permanente d'expertise de court terme, assurant une sorte de « coaching » rapproché aux partenaires locaux. Ces centres présentent en outre l'avantage de mobiliser une expertise de haut niveau, jeune et internationale (du nord et du sud), de contribuer à la

capitalisation d'expériences sud/sud et d'offrir un cadre valorisant aux experts. Ils constituent enfin des instruments privilégiés pour nouer des collaborations efficaces entre bailleurs (à l'exemple du pôle de Dakar, qui pourrait prochainement fédérer des financements de la Banque mondiale, de l'ACDI⁴², du DFID, de la France, de l'UNESCO...) et promouvoir des coopérations mieux harmonisées à l'échelon régional. Le financement d'une assistance technique au sein de ces centres de compétences sectoriels et/ou régionaux constitue un enjeu d'avenir pour l'AFD pour rencontrer les besoins de renforcement de capacités de ses partenaires locaux, le cas échéant en combinaison avec d'autres formes d'expertise.

Les bonnes pratiques expérimentées par ce type de structures, notamment sur les plans organisationnel et financier, mériteraient toutefois d'être approfondies afin de préciser les modalités des appuis que l'AFD pourrait leur apporter.

● *Au-delà de l'assistance technique résidente stricto sensu, le financement d'une expertise spécialisée au travers de partenariats institutionnels (collectivités locales, organisations et réseaux spécialisés, organismes de recherche, agences spécialisées du type ADEME⁴³...) ou de fonds souples de mobilisation d'expertise (sous la maîtrise d'ouvrage de l'AFD ou celle des bénéficiaires de ses financements) peut également constituer une réponse adaptée à ce type de besoin. Il s'agit ici de disposer de ressources dédiées à la mobilisation de l'expertise et adossées à des mécanismes suffisamment souples pour permettre une rapidité d'exécution. Les missions d'expertise ainsi financées seraient de différentes natures (assistance conseil lors de l'instruction ou de la mise en œuvre de projets, expertise dédiée au renforcement institutionnel ou à l'innovation institutionnelle, études sectorielles et/ou institutionnelles, etc.) et pourraient prendre différentes formes (missions de court, moyen terme ou long terme, partenariats, formation, etc.).*

⁴² Agence canadienne de développement international.

⁴³ Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (France).

Cela peut toutefois amener l'AFD à sortir de son rôle habituel⁴⁴ dans la mesure où elle est susceptible d'accompagner le bénéficiaire local dans l'identification du poste, le recrutement de l'expert et parfois même son management. Selon les cas, l'AFD peut intervenir comme partenaire et/ou facilitateur/ensemblier de la constitution d'une offre d'assistance technique multiforme et non plus seulement comme simple financeur d'une demande d'expertise. Dans certaines situations, cet instrument peut néanmoins se révéler parfaitement adapté (à l'instar de l'expérience au Liban⁴⁵).

● Enfin, certains besoins sont diagnostiqués par les bailleurs sans pour autant correspondre à une demande, notamment en vue d'assurer un meilleur suivi des programmes sectoriels et un dialogue plus efficace avec les bénéficiaires, en particulier dans le domaine de la conduite des réformes et du changement, du renforcement des dispositifs de suivi/évaluation et de la production d'information stratégique. C'est particulièrement vrai de l'aide-programme où les bailleurs ressentent de plus en plus une perte de la connaissance sectorielle fine nécessaire au dialogue stratégique. Les bailleurs expriment parfois, dans le cadre de concours sectoriels harmonisés, un besoin d'ATR agissant, soit directement en appui à la coordination des partenaires (chef de file des bailleurs), soit sous double pilotage (partenaire local/pool multi-bailleurs) et ayant pour rôle principal, outre le renforcement des capacités des bénéficiaires (et parfois des bailleurs – se reporter en particulier à l'exemple du Trust Fund Rural Structure cité en première partie du rapport), une circulation à double sens en termes d'influence, de compétence et d'information. L'ATR financée

⁴⁴ Au Sénégal par exemple, plusieurs administrations (direction de l'Énergie, ministère de l'Éducation, secrétariat exécutif de la stratégie de croissance accélérée) ont exprimé le souhait qu'au-delà de l'appui à la définition, lors des phases d'instruction des projets, du contenu et du profil de l'expertise adaptée à leurs besoins, l'AFD joue, au cas par cas, un rôle d'ensemblier pour les aider à identifier, mais aussi à recruter et manager l'expertise.

⁴⁵ Pour répondre à la demande d'expertise de courte durée par les autorités libanaises au cours de la période de reconstruction post-conflit, l'AFD a mis en place un fonds d'expertise de 500 000 euros, mobilisable à partir de requêtes de l'administration libanaise mais placé sous la maîtrise d'ouvrage de l'AFD pour des raisons de rapidité de mise en œuvre.

par l'AFD, gérée et pilotée par les bénéficiaires, exempte de double pilotage, n'est pas outillée pour répondre à ce type de besoin.

Dans ce cas, l'AFD doit donc s'en remettre à de l'expertise de courte durée ou, s'il s'agit d'aide-programme multi-bailleurs, à la participation à des volets ou des fonds spécifiques pour le renforcement des capacités des bénéficiaires (et parfois des bailleurs eux-mêmes).

2.4. L'AFD et le marché de l'expertise

L'état des lieux ne s'est pas penché sur le marché de l'offre d'assistance technique. Il ressort toutefois des interviews conduites sur le sujet qu'il existe plusieurs goulets d'étranglement, en particulier en termes de renouvellement des viviers actuels, de mise à niveau continue des experts, de promotion de jeunes experts (déclin des mécanismes permettant l'acquisition de premières expériences) et de motivation à l'expatriation dans certains pays. Par ailleurs, l'expertise française s'appuie essentiellement sur des institutions publiques ou privées qui ont une faible dimension internationale.

Cette situation amène à s'interroger sur les implications de ce déséquilibre potentiel et sur l'éventuelle intervention de l'AFD sur le marché de l'expertise sous des formes diverses : appui à certains centres d'excellence (universitaires ou de recherche), appui aux pôles régionaux d'expertise, promotion de l'expertise publique française (IRD⁴⁶, CIRAD, universités, ONG, collectivités locales), appui à des réseaux spécialisés (GIP Esther, AGEPA...), appui au développement de l'expertise sud-sud...

Ce type d'intervention est totalement nouveau et ferait sortir l'AFD de son rôle habituel. Néanmoins, la situation de l'expertise française mais aussi les engagements de l'AFD à consacrer

⁴⁶ Institut de recherche sur le développement.

crer une part importante des ressources allouées à la mobilisation de l'assistance technique au financement d'une expertise publique française pourraient éventuellement justifier une implication dans ce type d'approche, dans un marché de l'expertise de plus en plus concurrentiel.

L'expertise requise dans de nombreux secteurs semble par ailleurs évoluer vers la mobilisation d'équipes et de pôles de ressources. Dans bien des cas en effet, la complexité des analyses à conduire, la nécessité d'adopter une démarche systémique, la multiplicité des champs à couvrir sont telles que les missions d'assistance technique devraient de moins en moins reposer sur les capacités d'experts isolés.

Cette question doit nécessairement être approfondie et déclinée par secteur. Afin de mieux en prendre la mesure, il est proposé de réaliser d'une étude portant sur (i) l'analyse du marché de l'expertise (au sens le plus large en incluant notamment le volontariat) dans les principaux pays fournisseurs d'expertise internationale ; (ii) la perception de cette expertise par les partenaires (au nord et au sud) ; et (iii) l'examen de l'existence et, le cas échéant, de la nature de politiques publiques dans ce domaine (abordant notamment les thèmes de la motivation, du renouvellement des viviers d'experts et de la mobilité professionnelle, d'une part, et de l'animation sectorielle, de la capitalisation et de la diffusion des pratiques, d'autre part).

III. Conclusions

Première étape du POS 2 sur l'assistance technique, cet état des lieux confirme la nécessité d'approfondir la réflexion engagée sur les modalités de la contribution de l'assistance technique résidente au renforcement des capacités des bénéficiaires locaux et, partant, sur les combinaisons optimales à rechercher parmi les instruments à la disposition de l'AFD pour une plus grande efficacité des appuis dédiés au renforcement des capacités.

Cet état des lieux fait ressortir un certain nombre de constats, de pistes d'approfondissement et de propositions qui peuvent alimenter les étapes suivantes de la réflexion.

1 Pour une institution comme l'AFD faisant intervenir de l'expertise à partir de situations contractuelles très diversifiées, la singularité de l'outil « assistance technique résidente » ne va pas de soi.

Tout d'abord, il est difficile de définir précisément les frontières de l'ATR, notamment vis-à-vis de l'expertise nationale mais aussi vis-à-vis des nouvelles formes d'assistance technique. Ensuite, l'établissement d'une séparation nette entre l'ATR, les autres formes d'expertise et, plus globalement, les ressources humaines concourant au renforcement des capacités semble peu justifié. Ces constats font notamment de la comptabilisation de l'ATR un exercice difficile en pratique, largement dépendant des frontières adoptées et non décisif pour mesurer l'engagement dans le renforcement des capacités.

Au-delà de la comptabilisation, l'ATR se révèle souvent difficile à caractériser : elle remplit des missions diversifiées, opère parfois dans des contextes spécifiques et relève de

modalités d'intervention sectorielles ou stratégiques multiples.

De ce fait, il paraît souhaitable d'évoluer progressivement d'un suivi de l'action de l'AFD fondé sur le nombre de « postes » d'experts résidents qu'elle finance dans le cadre de ses concours vers le pilotage d'une stratégie transversale de renforcement des capacités qui prenne en compte toutes les formes d'actions concourant à cet objectif.

2 L'état des lieux a permis de confirmer l'existence de deux formes distinctes d'ATR financées par l'AFD. Dans tous les cas, et conformément aux règles de l'AFD, ces missions d'assistance technique s'exercent systématiquement pour le compte des maîtrises d'ouvrage bénéficiaires des financements.

L'assistance technique sur contrat d'opérations comprend les experts résidents employés par un bureau d'étude (ou une ONG, un organisme de recherche...) qui intervient dans le cadre d'un contrat d'opérateur ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage et mobilise des moyens diversifiés qui incluent la prestation relative à l'ATR. Cette assistance technique dispose la plupart du temps d'une relative autonomie de moyens et de décision pour remplir les objectifs qui lui sont contractuellement assignés. Ce type d'assistance technique est utilisé de longue date par l'AFD. Il comporte une composante importante d'assistance technique nationale. La contribution de ce type d'ATR au renforcement des capacités est variable, souvent secondaire vis-à-vis d'objectifs davantage orientés vers des réalisations opérationnelles.

L'assistance technique résidente sur contrat individualisé est constituée d'experts faisant l'objet d'un contrat de prestation de services spécifique portant uniquement sur leur contribu-

tion individuelle. Ce type d'expertise, issu de la réforme CICID 2005, est nouveau pour l'AFD. À l'inverse des précédents, ces ATI sont peu autonomes et immergés dans leur environnement. France coopération internationale employait à la date de l'état des lieux environ 80 % de ces ATI.

Si cette distinction s'impose de plusieurs points de vue (montages contractuels, relations entre parties prenantes, employeurs, statut et origine des experts), il n'est en revanche guère possible de dresser une séparation nette entre ces deux formes d'assistance technique du point de vue des compétences des experts, des rôles exercés et des positionnements.

3 L'ATI élargit les moyens d'action de l'AFD dans sa mission de renforcement des capacités. La responsabilité étendue de la maîtrise d'ouvrage dans la gestion et le pilotage de l'ATI correspond pleinement aux bonnes pratiques recommandées par la communauté du développement.

Cependant, il est apparu qu'un certain nombre de ces ATI, notamment dans le cas de maîtrise d'ouvrage faible, connaissent un déficit d'encadrement de nature à nuire à leur engagement et à leur efficacité. L'action conjuguée du maître d'ouvrage, de l'employeur (le plus souvent FCI) et de l'AFD se révèle fréquemment insuffisante en termes de pilotage de l'ATI. Ce rapport recommande une implication plus forte de l'AFD dans l'appui à la fonction d'encadrement de l'ATI remplie par la maîtrise d'ouvrage.

De manière plus générale, la situation de l'ATI illustre la tension entre le degré d'immersion de l'assistance technique auprès des institutions bénéficiaires et les conditions d'une valorisation satisfaisante auprès de cette assistance technique. Des relations étroites et formelles d'un expert avec un bailleur de fonds (contractualisation directe, contacts fréquents à haut niveau, participation à des réseaux professionnels, contribution attendue à la politique sectorielle de ce bailleur de fonds, responsabilité directe sur certains budgets) sont des sources de valorisation professionnelle pour cet expert en même temps qu'elles peuvent constituer des obs-

tacles à une véritable appropriation par le bénéficiaire. L'ATI apparaît dans une situation en partie inverse : les conditions d'une appropriation par le bénéficiaire sont pleinement remplies mais un certain isolement professionnel peut engendrer des situations de faible valorisation.

4 L'efficacité de l'ATI pose la question de l'articulation entre l'AFD et FCI. L'amélioration du pilotage et de l'encadrement d'une partie importante de l'ATI relève d'une responsabilité commune à ces deux institutions. Toutefois, l'absence de présence de FCI sur le terrain rend difficile un appui de cette institution à la maîtrise d'ouvrage sur ces fonctions de pilotage et d'encadrement. Par ailleurs, la question plus large de l'animation de réseaux professionnels incluant l'AT reste posée. La recommandation, formulée ci-dessus, d'une plus forte implication de l'AFD découle de ces constats. Les propositions émises dans ce rapport ne couvrent évidemment pas l'ensemble des faiblesses constatées en termes d'encadrement et d'animation.

Afin de consolider les relations de travail entre l'AFD et FCI et de renforcer la mobilisation de compétences publiques françaises à l'international, ce rapport préconise également la mise en chantier d'une réflexion sur de nouveaux champs de partenariat, tel que des fonds souples de mobilisation d'expertise directement sous la maîtrise d'ouvrage de l'AFD ou de FCI. Cela pourrait alors amener l'AFD à intervenir, selon les cas, comme partenaire/facilitateur de la constitution d'une offre d'assistance technique publique française et non plus seulement comme simple financeur d'une demande d'expertise. FCI interviendrait dans cette hypothèse comme opérateur interministériel pour mobiliser l'expertise publique idoine et non plus seulement comme recruteur/gestionnaire des assistants techniques fonctionnaires financés dans le cadre de projets de l'AFD.

5 L'état des lieux a permis de faire un point sur l'émergence de nouvelles formes d'assistance technique que l'AFD mobilise plus ou moins. Celles-ci peuvent principalement être classées en trois catégories : la constitution de pôles régionaux de compétences sectorielles, la mise en place de « pools » multi-bailleurs d'assistance technique auprès d'un maître d'ouvrage le plus souvent dans le cadre d'aides-programmes et la fourniture d'assistance technique dans le cadre de partenariats institutionnels (collectivités locales, centres de recherche, etc.). Ces modalités d'assistance technique sont très prometteuses : elles concilient une approche par la demande, une mise à niveau permanente de l'expertise mais aussi une capacité d'anticipation et d'innovation. Il serait souhaitable que ces nouvelles pratiques occupent une place importante dans les efforts de l'AFD en faveur du renforcement des capacités.

6 La mise en place de l'assistance technique au sein des projets et programmes de développement achoppe parfois sur l'absence de distinction entre, d'une part, la demande de renforcement de capacités exprimée par les bénéficiaires, qui se traduit en partie par une demande d'assistance technique et, d'autre part, le besoin d'assistance technique identifié lors de la phase d'instruction des opérations par les équipes des bailleurs de fonds. Dans les faits, ces deux notions sont bien souvent différentes et de nombreux déficits de capacités ne font pas l'objet d'une demande explicite d'assistance technique par les institutions partenaires. Ainsi pour être efficace, l'ATI – qui est pilotée et gérée par le maître d'ouvrage – ne doit être utilisée que lorsque ce dernier exprime réellement une demande d'assistance technique résidente. Dans les autres cas, lorsque les besoins d'assistance technique nécessaires au renforcement des capacités du partenaire vont au-delà de la demande d'ATR, d'autres formes d'assistance technique, si besoin est, doivent être privilégiées selon les cas : ATO, pool d'assistants techniques, pôles sectoriels, expertise de court terme, partenariat institutionnel.

7 L'état des lieux ne s'est pas penché sur le marché de l'offre d'assistance technique. Il ressort toutefois des interviews conduites sur le sujet qu'il existe plusieurs goulets d'étranglement, en particulier en termes de renouvellement des viviers actuels, de mise à niveau continue des experts, de promotion de jeunes experts et de motivation à l'expatriation dans certains pays. Par ailleurs, l'expertise française s'appuie essentiellement sur des institutions publiques ou privées qui ont une faible dimension internationale. Il paraît donc souhaitable de réaliser une étude portant sur (i) l'analyse du marché de l'expertise (au sens le plus large en incluant notamment le volontariat) dans les principaux pays fournisseurs d'expertise internationale ; (ii) la perception de cette expertise par les partenaires (au nord et au sud) ; et (iii) l'examen de l'existence et, le cas échéant, de la nature de politiques publiques dans ce domaine.

ANNEXES

- Annexe 1.** La zone de solidarité prioritaire
- Annexe 2.** Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
- Annexe 3.** France coopération internationale
- Annexe 4.** Les grands engagements internationaux pour le développement de l'éducation
- Annexe 5.** Le GIP Esther

Annexe 1. La zone de solidarité prioritaire (ZSP)

La ZSP a été définie par le gouvernement français en février 1998 comme celle où l'aide publique, engagée de manière sélective et concentrée, peut produire un effet significatif et contribuer à un développement harmonieux des institutions, de la société et de l'économie. Elle se compose de pays parmi les moins développés en termes de revenus, n'ayant pas accès au marché des capitaux et avec lesquels la France entend nouer une relation forte de partenariat dans une perspective de solidarité et de développement durable qui répond à plusieurs objectifs :

- consolidation de l'état de droit et enracinement de la démocratie ;
- soutien à une croissance durable fondée sur des économies équilibrées, plus diversifiées et moins vulnérables ;
- couverture des besoins sociaux essentiels ;
- gestion rationnelle du territoire et des ressources et protection de l'environnement ;
- promotion du développement participatif et culturel ;
- stabilité et intégration régionale.

La ZSP – dont les contours peuvent évoluer sur décision du CICID – a été déterminée lors de la dernière réunion de cette instance le 14 février 2002. Elle regroupe désormais les pays suivants :

- **Proche et Moyen-Orient** : Liban, Territoires palestiniens, Yémen.
- **Afrique du Nord** : Algérie, Maroc, Tunisie.
- **Afrique subsaharienne et océan Indien** : Afrique du Sud, Angola, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Gabon, Ghana, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Kenya, Liberia, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Ouganda, République démocratique du Congo, République centrafricaine, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Sierra Leone, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo, Zimbabwe.
- **Asie** : Cambodge, Laos, Vietnam. À titre provisoire : Afghanistan
- **Caraïbes** : Cuba, Haïti, République dominicaine.
- **Amérique latine** : Suriname
- **Pacifique** : Vanuatu.

Annexe 2. Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement

Création et composition

Créé par le décret n° 98-66 du 4 février 1998, le CICID s'est substitué au Comité interministériel d'aide au développement.

Présidé par le Premier ministre, il est composé des 12 ministres les plus directement concernés par les questions de développement (tout ministre du gouvernement peut être appelé à participer à une réunion du CICID, en tant que de besoin). Un représentant du président de la République prend part à ses travaux.

Le ministère des Affaires étrangères (DGCID) et le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (Trésor) en assurent conjointement le secrétariat permanent. Le CICID s'est, à ce jour, réuni à sept reprises : 28 janvier 1999, 22 juin 2000, 14 février, 11 décembre 2002, 20 juillet 2004, 18 mai 2005 et 19 juin 2006.

Missions

Le CICID définit les axes prioritaires de la politique française d'aide au développement et, d'une manière plus générale, fixe la doctrine française en matière de coopération :

- il détermine les contours de la ZSP regroupant les pays de concentration de la coopération française ;
- il fixe les orientations relatives aux objectifs et aux modalités de la politique de coopération internationale et d'aide au développement dans toutes ses composantes bilatérales et multilatérales ;
- il veille à la cohérence des priorités géographiques et sectorielles des diverses composantes de la coopération ;
- il assure une mission permanente de suivi et d'évaluation de la conformité aux objectifs fixés et aux moyens assignés des politiques et des instruments de la coopération internationale et de l'aide au développement ;
- il définit les secteurs prioritaires d'intervention.

Annexe 3. France coopération internationale

Chargée de promouvoir l'expertise technique française à l'international, FCI agit en concertation avec les opérateurs publics et privés nationaux et en relation avec ses homologues européens du groupement EUNIDA⁴⁷.

Créé en avril 2002 à l'initiative du ministère des Affaires étrangères et du ministère de la Fonction publique, le GIP France coopération internationale a démarré son activité le 2 décembre 2002.

Mission

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

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

Instances de pilotage et de concertation

- Deux organes d'orientation et de décision : l'assemblée générale et le conseil d'administration, présidés par le Directeur général de la coopération internationale et du développement du MAE ;
- Un organe de gestion : la direction générale et ses directions opérationnelles ;
- Trois organes de concertation : le Haut comité d'orientation interministériel et deux comités de liaison (l'un avec les opérateurs publics, l'autre avec les opérateurs privés) ;
- Deux organes de contrôle : le commissaire du gouvernement et le contrôleur d'État.

⁴⁷ European Union Network of International Development Agencies.

Annexe 4. Les grands engagements internationaux pour le développement de l'éducation

La communauté internationale s'est mobilisée à l'issue de la conférence qui s'est tenue à Jomtien en Thaïlande en 1990 (à l'initiative conjointe de l'UNESCO et de la Banque mondiale) pour retenir l'objectif ambitieux de faire de l'accès universel à l'éducation de base en l'an 2000 une priorité des gouvernements et de l'aide internationale.

Des progrès importants ont été réalisés, entre 1990 et 2000, surtout en Asie et en Amérique latine, mais la mobilisation des gouvernements nationaux et de l'APD n'a pas été à la hauteur des enjeux puisque, dix ans après, en 2000, 113 millions d'enfants en âge d'aller à l'école primaire restaient privés de toute chance d'être scolarisés, dont 60 % de filles.

En 2000, le forum de Dakar a relancé le partenariat mondial de « l'Éducation pour tous » autour de six objectifs :

- développer la protection et l'éducation de la petite enfance ;
- réaliser d'ici 2015 une scolarisation primaire universelle, c'est-à-dire un enseignement primaire gratuit, de qualité et suivi jusqu'à son terme ;
- acquérir les compétences nécessaires dans la vie courante ;
- améliorer de 50 % le niveau d'alphabétisation des adultes ;
- éliminer les disparités de sexes ;
- améliorer sous tous les aspects la qualité de l'éducation.

Lors de ce forum, la communauté internationale s'est engagée à ce « qu'aucun pays qui a pris un engagement sérieux (avec un plan crédible en faveur de l'éducation de base) ne voie ses efforts contrariés par le manque de ressources ». Cet engagement a été repris par la déclaration du Millénaire, en septembre 2000, qui retenait les deux objectifs suivants : l'élimination des disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire en

2005 et la réalisation de la scolarisation primaire universelle à l'horizon 2015.

Du côté des bailleurs de fonds, plusieurs initiatives ont convergé :

- le processus de Monterrey qui a relancé la dynamique de l'aide en proposant de nouvelles modalités pour sa mise en œuvre dans une relation nord-sud transformée (responsabilité partagée, cadre contractuel, transparence, suivi en termes d'impact...) ;

- le processus du G8, avec une impulsion donnée lors du sommet de Gênes en 2001 et un suivi qui a conduit l'année suivante, lors du sommet de Kananaskis, à un engagement collectif pour une augmentation de l'APD multilatérale et bilatérale en faveur des objectifs d'EPT. Ces engagements ont été renouvelés lors des sommets ultérieurs du G8 (Gleneagles, Heiligendamm) avec une priorité pour l'Afrique ;

- le processus piloté par les comités de développement de la Banque mondiale et du FMI avec, pour la première, mandat (donné lors du comité d'automne 2001) de préparer un plan en faveur des objectifs d'EPT, et la réponse à cette demande qu'a constitué l'IMOA-EPT présentée au comité du développement d'avril 2002 ;

- le processus piloté par le CAD de l'OCDE, dans le prolongement de la conférence de Monterrey, visant à accroître l'efficacité de l'aide et qui a débouché sur les déclarations de Rome en février 2003 puis de Paris en mars 2005. Par ces déclarations, la communauté internationale s'est engagée à harmoniser et à aligner progressivement l'aide sur le cycle et les processus budgétaires nationaux, qui sont ainsi réhabilités, afin de responsabiliser pleinement les pays bénéficiaires dans

la mise en œuvre des différents programmes et de mieux intégrer les programmes sectoriels dans une stratégie de développement globale et cohérente. Dans cette perspective, l'aide doit être aussi prévisible que possible, s'inscrire sur le long terme et prendre en compte les dépenses courantes essentielles pour la bonne marche des administrations. Cette vision ne prohibe pas pour autant l'approche-projet, qui reste utile, pour tester des solutions innovantes et renforcer les capacités des administrations, notamment pour les pays sortant de crises où les administrations ne sont pas encore en mesure de développer un programme sectoriel d'envergure.

L'initiative de mise en œuvre accélérée

– Education pour tous

Lancée en 2002 en direction des pays à faible revenu, l'IMOA-EPT a d'abord cherché à créer une dynamique à partir d'un premier groupe pilote de pays réellement engagés (mobilisation suffisante des ressources nationales et réformes introduites) pour s'étendre ensuite à de nouveaux groupes de pays. Ces pays devaient bénéficier d'une garantie de ressources à long terme (au moins dix ans) se traduisant par des engagements successifs de la communauté internationale sur des périodes triennales.

Ont été déclarés éligibles au processus d'endossement par l'initiative les pays à faible revenu qui avaient (i) un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) complet approuvé ; et (ii) un programme sectoriel ou un plan d'action national jugé crédible. Le croisement de ces deux critères visait à garantir un cadre macro-économique viable, une politique sectorielle cohérente et son intégration dans une stratégie de lutte contre la pauvreté définie avec la participation de la société civile. Ces critères privilégiaient les pays PPTe et l'Afrique.

L'IMOA-EPT propose donc un cadre de référence commun pour évaluer la crédibilité des stratégies nationales en faveur de l'EPT, cadre qui porte notamment sur l'effort attendu de mobilisation des ressources nationales des pays en développement en faveur de l'éducation et sur des paramètres indicatifs pour juger de l'efficacité des politiques éducatives proposées.

Les objectifs de ce partenariat répondent ainsi à un souci d'efficacité et à une double logique d'incitation : inciter les bailleurs de fonds à augmenter leur aide et inciter les pays en développement à bâtir une politique sectorielle cohérente. Cette initiative marque aussi le passage d'une approche-projet à une approche-programme en termes de modalités de financement. Les bailleurs privilégient dans la mesure du possible l'aide budgétaire ou la mise en commun de fonds pour développer un programme sectoriel national.

Les financements additionnels sont apportés dans le cadre des coopérations existantes mais l'endossement par l'IMOA-EPT doit leur permettre d'attirer de nouveaux donateurs, de voir leur aide mieux coordonnée et de bénéficier, le cas échéant, de ressources mobilisées par l'initiative au niveau global.

Annexe 5. Le GIP Esther

Création du GIP Esther

Lors de la conférence d'Abidjan de 1997, la France a défendu avec détermination l'égalité de l'accès aux soins dans le cadre de la lutte contre le VIH/sida. Fort de cette position et des recommandations de l'Assemblée générale extraordinaire des Nations unies sur le VIH/sida des 25-27 juin 2001, le gouvernement français a pris l'initiative de mettre en place le programme « Ensemble pour une solidarité thérapeutique hospitalière en réseau » (Esther) avec d'autres partenaires afin de favoriser l'accès aux soins des personnes vivant avec le VIH dans les pays en développement. Conforté par d'autres pays européens (Espagne, Italie, Luxembourg), ce programme a reçu le soutien de Kofi Annan, Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies. L'OMS et l'ONUSIDA y sont associées.

En mars 2002, un groupement d'intérêt public est créé à l'initiative de Bernard Kouchner par les ministères français chargés de la Santé et de la Coopération, afin de piloter l'initiative Esther.

Objectifs du GIP Esther

Pour renforcer les capacités des pays en développement à traiter les personnes atteintes, le GIP Esther appuie des partenariats qui permettent d'articuler la prise en charge autour de l'hôpital et de réseaux sociaux dans une perspective de durée. Quatre grands axes de travail guident son action :

- améliorer les conditions de prise en charge en assurant le renforcement des plateaux techniques et la fourniture d'équipements hospitaliers. Cet appui s'accompagne de formations en commun des acteurs médicaux, paramédicaux et des partenaires associatifs pour qu'ils tissent de véritables liens de collaboration et de solidarité autour du patient ;
- appuyer les stratégies nationales de prise en charge des personnes vivant avec le VIH en encourageant les mécanismes nationaux de solidarité. Les projets coordonnés par le GIP visent notamment à impulser et renforcer le réseau de personnes ressources dont le savoir-faire et l'expérience permettent d'assurer la prise en charge globale des personnes vivant avec le VIH ;
- promouvoir et appuyer la mise en œuvre d'une stratégie de continuité des soins. Il s'agit de créer des liens entre l'hôpital et la famille à travers les différents niveaux des structures de santé et l'accompagnement par le réseau associatif, afin de développer la décentralisation des soins et la dimension communautaire et psychosociale de la prise en charge ;
- participer au développement d'actions conjointes avec des organismes internationaux et européens pour contribuer à la cohérence des interventions et accroître l'accès durable aux soins et aux traitements.

Acronymes

ACDI	Agence canadienne de développement international
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (France)
AFD	Agence française de développement
AFVP	Association française des volontaires du progrès
AGEPA	Amélioration de la gestion de l'éducation dans les pays africains
APD	Aide publique au développement
ASH	Agence sanitaire halieutique
ATI	Assistant/ce technique sur contrat individualisé
ATO	Assistant/ce technique sur contrat d'opérations
ATR	Assistant/ce technique résident/e
BDPA	Bureau de développement des politiques agricoles
BEI	Banque Européenne d'Investissement
BOAD	Banque ouest-africaine de développement
BREDA	Bureau régional pour l'éducation en Afrique (UNESCO)
BRL-INGENIERIE	Bas-Rhône Languedoc Ingénierie (bureau d'étude)
C2D	Contrat de désendettement développement
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CESI	Centre d'études supérieures industrielles
CICID	Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement
CIEP	Centre international d'études pédagogiques
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CPS	Contrat de prestation de services
DCE	Délégation de la Commission européenne
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement
DNDI	Drugs for Neglected Diseases Initiative

DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
ECDPM	Centre européen de gestion des politiques de développement
EFS	Établissement français du sang
EPT	Éducation pour tous
ESTHER	Ensemble pour une solidarité thérapeutique hospitalière en réseau
ETI	Expertise technique internationale
EUNIDA	European Union Network of International Development Agencies
FCI	France Coopération Internationale
FDPE	Fonds de développement des programmes d'éducation
FERC	Fonds d'expertise et de renforcement de capacités
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
GIP	Groupement d'intérêt public
GTZ	Agence allemande pour la coopération technique (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)
I&D	Institut et développement
IMOA-EPT	Initiative de mise en œuvre accélérée-Education pour tous (ou FTI – fast-track initiative)
IRD	Institut de recherche pour le développement
KFW	Coopération financière allemande (Kreditanstalt Für Wiederaufbau)
MAE	Ministère des Affaires étrangères
NTIC	Nouvelles technologies de l'information et de la communication
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
OP	Organisation paysanne
PEBD	Projet Éducation dans les banlieues de Dakar
PEPAM	Projet Eau potable et assainissement pour le millénaire
POS	Projet d'orientation stratégique (AFD)



PRI	Pays à revenu intermédiaire
RESEN	Rapport d'État du système éducatif national
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
SOFEG	Société de formation et de gestion (bureau d'étude canadien)
SONES	Société nationale des eaux du Sénégal
UICTMR	Union internationale contre la tuberculose et les maladies respiratoires
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
ZSP	Zone de solidarité prioritaire