

Série Évaluation et capitalisation



# *exPost* *ExPost*

## Assistance technique et renforcement des capacités : problématiques et grandes tendances

Christian Castellanet et Céline Blanc, GRET

#### 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 : Eric THAUVIN

## SOMMAIRE

	<b>Introduction</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>Un concept flou</b>	<b>7</b>
	1.1 Des définitions et des modes de comptabilisation qui prêtent à confusion	7
	1.2 Des fonctions diverses dans la pratique	7
<b>2</b>	<b>Les critiques relatives à l'assistance technique</b>	<b>8</b>
	2.1 Quatre critiques principales portant sur les objectifs et les résultats de l'AT	8
	2.2 Critiques sur les modalités de l'AT	10
<b>3</b>	<b>Évolution et nouvelles pratiques</b>	<b>12</b>
	3.1 Contexte	12
	3.2 Le nouveau paradigme de l'AT	13
	3.3 Les pratiques innovantes	14
<b>4</b>	<b>Limites et discussion</b>	<b>19</b>
	4.1 Diversité des types d'AT actuels : un discours unique à éviter	19
	4.2 L'appropriation ne se décrète pas	19
	4.3 Problèmes posés par le recours aux experts nationaux et le déliement	20
	4.4 Importance du contexte politique national dans le renforcement des capacités	21
	4.5 Cycle du RC : besoin d'un autre cadre que celui des projets traditionnels	22
	4.6 Gérer la contradiction entre recherche de résultats à court terme et renforcement des capacités sur la durée	23
	<b>Acronymes</b>	
	<b>Bibliographie</b>	



## Introduction

L'assistance technique constitue depuis les années 1960 l'une des modalités les plus importantes, quantitativement et qualitativement, de l'aide publique au développement (APD). Elle a fait l'objet de critiques croissantes à partir de la fin des années 1980, portant notamment sur son manque d'efficacité en matière de renforcement des capacités nationales.

Cette étude, commanditée par l'Agence Française de Développement (AFD), entend présenter l'état actuel des débats internationaux, des grandes tendances et des pratiques en matière d'assistance technique (AT) et de renforcement des capacités (RC), à partir d'une analyse de la littérature internationale sur ce thème. Cette littérature est à la fois abondante et relativement peu diversifiée. Elle provient essentiellement de travaux d'experts commandités par les organisations internationales fortement impliquées dans l'APD. Ces travaux sont principalement d'origine nord-européenne et nord-américaine, l'Europe du sud et la France en étant relativement absentes, tout comme les pays en développement (PED), pourtant concernés au premier chef<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Nous remercions nos relecteurs, notamment Heather Baser, Isaline Bergamashi, Lionel Cafferini et Jean-David Naudet pour leurs commentaires et suggestions, qui nous ont été très utiles.



## 1. Un concept flou

### 1.1. Des définitions et des modes de comptabilisation qui prêtent à confusion

Le terme « assistance technique » est utilisé sans être toujours bien défini. Tout le monde semble s'accorder sur la définition du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE (2007b), qui porte en fait sur la « coopération technique » (CT) : « apport de savoir-faire sous forme de personnel, de formation et d'activités de recherche, avec les coûts qui y sont associés ». Le terme « assistance technique » renvoie pour sa part aux « services de consultants, conseillers et autres experts qui exercent leurs activités dans un pays en développement pour des durées de plusieurs mois, voire de plusieurs années »<sup>1</sup>.

Le mode de comptabilisation de l'AT manque également de clarté et il est difficile de rassembler des informations précises sur les volumes utilisés. L'OCDE distingue ainsi dans ses documents récents deux types de CT (OCDE/ CAD, 2007b) : la coopération technique « pure » dont le but essentiel est « d'accroître le stock de capital intellectuel [des PED] ou leur aptitude à utiliser plus efficacement leur dotation de facteurs » et la coopération technique associée à un projet d'équipement «

dans le but essentiel de contribuer à la conception et/ou à la mise en œuvre d'un projet ou programme destiné à accroître le stock de capital physique du pays bénéficiaire ». Une autre distinction courante consiste à distinguer la CT « opérationnelle » de la CT « destinée au développement institutionnel » (Berg, 1993).

Berg observait déjà en 1993 que « ces problèmes de définition reposent en grande partie sur une contradiction. La quasi-totalité des activités de développement nécessite non seulement un investissement, mais aussi des capacités humaines et institutionnelles. Or, l'habitude et la tradition font que l'on a tendance à les traiter séparément ».

Dans cette étude, nous utiliserons le terme « assistance technique » dans le sens le plus couramment utilisé, c'est-à-dire pour désigner la « fourniture de consultants, experts de moyen et long terme aux pays en développement, dans le cadre de l'aide publique au développement ».

### 1.2. Des fonctions diverses dans la pratique

Le consensus actuel veut que l'objectif principal de l'AT soit le renforcement des capacités. Cependant, comme le note le DFID (Département pour le développement international du Royaume-Uni), « le personnel d'assistance technique est une ressource extrêmement flexible qui peut être utilisée de diverses manières »<sup>2</sup>. Ainsi dans la pratique, l'AT remplit d'autres fonctions, qui peuvent être classées en six catégories (d'après ECDPM, 2007 et ECPDM/ACE, 2006) :

- substitution / mise en œuvre : remplacement de personnel local afin de soutenir une organisation dans la poursuite de son travail ;
- conseil : fourniture d'expertise sur un sujet spécifique ;
- renforcement des capacités : accompagnement d'individus, organisations ou systèmes pour développer et améliorer leurs performances ;
- rôle d'accompagnement / soutien au changement : fonc-

<sup>1</sup> Glossaire du Haut Conseil de la coopération internationale, <http://www.hcci.gouv.fr/lecture/glossaire.html#haut>

<sup>2</sup> DFID (n.d.), cité dans ECDPM (2007).

tions telles que la médiation, la facilitation, la négociation, la protection contre les pressions extérieures ou la catalyse qui permettent l'accompagnement d'institutions/organisations dans leur processus de changement ;

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

- influence : orientation des politiques selon les objectifs de développement ou les intérêts économiques ou géopolitiques du bailleur.

Ces catégories peuvent être regroupées en trois fonctions essentielles : renforcement de capacités, mise en œuvre opérationnelle et influence.

## 2. Les critiques relatives à l'assistance Technique

### 2.1. Quatre critiques principales portant sur les objectifs et les résultats de l'AT

#### 2.1.1. Manque d'efficacité dans le renforcement de capacités

La critique la plus importante adressée à l'assistance technique est son échec à renforcer les capacités sur le long terme. Donateurs et bénéficiaires s'accordent pour reconnaître « l'inefficacité de la coopération technique à atteindre ce qui est, ou devrait être, son principal objectif : améliorer l'autonomie des pays bénéficiaires par la création d'institutions et le renforcement des capacités locales pour une meilleure gestion de l'économie nationale » (Berg, 1993, p. 272)<sup>3</sup>. En revanche, les évaluations réalisées dans les années 1980-90 soulignent que « l'assistance technique est généralement très performante aux postes opérationnels »<sup>4</sup>. La Banque mondiale (1991)<sup>5</sup> a également observé que globalement, alors que trois quarts des projets d'AT « opérationnels » pouvaient être considérés comme des succès, un quart seulement des projets de « développement institutionnel » l'avaient été. Certaines critiques plus récentes sont toutefois moins nuancées : « l'assistance technique est inefficace : elle a largement échoué à renforcer les

capacités sur le long terme et à réduire la pauvreté » (Action Aid, 2006, p. 26). Cette dernière affirmation semble néanmoins abusive<sup>6</sup> et reste encore à démontrer<sup>7</sup>.

#### 2.1.2. L'AT opérationnelle contestée

Il existe un débat sur la place que l'AT opérationnelle (incluant l'AT sur projets d'investissement) doit prendre au sein de l'AT. Berg (1993) considère que « la distinction entre l'appui direct et la CT basée sur le développement institutionnel n'est pas et ne devrait pas être absolue ». Dans le même temps, il note qu'« on s'accorde de plus en plus à penser que le développement institutionnel ou le renforcement de capacités devrait être le premier objectif, sinon le seul, de la CT ».

Certains considèrent que l'AT opérationnelle devrait disparaître, ou du moins être limitée à des situations très particu-

<sup>3</sup> Ces critiques ont cependant été relativisées : « les faibles capacités ne sont pas nécessairement la faute d'une AT inadéquate, de même que de fortes capacités, ne sont pas, dans la plupart des cas, attribuables à l'AT » (Browne, 2002).

<sup>4</sup> Extrait du rapport Forss (1990), cité dans Berg (1993).

<sup>5</sup> Banque mondiale (1991), annexe 4, cité dans Berg (1993).

<sup>6</sup> D'autant qu'Action Aid, après avoir reconnu l'absence d'une comparaison systématique entre AT et réduction de la pauvreté, semble baser cette affirmation sur un graphique du rapport 2005 sur la coopération au développement de l'OCDE (Fig 5.5, p. 120), montrant qu'il n'existe pas de corrélation entre le volume d'AT reçu par un pays et son taux de croissance économique, sur la période 1990-97 (OCDE, 2006). On peut être sceptique sur la valeur heuristique de telles corrélations...

<sup>7</sup> Pour pouvoir porter un tel jugement, il faudrait pouvoir comparer systématiquement l'impact en terme de lutte contre la pauvreté de programmes incluant une AT avec d'autres qui n'en intègrent pas. Une telle comparaison n'a, à notre connaissance, pas été faite.

lières. Ainsi, la Hollande soutient que l'assistance technique n'est utile que lorsqu'elle se concentre sur un renforcement des capacités à long terme, demandé et contrôlé par les pays partenaires (Williams et al., 2003). Les critiques de l'AT « opérationnelle » portent principalement sur le fait que les résultats concrets obtenus en matière d'investissements ou de fourniture de services essentiels ne sont pas durables en l'absence d'un renforcement des États permettant de garantir leur pérennité à long terme. Cependant, de nombreux bailleurs continuent d'utiliser l'AT dans cet objectif et le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM, 2007) note qu'une fonction de substitution est parfois nécessaire, particulièrement dans le cas des États dits fragiles et des situations d'urgence.

### 2.1.2. Contrôle et influence par les bailleurs

Dans les pays où la gouvernance est faible et où la corruption est importante, les assistants techniques ont souvent eu un rôle de contrôle de la bonne utilisation des fonds publics mis à disposition par la coopération internationale. Cela explique pourquoi l'AT a souvent été imposée en lien avec des programmes d'investissements publics importants. Cette fonction est rarement explicite, afin de ne pas froisser les susceptibilités et n'a pas grand-chose à voir avec le renforcement des capacités, avec lequel elle est même assez antinomique. Le mélange d'un rôle de renforcement des capacités avec un rôle de contrôle est très problématique (Berg, 1993 ; ECDPM, 2007). De ce fait, le consensus actuel consiste à externaliser au maximum ces fonctions de contrôle et d'audit.

L'AT a, de plus, souvent été un instrument d'influence politique ou stratégique, bien que ce thème soit, curieusement, relativement peu abordé par la littérature consultée. On observe par euphémisme que l'AT a parfois encouragé l'adoption de mauvaises politiques, organisations et institutions et des solutions trop complexes et coûteuses (Morgan, 2002). Les ONG sont plus explicites : les bailleurs ont utilisé l'AT pour contribuer à leurs objectifs commerciaux et géopolitiques et promouvoir des réformes qu'ils jugeaient importantes, notamment dans des domaines sensibles tels que la libéralisation, la privatisation de l'eau ou la réforme du secteur de l'énergie (Action Aid,

2006). En réalité, on peut considérer qu'une fonction importante de l'AT dans les années 1990 a été d'appuyer la mise en place des grandes réformes imposées ou fortement soutenues par les institutions financières internationales, dans la ligne de la libéralisation des économies et la restructuration des États.

### 2.1.3. Coûts et volumes excessifs

Enfin, l'assistance technique est souvent jugée trop coûteuse, d'autant plus qu'elle n'a pas apporté les résultats escomptés. L'AT a longtemps été et reste encore largement liée<sup>8</sup>, ce qui empêche la compétition et, par conséquent, la réduction des coûts. L'essentiel des surcoûts est lié au fait que les experts engagés sont majoritairement des expatriés venant des pays du Nord. Ces assistants techniques bénéficient en effet de salaires très supérieurs à ceux des experts locaux, auxquels s'ajoutent des coûts associés élevés (logements, éducation des enfants, voyages...) (Action Aid, 2006). Les gros écarts de salaires entre les consultants expatriés et leurs homologues locaux entraînent parfois un ressentiment compréhensible chez ces derniers. Pour certains auteurs, le volume de l'APD consacré à l'AT est par ailleurs trop élevé car il y a un manque de transparence sur l'allocation des ressources. Les pays du Sud n'ont pas la possibilité de dépenser l'argent autrement et donc les choix dans l'allocation de l'APD ne reflètent pas leurs vraies préférences, ni les coûts d'opportunité. Si l'on donnait aux gouvernements du Sud le choix entre l'AT et d'autres formes d'APD, il est probable qu'ils réduiraient la proportion de l'AT, estimée aujourd'hui à 25 % de l'APD totale (Williams et al., 2003).

<sup>8</sup> « L'aide est 'liée' lorsqu'elle permet de financer l'acquisition de biens et de services exclusivement auprès de fournisseurs appartenant au pays qui a apporté les fonds d'aide » (définition de l'AFD sur son dictionnaire en ligne).

## 2.2. Critiques sur les modalités de l'AT

### s2.2.1. Rôle prépondérant des bailleurs dans l'offre d'AT

L'AT a trop souvent été orientée et imposée par les bailleurs, qui ont pris une place prépondérante dans l'ensemble de son cycle. Elle a rarement été fournie indépendamment de tout projet ou programme et les pays bénéficiaires n'ont de toute façon pas eu la possibilité de choisir d'autres utilisations des ressources allouées au financement de l'AT. Elle est ainsi souvent – faussement – perçue comme « gratuite » et acceptée car liée à d'autres avantages (accès à une aide financière par exemple), lorsqu'elle n'est pas imposée par les bailleurs comme condition à la délivrance d'autres formes d'aide (Berg, 1993 ; Action Aid, 2006). Cette prédominance des bailleurs peut s'expliquer par le fait que certains rôles (contrôle et influence) et objectifs (conservation des biens publics mondiaux et sécurité internationale) de l'AT traduisent dans la réalité les priorités des pays développés plus que celles des PED. Action Aid (2006) note cependant la responsabilité des gouvernements partenaires, qui ont eux-mêmes rarement pris clairement en compte leurs propres besoins en capacités dans leurs stratégies nationales.

### 2.2.2. Contrôle des assistants techniques par les bailleurs

La supervision des assistants techniques est souvent délicate. En effet, même s'il semble logique et bénéfique que les pays partenaires soient responsables de la gestion de l'AT, en pratique, les assistants techniques rendent souvent des comptes aux bailleurs. Au final, les responsabilités sont profondément faussées et préjudiciables à l'appropriation nationale. Ainsi, certains assistants techniques travaillent dans le gouvernement mais restent formellement redevables aux bailleurs ; dans d'autres cas, les bailleurs exercent une pression informelle pour obtenir des retours d'information. Certains bailleurs utilisent également les financements de l'AT pour augmenter les salaires des fonctionnaires, souvent dans les

ministères centraux, d'où une certaine confusion entre ce qui relève du gouvernement et ce qui relève des bailleurs (Action Aid, 2006).

### 2.2.3. Intégration insuffisante dans les structures nationales

L'AT a souvent contribué, dans un souci d'efficacité (en termes de résultats immédiats) et de contrôle (sur la gestion des fonds), à affaiblir les institutions nationales déjà en place, notamment en créant des structures de gestion parallèles – les unités de gestion de projet – et en privant ainsi les institutions nationales de ressources humaines déjà rares (Naudet, 1999). Plus récemment, la concentration d'AT dans certains ministères jugés clés par les bailleurs a eu pour effet « d'accentuer les dysfonctionnements internes au sein de l'administration en rendant encore plus difficile la communication entre services qui ont déjà du mal à fonctionner ensemble [et] de frustrer les autres services des ministères » (Ribier et al., 2005).

### 2.2.4. Manque d'adaptation au contexte

L'assistance technique a trop souvent essayé de transférer des solutions toutes faites sans tenir compte du contexte local. L'idée a prévalu pendant longtemps que les PED avaient des déficiences qu'il suffisait de combler en apportant des connaissances externes et génériques au lieu de construire à partir des capacités locales existantes et de solutions spécifiques au contexte (Morgan, 2002). Dans certains cas, les bailleurs ont cherché à imposer des modes d'organisation modernes sans prendre en compte les structures traditionnelles existantes, ce qui a la plupart du temps abouti à des résultats insatisfaisants (Morgan et al., 2005).

### 2.2.5. Recrutement inadapté et recours insuffisant aux compétences locales

Le problème de l'inadéquation des compétences des experts aux tâches qui leur sont imparties reste un problème récurrent (ECDPM, 2007). Ainsi, les assistants techniques sont souvent recrutés sur leurs compétences techniques plutôt que sur leur faculté à renforcer les capacités (Berg, 1993 ; Action Aid, 2006). De plus, l'insuffisance des compétences linguistiques des expatriés a parfois constitué un facteur limitant du dialogue avec leurs collègues et, par conséquent, de la contribution au RC, comme observé par Browne (2002). Les interventions ont également été confiées en priorité à des experts internationaux, et plus particulièrement occidentaux, aux dépens de l'expertise locale – sans que les capacités locales soient au préalable convenablement évaluées (Action Aid, 2006). Le manque de transparence dans la sélection des experts par les bailleurs a souvent été à l'origine de cette situation en limitant le contrôle extérieur et en évitant la mise en compétition.

### 2.2.6. Manque de critères et d'indicateurs pour le renforcement de capacités

Les contrats des assistants techniques ne comportent en général pas d'indicateurs relatifs au RC<sup>9</sup> ; celui-ci est alors perçu au mieux comme un effet secondaire (Action Aid, 2006). L'ECDPM (2007) note la faible spécification des résultats attendus des assistants techniques, en particulier en ce qui concerne le RC. Il faut d'ailleurs ajouter qu'il est beaucoup plus difficile d'évaluer « objectivement » le renforcement de capacités que l'atteinte d'objectifs opérationnels.

### 2.2.7. Manque de stratégie d'ensemble pour le RC prenant en compte les spécificités nationales

Très souvent, les agences de coopération ont fixé à l'AT, voire à des projets de renforcement institutionnel, des objectifs de renforcement des capacités assez vagues sans avoir clairement défini le résultat escompté, analysé les conditions de son obtention et la stratégie à adopter. Ainsi, « on peut regretter que les actions françaises de renforcement des administrations n'intègrent pas davantage une réflexion globale sur la nécessaire réforme de ces administrations. Le risque est de consacrer d'importants moyens pour renforcer une partie d'un tout en délaissant les relations entre la partie et le tout et, de ce fait, de ne renforcer que faiblement le tout » (Ribier et al., 2005, p. 6).

<sup>9</sup> "We have been struck in the cases by the modest contribution of monitoring to capacity development. Most monitoring systems were designed by funding agencies to address their own accountability needs. These agencies have tended to focus on a wide variety of issues such as performance or general management, but seem to be uncertain about what the monitoring of capacity development would actually entail. Many seem disconnected from local learning and knowledge systems" (Morgan et al., 2005, p. 19).

## 3. Évolution et nouvelles pratiques

### 3.1. Contexte

#### 3.1.1. Évolution de l'APD

À la suite des nombreuses critiques adressées à l'APD, on a observé au milieu des années 1990 une prise de conscience progressive de l'importance de l'« appropriation » de l'aide par les pays concernés, ainsi que de la nécessité d'une définition commune des objectifs et responsabilités entre pays en développement et bailleurs, en particulier en ce qui concerne l'AT. Les bailleurs ont alors essayé de construire une relation plus équilibrée avec les bénéficiaires en mettant l'accent sur le « partenariat », le « dialogue sur les politiques » ainsi que sur la « participation », en travaillant avec des ONG et d'autres composantes de la société civile en plus des agences gouvernementales (Fukuda-Parr et al., 2002). Les débats internationaux sur l'efficacité de l'aide ont abouti en 2005 à la signature de la Déclaration de Paris, qui résume en quelque sorte le nouveau paradigme de l'aide<sup>10</sup>.

#### 3.1.2. Débat sur le RC et la place de la société civile

Le renforcement des capacités ayant pris une place grandissante dans les débats sur l'efficacité de l'aide, il apparaît important d'essayer d'explicitier ce concept, qui reste malgré tout assez flou. La définition du CAD (OCDE/CAD, 2006) est ainsi très générale et ambitieuse : « le renforcement des capacités a trait aux processus par lesquels les individus, les organisations et la collectivité dans son ensemble libèrent, créent, renforcent, adaptent et préservent les capacités au fil des ans ».

Il est aujourd'hui admis que le RC ne vise pas seulement le développement des compétences des individus, mais également l'amélioration des performances des organisations (ce qui peut supposer des investissements matériels ou immatériels ou des changements organisationnels), ainsi que les relations de l'organisation cible avec le reste de la société et la création d'un environnement favorable au développement (Godfrey et al., 2002)<sup>11</sup>. Il porte aussi bien sur les organisations publiques que sur les organisations privées ou non gouvernementales (Fukuda-Parr et al., 2002).

Le rapport de la Banque mondiale de 2005 sur le renforcement des États en Afrique offre l'avantage de tenter de situer le renforcement des capacités comme élément d'un processus global visant à améliorer la performance des États<sup>12</sup>. Il intègre dans ce processus la question de la structuration politique nationale et celle des relations entre l'État et les citoyens, organisés ou non. Les bénéficiaires finaux, c'est-à-dire les populations des pays en développement, sont cependant encore très peu pris en compte dans la gestion de l'AT (Missika-Wierzba et Nelson, 2006). La société civile – sous la forme d'ONG ou des médias – a ici un rôle important à jouer.

<sup>10</sup> La Déclaration de Paris <http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf> recouvre cinq sujets clés : appropriation des politiques et stratégies de développement par les pays en développement ; alignement des bailleurs sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires ; harmonisation des bailleurs entre eux ; gestion axée sur les résultats ; et responsabilité mutuelle des bailleurs et des pays partenaires.

<sup>11</sup> "A useful operational definition of capacity development is 'the process by which individuals, organizations, institutions and societies develop abilities (individually and collectively) to perform functions, solve problems and set and achieve objectives'. This process has four interrelated dimensions: the development of individual skills, and the conditions needed to ensure that they are used productively; the development of effective organizations or entities (such as public bodies, private businesses, nongovernmental organizations (NGOs) or community-based groups) within which individuals can work; strengthening of interrelationships between entities (e.g., a micro-credit system consisting of credit institutions, line ministries, NGOs, small businesses and community-based groups); and an enabling environment for addressing cross-sectoral issues relevant to all parts of society" (définition du PNUD [1997], reprise dans Godfrey et al., 2002, p. 356).

<sup>12</sup> Définie comme « la capacité de l'État à fournir des biens et services de qualité comblant les besoins des populations ».

L'établissement de forums nationaux dans les pays partenaires regroupant le gouvernement, la société civile, le secteur privé, l'industrie du développement et les bailleurs devrait également permettre d'établir les priorités et de contrôler les progrès de façon transparente (Fukuda-Parr et al., 2002).

### 3.1.3. Aide programme et dialogue politique : implications pour l'AT

L'aide projet a été fortement critiquée au motif qu'elle entraînait le renforcement des capacités en court-circuitant les structures gouvernementales et encourageait la multiplication de projets sans qu'ils soient coordonnés dans une stratégie globale de développement – faisant de plus peser une forte charge administrative sur les pays partenaires. Afin de remédier à ces difficultés, le recours à l'aide programme (approches sectorielles de type SWAp (Sector Wide Approach), appui budgétaire général ou sectoriel) se développe de plus en plus, ce qui n'est pas sans conséquences sur l'assistance technique. Tout d'abord, le souci de renforcer les capacités d'analyse stratégique et de dialogue politique des pays avec les bailleurs aboutit à placer, à des postes clés, des assistants techniques

généralistes et possédant des compétences en matière de macro-économie, aux dépens de l'expertise sectorielle – que certaines agences de développement ne sont d'ailleurs plus en mesure de fournir (ECDPM/ACE, 2006). Certains assistants techniques occupent des postes stratégiques afin d'améliorer le « dialogue politique » avec les autorités bénéficiaires, ce qui se révèle être particulièrement problématique lorsqu'ils promeuvent des réformes conçues par les bailleurs (Action Aid, 2006). Ces derniers interviennent en effet au cœur du processus de prise de décision de l'État bénéficiaire.

Par ailleurs, l'adoption de ces nouveaux mécanismes d'aide a également conduit à une plus grande intégration de l'assistance technique et de l'assistance financière, avec en toile de fond l'idée que l'une ne peut aller sans l'autre<sup>13</sup>. L'AT peut alors, selon l'objectif visé, avoir une fonction de renforcement des capacités ou de suivi financier, voire de contrôle plus ou moins implicite pour le compte des bailleurs<sup>14</sup>. Le fait que les volets de RC de nombreux programmes d'appui budgétaire aient été peu développés jusqu'à présent amène à penser qu'une approche technocratique basée sur de larges apports financiers a été privilégiée (ECDPM/ACE, 2006).

## 3.2. Le nouveau paradigme de l'AT

Dans ce contexte, un certain nombre de recommandations ont été formulées pour recentrer l'assistance technique sur le renforcement des capacités. En résumé, il s'agit<sup>15</sup>:

- de garantir l'appropriation de l'AT par les pays concernés, ce qui suppose qu'ils déterminent eux-mêmes leurs besoins en matière de RC et en AT et qu'ils les gèrent par la suite ;
- d'assurer un suivi et une responsabilité conjoints sur l'AT entre les gouvernements bénéficiaires et les bailleurs ;
- de déconnecter l'AT et les autres formes d'aide, afin que les pays puissent décider de la part que celle-ci doit prendre dans l'APD totale ;

- de diversifier les modalités du RC et rendre l'AT plus flexible par rapport aux besoins nationaux, en terme d'origine de l'expertise (expatriée ou nationale) ou de nature des appuis (formation, conseil, missions de court terme ou de long terme) ;
- de délier l'origine de l'AT et l'origine des fonds (développer les procédures de mise en concurrence de toutes les sources d'AT possibles) ;
- de s'assurer que l'AT 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) ;
- d'élaborer des indicateurs de renforcement des capacités et d'évaluer régulièrement les progrès réalisés.

<sup>15</sup> Cette liste est basée sur une synthèse des recommandations du PNUD (Berg, 1993 et Browne, 2002) reformulées récemment par Action Aid (2006).

### 3.3. Les pratiques innovantes

Dans la pratique, la manière dont les différents bailleurs envisagent concrètement les changements proposés, en fonction des situations spécifiques des différents pays bénéficiaires, est bien plus nuancée et différenciée. Tout le monde s'accorde sur le fait que l'appropriation nationale ne peut être qu'un processus progressif et qu'un certain niveau de « cogestion » de l'AT restera nécessaire dans l'intervalle.

#### 3.3.1. Implication des pays partenaires dans la gestion de l'AT

Les pays partenaires prennent une place de plus en plus importante à différents niveaux : identification des besoins, processus de recrutement, gestion de l'AT et suivi/évaluation. Certains pays du Sud ont même procédé à des réformes de leurs institutions afin d'améliorer l'adéquation entre l'utilisation des fonds de l'aide et leurs priorités et politiques nationales. Browne (2002) a observé deux approches innovantes de gestion de l'AT par les pays partenaires :

-demander une pleine intégration de l'AT fournie dans les

processus d'allocation budgétaire des dépenses publiques (Bangladesh, Botswana [encadré 1] et Ouganda) ;

-établir un cadre administratif qui gère l'assistance technique séparément des autres ressources mais en lien rapproché avec elles (Bolivie et Philippines). Une telle structure doit être crédible et en lien fort avec les organes de décisions nationaux, sans quoi elle ne sera pas en mesure d'affirmer les priorités nationales face aux bailleurs, comme c'est par exemple le cas en Égypte.

L'affirmation des priorités nationales et la mise en place de systèmes cohérents pour gérer l'AT incitent effectivement les bailleurs à adapter leur offre aux demandes nationales. Cependant, la résistance de certains bailleurs à un alignement complet implique une certaine flexibilité dans la gestion de l'AT par les pays partenaires (Browne, 2002). Ainsi, afin de conserver une certaine cohérence avec les priorités nationales, l'Ouganda a mis au point des mécanismes permettant d'ajuster le budget national lorsque les fonds des bailleurs sont directement négociés et déboursés sans passer par l'administration centrale.

#### Encadré 1.

##### La gestion de l'aide au Botswana

Presque toutes les ressources extérieures sont intégrées dans le système national de planification et il n'y a ainsi pas de système séparé pour l'aide. Cela a été possible grâce à un système national de planification pour le développement robuste et centralisé, qui a fourni un cadre pour coordonner et gérer la mise en œuvre des priorités du pays. Les plans nationaux de développement successifs adoptés depuis l'indépendance ont permis de faire correspondre politiques, plans et budgets. Leur poids est renforcé par un processus d'approbation parlementaire. De plus, aucun projet n'est accepté s'il n'est pas dans la ligne du plan et nécessite l'approbation du Parlement. Un comité parlementaire joue également un rôle important dans le suivi de la mise en œuvre des plans, ressources extérieures incluses. Cette implication parlementaire permet d'assurer l'appropriation politique mais aussi administrative des processus de planification, d'élaboration des budgets et de contrôle ; certaines critiques regrettent cependant le manque de participation de la société civile et des collectivités territoriales. L'échec des tentatives de nombreux autres PED à intégrer l'aide dans leur budget national souligne cependant l'importance du contexte politique, institutionnel et économique dans la réussite d'une telle entreprise.

Source : Land (2002).

Les PED participent également de plus en plus à l'ensemble du processus de recrutement du personnel d'AT, auparavant principalement pris en charge par les bailleurs. « Des propos recueillis au Burkina sont révélateurs du changement des pratiques : l'AT répond mieux aux besoins de l'équipe grâce à des termes de référence qui ont été co-élaborés ; maintenant, on peut refuser des CV sans qu'il y ait un chantage du type 'c'est lui ou personne' ; le partenariat devient plus évident » (Ribier et al., 2005, pp. 50-51). De plus, certains bailleurs comme Danida (Agence danoise pour le développement international) ont pris des résolutions pour faciliter l'implication des pays par-

tenaires, tant au niveau du recrutement que du suivi de projet (encadré 2). Une autre innovation intéressante dans le suivi de l'AT par les pays partenaires est le système mis en place par le gouvernement des Philippines : l'Autorité nationale pour l'économie et le développement (NEDA) et le département de gestion du budget se réunissent avec les chefs de projet pour évaluer les projets individuels. De plus, un rapport d'évaluation annuel comprenant des recommandations pour l'amélioration de la mise en œuvre est soumis au conseil du NEDA en charge de l'AT (Browne, 2002).

### Encadré 2

#### Efforts de Danida pour impliquer les pays partenaires

Au niveau du recrutement, Danida réserve des fonds pour que les experts sélectionnés puissent passer un entretien dans le pays partenaire avec un jury commun Danida/gouvernement. La responsabilité de la coordination et de la supervision du programme doit quant à elle revenir à une institution partenaire ou un forum en conformité avec l'organisation institutionnelle du pays bénéficiaire. Des comités joints de pilotage, regroupant des représentants des institutions partenaires et des bailleurs, sont souvent privilégiés. Les assistants techniques doivent rendre des comptes à leur organisation d'accueil et non à Danida. L'institution partenaire est responsable de la gestion et de la supervision quotidienne de l'AT, mais le suivi global et l'évaluation de la performance du conseiller est prise en charge en commun par les partenaires et Danida.

Source : Danida (2005).

#### 3.3.2. Clarification des différentes fonctions des assistants techniques

Dans la pratique, un assistant technique est très souvent amené à remplir plusieurs rôles à la fois parmi lesquels, dans la majorité des cas, une fonction de substitution. Cette combinaison de fonctions peut être avantageuse, à condition que toutes les parties concernées aient une compréhension claire des rôles ; mais elle peut souvent devenir aussi une source de confusion et de mécontentement (ECDPM, 2007). Il devient alors primordial de définir clairement les rôles avec le pays partenaire dès l'élaboration des interventions, comme préconisé par Danida (encadré 3). D'après Berg (1993), l'AT

dans un rôle de substitution peut être légitime, mais doit pour cela être présentée comme telle afin d'éviter les frustrations des homologues nationaux et donner à l'assistant technique une place reconnue dans la hiérarchie existante.

### Encadré 3

#### La politique de Danida sur la définition des rôles

Pour chaque programme et projet, la durée, la forme, le mélange de compétences et les modalités d'AT doivent être déterminés, décrits et convenus avec le partenaire sur la base d'une étude fine du contexte dans lequel les conseillers sont supposés opérer et d'une analyse des besoins en comparaison avec les forces et faiblesses de chaque modalité. Cela inclut une justification pour l'utilisation d'AT, le rôle des conseillers, la durée de la mission, des indicateurs de performance et une stratégie de sortie. De plus, dans la mesure où Danida considère les mécanismes de contrôle financier du partenaire inadaptés, les conseillers peuvent être amenés à soutenir les partenaires dans le développement de leurs capacités de gestion et de contrôle financiers. Dans les cas où Danida juge nécessaire de garder un contrôle direct du projet, la responsabilité de la gestion et du contrôle des fonds peut être donnée aux conseillers. Cela doit être explicitement justifié, sur la base d'une évaluation des anomalies dans le système du partenaire, et des mesures doivent être prises pour remédier à la situation.

Source : Danida (2005).

#### 3.3.3. Ouverture du marché de l'AT

Le déliement de l'AT est récemment devenu un sujet important de débat pour certaines ONG, qui considèrent qu'une aide liée par les agences bilatérales favorise la hausse des coûts de l'AT et limite le choix des pays bénéficiaires<sup>16</sup>. Aujourd'hui, bien que quelques pays comme l'Irlande, la Norvège et le Royaume-Uni aient officiellement totalement délié leur aide (OCDE, 2005), les contrats d'AT reviennent encore majoritairement à des organisations originaires du pays qui la finance. Ainsi, sur les 668 contrats de coopération technique d'importance attribués par le Royaume-Uni en 2005, seuls 83 ont été attribués à des fournisseurs étrangers (soit 25 % de la valeur totale), dont 38 seulement étaient des fournisseurs de PED (DFID, 2006)<sup>17</sup>

<sup>16</sup> La question de la qualité de l'AT reste curieusement absente de cette discussion. Il est pourtant évident que les procédures de recrutement qui ne retiennent que, comme seul critère de qualité, le CV des candidats ou le carnet de commande des bureaux d'étude, sans prendre en compte les résultats passés, présentent un risque important sur ce plan. Il est assez naturel que les bailleurs cherchent à minimiser les risques dans ce domaine en faisant appel à des experts « connus » et à des firmes « ayant une bonne réputation », même s'ils encourent alors une suspicion de favoritisme.

<sup>17</sup> Le DFID souligne que de nombreuses compagnies anglaises impliquées dans l'assistance technique travaillent en consortium avec des experts d'autres pays et que, de plus, elles participent à l'économie locale et permettent à des résidents du pays partenaire d'acquérir plus d'expérience grâce à leurs succursales (ECDPM/ACE, 2006). Le HCCI note cependant que ce mode de recrutement de l'expertise du Sud « risque de constituer un alibi plutôt qu'un véritable objectif », du fait que « le partage de la responsabilité peut ne pas être total dans la mesure où c'est le maître d'œuvre principal qui garde la responsabilité du produit final » (HCCI, 2002, p. 63).

On assiste cependant aujourd'hui à un recours accru à l'expertise nationale. Celle-ci, outre son moindre coût, présente divers avantages : la connaissance du contexte local et de la langue, une tendance moindre à adopter tels quels des modèles extérieurs, une meilleure acceptation par les partenaires et l'opportunité de renforcer les capacités nationales (HCCI, 2002 ; Ribier et al., 2005). Certains bailleurs financent un nombre important de ressortissants des PED – ainsi, les deux tiers des employés de l'Agence allemande pour la coopération technique (GTZ) sur le terrain viennent du pays partenaire (ECDPM/ACE, 2006) – ou participent à l'expansion du marché de l'expertise locale (cas de DFID ; encadré 4). L'expertise internationale n'est cependant pas appelée à disparaître car elles sont toutes deux complémentaires<sup>18</sup>.

La coopération Sud-Sud est une autre alternative à l'expertise « occidentale » et repose sur l'idée que les pays du Sud font face à des problèmes et défis de développement similaires. Par conséquent, les expériences d'un PED peuvent être plus appropriées à un autre PED que celles d'un pays développé. Selon ECDPM/ACE (2006), cette approche est aujourd'hui essentiellement utilisée par les bailleurs multilatés-

<sup>18</sup> « L'expert local a les avantages et les inconvénients d'être partie prenante de la société concernée et l'expert étranger a les avantages et les inconvénients d'en être à l'extérieur : une connaissance interne de la culture d'une société est aussi utile qu'une nécessaire distanciation » (HCCI, 2002, p. 62).

raux (Banque mondiale, FAO, PNUD)<sup>19</sup>. Tout en restant généralement moins coûteuse que l'expertise originaire des pays des bailleurs, elle aurait l'avantage par rapport à l'expertise

locale de bénéficier d'une certaine distance par rapport à des intérêts locaux et de permettre une politique salariale ne portant pas atteinte au secteur public<sup>20</sup> (HCCI, 2002).

#### Encadré 4

##### Le renforcement du marché de l'AT local par le DFID

Pour accompagner le déliement de l'aide tout en assurant la qualité des services d'AT, le bureau du DFID en Inde a mis en place à la fin des années 1990 une section de conseil pour le recrutement et la contractualisation (CaPAS, Contract and Procurement Advice Section). Cette opération a consisté en l'établissement d'une base de données regroupant les consultants du pays, la facilitation du développement d'un marché national de services d'AT transparent et compétitif et la mise en place d'un panel de consultants spécialistes dans des domaines où la capacité manquait. En conséquence, la participation des consultants indiens a fortement augmenté, des consortiums indiens ont commencé à gagner des appels d'offres et certains consultants indiens ont participé à des programmes du DFID dans d'autres pays.

Source : Williams et al. (2003).

#### 3.3.4. Centres de ressources et fonds d'expertise

Dans le souci de rendre l'AT plus flexible et d'améliorer l'impact sur le renforcement des capacités, certains bailleurs ont établi des centres de ressources et des fonds d'expertise, permettant – entre autres – de fournir du personnel selon les besoins. Ainsi, le DFID a créé différents centres de ressources thématiques qui peuvent apporter des contributions à une

variété de projets/programmes, mobilisables selon la demande et non directement associés à des initiatives particulières. Le « DFID Health Resource Centre », par exemple, est un consortium international dans le domaine de la santé qui accompagne le DFID dans la gestion et la fourniture d'AT sur demande. Les « facilités » d'AusAID (Agence australienne pour le développement international) ont également été mises en place dans un objectif de plus grande flexibilité (encadré 5).

<sup>19</sup> Le programme WIDE (The Web Information for Development) du PNUD fournit par exemple une base de données sur les experts, les capacités institutionnelles et les expériences innovantes réussies dans les pays du Sud, <http://tcdc.undp.org/sie/aboutWIDE.asp>

<sup>20</sup> « Le recours à une expertise internationale Sud/Sud pourrait également faciliter l'épineux problème de la rémunération de ces experts : un expert travaillant dans son pays et rémunéré par un bailleur de fonds extérieur ne devrait pas avoir un salaire hors de proportion avec celui de ses homologues nationaux. Travaillant dans un pays étranger une prime correspondant aux coûts et servitudes de l'expatriation est légitime » (HCCI, 2002, p. 64).

### Encadré 5

#### Les facilités d'AusAID

AusAID a mis en place des fonds de renforcement de capacités, ou « facilités », afin d'apporter un soutien à de larges réformes institutionnelles et initiatives du service public. Ces fonds sont présentés comme un moyen d'augmenter la flexibilité et la capacité de réponse d'AusAID et d'impliquer les partenaires dans l'identification et la gestion de l'AT. Un maître d'œuvre, recruté par et responsable envers AusAID, accompagne le gouvernement partenaire dans l'identification et la mobilisation d'AT. Le cadre de ces « facilités » semble plutôt flou, mais l'ECDPM en identifie trois avantages :

- mise en œuvre itérative, flexibilité pour la détermination des priorités et l'affectation des ressources en continu ;
- possibilité d'élargir l'éventail des choix du partenaire, en lui offrant plusieurs types d'AT avec les coûts correspondants (les expériences restent rares) ;
- coresponsabilité pour la supervision du personnel d'AT.

Sources : ECDPM (2007) et ECDPM/ACE (2006).

#### 3.3.5. Mise à disposition d'AT « nue »

Comme nous l'avons vu, certaines fonctions de l'AT – comme le rôle de renforcement des capacités et la gestion/contrôle des ressources – sont parfois antagonistes. De plus, les profils de compétences requis ne sont pas les mêmes. Afin de remédier à ce problème, une solution pourrait consister à déconnecter l'AT des programmes/projets, permettant ainsi aux agents concernés de se concentrer sur le renforcement des capacités. L'autre avantage est de fournir une assistance technique sans qu'elle soit nécessairement liée à d'autres formes d'aide et de s'assurer ainsi qu'elle est vraiment désirée des pays partenaires. La SNV (Organisation néerlandaise pour le développement) a ainsi décidé de fournir uniquement une assistance technique non liée à la gestion des ressources d'un projet ou programme et qui vise de manière générale la facilitation du changement. ECDPM/ACE (2006) remarque cependant que l'impossibilité d'un accès direct à des fonds d'accompagnement rapidement mobilisables, parfois indispensables à certaines étapes du changement, peut être problématique.

#### 3.3.6. Mise en commun de l'AT (pooling)

La mise en commun des fonds versés au titre de l'AT est pré-

sentée dans le cadre des approches sectorielles comme un moyen de réduire la fragmentation des activités de coopération et d'accroître le leadership du pays. Baser et Morgan (2002) caractérisent ce système par trois éléments essentiels : action menée conjointement par des agences de développement international et des acteurs nationaux ; existence d'un partage ou transfert quelconque de ressources entre les intervenants ; et conception de l'intervention dans le cadre des objectifs politiques définis par le partenaire. Ils suggèrent également trois catégories de mise en commun (totale, partielle et flottante), selon le degré de contrôle exercé par le pays partenaire, chaque système ayant ses avantages et ses limites, en fonction notamment des capacités locales de gestion.

Des expériences positives de mise en commun ont pu être observées, où l'appropriation par le gouvernement est forte. C'est par exemple le cas du secteur de l'eau en Ouganda, où un « fonds commun de partenariat » a été créé par divers bailleurs afin de couvrir les besoins en AT court et long terme et en équipement. La gestion du fonds est à la charge de la direction de l'hydraulique ougandaise, qui s'occupe également de gérer les marchés d'AT avec des entreprises locales et internationales selon les règles ougandaises (Hauck et Baser, 2005).

La mise en commun permet également d'améliorer la transparence de l'AT – facilitant ainsi le recrutement de personnel mieux qualifié ou moins cher – et semble contribuer à l'élaboration de meilleures stratégies et politiques au niveau sectoriel. Mais les résultats d'ensemble restent mitigés : l'appropriation nationale est loin d'être systématique, d'autant plus que la mise en commun est souvent initiée par les bailleurs. Elle entraîne des coûts de transaction et des délais importants et

la nécessité d'un accord entre de nombreux partenaires peut aboutir à un consensus minimum sans prise de risques (Baser et Morgan, 2002 ; Hauck et Baser, 2005). Les bailleurs sont de plus parfois réticents à mettre leurs ressources en commun et les pays partenaires n'y sont pas non plus toujours favorables, soit par peur de voir les financements des bailleurs se réduire, soit par refus d'abandonner les relations privilégiées qu'ils entretiennent avec tel ou tel bailleur.

## 4. Limites et discussion

### 4.1. Diversité des types d'AT actuels : un discours unique à éviter

Du fait des évolutions récentes, on peut considérer que trois principaux types d'assistants techniques coexistent aujourd'hui : ceux qui sont effectivement intégrés dans des programmes de renforcement de capacités « purs » ; ceux qui travaillent dans des projets d'investissements ou dont les objectifs principaux sont opérationnels (programmes d'urgence par exemple) ; et enfin ceux qui interviennent en appui à l'élaboration des stratégies nationales de réduction de la pauvreté et à

la mise en œuvre des programmes sectoriels appuyés par l'aide budgétaire et l'aide programme. Chacun opère dans un contexte spécifique, avec des objectifs et des problèmes différents. Il semble risqué de chercher à appliquer un modèle unique de « bonnes pratiques » à ces différentes catégories. Il vaudrait sans doute mieux adapter les recommandations et l'analyse à chaque « sous-type » d'AT.

### 4.2. L'appropriation ne se décrète pas

L'« appropriation » et le « renforcement des capacités » sont étroitement liés. Pour que les États puissent formuler eux-mêmes de « bonnes politiques », il faut qu'ils soient dotés de capacités appropriées (Browne, 2002). Lorsque les États sont faibles, cette capacité est faible : il ne suffit donc pas de laisser les États décider pour assurer que l'AT sera effectivement « appropriée ». Il ne peut s'agir ici que d'un processus graduel.

Par ailleurs, les efforts des bailleurs pour harmoniser leurs interventions peuvent aboutir au résultat inverse de celui souhaité (l'appropriation). Dans certains cas, cela conduit en fait à

augmenter l'emprise des bailleurs sur la gestion de l'aide et la détermination des priorités, ce qui se traduit par une faible appropriation et une volonté interne de renforcement des capacités faible (cas de la Bolivie par exemple selon Browne, 2002 et du Mali selon Bergamaschi et al., 2007). Dans le même esprit, plusieurs critiques ont souligné que l'harmonisation risquait en fait de renforcer le poids des bailleurs au lieu de promouvoir effectivement des politiques nationales autonomes (Campbell et Losch, 2002 ; Easterly, 2006).

### 4.3. Problèmes posés par le recours aux experts nationaux et le déliement

La complémentarité AT expatriée/AT Sud est un facteur d'efficacité accrue, mais qui ne résout en rien la question de la faible motivation des fonctionnaires insuffisamment rémunérés et de la fuite des compétences hors de l'administration<sup>21</sup>. Le recrutement d'assistants techniques nationaux peut ainsi poser plusieurs problèmes. Tout d'abord, il faut évidemment vérifier qu'une expertise locale existe<sup>22</sup>. Ensuite, les assistants techniques nationaux bénéficiant de conditions financières généralement plus intéressantes que leurs homologues fonctionnaires, le risque est grand de voir l'administration se vider de ses meilleurs éléments, qui deviennent experts indépendants<sup>23</sup>. La question du recours à l'expertise locale ne peut donc pas être dissociée de la celle de la réforme du service public et, notamment du différentiel des salaires entre les fonctionnaires et les experts nationaux du secteur privé, à niveau de compétences égal.

Le déliement de l'AT, par la mise en concurrence systématique de fournisseurs d'origines diverses, pose également la question de l'appréciation de la qualité des experts et des

prestations proposés. La simple lecture d'un CV est très insuffisante pour juger des compétences d'un expert et pour évaluer la qualité de ses interventions précédentes. Sans évaluation sérieuse des performances des assistants techniques et des bureaux d'études qui les emploient, il y a un risque réel que l'ouverture du marché de l'AT sur une base de libre-concurrence ne se traduise effectivement par une baisse des coûts, mais également de la qualité des prestations fournies.

Il faut également se préoccuper de l'offre d'AT elle-même : si l'on considère qu'il y a encore un besoin, et pour quelques années, d'une AT expatriée résidente expérimentée<sup>24</sup>, il convient sans doute de se préoccuper du renouvellement du stock de professionnels de ce type. La réduction drastique de l'AT expatriée durant ces dernières années, en France en particulier, et la diminution des opportunités pour les jeunes diplômés (globalement aujourd'hui, le « marché de l'AT » ne recherche que des seniors) risque de se traduire par une forte pénurie d'ici quelques années<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> Bien décrite par Raffinot (2005) dans le cas du Mali.

<sup>22</sup> Ainsi, si « les grandes entreprises du secteur privé [...], les coopérations étrangères (en particulier suisse et allemande) et multilatérales ne semblent pas rencontrer de difficultés majeures, certains pensent à l'inverse qu'une expertise autonome et organisée n'est pas si abondante qu'on le dit dès lors que l'on cherche en dehors de free-lance épisodiques, souvent ex-fonctionnaires et/ou 'habitues' des agences d'experts entrées dans la mouvance de la Banque mondiale ou de l'UE » (HCCI, 2002, p. 63).

<sup>23</sup> Certains bailleurs s'engagent à prendre cette question en compte dans leurs stratégies : Danida encourage ainsi l'élimination de pratiques dommageables au service public, notamment le recrutement de fonctionnaires en tant que consultants (Danida, 2005).

<sup>24</sup> Selon l'ECPDM (ECDPM/ACE, 2006), l'application de la Déclaration de Paris devrait se traduire par un besoin croissant d'AT, d'une part pour le suivi des stratégies nationales et de l'aide budgétaire et sectorielle, mais également pour des fonctions de catalyseurs et de facilitateurs, ainsi qu'en appui au RC délié des programmes financiers.

<sup>25</sup> L'ECPDM (ECDPM/ACE, 2006) note également que certains bailleurs (hollandais notamment) commencent à avoir des difficultés à recruter des assistants techniques sectoriels compétents pour le suivi des processus aux niveaux local et méso, alors que la GTZ a au contraire constitué une masse d'expertise critique compétente, en offrant une variété de formation et d'activités de développement de carrière (notamment grâce à son articulation avec le DED qui forme des experts juniors). Le Fellowship Scheme britannique est un autre mécanisme intéressant permettant de renouveler le vivier d'experts (HCCI, 2002).

#### 4.4. Importance du contexte politique national dans le renforcement des capacités

Trois publications importantes ont examiné, sous des angles différents, les conditions de succès du renforcement des capacités, sur la base de nombreuses études de cas : la Banque mondiale (2005) s'est concentrée sur le renforcement des États en Afrique ; le PNUD, sur l'impact de l'AT sur le renforcement de capacités nationales (Browne, 2002) ; et l'ECDPM, sur « le renforcement des capacités, le changement et les performances » (Morgan et al., 2005). Leurs conclusions convergent sur un certain nombre de points :

- le renforcement des capacités ne peut réussir qu'avec l'adhésion et l'engagement des cadres nationaux, et en particulier des dirigeants ;

- la grande importance du contexte institutionnel, en particulier « les conditions de fonctionnement de l'administration publique et la corruption sont des facteurs majeurs de limitation de la capacité de l'AT (ou d'autres ressources domestiques d'ailleurs) à renforcer les capacités » (Browne, 2002). Les problèmes rencontrés dans la plupart des pays étudiés incluent des salaires insuffisants pour les fonctionnaires, des systèmes népotiques ou politiciens de nomination et de promotion des fonctionnaires et une prévalence généralisée de la corruption ;

- le renforcement des capacités de l'État va donc de pair avec une stratégie de réforme du service public permettant de rétablir l'éthique et le professionnalisme, passant à la fois par le relèvement du salaire des fonctionnaires les plus compétents et par la mise en place d'agences autonomes dont les performances sont mesurées de manière indépendante, avec la participation du public et des usagers, et dont les agents peuvent obtenir un intéressement aux résultats<sup>26</sup>;

- les tentatives de réforme des institutions et de l'administration, y compris celles appuyées par l'AT, rencontrent générale-

ment de fortes résistances, voire une opposition active au sein de ces mêmes institutions. En effet, elles menacent les intérêts en place, en particulier ceux liés au système népotique (patronage system). De ce fait, « l'AT doit s'intégrer dans une stratégie politique, car elle implique fondamentalement des relations politiques » (Browne, 2002), en s'appuyant sur des leaders nationaux engagés (exemple de l'Ouganda), mais aussi en renforçant le soutien du public aux réformes, en particulier en encourageant la société civile à participer à ces processus (exemple des Philippines). Cela amène évidemment à lancer un débat de fond sur les stratégies politiques que l'AT (et l'APD en général) peuvent et doivent appuyer, la légitimité de ce positionnement, la transparence des choix effectués, etc. ;

- ce type de réforme sera donc extrêmement difficile à généraliser, en l'absence d'un soutien politique large, impliquant à la fois le secteur privé (à condition qu'il ne fonctionne pas lui-même sur la base de la connivence avec les politiques) et les citoyens (qui doivent changer de vision de l'État en tant que pourvoyeur d'emplois et de traitements de faveur) ;

- dès lors, il est impossible de dissocier le renforcement des capacités des individus et des organisations de l'environnement politique et de l'amélioration de la gouvernance, notamment la primauté du droit, ainsi que le contrôle et la transparence des pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires<sup>27</sup>;

- les cas de réussite localisée du RC dans des contextes politiques peu favorables sont liés à une capacité des responsables à protéger l'organisation contre les pressions et influences externes, y compris et surtout celles du reste du secteur public.

<sup>26</sup> On cite souvent en exemple de la réforme du service public l'expérience de la Tanzanie.

<sup>27</sup> "Among development practitioners, capacity has traditionally been conceived in two dimensions: human resources and organizational functions. 'Capacity building' [...] therefore involved human resource development and organizational engineering, or 'institution building', with particular reference to the public sector. [...] Encompassing individual and institutional levels previously addressed, UNDP emphasizes the importance of a third, societal level of capacity development that involves 'capacities in the society as a whole'" (Browne, 2002, pp. 1-2).

L'impression qui ressort de ces analyses est que le changement institutionnel à grande échelle au niveau des États ne peut se produire que dans des situations de rupture politique (changement de régime) ou dans des secteurs précis au sein de l'administration, que les bailleurs peuvent appuyer pour y

enclencher une dynamique positive et qu'ils peuvent protéger d'une certaine manière du reste de la société<sup>28</sup>. Dans les autres situations, il semble nécessaire d'adopter une démarche de long terme renforçant simultanément les États et la société civile.

#### 4.5. Cycle du RC : besoin d'un autre cadre que celui des projets traditionnels

L'étude de l'ECDPM (2007) citée plus haut a analysé un ensemble d'exemples de processus de renforcement institutionnel, aussi bien dans le secteur public que non gouvernemental. L'un de ses grands enseignements est que les processus de RC sont de nature systémique, impossibles à planifier par avance et à faire rentrer dans le cadre de projets classiques. De plus, les projets de RC réussis ne sont pas forcément ceux où une demande forte de l'organisation existait au départ. Cette demande se construit plutôt dans la durée, à partir des résultats concrets obtenus lors des premières actions – la qualité des leaders et la capacité des « entrepreneurs sociaux » à soutenir le processus de RC sur la durée semblant plus importante que cette demande collective. L'apprentissage individuel et collectif, la réaction aux opportunités ou aux conditions adverses de l'environnement politique externe, la valorisation des résultats positifs ainsi que la prise en compte des échecs sont des éléments déterminants du succès des démarches de renforcement institutionnel. Il faut donc imaginer des outils autres que ceux des projets classiques pour gérer le RC. Le paradoxe est qu'il faut à la fois faire preuve d'opportunisme – ce qui suppose d'accepter un certain niveau de tentatives sans suite – et de continuité de l'appui externe une fois que les processus sont enclenchés. Sur le plan des modes d'appui par l'AT, ces constats plaident pour une approche très souple, permettant des appuis diversifiés et « à la demande », tout en nécessitant (ce qui est un peu contradictoire) un engagement et un appui sur la durée (partenariat) pour garantir la « durabilité » de l'expérience.

En conclusion, il semble que la priorité du RC en tant que tel devrait être d'appuyer des programmes innovants, en nombre relativement limité, soit parce qu'ils se concentrent sur des institutions clés de manière intensive (aussi bien au niveau public que non gouvernemental d'ailleurs), soit en associant société civile et services publics autour de programmes pilotes ou d'une réforme des politiques sectorielles.

En complément, le recours croissant aux moyens modernes de communication et au fonctionnement en réseau afin de partager les expériences réussies et de renforcer « l'envie du changement » semble également souhaitable (Morgan et al., 2005).

<sup>28</sup> L'exemple le plus parlant est celui du service des impôts du Rwanda qui a pu être réorganisé dans une logique de résultats, en lui donnant une autonomie juridique par rapport au reste de l'administration, en éliminant au départ tous les employés inefficaces ou corrompus et en liant une amélioration de leur salaire et conditions de travail à une amélioration régulière des taux de recouvrement (Land, 2006).

## 4.6. Gérer la contradiction entre recherche de résultats à court terme

### et renforcement des capacités sur la durée

Même lorsque les assistants techniques sont explicitement dédiés au renforcement des capacités, ils sont encore souvent jugés dans la pratique en grande partie sur les résultats opérationnels des programmes qu'ils appuient. Ils y sont d'ailleurs encouragés par leurs tutelles, bailleurs ou ministères, qui demandent des résultats visibles. On peut remarquer de ce point de vue que l'adoption des objectifs du Millénaire pour le développement, assortis de cibles précises en matière de santé, d'éducation, etc., risque de renforcer cette tendance à accorder la priorité à des résultats opérationnels rapides.

Il semble généralement souhaitable (dans une optique de durabilité) d'essayer de combiner systématiquement des objectifs opérationnels et des objectifs de renforcement institutionnel dans les termes de référence de l'assistance technique. Pourtant, l'expérience montre que ces deux objectifs sont souvent contradictoires, en tout cas à court terme et pour la durée des projets ou programmes<sup>29</sup>. Ribier et al. (2005) notent que « l'expérience montre qu'en absence d'objectifs d'appui institutionnel clairement explicités, la pression du quotidien prend le dessus et la tentation est grande de privilégier l'exécution de tâches à court terme au détriment de la dimension d'apprentissage et de renforcement de la capacité de l'organisation appuyée » (p. 40). La propension des assistants techniques à faire de la substitution dépendra également de « la plus ou moins grande pression à produire des résultats immédiats et la plus ou moins grande capacité des collègues de l'équipe à les produire » (ibid., p. 42).

Il faut donc adopter un compromis (policy mix) explicite, adéquat et réaliste, qui sera fortement dépendant du contexte

spécifique. Si peu de gens contestent le fait que des programmes d'urgence humanitaire, dans des contextes de conflits armés, soient menés sur le mode de l'ingérence, on sent bien qu'un programme d'appui à la démocratie n'aura aucun sens s'il ne repose pas essentiellement sur les dynamiques nationales. Mais entre ces deux positions, quel est le bon compromis dans un programme d'enseignement primaire ? Cela dépendra évidemment de la gouvernance de l'État concerné... Cette question semble insuffisamment abordée dans la littérature sur l'AT et sur l'APD en général, alors qu'elle est au cœur d'une gestion « efficace » et réaliste de l'APD.

Ces compromis en matière d'objectifs de l'AT devraient être négociés, explicités et clarifiés avec les pays partenaires dans les lettres de mission ou termes de référence des assistants techniques<sup>30</sup>. Ils pourraient alors servir de base à des processus de suivi et d'évaluation plus efficaces et systématiques, permettant effectivement d'améliorer le rapport qualité/prix de cette AT (et pas seulement d'en abaisser le coût...).

<sup>29</sup> Voir par exemple cette réflexion sur l'AT au Cambodge : "an immediate objective of some TA (in the eyes of both donors and recipients) is to facilitate resource flows [...]. Another is to monitor and supervise such resource flows [...]. There may be a tradeoff between these immediate objectives and that of capacity development. [...] In a sense, also, the ultimate objective of all TA, as of external assistance in general, is to increase output and incomes in the recipient economy. Here again a tradeoff may arise [...]. There may, then, be circumstances in which the intermediate objective of capacity development has to be sacrificed to the immediate and ultimate objectives. If capacity development does not take place, however, then the resource flows that have been facilitated, monitored and supervised will have no lasting effect on output and incomes and TA will eventually have failed on all three counts" (Godfrey et al., 2002, p. 356).

<sup>30</sup> "Donors and country partners should be clearer about the actual purpose of TA, in particular whether a role is genuinely advisory or is in-line. In the case of the latter, the nomenclature should not be 'adviser' as this obscures the actual role and the extent of capacity gaps. Being clear about the purpose enables a more accurate terms of reference, better matching of potential candidates to the role, and helps establish transparent performance expectations" (ECDPM, 2007).

## Acronymes

<b>AFD</b>	<b>Agence Française de Développement</b>
<b>APD</b>	<b>Aide publique au développement</b>
<b>AT</b>	<b>Assistance technique</b>
<b>AusAID</b>	<b>Agence australienne pour le développement international</b>
<b>CAD</b>	<b>Comité d'aide au développement</b>
<b>CT</b>	<b>Coopération technique</b>
<b>Danida</b>	<b>Agence danoise pour le développement international</b>
<b>DFID</b>	<b>Département pour le développement international (Royaume-Uni, Department for International Development)</b>
<b>ECDPM</b>	<b>Centre européen de gestion des politiques de développement (European Centre for Development Policy Management)</b>
<b>GTZ</b>	<b>Agence allemande pour la coopération technique</b>
<b>HCCI</b>	<b>Haut Conseil de la coopération internationale</b>
<b>JICA</b>	<b>Agence japonaise pour la coopération internationale</b>
<b>NEDA</b>	<b>Autorité nationale pour l'économie et le développement (Philippines)</b>
<b>NEPAD</b>	<b>Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique</b>
<b>OCDE</b>	<b>Organisation de coopération et de développement économiques</b>
<b>ONG</b>	<b>Organisation non gouvernementale</b>
<b>PED</b>	<b>Pays en développement</b>
<b>PNUD</b>	<b>Programme des Nations unies pour le développement</b>
<b>RC</b>	<b>Renforcement des capacités</b>
<b>SNV</b>	<b>Organisation néerlandaise pour le développement</b>

## Bibliographie

Action Aid International (2006), *RealAid 2 – Making technical assistance work*, Johannesburg.

Banque mondiale (2005), *Bâtir des États performants – Créer des sociétés engagées*, rapport du Groupe de travail de la Banque mondiale sur le renforcement des capacités en Afrique, Washington, D.C.

Banque mondiale (1991), *Gérer l'assistance technique dans les années 1990 : rapport du groupe d'étude sur l'assistance technique*, Banque mondiale, Washington, D.C.

Baser, H. et P. Morgan (2001), *The pooling of Technical Assistance – An overview based on field experience in six African countries*, Synthesis Report, European Centre for Development Policy Management, Maastricht.

Baser, H. et P. Morgan (2002), *Harmoniser la fourniture d'assistance technique : trouver un juste équilibre sans verser dans le dogme*, Document de réflexion n° 36, European Centre for Development Policy Management, Maastricht.

Berg, E.-J. (dir. pub.) (1993), *Repenser la coopération technique – Réformes pour renforcer les capacités en Afrique*, Bureau régional pour l'Afrique, Programme des Nations unies pour le développement et Development Alternatives, Inc., Economica, Paris.

Bergamaschi, I., A. Diabaté et E. Paul (2007), *L'Agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Enjeux des nouvelles modalités de l'aide et impact de la réforme en cours pour les 'capacités' des États bénéficiaires : le cas du Mali*, à paraître dans *Politique africaine*.

Bergamashi, I. (2007). "Mali: Patterns and limits of donor-driven ownership", in Whitfield, L. (dir. pub.), "The new Politics of Aid: Barriers to Ownership in Africa", Chapter 5, Oxford University Press, Oxford, à paraître. (également disponible en version provisoire sur le site : <http://www.globaleconomicgovernance.org/papers.php> )

Browne, S. (dir. pub.) (2002), *Developing capacity through technical cooperation – Country experiences*, United Nations Development Programme/Earthscan Publications Ltd, Londres.

Campbell, B. et B. Losch (2002), « Les pauvres, bénéficiaires ou otages des stratégies de réduction de la pauvreté ? Tout changer pour aller plus loin », *Politique africaine*, n° 87, octobre, pp. 175-184.

Danida (2005), *Technical assistance in Danish bilateral aid – Policy paper*, Danish Agency for Development Assistance, Copenhague.

Danielson A., P. Hoebink et B. Mongula (2002), "Are donors ready for change?", in *Development Policy Journal*, Vol. 2, pp. 161-179, United Nations Development Programme, New York.

*Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement* (2005), Forum de haut niveau, Paris, 28 février – 2 mars, [www.aidharmonisation.org](http://www.aidharmonisation.org)

DFID (2006), *How to provide Technical Cooperation personnel, How to note*, Department for International Development, Londres, juin.

DFID (n.d.), *Technical cooperation personnel for capacity development – A stock take of DFID's practice. What are we doing now and what might we be doing differently?*, DFID, Londres.

Easterly, W. (2006), *Planners vs. Searchers in Foreign Aid*, Asian Development Bank, Manille.

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, European Centre for Development Policy Management, Maastricht.

ECDPM/ACE Europe (2006), *Changing minds and attitudes – Towards improved Belgian Technical Assistance*, BTC Reflection and Discussion Paper, Coopération technique belge, Bruxelles

Ekoko, F. et D. Benn (2002), "South-South Cooperation and Capacity Development", in *Development Policy Journal*, Vol. 2, pp. 119-130, United Nations Development Programme, New York.

Forss, K., J. Carlsen, E. Froyland, T. Sitari et K. Vilby (1990), *Évaluation de l'efficacité du personnel d'assistance technique financé par les pays nordiques*, Danida, Copenhague.

Fukuda-Parr, S., C. Lopes et K. Malik (2002), *Capacity for development – New solutions to old problems*, United Nations Development Programme/Earthscan Publications Ltd, Londres.

Godfrey M., C. Sophal et al. (2002), « Technical assistance and capacity development in an aid-dependant economy: the experience of Cambodia », *World Development* Vol. 30, No. 3, pp. 355-375.

Hauck, V. et H. Baser (2005), *TA pooling: Tools and lessons learned – A brief review of recent experiences*, DFID Health Resource Centre, Londres.

HCCI (2002), *Quelles ressources humaines pour quelle coopération ?*, Rapport du Haut Conseil de la coopération internationale, Paris.

Land, A. (2002), *Taking Charge of Technical Cooperation. Experience from Botswana: A Case of a Country in the Driver's Seat*, Discussion Paper No 34, European Centre for Development Policy Management, Maastricht.

Land, T. (2006), *Développer les capacités d'une administration fiscale – L'Office rwandais des recettes*, Document de réflexion n° 57D, European Centre for Development Policy Management, Maastricht.

Lopes, C. et T. Theisoan (2003), *Ownership, leadership and transformation – Can we do better for capacity development?*, United Nations Development Programme/Earthscan Publications Ltd, Londres.

- Ministère de la Coopération (2004), *L'Assistance technique française (1960-2000), Rapport d'étude*, La Documentation française, Paris.
- Missika-Wierzba, B. et M. Nelson M. (2006), *A revolution in capacity development? Africans ask tough questions*, Capacity Development Briefs, World Bank Institute, Washington.
- Morgan, P. (2002), "Technical Assistance: Correcting the Precedents", in *Development Policy Journal*, Vol. 2, pp. 1-21, United Nations Development Programme, New York.
- Morgan, P., T. Land et H. Baser (2005), *Study on Capacity, Change and Performance – Interim Report*, Discussion Paper No. 59A, European Centre for Development Policy Management, Maastricht.
- Naudet, J.-D. (1999), *Trouver des problèmes aux solutions : vingt ans d'aide au Sahel*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Implementing the 2001 DAC Recommendation on Untying ODA to the Least Developed Countries – 2005 Progress Report*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *2005 Development Co-operation Report*, Volume 7, No. 1, OCDE, Paris.
- OCDE/CAD (2006), *Relever le défi posé par le renforcement des capacités - Évaluer vers de bonnes pratiques*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris.
- OCDE/CAD (2007a), *Groupe de travail sur les statistiques – Désagrégation de la coopération technique*, DCD/DAC/STAT(2007)3, OCDE, Paris.
- OCDE/CAD (2007b), *Directives pour l'établissement des rapports statistiques au CAD*, DCD/DAC (2007)34, OCDE, Paris.
- Raffinot, M. (2005), « Aide extérieure et appropriation des politiques de développement : le cas des pays africains à faible revenu », communication au colloque *Gouvernance et développement au XXIe siècle : vues d'Afrique et d'Amérique latine*, CERIU, Montréal, décembre.
- Ribier, V., J.-F. Le Coq et D. Pesche (2005), *Évaluation transversale des projets FSP d'appui aux politiques agricoles et à la sécurité alimentaire dans les pays de la zone ZSP*, CIRAD n° 22/06, Paris.
- Watson, D. (2006), *Le suivi et l'évaluation des capacités et du renforcement des capacités*, Document de réflexion n° 58B, European Centre for Development Policy Management, Maastricht.
- Williams, G., S. Jones, V. Imber et A. Cox (2003), *A Vision for the Future of Technical Assistance in the International Development System*, Oxford Policy Management, Oxford.