

Faire évoluer les mentalités et les attitudes

Vers une amélioration de l'assistance technique belge

Reflection and discussion paper - 2006/01



LISTE DES ACRONYMES

ACDI	Agence canadienne de développement international	OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ACP	Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique	MAE	Ministère des Affaires étrangères
AFD	Agence française de développement	MoWLE	Ministère de l'Eau, des Sols et de l'Environnement (Ministry of Water, Lands and Environment)
AusAID	Programme d'aide à l'étranger du gouvernement australien	NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (New Partnership for Africa's Development)
BMZ	Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)	ONG	Organisation non gouvernementale
CTB	Coopération Technique Belge	APD	Aide publique au développement
CDI	Cadre de développement intégré	OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ACDI	Agence canadienne de développement international	OPM	Oxford Policy Management (Royaume-Uni)
CAD	Comité d'aide au développement	PF	Fonds de partenariat (Partnership Fund)
DANIDA	Agence danoise de développement international (Danish International Development Assistance)	PIU	Unités de mise en œuvre du projet (Project Implementation Units)
CD	Coopération au développement	PNG ASF	Dispositif d'appui consultatif à la Papouasie-Nouvelle-Guinée (Papua New Guinea Advisory Support Facility)
CF	Coopération financière	PRBS	Appui budgétaire à la réduction de la pauvreté (Poverty Reduction Budget Support)
DED	Service allemand de Développement (Deutscher Entwicklungsdienst)	CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DFID	Ministère britannique pour le développement international (Department for International Development)	PSO	Association néerlandaise d'ONG d'assistance en personnel aux pays en développement
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement - France	RBM	Gestion axée sur les résultats (results-based management)
DGCD	Direction générale de la coopération au développement	RC	Renforcement des capacités
DGIS	Direction générale de la coopération au développement (Pays-Bas)	RDC	République Démocratique du Congo
DIE	Institut allemand de développement (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik)	Resreps	Représentants résidents (Resident Representatives)
DWD	Direction pour la mise en valeur des ressources en eau (Directorate of Water Development)	SADEV	Agence suédoise d'évaluation du développement (Swedish Agency for Development Evaluation)
ECDPM	Centre européen de gestion des politiques de développement (European Centre for Development Policy Management)	Sida	Agence suédoise de développement international (Swedish International Development Agency)
ENACT	Programme d'action pour l'environnement (Jamaïque)	SMCL	Structure mixte de concertation locale (Comité de coordination mixte pour les projets et les programmes)
EST	Département d'expertise sectorielle et thématique de la CTB	SNV	Organisation néerlandaise de développement
AF	Assistance financière	SWAps	Approches sectorielles
FCI	France Coopération Internationale	AT	Assistance technique
ABG	Appui budgétaire général (General Budget Support - GBS)	CT	Coopération technique
GEO	Département géographique de la CTB	TdR	Termes de référence
GdM	Gouvernement du Mozambique	TSU	Unité de soutien technique (Technical Support Unit)
GoPNG	Gouvernement de Papouasie-Nouvelle-Guinée	R.-U.	Royaume-Uni
GOVNET	Réseau sur la gouvernance du Comité d'aide au développement	ULB	Université Libre de Bruxelles
GPG	Biens publics mondiaux (Global Public Goods)	PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
GTZ	Office allemand de la coopération technique (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)	VSO	Service volontaire à l'étranger (Voluntary Services Overseas)
IDO	Organisation de développement international (International Development Organisation)		
IMG	Groupe de contrôle international (International Monitoring Group)		
INTRAC	Centre de formation et de recherche international des ONG (International NGO Training and Research Centre) (Royaume-Uni)		
IOV	Inspectorat de la coopération au développement dans les pays partenaires		
JICA	Agence japonaise de coopération technique à l'étranger (Japan International Cooperation Agency)		
JPF	Fonds de partenariat conjoint (Joint Partnership Fund)		
JPO	Jeune expert associé (Junior Professional Officer)		
KfW	Institut de crédit pour la reconstruction (Kreditanstalt für Wiederaufbau) (Allemagne)		
LenCD	Réseau d'apprentissage sur le renforcement des capacités (Learning Network on Capacity Development)		
S&E	Suivi et évaluation		
CE	Contractant exécutif		

REMERCIEMENTS

Le présent rapport a été rendu possible grâce au financement de la Coopération Technique Belge qui nous a permis de couvrir la majeure partie des coûts liés à l'étude. Les auteurs souhaitent remercier toutes les personnes interrogées, par téléphone et en face à face, ainsi que toutes celles qui nous ont transmis des documents. Nos remerciements s'adressent aussi aux participants à la réunion consultative qui s'est déroulée au terme de la première phase de notre travail, pour leur participation active et les informations qu'ils ont partagées avec l'équipe de l'étude. Nous n'oublions pas non plus les représentants d'AusAID, de DFID, de DGIS, de la GTZ et de SNV pour leurs commentaires détaillés sur le projet de rapport final, ni les agents de terrain de la CTB pour leurs commentaires, observations et critiques sur le projet de rapport final.

Nous adressons une mention particulière aux membres du Comité de coordination de la CTB, Carl Michiels, Laurence Janssens, Krista Verstraelen, Jean-Christophe Charlier, Sophie van Wayenberge et Paul Bossyns, pour leurs remarques et observations constructives à l'équipe de l'étude et sur le projet de rapport ainsi que pour les informations et le matériel partagés. Nous souhaiterions également remercier Paul Verlé pour ses commentaires sur le projet de rapport.

Bien que la présente étude fasse état de nombreuses contributions de divers acteurs, les auteurs assument l'entière responsabilité de l'interprétation des données et de l'analyse. Volker Hauck a coordonné l'étude, avec l'aide de Heather Baser, Marie-Laure de Berg, Julia Zinke (toutes de l'ECDPM), Stan Bartholomeeussen et Corina Dhaene (tous deux d'ACE Europe), et avec des contributions de Geert Laporte et Niels Keijzer (tous deux de l'ECDPM).

ECDPM
Onze Lieve Vrouweplein 21
6211 HE Maastricht
Pays-Bas
Tél. : +31-43-350 29 00
Fax : +31-43-350 29 02
www.ecdpm.org

ACE Europe
Antwerpsesteenweg 21, bus 5
2500 Lier
Belgique
Tél. : +32-3-480 55 15
Fax : +32-3-480 83 96
www.ace-europe.be



Table des matières

Liste des acronymes

Remerciements 1

Résumé 5

Introduction 15

1 Le débat international sur l'assistance technique 19

- 1.1 État présent des réflexions sur l'efficacité de l'aide 20
- 1.2 Dans quelle mesure le programme défini est-il véritablement respecté ? 21
- 1.3 Comparer les réflexions internationales sur l'AT avec la pratique 23
 - 1.3.1 Quelques changements observés – Changements transactionnels
 - 1.3.2 Quelques arguments plaçant pour davantage de changements fondamentaux – la réforme transformationnelle
 - 1.3.3 Mais le changement fondamental est difficile à atteindre
- 1.4 Que pensent les pays partenaires de l'AT ? 30

2 Résultats d'études de cas menées dans différents pays 33

- 2.1 Introduction 34
- 2.2 Accords institutionnels 34
- 2.3 Innovations et tendances récentes dans la fourniture d'AT 37
 - 2.3.1 Décentralisation de la gestion de l'aide
 - 2.3.2 Fusion de l'assistance technique et financière
 - 2.3.3 Vers une mise en commun accrue de l'AT
 - 2.3.4 Transparence des coûts de personnel de l'AT
 - 2.3.5 Liement et déliement de l'AT
 - 2.3.6 Coopération déléguée
- 2.4 Questions clés relatives à la fourniture d'AT 45
 - 2.4.1 Renforcement des capacités versus gestion et contrôle
 - 2.4.2 Responsabilité de l'AT

3 Vers une assistance technique plus efficace 51

- 3.1 Introduction 52
- 3.2 Finalité 52
 - 3.2.1 Renforcement des capacités
- 3.3 Considérations institutionnelles 53
 - 3.3.1 Identification
 - 3.3.2 Décentralisation
 - 3.3.3 Liement et déliement

3.4	Questions de mise en œuvre	56
3.4.1	Analyse institutionnelle	
3.4.2	Processus de changement institutionnel et nouveaux mécanismes d'aide	
3.4.3	Missions de conseil et missions de gestion	
3.4.4	Recours à des contractants exécutifs	
3.4.5	Harmonisation avec d'autres IDO	
3.5	Garantie de la qualité	61
3.5.1	Spécialisation	
3.5.2	Une masse critique d'experts	
3.5.3	Gestion des connaissances	
3.5.4	Évaluation en tant que mécanisme de feedback	
3.6	Autres améliorations possibles à partir d'un cadre institutionnel redéfini	65

4 Améliorer l'attrait des missions d'AT 73

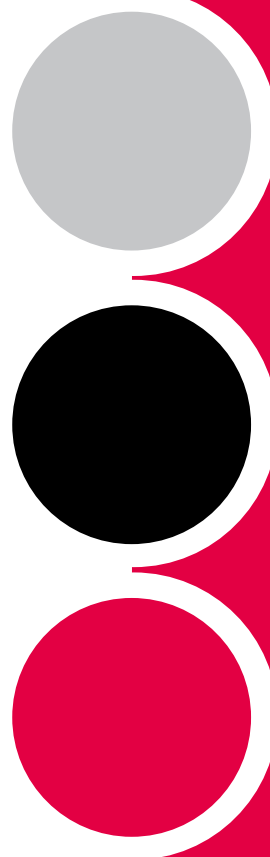
4.1	Opinions exprimées sur le terrain	74
4.1.1	Image de marque	
4.1.2	Échanges professionnels et feedback	
4.1.3	Développement professionnel	
4.1.4	Développement de carrière	
4.2	Quelques pratiques des autres IDO	77
4.2.1	Faire carrière dans l'AT	
4.2.2	Primes	
4.2.3	Formation et réseaux de connaissances	
4.2.4	Changements institutionnels et organisationnels	

5 Perspectives 79

5.1	Engager de l'AT locale	80
5.2	Évoluer vers des approches axées davantage sur la collaboration ?	80
5.3	Quelle sera à l'avenir la demande en AT ?	82

Bibliographie 86

Annexe :		
Tableau de mise en commun de l'AT		88



RÉSUMÉ

Introduction

Une évaluation commanditée par l'Évaluateur spécial du gouvernement belge examine actuellement les dispositions institutionnelles, les rapports et les règlements entre les différentes organisations impliquées dans la coopération belge au développement et pourrait recommander une réforme générale. La Coopération Technique Belge (CTB) espère que cette évaluation formulera également des recommandations sur les attributions futures de la CTB ainsi que sur ses rapports avec les autres organisations de développement en Belgique, en particulier la Direction générale de la coopération au développement (DGCD).

En prévision du prochain dialogue de la CTB avec la DGCD sur le rôle futur de l'assistance technique (AT) au sein de la coopération au développement belge, la CTB a invité l'ECDPM à réaliser une étude sur :

- (i) les grandes discussions de politique internationale à propos de l'AT et l'état présent des réflexions sur la place de l'AT dans le contexte de la Déclaration de Paris sur l'harmonisation et l'alignement de l'aide ;
- (ii) les bonnes pratiques et les pratiques innovantes d'autres organisations de développement international (IDO) dans le domaine de l'AT, en particulier des organisations bilatérales aux attributions similaires à celles de la CTB ;
- (iii) les approches possibles sur la façon dont l'AT fournie par la CTB pourrait gagner en efficacité compte tenu du discours international et des leçons apprises par d'autres IDO ;
- (iv) la façon dont l'attrait du métier de l'AT, en particulier les postes d'experts de la CTB, pourrait être rehaussé pour les experts travaillant au sein d'organisations de coopération au développement belges, en particulier la CTB.

La CTB a prié l'ECDPM d'assumer cette mission en raison de ses travaux complets sur l'AT et de son implication dans les discussions de politique internationale sur le renforcement des capacités (RC). L'ECDPM a mené à bien cette tâche en collaboration avec ACE Europe, une société de conseil belge qui connaît très bien la coopération belge et possède une vaste expérience de la coopération au développement internationale.

Qu'appelle-t-on l'assistance / la coopération technique ?

Ces deux expressions sont souvent employées l'une pour l'autre, mais elles ont des significations différentes d'un point de vue technique.

La définition de la coopération technique formulée par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE est la plus généralement citée :

La coopération technique (CT) couvre l'ensemble des activités d'assistance destinées à développer les ressources humaines par l'amélioration du niveau de compétences, de connaissances, de savoir-faire technique et d'aptitudes productives de la population dans un pays en développement.

La CT est normalement mise en œuvre via la fourniture d'un personnel à long terme, d'activités de conseil à court terme, d'activités d'éducation et de formation, d'équipements de recherche et de soutien.

La CAD établit une distinction entre la coopération technique autonome et l'assistance technique fondée sur des investissements et liée à des projets d'équipement.

La CTB emploie l'expression « assistance technique » pour se référer à la plupart de ses activités, en particulier les missions d'experts à long terme.

Le présent rapport s'appuie sur une étude théorique et sur des entretiens individuels et collectifs avec des représentants d'organisations de développement belge et d'universités belges ainsi que sur des entretiens avec des experts AT et des attachés de coopération travaillant pour des organisations belges dans les pays partenaires. Ces derniers se sont surtout déroulés par téléphone. Nous avons aussi interrogé des représentants d'IDO au Royaume-Uni (DFID), aux Pays-Bas (principalement SNV), en France (essentiellement la Direction générale de la coopération internationale et du développement), au Danemark (Danida), en Suède (Sida) et en Allemagne (surtout la GTZ). Nous avons aussi collecté un volume limité d'informations de AusAID via des entretiens téléphoniques et des échanges de courriels.

À l'issue de la première phase de notre travail, une réunion consultative a été organisée avec les acteurs belges de la CTB, de la DGCD et des universités belges. Un comité de coordination, composé de membres du personnel de la CTB, a accompagné le travail de l'équipe ECDPM / ACE Europe. Trois réunions se sont tenues durant l'exécution de cette mission, entre mi-janvier et début avril 2006.

L'étude

L'étude est structurée autour des quatre questions des TdR, mentionnées ci-dessus. Nous avons aussi ajouté quelques commentaires et observations finals dans le dernier chapitre afin d'encourager les discussions sur l'avenir de l'AT. Le présent résumé reprend des informations de l'ensemble du rapport, mais met en évidence les résultats du chapitre 3, car nous sommes d'avis que ces thèmes sont les plus intéressants pour la CTB et ses acteurs.

Dans **le chapitre 1**, nous présentons l'état actuel des réflexions ainsi que de nouveaux concepts et approches de différentes formes de fourniture de l'AT. Le chapitre informe sur l'origine de l'AT en la considérant comme une relation utilisateur / client qui est devenue tripartite - utilisateur / donateur / expert - avec des responsabilités plus complexes. Il examine également les principales questions couvertes par la Déclaration de Paris et les idées actuelles qui ressortent du développement international sur les possibilités d'amélioration de l'AT. À cet égard, il accorde une attention particulière aux changements transactionnels et aux changements transformationnels.

Par changements transactionnels, nous pouvons entendre les innovations collectives visant à améliorer les performances de l'AT par des ajustements d'organisation et de procédure sans imposer de transformation fondamentale des relations entre les IDO et leurs partenaires. Il s'agit de différentes formes de systèmes de mise en commun de l'AT, de la coopération Sud-Sud, de l'évolution progressive vers le déliement, des réformes dans la constitution d'unités de mise en œuvre du projet, de l'emploi accru de personnel à court terme au lieu de missions à long terme, de la coordination améliorée de l'aide et des réformes de gestion, comme la coopération déléguée ou la sélection améliorée du personnel.

Les changements transformationnels comprennent des réformes plus fondamentales des relations d'aide comme l'identification et la formulation de la demande par les utilisateurs de l'AT. Ils proposent la fourniture de l'AT en délaissant l'AT comme instrument de la politique des donateurs au profit d'une AT déliée, soumise au jeu des mécanismes du marché et intégrée dans des systèmes et budgets nationaux de planification et de gestion.

Nous terminerons cette présentation de la pensée internationale sur une discussion critique relative à l'ampleur effective d'une telle réforme fondamentale. La réponse n'est pas positive. À titre d'exemple, ce sont les organismes de développement et non les institutions des pays partenaires qui conservent bien souvent encore l'appropriation. Vu l'inexpérience de nombreux pays en matière de fourniture et de gestion de l'AT, un effort majeur de renforcement des capacités serait indispensable. Une concurrence obéissant aux lois du marché n'est possible que si tous les partenaires acceptent au préalable les règles du jeu, notamment l'attribution éventuelle des marchés à des fournisseurs moins coûteux. C'est délicat sur le plan politique.

Ces difficultés doivent être confrontées aux points de vue des pays partenaires sur l'AT. En règle générale, ils souhaitent une AT moins volumineuse, déliée (non liée à des projets) et non affectée. À défaut de progrès dans ces directions, il est peu probable que les pays partenaires se sentiront motivés pour améliorer l'efficacité de l'AT.

Le chapitre 2 se concentre sur les pratiques et expériences de sept pays - le Danemark, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède, le Royaume-Uni et l'Australie - et sur les problèmes auxquels ils se sont attaqués pour améliorer l'efficacité et l'efficacités de leur AT nationale. Nous nous limiterons à la question des modalités de fourniture ou de financement du personnel de l'AT. Les informations ne visent pas à expliquer en détails le système de coopération technique ou la coopération au développement élargie dans chacun des pays abordés.

Dans la première partie, nous expliquons **les dispositions institutionnelles** pour chaque pays, en particulier la distribution des rôles entre les différents acteurs pour la formulation de la politique générale, la conception du programme/projet dans les pays partenaires et la mise en œuvre (voir le tableau 2.2, Dispositions de l'AT). Dans tous les cas examinés, les **grands objectifs de la politique de développement d'un pays** trouvent leur origine implicite ou même explicite dans la politique étrangère et de sécurité du pays, formulée sous la direction du ministère des Affaires étrangères (MAE) concerné. La **politique de développement plus spécifique**, y compris la mesure dans laquelle l'AT est employée comme un instrument, est ensuite définie par des ministères séparés en charge du développement ou par un service de coopération au développement faisant partie du MAE du pays.

En termes d'**identification**, de **formulation/planification** et de **mise en œuvre** de l'AT, la comparaison révèle un tableau relativement diversifié. L'« **identification** » est comprise ici comme le processus par lequel les domaines d'assistance sont définis en coopération avec les ministères de tutelle du pays partenaire. La « **formulation/planification** » est le processus par lequel chaque intervention est planifiée en détails en prévision de la phase de « **mise en œuvre** ». Nous distinguons trois grandes catégories :

- (i) La plus grande catégorie regroupe les pays qui conservent l'**identification** et la **formulation** (ou la **planification**) - la phase de transition entre la politique et la mise en œuvre - comme des opérations gouvernementales. La mise en œuvre est généralement confiée à des contractants exécutifs (CE)¹. Ce système est appliqué au Royaume-Uni, aux Pays-Bas ou en Australie.
- (ii) Une deuxième catégorie, incluant le Danemark, maintient l'**identification**, la **formulation** et une grande partie de la **mise en œuvre** à l'intérieur de **fonctions gouvernementales**. En règle générale, les CE gèrent des activités techniques plus spécifiques par l'entremise de missions à court ou long terme.
- (iii) Une troisième catégorie rassemble les pays qui optent pour une **multitude de dispositions institutionnelles pour l'identification, la formulation et la mise en œuvre** de l'assistance technique, notamment l'Allemagne et la France.

Contrairement aux sept pays de l'échantillon, la Belgique répartit les responsabilités de l'identification et de la formulation/planification des projets et programmes entre deux organisations différentes.

Dans la deuxième partie, nous abordons plusieurs **tendances récentes** dans la fourniture et le financement de l'AT, en nous fondant sur le discours politique exposé au chapitre 1. À l'aide d'exemples concrets, largement issus de nos sept IDO bilatérales, nous décrivons :

- (i) la **décentralisation de la gestion de l'aide** et comment cela a engendré une réponse plus efficace au programme de réduction de la pauvreté des pays partenaires,
- (ii) la tendance croissante à la **fusion de l'assistance technique et financière**,
- (iii) les expériences acquises avec diverses formes de **mise en commun de l'assistance technique**,
- (iv) la tendance croissante des IDO à **favoriser la transparence des coûts de personnel de l'AT**,
- (v) les pressions en faveur et en défaveur du **liement** et de la diversité croissante des nationalités au sein du personnel d'AT et, enfin,
- (vi) les tendances en faveur d'une **coopération plus déléguée** entre les organisations bilatérales qui appliquent des approches similaires dans les mêmes secteurs.


Dans la troisième partie, nous nous penchons sur la manière dont les IDO de notre échantillon s'attaquent à deux problèmes clés, à savoir le **contrôle** et la **responsabilité**. Ces problèmes émanent du rapport triangulaire de la fourniture de l'aide (voir l'encadré ci-dessous).

Assistance technique : corriger les précédents

Peter Morgan (2002) considère la fonction primordiale de l'assistance technique comme une forme d'échange volontaire, habituellement dans le secteur privé. Les clients étaient responsables. Avec l'arrivée du financement par des organismes externes comme des organisations de développement international, ce rapport a évolué, avant tout parce que les clients vivaient dans des pays en développement et les principaux acteurs dans les pays fournisseurs. Il y avait donc trois intervenants - le fournisseur, le pays d'accueil et l'expert en AT - et plus deux comme dans un rapport client - expert / contractant classique. En termes de solutions, Morgan estime que les problèmes pour lesquels l'AT a été critiquée résultent essentiellement de l'évolution de ces conditions et propose certains principes susceptibles de faciliter leur résolution, notamment :

- le renforcement du contrôle du pays et le recours accru aux systèmes financiers et administratifs du pays pour la fourniture du programme ;
- l'atténuation de la fragmentation des interventions de développement ;
- l'encouragement d'une plus grande confiance et d'une action collective entre tous les participants.

1. Nous comprenons l'expression « contractant exécutif » comme une référence à des sociétés de conseil, capables de mobiliser des experts en AT dans le cadre de leur contrat général avec une IDO, ou à des consultants individuels. L'AusAID emploie l'expression « contractant exécutif ». L'ACDI canadienne les appelle « agents d'exécution ». DFID emploie habituellement le terme « consultants » pour se référer à des individus ou des consortiums que DFID fournit pour une assistance en personnel, et réserve l'expression « agent de gestion » aux sociétés qui mettent en œuvre des marchés d'AT plus importants (incluant le recrutement du personnel).



En dépit de divers efforts visant à réaliser des gains transactionnels par de nouvelles approches de la fourniture d'AT, comme la coopération déléguée et la décentralisation de la gestion, il subsiste plusieurs questions clés ou dilemmes pour lesquels il n'existe toujours pas de meilleure approche.

Gestion et contrôle versus renforcement des capacités : la situation trop répandue est que le personnel de l'AT associé à des projets ou programmes particuliers est tiraillé entre les responsabilités du **renforcement des capacités**, via le conseil, le transfert de connaissances et des compétences ou la facilitation, et les responsabilités du **transfert de ressources**, souvent associées à la gestion, à la supervision et au contrôle. Dans ce contexte, les responsabilités d'un expert peuvent se muer en un mélange de fonctions : travail de conseil, facilitation, formation sur le tas, amortissement des intérêts entre les parties, supervision et contrôle de l'utilisation des ressources, voire parfois résorption des lacunes. Ce mélange évolue naturellement au fil du déroulement d'une mission, même quand les descriptions des tâches soulignent des aspects de renforcement des capacités comme la formation sur le tas, le travail de conseil ou la facilitation des processus de changement. Les organismes bilatéraux que nous avons examinés témoignent d'un certain nombre d'approches pour soutenir le personnel de l'AT et les aider à modifier leurs approches en vue de répondre aux besoins du projet et du programme.

La politique d'assistance technique de Danida accorde, par exemple, une responsabilité décisionnelle étendue à des comités de direction pour chaque projet ou programme. Ces comités sont constitués de représentants du gouvernement partenaire et de fonctionnaires de Danida et prennent des décisions conjointes sur la gestion de l'AT, y compris en matière de recrutement. Des efforts particuliers sont déployés en vue de formuler des descriptions de tâches détaillées, spécifiant aussi les aspects de la mission liés au renforcement des capacités.

L'organisation néerlandaise de développement, SNV, fournit une assistance technique qui n'est pas liée à la gestion des ressources d'un projet ou d'un programme (de réforme) particulier. L'importance accordée à un poste de conseiller est convenue contractuellement avec le « client » (terminologie de SNV) et vise généralement à faciliter les processus de changement et de réforme à différents échelons institutionnels.

L'AusAID collabore de plus en plus avec des fonds de renforcement des capacités - ou **facilités** - en vue de soutenir des initiatives générales de réforme institutionnelle et d'assistance au secteur public. Les **facilités** permettent à l'assistance technique d'occuper certains postes en charge de tâches spécifiques de renforcement des capacités qui sont, dans la plupart des cas, dissociées du transfert de ressources de l'initiative générale de réforme. Au stade de la conception de la **facilité**, une orientation stratégique claire est fixée et, à partir de là, le gouvernement partenaire programme l'AT et bénéficie de l'assistance d'un contractant exécutif pour l'identifier et la mobiliser. Dans certains cas, ces facilités complètent des programmes d'aide sectorielle (budgétaire).

DFID a créé plusieurs centres de ressources sectorielles et thématiques mettant à disposition des consultants à court terme, des services d'interrogation techniques et des bibliothèques (électroniques). Ils sont gérés par l'intermédiaire de contrats-cadres et sont souvent associés à des instituts universitaires. Ces centres peuvent fournir des inputs complémentaires à une variété de projets/programmes, peuvent être sollicités sur demande et ne sont pas directement associés à des initiatives particulières.

Responsabilité de l'AT : dans le rapport d'AT triangulaire qui est esquissé ci-dessus, les IDO et leurs partenaires doivent clarifier leurs relations en matière de responsabilité. Parmi les IDO examinées dans le cadre de cette étude, la question de la responsabilité est traitée de trois manières différentes :

- a. **Responsabilité interne et externe :** la « politique en matière de gestion des contrats et de la coopération » de la GTZ se fonde sur la condition que la fourniture de l'AT est gérée comme un contrat. Les projets et les programmes de la GTZ sont gérés en coopération avec les partenaires et les deux parties sont responsables de la réalisation, de la présentation des rapports et de la comptabilité devant leurs interlocuteurs respectifs. À cette fin, un système de responsabilité interne et externe a été mis en place récemment ; l'évaluation **interne** est responsable devant tous les partenaires et acteurs impliqués tandis que l'évaluation **externe** l'est devant le gouvernement allemand, le contribuable, les clients de la GTZ et les partenaires.

- b. **Responsabilité partagée ou cogestion** : certaines IDO, comme la France, encouragent les partenaires à s'approprier le processus de développement via diverses formes de cogestion. Les experts en AT doivent rendre compte des résultats devant le partenaire et l'IDO. Les modalités supposées de la mise en œuvre de la cogestion ne sont cependant pas définies aussi clairement que dans l'approche de la GTZ (voir ci-dessus).
- c. **La responsabilité est (idéalement) confiée aux institutions partenaires** : cette approche s'exprime le plus clairement dans le document de politique de Danida sur l'AT, qui confie (idéalement) la coordination, la mise en œuvre, la supervision et la présentation des rapports à des institutions partenaires. Les principes de base de cette approche s'appliquent aussi à la coopération technique financée par DFID, où l'expert en AT est responsable envers le partenaire (bien que, dans la pratique, il soit responsable envers DFID et le partenaire).

La réussite des stratégies « cogestion » et « la responsabilité est (idéalement) confiée aux institutions partenaires » dépend de la puissance du partenaire, de la solidité des systèmes et procédures des partenaires ainsi que de l'aptitude, de la confiance et de la volonté des individus à affronter des problèmes de gestion et de responsabilité.

Le **chapitre 3** pose un certain nombre de questions en vue d'encourager les discussions internes au sein de la CTB sur les moyens d'améliorer l'efficacité des acteurs dans le domaine de l'assistance technique et d'alimenter les prochains échanges de la CTB avec ses partenaires sur le positionnement futur de l'organisation.

En termes **d'orientation politique** plus large de la CTB, il est convenu que l'organisation souscrive au programme international de réduction de la pauvreté au nom du gouvernement belge. En termes d'opérationnalisation, les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) sont cependant très vastes pour une organisation aussi petite que la CTB et la Déclaration de Paris est réputée comme donnant une orientation plus concrète. La CTB et ses acteurs voient dès lors la Déclaration de Paris comme un cadre aidant l'organisation à déterminer comment elle peut s'intégrer au mieux dans le programme actuel de réforme de l'aide et où elle peut apporter une valeur ajoutée.

Ce chapitre aborde un certain nombre de **questions et d'approches stratégiques** que la CTB peut souhaiter envisager dans le cadre de ses efforts d'amélioration de l'efficacité de l'organisation. Nous les avons classées en **Finalité, Considérations institutionnelles, Questions de mise en œuvre et Garantie de la qualité** et nous les traitons dans le contexte de tendances internationales apparentées.


Un problème clé dans les discussions actuelles sur l'avenir de la CTB, tant au sein de l'organisation que dans les entretiens avec des acteurs, réside dans ses rapports avec la DGCD. Comme **les questions stratégiques et les approches** dont nous discutons dans les sections suivantes laissent supposer que l'absence de rapports institutionnels clairement définis entre les deux acteurs constitue une entrave majeure à un renforcement de l'efficacité de l'AT belge, nous clôturons le chapitre 3 en nous demandant comment la CTB et la DGCD pourraient améliorer leur efficacité par une redéfinition du cadre institutionnel.

Finalité

Renforcement des capacités : la CAD définit le renforcement des capacités comme « ... le processus dans lequel les individus, les organisations et la société dans son ensemble libèrent, renforcent, créent, adaptent et maintiennent les capacités dans le temps » (CAD, 2006: 9). La « promotion du renforcement des capacités » fait référence à ce que des partenaires extérieurs – nationaux ou étrangers – peuvent faire pour soutenir, faciliter ou catalyser le renforcement des capacités et les processus de changement connexes. Les entretiens avec des membres du personnel du siège central ainsi qu'avec des représentants de la CTB dans des pays partenaires laissent penser qu'une réflexion sur le renforcement des capacités et sa pertinence pour la CTB serait utile pour la communauté de développement belge et devrait réunir tous les acteurs concernés, y compris les pays partenaires.

Considérations institutionnelles

Identification : dans le chapitre 2, nous avons abordé les responsabilités d'autres IDO en termes de formulation de politiques, de négociation d'accords bilatéraux, d'identification, de formulation / planification et de mise



en œuvre. C'est seulement dans le cas belge que l'identification et la formulation / planification sont considérées comme des processus distincts, le premier étant confié à la DGCD et le second à la CTB. Dans tous les autres cas, les deux tâches sont exécutées par la même organisation, soit la représentation sur le terrain du MAE, soit l'agence chargée de la coopération au développement, en partant du principe qu'il existe une continuité et une superposition entre les deux fonctions et qu'elles ne devraient pas être dissociées. L'examen d'autres IDO révèle également que, d'une part, l'identification du projet / du programme est critique et que, d'autre part, les IDO investissent des ressources substantielles dans cette phase et font appel à des outils d'analyse performants. La répartition actuelle des responsabilités a semé une confusion considérable et retardé les activités de la DGCD et de la CTB et, selon les personnes interrogées, elle a compliqué l'identification et la mobilisation de l'AT. Les exemples de réussite tiennent plus de la coïncidence que de la conception. Les personnes interrogées au sein de la CTB ont dès lors le sentiment que la phase d'identification devrait être considérée comme le stade initial du processus de mise en œuvre d'une intervention et non comme la fin de la phase stratégique. L'investissement actuel de la CTB dans la création d'un outil d'analyse institutionnelle devrait donc faciliter la définition d'une norme pour ce stade et constitue un pas important vers l'amélioration de l'efficacité de l'ensemble de la coopération belge. Cet outil pourrait évoluer vers un mécanisme plus complet.

Décentralisation : certains donateurs ont commencé à décentraliser leurs activités dès le début des années 1990. Dès que la communauté internationale a reconnu vers la fin des années 1990 que les pays partenaires devraient prendre l'initiative dans la formulation de leurs stratégies de réduction de la pauvreté, d'autres IDO comme DFID, DGIS, la GTZ, Sida et Danida ont largement décentralisé leurs activités. Il en résulte un lien étroit entre la formulation des politiques, l'établissement des priorités stratégiques et la planification en vue de la mise en œuvre et d'une meilleure compréhension entre les parties. Elle permet aussi de mieux informer les IDO sur la situation et d'assouplir les réactions face à des environnements changeants. Au siège central de la CTB, la décentralisation de la gestion de l'AT ne semble pas constituer une priorité à l'heure actuelle, bien que des entretiens sur le terrain laissent penser que des activités pourraient bénéficier d'une structure plus décentralisée, en particulier dans l'identification d'activités, la mise à disposition d'informations pour le recrutement du personnel, la garantie d'un appui technique aux responsables du projet et la fourniture d'une analyse sectorielle de meilleure qualité. Une raison de cette absence de priorité réside dans les activités centralisées de la DGCD et dans le fait que les attachés sur le terrain jouissent de peu d'autonomie, obligeant ainsi la CTB à interagir avec le ministère à Bruxelles sur des questions de gestion. Une autre raison pourrait être que la CTB estime nécessaire de consolider avant tout son siège central pour jeter les bases d'une structure plus décentralisée à l'avenir. Si la décentralisation devient une priorité plus importante, les Resreps devront définir une approche plus corporative, être capable de formuler correctement les politiques définies par l'organisation et faire office de points d'ancrage pour les activités de la CTB sur le terrain.

Lienement ou déliement : ces dernières années, une tendance au déliement a été observée au sein de certaines IDO et, plusieurs pays, tels que la Suède, le Royaume-Uni et les Pays-Bas, ont officiellement délié leurs programmes. Malgré cela, la majeure partie de l'assistance, dont le personnel de l'AT, est issue des pays qui assurent le financement. Il importe de reconnaître la pression exercée sur les donateurs bilatéraux en faveur d'un lienement de leur assistance. Sida, par exemple, applique une politique déclarée de déliement, mais l'opinion publique suédoise exerce des pressions considérables en vue de favoriser l'emploi de compétences nationales dans les programmes de coopération au développement. La coopération au développement belge ne s'est pas engagée en faveur du déliement de son assistance, et les hommes politiques et décideurs continuent de faire pression sur la CTB pour favoriser autant que possible l'emploi de compétences belges. Ceci étant dit, la CTB recrute son personnel sur le marché de l'emploi international quand elle est dans l'incapacité de trouver des candidats adéquats en Belgique et les experts de la CTB sont de moins en moins souvent de nationalité belge. Toutefois, un équilibre doit être instauré et les arguments du monde politique devraient être pris au sérieux - seul un soutien national suffisant peut maintenir les niveaux de financement requis pour la coopération au développement.

Questions de mise en œuvre

Analyse institutionnelle : en règle générale, les IDO accordent une énorme importance à la phase d'identification et ont, pour la plupart, investi dans des outils d'analyse qui les guident et les aident à s'engager avec des pays partenaires. Deux niveaux sont distingués. Des organisations comme DFID, la GTZ et Sida emploient une

analyse des moteurs de changement ou de pouvoir pour les aider à comprendre le contexte institutionnel des pays partenaires dans le sens des normes culturelles et des lois formelles et informelles de la société qui affectent des activités à un niveau inférieur. À l'échelon organisationnel, la plupart des donateurs possèdent leurs propres outils d'analyse, souvent fondés sur des cadres logiques. La CTB élabore actuellement un instrument d'évaluation institutionnelle, mais ne sera pas capable de l'exploiter pleinement si l'organisation ne coopère pas étroitement avec la DGCD. Une approche conjointe faciliterait les décisions sur le choix de mécanismes d'aide pour les processus de changement, le type d'AT à fournir, le recours à des unités de mise en œuvre du projet (PIU), la collaboration avec d'autres IDO et les exigences posées à la présence d'un contractant exécutif pour la mise en œuvre.

Processus de changement institutionnel et nouveaux mécanismes d'aide : les nouveaux mécanismes d'aide, comme les SWAps et l'appui budgétaire, et les processus de changement qu'ils impliquent vont de pair avec un programme de renforcement substantiel des capacités pour les IDO. Des organisations de développement bilatérales plus importantes, comme DFID, Sida ou DGIS, ont investi massivement dans leurs organisations et ont mis en place des capacités internes pour exploiter ces mécanismes. La CTB a une idée claire de son but qui, pour un petit donateur, repose entièrement sur la valeur ajoutée. « **Ce n'est pas tellement une question d'argent qui change de mains, mais plutôt d'idées qui changent d'esprit.**² » Cela implique de participer aux processus de changement institutionnel et de faire évoluer non seulement les mentalités mais aussi les attitudes. La question est de savoir comment la CTB devrait être impliquée. Faire de l'AT une priorité manifeste exigerait certains changements majeurs au sein de la CTB. Premièrement, il conviendrait d'opter pour **une approche convenue de l'analyse institutionnelle** durant la phase d'identification de manière à comprendre le contexte de l'assistance et les marges de changement. Deuxièmement, la CTB devrait procéder à une **analyse complète du contexte organisationnel** et des opportunités de contribution significative pour la Belgique. Troisièmement, la CTB devrait **bâtir une solide base de ressources humaines**, capable de contribuer au « changement des mentalités et des attitudes ». La crédibilité et l'excellence du personnel d'AT permettraient à l'organisation d'établir sa légitimité vis-à-vis de gouvernements partenaires et d'autres IDO actives dans les mêmes contextes de réforme institutionnelle.

2. Carl Michiels, réunion consultative pour cette étude, 17 février 2002, citant Jan Vandemortele, Directeur du groupe de politique, PNUD, New York.

Mission de conseil et missions de gestion : de nombreuses IDO sont confrontées à la question du rôle du personnel de l'AT. Vu l'intérêt de la CTB pour « l'évolution des mentalités et des attitudes », nous attendrions que l'organisation accorde une **attention particulière à la dichotomie entre les responsabilités de conseil et de gestion** dans le cadre de missions d'assistance technique. Un autre problème qui semblerait devoir mériter d'être examiné concerne les dilemmes associés à l'approche de cogestion de la CTB, qui revêt souvent le caractère d'une « régie » plutôt que d'une « cogestion ». Pour la CTB, il pourrait être utile de s'inspirer des expériences du Fond d'Expertise au Congo et de débattre de la **création d'autres mécanismes de financement complémentaires** à un échelon décentralisé, comme les « facilités » de l'AusAID ou les fonds de partenariat, qui favoriseraient un recrutement ciblé de l'AT, par exemple des conseillers autonomes en fonction d'une demande formulée par le gouvernement partenaire.

Recours à des contractants exécutifs : la tendance générale de ces dernières années a été à la diminution de l'AT directement contractée et gérée par les IDO et à la délégation accrue de l'AT à des consultants individuels, des sociétés de conseil ou d'autres organisations. La collaboration avec des contractants ne préoccupe pas encore la CTB pour l'instant, mais pourrait poser problème à l'avenir si la mission de l'organisation devait évoluer et que la CTB devienne incapable d'assurer la mise en œuvre de tous les projets et programmes. Comme dans Danida et la GTZ, des choix devraient être opérés entre l'implication d'entreprises ou d'autres organisations et l'augmentation des propres compétences et effectifs de la CTB. Cela imposerait un processus complet de réflexion interne. Vu la complexité de cette approche, toute décision de collaboration systématique avec des CE exigerait d'analyser les gains d'efficacité potentiels à réaliser.

Harmonisation avec d'autres IDO : jusqu'ici, une meilleure harmonisation entre les partenaires externes a constitué le résultat le plus important et le plus notable de la mise en œuvre du nouveau programme d'aide et de réduction de la pauvreté. Dans les pays où la CTB soutient des processus de changement institutionnel, l'harmonisation des activités avec d'autres IDO requerra une attention particulière. En tant qu'acteur relativement jeune, la CTB devra trouver son créneau dans chaque programme de réforme individuel d'un pays partenaire et

3. Les avis divergent sur la mesure dans laquelle la CTB a intérêt à s'engager plus intensément dans des États fragiles. Une analyse récente des activités de la CTB dans des États fragiles (Uvin, 2006) semble indiquer que certains obstacles majeurs doivent être franchis avant de pouvoir atteindre cet objectif.

peut essentiellement y arriver si la valeur ajoutée de ses experts en AT dans le domaine du « changement des mentalités et des attitudes » devient évidente pour les autres partenaires du secteur. La légitimité viendrait d'une valeur ajoutée reconnue. Ce rôle nécessiterait plus de capacités belges dans le domaine, notamment une décentralisation accrue du pouvoir décisionnel, des capacités améliorées de gestion sur le terrain et la clarification des rôles et des responsabilités entre la CTB et la DGCD.

Garantie de la qualité

Spécialisation : un débat a lieu en Belgique sur les domaines de spécialisation de la coopération au développement, mais aucun consensus ne se dégage pour savoir si la coopération au développement belge devrait se spécialiser et être présente dans quelques domaines sélectionnés seulement ou saisir de nouvelles opportunités en couvrant un large éventail de domaines. Une petite IDO comme la CTB devrait normalement bénéficier d'un point d'ancrage plus étroit. Dans le cadre de la coopération au développement belge, la CTB peut avoir intérêt à se concentrer sur certains domaines, tels que le travail dans des contextes fragiles³ ou dans la réforme institutionnelle, comme dans l'éducation et la santé publique qui ont traditionnellement été des points forts de la Belgique.

Un ensemble critique d'experts : pour l'instant, la CTB n'investit pas dans la constitution ou le maintien d'une compétence en AT, mais l'organisation a absolument besoin de personnel qualifié. La création d'une compétence suffisante dépend d'une multitude de facteurs, parmi lesquels les salaires et d'autres stimulants, les possibilités d'avancement professionnel, les stages et le perfectionnement professionnel. C'est un problème auquel la CTB ne peut pas s'attaquer seule. La création d'un ensemble critique de compétences en Belgique, comme certains hommes politiques nationaux le demandent et qui pourrait démontrer, à l'échelon international, la valeur ajoutée d'un petit pays comme la Belgique, devrait être considérée comme une question d'intérêt national. Idéalement, des acteurs différents se réuniraient pour définir une stratégie incluant des rôles pour des universités, des instituts de recherche et des organisations de développement dans la constitution de cet ensemble critique. La plupart des personnes interrogées voient d'un bon œil la gestion du nouveau programme de service volontaire par la CTB, avec un potentiel d'accumulation de compétences belges de bas en haut. Il importe toutefois de ne pas reproduire les erreurs du passé, quand de jeunes chômeurs sans expérience professionnelle étaient envoyés dans des pays en développement pour se substituer à des capacités locales.

Gestion des connaissances : une amélioration de la gestion des connaissances et une mise en réseau des acteurs du développement belges seraient fort indiquées. Les personnes interrogées ont décelé un potentiel de coopération renforcée entre la CTB, les universités et les autres instituts de recherche dans le domaine de la gestion de l'assistance technique. Une coopération ciblée entre la CTB et ces acteurs pourrait aider à combler les lacunes de connaissance. Cela pourrait aussi apporter un soutien technique aux activités de la CTB sur le terrain, fournir une compétence de pointe pour des missions à court terme et contribuer à la conception de programmes d'AT sur mesure. Le réseau de centres de ressources thématiques de DFID et la stratégie de mise en liaison des conseillers par des réseaux de connaissances thématiques internes, appliquée par SNV et la GTZ, pourraient constituer des modèles à suivre pour la CTB.

Mécanisme d'évaluation et de réaction : la plupart de IDO ont délaissé la mesure des inputs au profit de la gestion axée sur les résultats (RBM), dans laquelle les évaluations se concentrent sur les outputs obtenus, les résultats, les preuves de changement et - si possible - l'impact des interventions de développement. La Belgique se trouve toujours à un stade précoce de développement de sa capacité d'évaluation de la coopération au développement. Dans le contexte belge, la DGCD et la CTB sont confrontées à un système de contrôle a priori très strict, dans lequel l'inspecteur des finances joue un rôle dominant. Le système complet est tourné vers les inputs et fragmente la mesure des résultats du projet. Les évaluations ont été organisées de manière ad hoc et à différents niveaux, dans une large mesure via l'Évaluateur spécial, la DGCD, la CTB. La différence entre le suivi et l'évaluation n'a pas été claire et les évaluations ont rarement été menées selon des problématiques communes à plusieurs pays. En outre, il n'existe pas de compréhension commune du partage des responsabilités entre la DGCD et la CTB concernant le suivi et l'évaluation ainsi que le fait de savoir si le but est l'apprentissage ou le contrôle.

Autres bénéficiaires dans un cadre institutionnel redéfini

Comme nous l'avons déjà souligné, une différence majeure entre la situation belge et les activités d'autres IDO réside dans la séparation de l'identification et de la formulation / planification qui, dans de nombreux cas, engendre d'importants retards opérationnels, une confusion, voire des tensions entre les partenaires. Il convient de clarifier les missions de la DGCD et de la CTB.

En théorie, on peut imaginer, pour la Belgique, deux options qui se trouvent aux deux extrémités de l'échelle :⁴

- (i) Étendre les attributions de la DGCD de manière à couvrir des responsabilités équivalant à celles de Danida, comme le montre le tableau 2.2. Dans ce cas, les responsabilités s'échelonnent de la formulation de la politique de développement à la mise en œuvre de l'AT par une palette d'experts et de CE sous contrat avec Danida. Si ce modèle était suivi, la CTB serait absorbée dans le ministère et disparaîtrait purement et simplement.
- (ii) Concentrer les attributions de la DGCD sur la définition d'une politique large, la gestion stratégique et l'évaluation, la coopération multilatérale et l'aide indirecte via des ONG et d'autres types d'acteurs. La DGCD abandonnerait son rôle dans l'identification de l'AT et permettrait à la CTB d'assumer la responsabilité de l'identification, de la formulation / planification et de la mise en œuvre. À l'avenir, cela pourrait aussi inclure la supervision de la mise en œuvre par des CE.

L'analyse des structures d'autres donateurs ne donne pas d'indications claires en faveur de l'une ou l'autre solution puisque différentes approches peuvent fonctionner. Selon nous, seul un dialogue efficace peut aider à trouver la réponse la plus appropriée concernant l'option préférable. Nous présentons dès lors notre point de vue à titre indicatif sur la question afin de provoquer la discussion. Nous ne sommes pas certains d'avoir la bonne réponse, mais nous sommes convaincus que cette question requiert un débat honnête et objectif.

Nous pensons qu'un argument clé en faveur d'une des approches ne devrait pas se fonder sur des avis dogmatiques mais plutôt sur l'argument de l'avantage comparatif. Selon nous, la CTB est de plus en plus perçue comme une organisation dynamique et transparente, animée d'une capacité d'adaptation à des circonstances évolutives. Elle dispose d'une grande expérience de la coopération technique et possède le potentiel nécessaire pour apporter une valeur ajoutée encore plus grande au processus de développement dans les 18 pays partenaires de la Belgique. Il serait dommage de gaspiller ce dynamisme en intégrant la CTB dans une autre organisation ou en la dissolvant.

L'analyse opérée dans les chapitres précédents du présent rapport montre que l'efficacité et l'efficience globales de la coopération technique belge pourraient être améliorées nettement en clarifiant les rapports entre la DGCD et la CTB et leurs missions respectives. Un bon point de départ pourrait être que la DGCD prenne la direction de l'orientation de la politique générale, de la formulation de la stratégie et de l'évaluation, jetant les bases d'une coopération pleinement complémentaire entre la DGCD et la CTB.

Au **chapitre 4**, nous mettons l'accent sur un certain nombre de domaines sur lesquels il convient de se pencher pour renforcer, aux yeux des experts, l'attrait d'une collaboration avec des organisations de développement belges, en particulier la CTB. Nos entretiens sur le terrain semblent révéler qu'il n'est pas très intéressant de travailler comme expert en AT pour la CTB, bien que l'expérience d'un travail dans ce domaine soit très appréciée. Il y a cependant un grand nombre de conseillers qui reconduisent malgré tout leurs contrats pour la deuxième et la troisième fois. Un examen plus systématique de la question de l'attrait des missions pour qualifier certains des messages pourrait être bénéfique pour la CTB au titre de suivi de cette étude. Il serait important que la CTB implique ses experts dans les discussions sur les stratégies futures de l'organisation et les informe sur les propositions issues du terrain.

D'aucuns affirment que la CTB n'offre pas de mesures d'incitation à demeurer au sein de l'organisation, que de nouvelles possibilités d'emploi ne sont pas discutées avec eux pendant leurs missions mais seulement à un stade très avancé et que les opportunités semblent parfois liées à des relations personnelles plutôt qu'à un processus transparent. Il est intéressant d'observer que le salaire a rarement été mentionné comme un facteur

4. Nous concédons qu'il y aurait aussi d'autres options. Nous avons choisi de présenter ces deux options parce que nous pensons qu'elles seraient relativement proches de la situation belge.

déterminant, bien qu'une plus grande transparence des barèmes salariaux sous forme de politique claire sur les salaires et autres avantages soit souhaitée. Quatre problèmes principaux liés à l'attrait des emplois ont été mis en évidence au cours des entretiens :

(i) **Identité d'entreprise** : le personnel d'AT a demandé une orientation politique claire sur la compréhension du renforcement des capacités par la CTB, son approche du soutien de la réforme institutionnelle et le rôle de l'organisation concernant de nouveaux mécanismes d'aide. Le personnel de terrain souhaite aussi une meilleure orientation avant leurs missions.

(ii) **Échange professionnel et feedback** : il ressort clairement des entretiens avec le personnel de terrain qu'il a l'impression d'être le plus souvent abandonné à son sort et que les échanges entre le siège central et le terrain ainsi qu'entre membres du personnel d'AT sont insuffisants. Les principaux acteurs sur le terrain souhaitent être davantage impliqués dans les discussions et décisions stratégiques de la CTB. L'organisation est également perçue comme étant frileuse aux risques et comme ayant tendance à rejeter la faute sur des individus au lieu d'essayer d'en tirer les leçons.

(iii) **Perfectionnement professionnel** : les possibilités systématiques d'aider les experts à tenir leurs connaissances professionnelles à jour ou à améliorer leur compétence à affronter des environnements de développement nouveaux et complexes semblent rares. Le personnel de terrain s'est aussi plaint de l'absence d'informations claires et d'une diffusion inappropriée des documents et rapports sur les nouvelles tendances et initiatives de développement. Les experts souhaiteraient réduire la charge de travail administrative de manière à mieux exploiter les qualifications professionnelles requises pour un poste.

(iv) **Avancement professionnel** : les personnes interrogées se sont plaintes du manque d'opportunités de constituer et de maintenir un noyau de personnel qualifié pouvant faire carrière au sein de l'organisation. Aucun programme professionnel ne prépare les jeunes à des missions d'AT. La CTB est également perçue comme non sexiste ou respectueuse de la famille.

La présentation du chapitre 3 a montré que la question de l'attrait touche des problèmes que la CTB ne peut pas résoudre seule. Si le gouvernement belge désire collaborer avec des experts en AT belges hautement qualifiés dans les pays partenaires, les goulots d'étranglement inhérents au système de coopération au développement doivent être éliminés. Ce faisant, il pourrait être souhaitable de se pencher sur les pistes suivies par d'autres IDO dans le domaine de l'avancement professionnel, des stimulants et de l'accumulation des connaissances et des compétences. Nous présentons quelques tendances générales, en particulier concernant la formation professionnelle des jeunes, le renforcement des compétences et de nouvelles formes de mise en réseau des connaissances.

Perspectives

Le dernier chapitre formule plusieurs observations en vue de stimuler de nouvelles discussions politiques et échanges sur :

(i) **l'engagement d'une AT locale**, une question à laquelle la CTB devra réfléchir en interne à l'avenir et pour laquelle nous proposons de formuler une politique en vue d'orienter les acteurs de terrain.

(ii) **des initiatives menant à des approches davantage fondées sur la collaboration**, telles qu'elles sont définies dans la Déclaration de Paris, et la définition des priorités de la coopération belge en vue de rencontrer les objectifs exposés dans la Déclaration.

(iii) **la demande future probable d'AT**, un domaine dans lequel les activités de recherche sont encore assez peu développées, mais pour lequel nous avons lancé quelques pistes préliminaires. Pour rencontrer les objectifs de la Déclaration de Paris, nous voyons un rôle croissant pour l'AT dans des domaines comme la formulation de stratégie, la gouvernance, l'harmonisation et la coordination, la gestion des finances publiques et les marchés publics, le suivi et l'évaluation par résultat, et les analyses par évaluation mutuelle. Par ailleurs, nous observons une demande croissante pour que l'AT joue les rôles d'amortisseurs, de courtiers, de négociateurs, de facilitateurs et de catalyseurs, autant de rôles qui requièrent une approche consultative loin du feu des projecteurs et d'un rôle de commandement. Enfin, nous pensons que les experts en AT devraient être davantage dissociés des projets et des transferts financiers afin de pouvoir mieux se concentrer sur la fourniture des conseils et le renforcement des capacités plutôt que sur des tâches administratives/de gestion.

Introduction

INTRODUCTION

5. L'Évaluateur spécial du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, au sein du Ministère des Affaires étrangères, Bruxelles

6. Nous emploierons l'abréviation « IDO » pour les Organisations de développement international, mais il s'agit essentiellement d'organisations bilatérales aux fins du présent rapport.

7. La terminologie employée est déroutante et mériterait d'être clarifiée et normalisée. Cela n'était toutefois pas une question prioritaire pour la CTB et nous avons dès lors décidé de ne pas nous y attarder. L'ECDPM lancera prochainement une grande étude sur les approches prometteuses de l'assistance technique qui permettra peut-être d'aborder plus en détail la terminologie employée.

Contexte de l'étude

Le contexte de la coopération au développement de la Belgique est en cours d'examen. Une évaluation, commanditée par l'Évaluateur spécial du gouvernement belge⁵, examine actuellement les dispositions institutionnelles, les rapports et les règlements entre les différentes organisations impliquées dans la coopération au développement belge et pourrait recommander une réforme générale. La direction de la Coopération Technique Belge (CTB) espère que l'évaluation formulera également des recommandations sur ses attributions futures et sa structure ainsi que sur ses rapports avec les autres organisations de développement en Belgique, en particulier la Direction générale de la coopération au développement (DGCD). La CTB et le ministère des Affaires étrangères (MAE) examineront l'évaluation dans les mois à venir, dans le cadre d'un processus qui abordera certainement la question de l'assistance technique (AT) et le créneau à réserver à un petit pays dans le contexte d'un programme international de réduction de la pauvreté. À ce titre, la justification même de l'existence d'une agence belge spécialisée dans l'assistance technique sera au centre des débats.

C'est dans ce contexte que la CTB a invité l'ECDPM à réaliser une étude sur l'AT en vue d'informer sa direction sur :

- (i) les grandes discussions de politique internationale sur l'AT et l'état présent des réflexions sur la place de l'AT dans le contexte de la Déclaration de Paris sur l'harmonisation et l'alignement de l'aide ;
- (ii) les bonnes pratiques et les pratiques innovantes d'autres organisations bilatérales de développement international (IDO)⁶ dans le domaine de l'AT ;
- (iii) les approches possibles sur la façon dont l'AT fournie par la CTB pourrait gagner en efficacité en tenant compte du discours international sur le sujet et des leçons apprises par d'autres IDO ;
- (iv) la façon dont l'attrait du métier de l'AT, en particulier les postes d'experts de la CTB, pourrait être rehaussé pour les experts travaillant au sein d'organisations de coopération au développement belges, en particulier la CTB.

Qu'appelle-t-on l'assistance / la coopération technique ?

Ces deux expressions sont souvent employées l'une pour l'autre, mais elles ont des significations différentes d'un point de vue technique.

La définition de la coopération technique formulée par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE est la plus généralement citée :

La coopération technique (CT) couvre l'ensemble des activités d'assistance destinées à développer les ressources humaines par l'amélioration du niveau de compétences, de connaissances, de savoir-faire technique et d'aptitudes productives de la population dans un pays en développement.

La CT est normalement mise en œuvre via la fourniture d'un personnel à long terme, d'activités de conseil à court terme, d'activités d'éducation et de formation, d'équipements de recherche et de soutien.

La CAD établit une distinction entre la coopération technique autonome et l'assistance technique fondée sur des investissements et liée à des projets d'équipement.

La CTB emploie l'expression « assistance technique » pour se référer à la plupart de ses activités mais, en particulier, aux missions d'experts à long terme.⁷

La CTB a fixé un délai strict pour l'étude en vue de disposer d'informations actuelles avant ses discussions avec le MAE. Nous avons dès lors été limités dans les possibilités d'analyse d'un sujet très vaste.

Ces dernières années, l'ECDPM a entrepris une série d'études, de consultations et d'évaluations sur l'AT (voir la bibliographie), et participe activement aux discussions de politique internationale consacrées au renforcement des capacités via son adhésion au Réseau d'apprentissage sur le renforcement des capacités (LenCD) et sa participation au Réseau sur la gouvernance du CAD (GOVNET). L'ECDPM vient aussi de mettre le point final à une étude « Capacity, Change and Performance », réalisée sous l'égide du GOVNET.

L'ECDPM a mené à bien cette tâche en collaboration avec ACE Europe, une société de conseil belge qui connaît très bien la coopération belge et possède une vaste expérience de la coopération au développement internationale, afin de veiller à une prise en considération suffisante de la perspective belge.

Structure

L'étude est structurée autour des quatre grandes questions des TdR. Les divers chapitres peuvent être lus indépendamment les uns des autres puisqu'ils traitent de questions relativement différentes. Lorsqu'il y a lieu, nous avons inclus, dans les chapitres, des références croisées à d'autres parties du rapport afin de mieux cerner le débat.

Le chapitre 1 présente l'état présent des réflexions ainsi que de nouveaux concepts et approches de différentes formes de la fourniture de l'AT⁸. Certaines des informations sont accompagnées d'exemples du terrain. Dans le chapitre 2, nous nous concentrons sur les pratiques et expériences d'un certain nombre d'autres IDO bilatérales et examinons les mesures qu'elles ont prises pour renforcer l'efficacité et l'efficience de l'AT. Dans le chapitre 3, nous abordons l'AT sous un angle belge et mettons en exergue quelques problèmes stratégiques liés à sa fourniture. Le chapitre 4 identifie des domaines à examiner en Belgique afin de renforcer l'attrait des missions pour le compte d'organisations de développement belges, en particulier la CTB. Enfin, le dernier chapitre présente des réflexions sur les besoins futurs éventuels en AT.

Méthodologie

Le présent rapport s'appuie sur une étude théorique complète et sur une série d'entretiens individuels et collectifs avec des représentants d'organisations de développement belges et d'universités belges ainsi qu'avec des experts AT et des attachés de coopération qui travaillent pour des organisations belges dans les pays partenaires. Vu la teneur des TdR, la CTB n'a pas demandé de réaliser une vaste consultation de tous les membres du personnel de la CTB, mais de lancer le débat dans le cadre des discussions de politique internationale actuelles sur les moyens de rehausser l'efficacité de l'assistance technique.

Les entretiens avec les personnes sur le terrain ont été réalisés par téléphone et via des questionnaires⁹. Nous avons aussi collecté les opinions de fonctionnaires des pays partenaires par le biais d'entretiens téléphoniques et de questionnaires. La CTB nous a communiqué les noms et coordonnées des personnes.


Les pays et leurs IDO que nous avons analysés ont été proposés par l'ECDPM et acceptés par la CTB. Pour la CTB, il était important d'obtenir des informations sur les pratiques de grandes et de petites IDO, originaires principalement d'Europe. La CTB désirait en particulier avoir des informations sur des pratiques novatrices en matière de fourniture et de gestion de l'AT. Nous avons interrogé des représentants des IDO citées ci-dessus durant des visites à Londres, La Haye, Paris, Copenhague, Stockholm et Eschborn. Nous avons rassemblé des informations complémentaires par téléphone sur l'expérience de l'AusAID dans le domaine de l'AT. Le projet de rapport final a été diffusé pour commentaires parmi les personnes occupant des postes à responsabilité au siège central et sur le terrain et a été communiqué aux IDO décrites dans les annexes. Les propositions de modifications ont été intégrées ultérieurement.

À l'issue de la première phase de notre travail, une réunion consultative consacrée aux informations collectées jusque-là a été organisée avec les acteurs belges de la CTB, de la DGCD et des universités belges. Un comité de coordination, composé de membres du personnel de la CTB, a accompagné le travail de l'équipe ECDPM / ACE Europe. Il s'est réuni trois fois entre début janvier et fin mars 2006.

Nous avons convenu avec la CTB de nous abstenir de toutes conclusions ou recommandations particulières dans la présente étude, étant donné que le but devrait être d'explorer des pistes de dialogue et d'échange efficaces. À ce titre, il s'agit d'une étude préliminaire qui entend contribuer à une discussion continue sur les moyens de renforcer l'efficacité de la coopération technique belge. Elle sera examinée avec les fonctionnaires de la DGCD avant les vacances d'été et devrait fournir assez d'informations pour plusieurs échanges en face à face et électroniques planifiés, durant le reste de 2006, tant à l'intérieur de la CTB qu'avec d'autres partenaires nationaux et internationaux. Nous avons décidé de remplacer un chapitre de conclusion par un résumé complet donnant un aperçu détaillé des informations contenues dans le rapport principal et les annexes.

8. Notre compréhension de l'assistance technique cadre bien avec la définition proposée dans l'encadré ci-devant, mais nous accordons une attention particulière à la mise à disposition d'un personnel de longue durée. Dans le rapport, la « fourniture de l'AT » inclut le financement de l'AT par l'entremise de contractants exécutifs (CE), également appelés « agents d'exécution » selon l'IDO.

9. Selon les orientations des TdR, la présente étude s'est résolument concentrée sur les acteurs belges et les expériences d'un certain nombre d'IDO bilatérales dans le domaine de l'AT. Vu l'importance de l'obtention d'avis plus détaillés dans les pays partenaires, et étant donné la volonté croissante des partenaires de s'impliquer dans la gestion du personnel de l'AT, nous recommandons vivement à la CTB une collecte plus systématique de ces opinions. Celles-ci devraient être prises en compte dans le contexte de consultations régulières sur l'avenir de la coopération technique belge.



Il est clair que le sujet est très vaste et que nous n'avons pas abordé tous les aspects étant donné que nous devons rester dans le cadre et les ressources définis par les TdR. Des propositions ont été formulées en vue de comparer la situation actuelle avec les dispositions institutionnelles passées. Plusieurs commentaires ont également été exposés à propos du domaine complexe du recrutement et de la gestion de l'AT locale, thème sur lequel des intervenants ont eu l'impression qu'un débat serait nécessaire au sein de la CTB. Nous avons inclus, dans le chapitre final, une brève section sur ce dernier point, proposant d'examiner cette question plus en détails à l'avenir. Enfin, il a été observé que, avec les niveaux actuels de dotation en effectifs, il est improbable que la CTB puisse traiter en même temps toutes les questions présentées dans le présent rapport. La CTB devra dès lors établir des priorités qui déboucheront sur des actions concrètes susceptibles d'être mises en œuvre dans des délais relativement courts, tout en poursuivant, pendant ce temps, le débat avec ses partenaires sur le rôle et la demande d'AT à l'avenir.

Chapitre 1 :
Le débat international
sur l'assistance technique

LE DÉBAT INTERNATIONAL SUR L'ASSISTANCE TECHNIQUE

1.1 État présent des réflexions sur l'efficacité de l'aide

Bien que des questions aient été soulevées à propos de l'impact de la coopération au développement depuis les années 1960, il a fallu attendre les années 1980 pour que la communauté de développement commence à réévaluer sérieusement les approches conventionnelles. Plusieurs études majeures ont contribué à mettre en évidence la question. La plus influente a probablement été le rapport d'Elliott Berg pour la Banque mondiale : « **Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action** » (Berg, 1981), qui représentait une critique des politiques d'ajustement adoptées par les pays africains et leurs institutions internationales de soutien. Il jugeait les politiques inefficaces, mais estimait également que le soutien de la communauté internationale encourageait l'irresponsabilité. « **Does Aid Work?** » de Robert Cassen (Cassen 1986) critiquait l'absence d'apprentissage au sein des organismes d'aide.

Depuis vingt ans ou plus, l'AT est critiquée pour son coût élevé, sa nature orientée par la demande et sa tendance à l'auto-alimentation. En 1988 par exemple, le document de Forss et al. intitulé « **Evaluation of the Effectiveness of Technical Assistance Personnel** » a mis en évidence l'inefficacité de l'assistance technique après avoir découvert que la plupart des postes occupés par du personnel expatrié auraient pu être affectés à des travailleurs locaux dans quatre pays africains (Forss et al., 1988). Elliott Berg, dans son ouvrage pour le PNUD intitulé « **Rethinking Technical Cooperation** », recommandait de renforcer la gestion locale de l'AT et le recours à des conseillers à court terme et à des dispositions d'accompagnement plutôt qu'à une collaboration entre des experts résidents à long terme et des homologues (Berg, 1993: 249). En général, les critiques les plus virulentes dans diverses publications ont porté sur le personnel expatrié à long terme qui rend davantage compte devant des donateurs que devant ses organisations d'accueil, qui se concentre plus sur le travail que sur le renforcement des organisations des pays en développement et qui est vu comme faussant les priorités nationales par les conseils qu'il prodigue (Fukuda-Parr et al., 2002: 4).

Vers le milieu des années 1990, la communauté de développement internationale a commencé à réagir sérieusement à ces critiques et à concevoir des réformes de politique et de procédure qui insuffleraient un nouveau style et une nouvelle orientation dans la coopération au développement. Cela incluait une action progressive vers une définition conjointe des objectifs et des responsabilités entre les pays en développement et les organisations de développement. Ce processus s'est accompagné de plusieurs accords internationaux de première importance. En 1996, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a publié un rapport intitulé « **Shaping the 21st Century: the Contribution of Development Co-operation** », qui définissait plusieurs principes pour la fourniture de la coopération au développement - réduction de la pauvreté, partenariat, responsabilité et cohérence entre politiques différentes.

En 1999, la Banque mondiale a mis au point le **Cadre de développement intégré** (CDI) qui préconisait une vision globale à long terme attribuant le commandement au pays, qui « s'appropriait » et orientait à la fois le programme de développement, la Banque et les autres partenaires définissant chacun leur soutien dans le cadre de leurs plans d'entreprise respectifs. Elle a aussi appelé à un renforcement des partenariats entre les gouvernements, les donateurs, la société civile, le secteur privé et les autres acteurs du développement pour la mise en œuvre de la stratégie nationale ainsi qu'à la transparence des résultats du développement en vue de garantir la réduction de la pauvreté.

Un autre document restrictif est la « **Déclaration du Millénaire** » de septembre 2000, qui s'appuyait sur « **Shaping the 21st Century** » pour définir des buts et objectifs en matière de réduction de la pauvreté dans différents secteurs - les Objectifs du Millénaire pour le développement. En 2001 ensuite, les « **Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté** » ont encouragé les donateurs à mettre en place une collaboration plus étroite et coordonnée et à apporter une aide adaptée aux besoins et priorités du pays partenaire. L'introduction des « **Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté** » dans la majorité des pays à faibles revenus a créé un cadre pour cette coopération.

Divers efforts de suivi internationaux ont tenté d'évaluer les progrès sur la voie de la réalisation des objectifs définis dans ces documents, notamment :

- une évaluation multipartenaire du CDI (Banque mondiale, 2003) ;
- une évaluation multidonateur de l'appui budgétaire (Lister et al., 2006) ;
- des analyses des responsabilités mutuelles par pays, comme en Tanzanie (IMG, 2005) ; des analyses similaires sont en cours de réalisation ou de préparation au Mozambique, au Viêt Nam et en Afghanistan ;
- une analyse du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), réalisée conjointement par la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique et la Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE.¹⁰

Plus récemment, la « **Déclaration de Paris** »,¹¹ ratifiée le 2 mars 2005, s'est concentrée sur l'amélioration de l'efficacité de l'aide au développement par le renforcement de sa fourniture et de sa gestion. Les signataires originaux de cette Déclaration étaient 91 pays (nombre porté plus tard à 93 organisations de développement bilatérales et pays en développement), 26 organisations multilatérales et 14 organisations de la société civile.

Les principaux domaines couverts par la Déclaration sont :

- **Appropriation** - renforcer l'autorité des pays sur leurs politiques et stratégies de développement.
- **Alignement** - fonder le soutien des donateurs sur les stratégies des pays partenaires, créer et renforcer les capacités et systèmes des pays en vue d'une gestion efficace du développement, poursuivre les progrès en matière de déliement afin d'optimiser les ressources.
- **Harmonisation** - soutenir la coordination des donateurs et réduire les charges administratives par la rationalisation des exigences et procédures opérationnelles (p. ex. évaluations environnementales), l'encouragement de dispositions communes et le partage effectif de la charge de travail entre les donateurs (sur la base d'avantages comparatifs), y compris dans des États fragiles.
- **Gestion axée sur les résultats** - gérer les ressources et améliorer les processus décisionnels au service des résultats de développement.
- **Responsabilité mutuelle** - responsabilité partagée des résultats de développement.

La Déclaration est soutenue par 12 indicateurs contrôlables. Les organisations de développement international (IDO) devraient préparer des plans d'action sur la façon dont elles envisagent leurs progrès sur ceux-ci.

1.2 Dans quelle mesure le programme défini est-il véritablement respecté ?

La plupart des organisations de développement international (IDO) tentent de respecter le programme défini par la communauté de développement internationale en ajustant leurs politiques et leurs approches de la programmation. Cependant, le programme est complexe et exigeant, et sa mise en œuvre pourrait s'étaler sur une décennie ou plus. La majorité des donateurs n'en sont qu'au début et en sont toujours en général au stade de la formulation des politiques afin de réaliser les objectifs et les concepts. Même à ce stade, les implications de la charge de travail sont considérables et de nombreuses organisations passent beaucoup de temps à réfléchir aux outputs et aux impacts ainsi qu'à la manière dont ils peuvent alimenter les objectifs de la Déclaration de Paris.

Ceci étant dit, les IDO sont en train de changer. Elles se concentrent beaucoup plus sur les résultats. Bien que cela aide en principe à focaliser l'attention sur les IDO, cela pose aussi des problèmes. Une étude récente de l'ECDDPM montre par exemple que des approches de gestion axées sur les résultats ont tendance à mettre en évidence un « produit » ou une fourniture à court terme et à empêcher l'émergence de processus de changement à long terme, à moins d'être soigneusement adaptées au contexte (Watson, 2005). Le même rapport fait aussi apparaître que les coûts parfois lourds des systèmes de S&E devraient être pris en compte.

Les IDO tentent d'aligner leurs activités entre elles. Cela a engendré un éloignement considérable des approches fondées sur les projets au profit de celles s'appuyant sur des programmes, telles que les approches sectorielles et l'appui budgétaire. Les locomotives de cette évolution ont été les pays nordiques, la Grande-Bretagne, l'Irlande et les Pays-Bas qui, en collaboration avec des pays partenaires, ont entraîné dans leur sillage de nombreuses autres organisations comme l'ACDI, voire la JICA et l'Allemagne en Tanzanie. La Commission européenne et la Banque

10. « L'OCDE et le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) », voir : <http://www.oecd.org>.

11. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement : appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle, voir <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>.

mondiale ont aussi apporté un appui budgétaire considérable. D'un autre côté, certaines IDO continuent de se voir entravées dans la mise en œuvre généralisée de mécanismes conjoints, soit par la loi comme aux États-Unis, soit sous la pression de groupes nationaux comme au Japon. Pour l'essentiel, leur assistance se présente sous forme de projets.

De vastes programmes sectoriels ne sont pas dénués de problèmes. Les coûts de transaction n'ont pas baissé autant que prévu, une des rares exceptions étant peut-être l'Ouganda (Lister et al., 2005: S7). En outre, en termes de pays partenaires, les coûts incombent davantage aujourd'hui aux organismes centraux comme les finances et la planification qu'aux ministères sectoriels. Les compétences requises ont aussi évolué - d'une compétence sectorielle à une analyse plus financière. Une autre question concerne la sagesse d'un passage direct, comme cela s'est produit dans des pays tels que le Mali, des projets à l'appui budgétaire, en contournant la phase d'apprentissage du soutien sectoriel. L'expérience des pays anglophones, qui ont une plus grande expérience des actions communes que les pays francophones, fait apparaître la nécessité d'un processus échelonné dans lequel les donateurs apprennent progressivement à collaborer entre eux tout en contribuant au renforcement des systèmes de gestion nationaux.

Une autre question liée aux grands programmes sectoriels réside dans le besoin d'une capacité de gestion nationale, souvent faible. Si les pays en développement n'ont pas la capacité de comprendre et de gérer les mécanismes d'aide proposés, il est peu probable qu'ils puissent « s'approprier » à cent pour cent les activités. Les donateurs compensent parfois ce manque de capacités en prenant la direction des opérations, comme ce fut le cas au Malawi pour assurer la mise en œuvre d'une SWAp pour le VIH/SIDA. Quand le gouvernement a graduellement assumé de plus en plus de responsabilités, le processus s'est ralenti malgré l'intensification effective de l'appropriation (Hauck & Baser, 2005: 10).

Malgré quelques améliorations résultant d'approches fondées sur les programmes, des pays comme le Mozambique craignent toujours « ... qu'une grande partie de l'aide injectée dans le pays provienne d'une multitude de projets de développement et d'assistance technique non coordonnés, souvent gérés par des IDO, qui ne forment pas un ensemble cohérent, n'encouragent pas nécessairement les priorités du Gouvernement du Mozambique et dont le GdM a une connaissance imparfaite » (Killick et al., 2005).

Aujourd'hui, l'attention se tourne de plus en plus vers le soutien sectoriel, comme par exemple au Rwanda où des donateurs tels que DFID sont conscients que les services fournis sont de piètre qualité et ne risquent de s'améliorer que moyennant une intégration dans des efforts de réforme élargis. Dans ce pays, DFID a achevé récemment des programmes gérés séparément dans le secteur éducatif et les a intégrés dans le programme de réforme élargi du secteur éducatif en canalisant le financement par le ministère des Finances.¹² L'approche suivie par DFID au Rwanda reflète la politique globale de l'organisation, axée sur le passage de projets individuels à des approches par programmes, incluant au besoin un appui budgétaire sectoriel et général.

Par ailleurs, certains donateurs jugent trop risquée la fourniture d'un appui budgétaire général assorti d'un faible degré de conditionnalité. Ils préfèrent contribuer au renforcement de programmes de réforme sectoriels, via un financement budgétaire sectoriel ou des projets individuels. Le principe est que l'exploitation des ressources aux niveaux sectoriels peut être mieux surveillée étant donné les faibles capacités présentes à l'échelon central pour la gestion des ressources débloquées au titre de l'appui budgétaire général. L'ACDI a décidé récemment de choisir cette approche pour son aide au Gouvernement du Mali.¹³ Une telle précaution à l'égard de certains pays est souvent influencée par les contribuables, les institutions de contrôle des finances publiques et les médias. À titre d'exemple, le Parlement européen a exprimé son inquiétude au sujet d'actions trop rapides de la Commission européenne vers la fourniture d'un appui budgétaire général.¹⁴

Les grands projets visant à atteindre des objectifs internationaux sont aussi contestés. Dans un article récent, William Easterly se montre critique au sujet des OMD, affirmant que la pauvreté ne sera pas éliminée par des décideurs centraux mais par des chercheurs qui explorent des solutions par tâtonnement et développent celles

12. Dans sa première phase de soutien au secteur éducatif rwandais, DFID a fourni des projets d'AT au secteur en plus d'un appui budgétaire général. Le glissement de l'aide vise à ajouter une modalité d'appui budgétaire sectorielle et un fond commun de renforcement des capacités à l'ABG continu de DFID. D'autres donateurs privilégiant la mise en commun ont suivi cette tendance. Le bénéfice majeur résultant de modalités complémentaires est que les donateurs traditionnels aux projets - ou les donateurs qui ne peuvent pas fournir un ABG pour des raisons politiques - peuvent fournir une modalité provisoire leur permettant de s'éloigner d'une AT ad hoc et de projets non alignés

13. Circulaire électronique sur l'extranet de l'ACDI, 15 février 2006, procès-verbal final, réunion du CRP (Comité de révision des projets) du 17 janvier 2006 - Appui budgétaire sectoriel au Mali

14. Les opinions du Parlement européen sur les risques de la fourniture d'un appui budgétaire ont été exprimées le plus énergiquement durant sa session du 21 mars 2003, dans laquelle il invitait « la Commission à maintenir au minimum le recours à l'appui budgétaire jusqu'à ce qu'elle ait la preuve que le niveau de qualité de la gestion des finances publiques dans les pays bénéficiaires a entraîné une réduction considérable du risque inhérent à la méthode de l'appui budgétaire » (Parlement européen, 2003: 14)

qui fonctionnent (Easterly, 2005: 2). Il a le sentiment qu'une responsabilité partagée pour des objectifs communs est impossible à mettre en œuvre et que des organismes d'aide individuels ont besoin de stimulants pour fournir des services matériels dont ils peuvent revendiquer la responsabilité en cas de réussite de l'aide.

1.3 Comparer les réflexions internationales sur l'AT avec la pratique

Avant d'aborder directement les points de vue de la communauté du développement, retournons aux origines de l'AT afin d'essayer de comprendre pourquoi l'utilisation du concept a évolué dans le contexte de l'assistance au développement international. Dans un document rédigé pour le PNUD, Peter Morgan nous fait remarquer que l'AT était au départ une relation directe entre le client et l'expert. La communauté de développement actuelle a ajouté une troisième dimension à cette relation – le donateur – qui a des implications sur les marchés publics, les procédures, le rôle de la connaissance et, en particulier, sur la responsabilité. Dans l'encadré 1.1, nous développons ces thèmes plus en détails.

Encadré 1.1 : Assistance technique : Corriger les précédents

Peter Morgan (2002) considère la fonction primordiale de l'assistance technique comme une forme d'échange volontaire, habituellement dans le secteur privé. Les clients ou mandants étaient responsables.¹⁵ Avec l'arrivée du financement par des organismes externes comme des organisations de développement international, le rapport a évolué de sorte que :

- La fourniture de l'AT était gérée comme une activité du secteur public conformément aux réglementations gouvernementales mises en place par le pays fournisseur.
- Alors que les clients vivaient dans des pays en développement, les principales parties prenantes se trouvaient dans les pays fournisseurs. Il y avait donc trois parties impliquées – le fournisseur, le pays d'accueil et l'expert en AT – au lieu de deux comme du temps de Pierre le Grand.
- Pour maintenir un support national, les fournisseurs internationaux d'AT devaient promettre des niveaux de performance et des bénéfices de développement irréalistes.
- La plupart des agences de développement ont mis l'accent sur la planification et le contrôle des projets qui pouvaient être « conçus » et « livrés ». Elles ont également fait une fixation sur les problèmes politiques, négligeant ainsi les thèmes institutionnels.
- Ces agences de développement avaient un concept de connaissance séparable du contexte, de la perception et de l'action. Le rôle de l'AT était donc considéré comme un transfert de connaissances génériques pour combler des lacunes qui permettraient aux contreparties d'accomplir leur performance. C'était la 'réflexion mécanique' des années 50 et 60 qui concevait les processus en termes de construction physique et de chaînes de résultats.

En termes de solutions, Morgan estime que les problèmes pour lesquels l'AT a été critiquée résultent essentiellement de l'évolution de ces conditions et propose certains principes susceptibles de faciliter leur résolution, notamment :

- le renforcement du contrôle du pays et le recours accru aux systèmes financiers et administratifs du pays pour la fourniture du programme ;
- l'atténuation de la fragmentation des interventions de développement ;
- l'encouragement d'une plus grande confiance et d'une action collective entre tous les participants.

Il existe deux approches principales permettant d'aborder les problèmes d'AT : l'approche transactionnelle et l'approche transformationnelle. Les changements transactionnels se réfèrent à l'amélioration des performances des l'AT sans nécessiter de changements fondamentaux dans la manière dont les IDO agissent. Les changements transformationnels comprennent des réformes plus fondamentales, telles que des approches de marché orientées sur la demande qui sont intégrées dans les budgets et les systèmes nationaux de gestion et de planification (Ibid, iii).¹⁶

15. Au début des années 1700, par exemple, Pierre le Grand engagea par le biais de ses agents des menuisiers, ingénieurs, bateliers et autres corps de métier provenant des villes principales d'Europe occidentale pour aider à bâtir la nouvelle ville de St Petersburg. Ils rapportaient aux autorités russes, recevaient des salaires décentes et étaient libres de retourner dans leur pays d'origine lorsqu'ils le souhaitaient.

16. Ces concepts et les différenciations sont au centre de l'argument avancé dans Williams, Jones, Imber and Cox (2003)

1.3.1 Quelques changements observés - Changements transactionnels

La plupart des discussions se sont concentrées sur les réformes transactionnelles, améliorant les performances de l'AT par le biais de changements organisationnels et procéduriers tels que (a) une mise en commun accrue des ressources, (b) la coopération Sud-Sud, (c) un déliement, (d) les réformes de gestion comme la coopération déléguée et une meilleure sélection du personnel, (e) la suppression des unités de mise en oeuvre de projets, (f) la diminution du nombre d'effectifs à long terme et (g) une meilleure coordination de l'aide. Nous allons analyser ces points l'un après l'autre.

(i) Mise en commun

Le document 2001 de l'ECDPM intitulé **The Pooling of Technical Assistance** définit trois niveaux de mise en commun (Baser and Morgan 2001: 37) :

- **La mise en commun totale** avec le transfert des ressources et du contrôle aux participants nationaux, qui engagent et dirigent du personnel d'AT;
- **La mise en commun partielle** où les autorités nationales gèrent le personnel de l'AT mais où l'engagement de ce personnel est réalisé par l'une des IDO qui assure le financement et ;
- **La mise en commun flottante** où la direction du personnel AT est partagée entre le gouvernement et les IDO. Le personnel est engagé normalement de manière individuelle par une ou plusieurs des IDO, souvent selon les mêmes modalités.

Le tableau figurant dans le rapport sur la mise en commun et qui est reproduit dans l'annexe, souligne les avantages de chaque type de mise en commun, les conditions requises et les risques associés. Il suggère également des situations où la mise en commun pourrait être la plus adéquate. Le rapport conclut que les IDO doivent être prudentes et ne pas passer trop rapidement à une mise en commun totale, vu que tous les niveaux présentent des restrictions et des avantages incontestables. La mise en commun totale peut réduire les coûts de transaction pour les donateurs mais elle peut constituer une charge de travail supplémentaire pour les pays partenaires, par exemple pour les marchés publics.

Malgré l'acceptation de la mise en commun de l'AT par la communauté de développement international dans des documents tels que le document DAC sur le renforcement des capacités (DAC 2006: 24), la mise en oeuvre de ces accords progresse lentement. La plupart des pays, tant développés qu'en développement, considèrent la mise en commun totale comme la solution idéale mais la récente version actualisée de l'étude 2001 effectuée par l'ECDPM montre que la plupart des accords portent dans la pratique sur une mise en commun flottante, avec une certaine tendance vers une mise en commun partielle (Hauck and Baser 2005: iv). Cette situation pourrait rester telle quelle pour une période assez longue étant donné les faibles capacités de gestion au niveau national. L'ECDPM continue à confirmer la validité des trois types de mise en commun et souligne l'importance de trouver la bonne adéquation entre les conditions locales et le type de mise en commun choisi. La bonne adéquation peut également englober l'AT non mise en commun, où un pays partenaire préfère l'assistance technique d'un donateur spécifique car il dispose d'un avantage comparatif dans ce secteur ou parce qu'ils ont des relations de longue date.

Ce rapport de l'ECDPM identifie quatre modèles de mise en commun, trois nationaux et un international, qui peuvent, du moins en théorie, se situer à n'importe lequel des trois niveaux – flottant, partiel ou total. Voici ces quatre modèles :

- **Coopération déléguée** où la gestion de l'AT est déléguée à des agences chefs de file telles que le Multi-Donor Trust Fund (Fonds fiduciaire financé par plusieurs donateurs) au Viêt Nam pour soutenir le programme de modernisation financière. Les donateurs impliqués transfèrent des fonds via un compte en fidéicommis de la Banque mondiale ;
- **Accords AT intégrés** au sein de programmes sectoriels et thématiques, tels que le support aux secteurs sociaux, VIH/SIDA, gouvernement local, etc. Un exemple est le Ugandan Health Partnership Fund qui fournit une AT à court terme en matière d'encadrement politique et de formation et qui est géré via un Comité consultatif de la santé composé de représentants du Ministère de la Santé et des IDO participantes.

- **AT dans des unités isolées de gouvernements**, d'institutions ou organisations où les fonds répondent aux besoins de développement au niveau des acteurs du développement individuels, mais qui ne sont pas directement liés à une planification plus large du développement national. Un exemple est l'ancien Pooling Agreement for Technical Assistance (PATA – Accord de mise en commun pour l'assistance technique) qui fournissait des médecins spécialistes au Mozambique dans les années 1990. Cet accord a toutefois été suspendu lorsque le Ministère de la Santé n'a pas réussi à élaborer une proposition acceptable pour mieux intégrer le fonds dans la planification du secteur public.
- **Infrastructures de support AT régionales** pour lesquelles la gestion est externe au contexte national mais dont le but est de soutenir les processus de développement national. Des exemples sont les Centres africains d'assistance technique à Bamako et Dar es Salaam, qui fournissent une AT à court terme sur des questions de gestion financière.

(ii) Coopération Sud-Sud

L'AT Sud-Sud caractérise principalement les organisations multilatérales telles que le PNUD, la Banque mondiale et le Secrétariat du Commonwealth. Le travail accompli par l'ECDDPM avec le Secrétariat du Commonwealth montre que l'expérience d'un pays en développement peut souvent être plus appropriée aux conditions d'un autre pays de ce type que les leçons apprises dans des états plus développés et industrialisés. Les donateurs bilatéraux sont toutefois souvent mis sous pression afin d'utiliser des ressources nationales pour maintenir un soutien national à la coopération au développement et, à part le JICA, ils ne semblent pas fortement impliqués dans la coopération Sud-Sud. La section 2.3.5 présente quelques statistiques sur le personnel AT non ressortissant auprès d'un petit nombre de donateurs européens.

(iii) Déliement

On remarque une certaine augmentation du déliement bien qu'il y ait encore un certain nombre de pays comme l'Allemagne, le Japon et les États-Unis qui restent fortement liés, parfois à cause d'exigences légales. D'autres suivent une politique de déliement mais sont contraints par le secteur public à utiliser les connaissances et les ressources nationales (voir notre discussion à la section 2.3.5).

(iv) Réformes de gestion

Certaines IDO entreprennent des réformes comme la délégation de la gestion des activités à d'autres organisations (p.ex. via la coopération déléguée – voir plus haut) et une meilleure sélection du personnel mais cela semble être très inégal au sein de la communauté de développement. Dans le chapitre 2, nous décrivons quelques expériences actuelles.

(v) Suppression des unités de mise en oeuvre des projets

Le consensus général parmi les donateurs est d'éviter les unités de mise en oeuvre des projets (PIU) ou les unités de projets assistées par l'étranger car elles contournent les structures gouvernementales et sapent de ce fait la capacité des organisations « à apprendre en agissant » (DAC 2006: 24). Toutefois, elles restent une principale caractéristique de la coopération au développement et dans certains pays, quasiment tous les projets de développement fonctionnent avec une PIU ou structure similaire (PNUD 2003: 4). Cela est manifestement excessif. D'autre part, le travail de l'ECDDPM sur les capacités, les changements et les performances ainsi que plusieurs études décrites dans un document du PNUD (Ibid: 3) suggèrent que certaines expériences avec les PIU ont été positives et qu'une approche plus nuancée envers les PIU pourrait s'avérer nécessaire, notamment une meilleure compréhension du lieu où elles sont utilisées, comment et pourquoi.

(vi) Du personnel à long terme au personnel à court terme

Un autre changement transactionnel a consisté à confier à du personnel à court terme des missions à long terme. L'étude sur la mise en commun de l'ECDDPM remet en question la philosophie par trop commune selon laquelle cela constitue une bonne chose en soi dans un monde où « tous les pays, riches et pauvres, manquent de compétences et du capital intellectuel dont ils ont besoin pour progresser rapidement et rivalisent entre eux pour les obtenir sur une échelle internationale, et lorsque l'aide étrangère porte aussi bien sur les connaissances que sur l'argent » (Baser and Morgan 2001: 36). Dans certains pays comme le Mozambique, il existe un énorme fossé entre la

17. L'Ouganda a reçu 1,3 milliards USD en appui budgétaire depuis 1998.

demande de personnes formées et leur disponibilité, il peut de ce fait être justifié d'avoir recours à du personnel à long terme judicieusement employé. Il est également prouvé que du personnel à long terme est plus efficace dans certaines situations comme celles requérant une solide compréhension d'un système complexe. L'AT à long et à court terme restent des éléments importants des programmes de la plupart des organisations de développement.

(vii) Une meilleure coordination de l'aide

Il a été prouvé que l'appui budgétaire a conduit à une meilleure coordination de l'aide nationale, notamment pour l'AT, dans des pays tels que le Rwanda (Purcell et al. 2005: S2). Toutefois, l'AT et les composantes de renforcement des capacités sont souvent les éléments les plus faibles de ces programmes (Batley et al. 2005: S3). Même en Ouganda,¹⁷ qui a été le pionnier en termes d'utilisation de nouvelles approches pour l'appui budgétaire et où le gouvernement est exceptionnellement proactif dans la gestion de l'aide et dans l'assertion de ses préférences, il y a eu peu de changements dans le style de gestion de l'AT. L'AT et les contributions au renforcement des capacités sont la partie la moins explicite de la conception des programmes d'appui budgétaire en Ouganda (Lister et al. 2005: S4).

1.3.2 Quelques arguments plaçant pour davantage de changements fondamentaux - la réforme transformationnelle

Les questions transactionnelles soulevées plus haut sont toutes importantes mais il arrive trop souvent que la discussion n'aborde pas des thèmes plus essentiels et notamment, l'objectif plus large de l'assistance technique. Au cours de ces dernières années, plusieurs publications ont franchi le pas, certaines avec plus de circonspection que d'autres. Le document de Williams, Jones, Imber et Cox (2003: iii-iv) de l'Oxford Policy Management (OPM) propose une **réforme fondamentale des relations d'aide et de la fourniture de l'assistance technique** en délaissant l'AT comme instrument de la politique du donateur au profit d'une **AT déliée, soumise au jeu des mécanismes du marché** qui est fournie via le budget gouvernemental du pays en développement. L'encadré ci-dessous développe plus avant ces concepts.

Encadré 1.2 : Une vision de l'avenir de l'assistance technique dans le système de développement international

Oxford Policy Management (OPM) souligne la nécessité de rendre plus efficaces les marchés pour les services de consultance et la fonction d'expertise ainsi que de renforcer les capacités des gouvernements des pays en développement à acheter et à gérer leurs besoins en services. Cet **accent sur les marchés publics** implique:

- Un processus **d'identification et de formulation de la demande par les utilisateurs de l'AT**, dont une distinction plus rigoureuse entre trois différents types de services AT:
 - (i) Services utilisés par le gouvernement d'un pays en développement (intérêt politique du pays partenaire),
 - (ii) Services utilisés par les organisations de développement international dans l'intention d'influencer les gouvernements des pays en développement (intérêt politique des IDO), et
 - (iii) Services liés à la fourniture des biens publics mondiaux (Global Public Goods);
- Une **compréhension du rôle et de la philosophie gouvernant les administrations nationales**, qui affecte l'étendue dans laquelle on peut s'attendre à ce que les compétences et services soient fournis au sein de l'administration ou devront être acquis à l'extérieur, et
- Une **appréciation de l'efficacité des accords nationaux de passation de marchés pour des compétences et des services** et des résultats liés, qui affecte la manière dont les gouvernements des pays en développement sont susceptibles de pouvoir gérer leurs propres passations de marchés.

Le document de l'ECDDPM sur la mise en commun fait également remarquer que **la mise en commun seule ne suffit pas pour rendre l'AT plus efficace** et qu'il s'avère nécessaire de redéfinir son objectif et de moderniser son concept, la sélection et le mode de fourniture. Il faut davantage d'innovation : « TA suffers from an ingenuity gap – much more needs to be done to devise more effective ways to spread knowledge and learning. »

(Baser et Morgan 2001: 38 – L'AT souffre d'un manque d'ingéniosité – il faut en faire beaucoup plus pour envisager des moyens plus efficaces de diffuser les connaissances et l'apprentissage)

Le document de l'ECDPM sur la mise en commun adopte aussi une approche légèrement différente de celle du rapport de l'OPM sur la question des contrats internationaux en suggérant que **la concurrence basée sur le marché ne réussira que si tous les partenaires conviennent à l'avance des règles du jeu** (Ibid: 37). Il parle aussi de ce qui constitue une optimisation des ressources. Les pays développés devront par exemple accepter que des contrats de services, comme la construction routière, soient confiés à des fournisseurs ayant un prix plus bas. Cela est un point politiquement sensible.

Dans son livre résumant les résultats de son étude de deux ans sur **la Réforme de la coopération technique pour le renforcement des capacités**, le PNUD (Lopes et Theisoehn 2003: 2) reconnaît que **le renforcement des capacités n'est pas neutre** en termes de pouvoir et que l'exercice du contrôle via l'appropriation est un élément critique. Le livre présente dix principes de base comme une incitation stimulant l'appropriation. Ces principes sont repris dans l'encadré 1.4 ci-dessous (Ibid: 3-10) et certains, tels que les incitants et la responsabilité, proviennent du document du DAC intitulé **Challenge of Capacity Development: Moving Towards Good Practice** (DAC 2006).

Encadré 1.3 : Les principes de base du PNUD

(i) **Ne pas se précipiter.** Le renforcement des capacités est un processus à long terme. Il ne se prête pas à des pressions en termes de délais, à des corrections rapides et à une recherche de résultats à court terme. L'engagement pour le renforcement des capacités doit être une perspective à long terme et fiable.

(ii) **Respecter les systèmes de valeur et encourager l'estime de soi.** L'imposition de valeurs étrangères peut saper la confiance. Le renforcement des capacités requiert du respect. L'estime de soi est à la base des capacités et de l'émancipation.

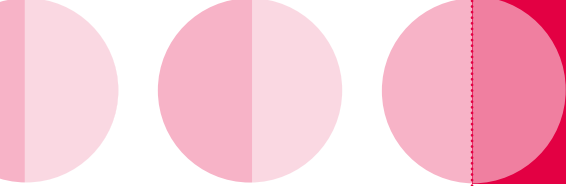
(iii) **Analyser localement et globalement, réinventer localement.** Il n'y a pas de plans établis. Le renforcement des capacités signifie apprendre. Apprendre est un processus volontaire qui requiert un véritable engagement et intérêt. Le transfert des connaissances n'est plus considéré comme la modalité pertinente. La connaissance doit être acquise.

(iv) **Faire face aux mentalités et aux éventails de pouvoir.** Le renforcement des capacités n'est pas neutre en termes de pouvoir et défier les droits acquis est une tâche difficile. Mener un dialogue franc et passer d'une politique opaque à une culture collective de transparence sont essentiels pour promouvoir une dynamique positive afin de surmonter ces obstacles.

(v) **Penser et agir en termes de résultats durables.** Les capacités sont au cœur du développement. Toute action doit promouvoir cette finalité. Les dirigeants responsables peuvent inspirer leurs institutions et sociétés pour travailler efficacement au renforcement des capacités.

(vi) **Établir des incitants positifs.** Des distorsions dans l'emploi du secteur public sont des obstacles majeurs au renforcement des capacités. Il est nécessaire d'aligner les arrières-pensées et les incitants pervers avec l'objectif de renforcement des capacités. Les systèmes de gouvernance respectueux des droits fondamentaux sont un puissant incitant.

(vii) **Intégrer des contributions externes dans les priorités, processus et systèmes nationaux.** Les contributions externes doivent correspondre à la demande réelle et doivent être flexibles pour répondre efficacement aux besoins et possibilités nationales. Lorsque ces systèmes ne sont pas suffisamment forts, ils doivent être réformés et renforcés, et non contournés.



(viii) **Bâtir sur les capacités existantes plutôt que d'en créer de nouvelles.** Cela implique l'utilisation de l'expertise nationale comme option principale, la réanimation et le renforcement des institutions nationales et la protection du capital social et culturel.

(ix) **Rester engagé dans des circonstances difficiles.** Plus les capacités sont faibles, plus le besoin est grand. Des capacités faibles ne sont pas un argument d'abandon ou de motivation d'intérêts externes. Les personnes ne devraient pas être otages d'une gouvernance irresponsable.

(x) **Rester responsable à l'égard des bénéficiaires finaux.** Même lorsque les gouvernements nationaux ne répondent pas aux besoins de leurs citoyens, les partenaires externes doivent être responsables à l'égard des bénéficiaires et contribuer à une responsabilité des autorités nationales. Des approches sensibles dans des situations concrètes doivent être discutées ouvertement et négociées avec des intervenants nationaux.

18. Voir www.ecdpm.org/dcc/capacitystudy

19. Il est important de se rappeler que l'AT n'équivaut pas au RC et ne peut même pas générer de capacités. C'est un mécanisme tout comme le renforcement des capacités est un processus de changement complexe.

L'ECDDPM se trouve actuellement en phase de finalisation d'une importante étude sur les Capacités, les changements et les performances, laquelle comprend une vaste recherche bibliographique et 18 enquêtes de terrain.¹⁸ Le rapport final, qui devrait être terminé plus tard dans l'année, proposera pour les donateurs des directives sur la manière dont ils peuvent contribuer plus efficacement au renforcement des capacités.¹⁹ Entre-temps, certaines études de cas révèlent des approches novatrices pour l'AT, où l'on retrouve une contribution importante au renforcement des capacités des organisations. La contribution de DFID à l'Office rwandais des Recettes par exemple était basée sur une relation 'mûre' impliquant un échange franc, un esprit d'équipe et une responsabilité partagée des résultats. Avec le temps, on est progressivement passé des conseillers résidents à long terme, dont un Commissaire général expatrié, vers des experts à court terme afin d'accomplir des tâches spécifiques. Cette évolution reflétait une confiance accrue dans la gestion de l'Office.

1.3.3 Mais le changement fondamental est difficile à atteindre

Au vu de ces études et rapports, y a-t-il une réelle transformation en cours ? Jetons un coup d'œil sur certains points critiques ;

(i) Appropriation

L'appropriation de l'AT appartient bien souvent aux agences de développement. Cela est particulièrement le cas lorsque les activités sont dirigées par l'offre. Et sur les trois types de services AT spécifiés dans l'étude OPM (voir encadré 1.3 ci-dessus), deux d'entre eux – l'AT pour les biens publics mondiaux (GPG) et l'AT reflétant les intérêts politiques des IDO – sont généralement dirigés par l'offre. Les budgets pour les GPG, au moins en ce qui concerne le commerce, augmentent de manière significative, de sorte que cela peut exacerber la question de l'appropriation sauf si les approches changent considérablement. Ainsi, les 77 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ont par exemple un sentiment d'appropriation peu exacerbé pour le concept des Accords de partenariat économique tels que présentés par l'Union européenne, malgré le fait que ces APE sont supposés être des instruments de développement.

Une organisation où le sentiment d'appropriation du bénéficiaire est important est le Secrétariat du Commonwealth, qui gère un programme d'assistance technique à petite échelle pour les pays membres du Commonwealth. Les pays membres identifient leurs propres besoins qui sont souvent axés sur des questions nationales de grande importance, telles que le développement des politiques de communication, l'actualisation des frontières maritimes, les conseils sur les stratégies de négociation commerciale et la révision des systèmes électoraux. Bon nombre de missions sont sensibles et requièrent un niveau élevé de confiance entre les pays concernés et le Secrétariat.

L'une des raisons expliquant ce niveau élevé d'appropriation est la structure du Fonds du Commonwealth pour la coopération technique auquel tous les membres contribuent. Par conséquent, ils ont l'impression d'utiliser leurs fonds afin de payer pour leur AT.²⁰ Le Secrétariat fournit un service commun de passation de marchés pour l'AT mais contribue très peu à la nature des missions. Ce sont les pays membres qui sont les clients et la relation avec l'expert sur des questions professionnelles est directe. C'est la notion originale de l'AT décrite par Morgan dans le document cité dans l'encadré 1.1.

20. Dans la plupart des cas, ces fonds sont complétés par les contributions plus importantes des membres industrialisés du Commonwealth, en particulier l'Australie, le Canada, la Nouvelle Zélande et le Royaume-Uni.

(ii) Objectif

On constate une certaine tendance à **redéfinir l'objectif de l'AT** et à lui conférer de nouveaux rôles. Dans le cas du réseau brésilien de « nœuds » ou « postes de travail » qui ont eu un impact considérable sur l'amélioration de la politique pour la planification des ressources humaines dans le secteur de la santé, l'Organisation panaméricaine de la Santé a assuré la continuité sur 20 ans grâce à un Brésilien attaché au bureau national de l'Organisation panaméricaine de la Santé (Campos et Hauck 2005). Dans un autre exemple, un conseiller canadien a agi en tant que « bouclier thermique » pour protéger le Programme d'Action Environnementale (ENACT) en Jamaïque des intrusions externes qui peuvent détruire des organisations (Morgan 2005). Dans un dernier exemple de développement communautaire en Sulawesi du Sud en Indonésie, JICA a consacré deux ans à la phase préparatoire de conception et de « socialisation ». Les conseillers JICA sur le terrain ont agi comme des catalyseurs pour stimuler le changement, inspirer de nouvelles réflexions et créer de l'espace pour l'expérimentation (Land 2004).

(iii) Passations de marchés

En termes de modèle de passation de marchés présenté dans le rapport d'Oxford Policy Management, on intègre de plus en plus l'AT dans les budgets des pays d'accueil. Mais en réalité, **la plupart des pays en développement n'ont pas les capacités pour gérer les complexités d'un système international de passation de marchés.**²¹ L'étude OPM le reconnaît et a représenté sous forme de tableau les capacités requises pour gérer l'AT ainsi que le niveau d'activités réalisables selon les différentes situations nationales. Le tableau 1.1 reproduit ci-dessous montre que la plupart des pays sont encore loin de pouvoir gérer les passations de marchés internationales de leur AT.

Tableau 1.1 : Éléments de capacité nationale pour gérer des compétences et des services d'AT²²

Niveau de capacité	Mode de fourniture de l'AT	Exemples
Progression de l'aide / existence d'un secteur AT national bien développé	Un rôle limité pour la fourniture d'AT par le donateur peut être justifié dans des domaines qui ne sont pas correctement couverts par le secteur AT national et par le financement gouvernemental.	Inde, Brésil, Mexique
Passation de marchés d'AT par le pays bénéficiaire	Le gouvernement bénéficiaire prend la responsabilité de la passation de marchés et de la gestion de l'AT. La plupart de l'aide apportée par les donateurs est canalisée via le budget du gouvernement	Botswana, Assistance technique suédoise financée par contrat, Exécution nationale PNUD
Intégration de l'AT dans le budget national	Financement pour l'AT totalement reflété dans les budgets nationaux. Le financement des donateurs était habituellement fourni sous la forme d'appui budgétaire géré par les gouvernements. Dans certains cas, les donateurs peuvent souhaiter garder le contrôle des passations de marchés.	Ouganda
Identification des besoins d'AT par le pays bénéficiaire	Exigences AT spécifiques identifiées par le gouvernement et intégrées dans les PRSP et SWAP. Divers types d'accords de mise en commun pour coordonner le financement des donateurs afin de soutenir les priorités AT du gouvernement	Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce
Formulation des priorités de développement	Fourniture de l'AT par les donateurs afin de soutenir les priorités de développement générales identifiées par les gouvernements dans des PRSP et SWAP. Combinaison d'accords de mise en commun pour le financement de l'AT et fourniture directe par les donateurs.	Cambodge
Capacité très limitée / états qui ont échoué	AT importante requise pour remplacer les capacités gouvernementales manquantes. Combinaison d'accords de mise en commun pour le financement de l'AT et fourniture directe par les donateurs.	Afghanistan

21. Les efforts pour développer des capacités d'achat seraient en concurrence pour des ressources nationales limitées dans des pays qui entreprennent déjà de nombreuses réformes. La Tanzanie, par exemple, mène simultanément cinq processus de réforme majeurs – dans le secteur public, dans les gouvernements locaux, dans les finances publiques, dans le secteur juridique et contre la corruption (Kiragu, 2005). D'autre part, le vaste agenda des réformes crée des demandes pour des experts en AT internationaux, ce qui laisse supposer un besoin urgent de capacités nationales pour les acquisitions internationales.

22. Williams et al, 2003, page 27.

23. Il y a quelques années, CIDA a développé plusieurs tests psychométriques pour des candidats recherchant des missions outremer mais ils n'ont pas été largement utilisés.

24. Beaucoup d'autres organisations de développement international ont supprimé leurs sections qui géraient l'AT autonome il y a quelques années et leur AT fait toujours partie d'un projet ou d'un programme plus large.

25. En ce qui concerne l'AT, cela a été très clairement formulé par l'International Monitoring Group en Tanzanie, voir Section 2.3.4

Même les systèmes internationaux de passation de marchés les mieux gérés ont leurs limites et cela s'avère particulièrement vrai lorsque la réussite des activités dépend de la qualité des personnes choisies. Vu que les systèmes de soumission sont souvent limités aux évaluations de documents, leur étendue restreinte ne permet pas de juger de l'aptitude personnelle des personnes bien qu'il soit évident que cela peut être plus important pour assurer la réussite des missions que l'expérience technique de l'individu (Gilling 2005: 2).²³ Certains donateurs ont choisi de mener des interviews avec des sociétés candidates afin de compléter les documents évalués.

(iv) Coûts de l'AT

En général, **les signaux de prix sont faibles** pour l'AT car l'utilisateur n'est pas le payeur. En outre, comme l'a souligné AusAID (Lyon 2005: 1), il y a une faible maîtrise des coûts lorsque, comme c'est souvent le cas, une agence de développement traite avec un petit nombre de fournisseurs. Mais faire appel à des nationaux ne conduit pas nécessairement à une maîtrise des coûts bien que cela puisse résoudre d'autres problèmes comme le manque de connaissances de la culture et de la langue. En Afrique du moins, l'expertise nationale peut souvent être coûteuse, plaçant les salaires ou honoraires au même niveau que ceux des Européens ou Américains du Nord.

Une plus grande transparence aiderait à résoudre le problème des coûts. Il existe un nombre accru de cas où les informations sur les coûts de l'AT sont partagées avec des pays partenaires, soit en les budgétant – inclus dans le budget national – soit en rendant les budgets de projet/ programme transparents, y compris les coûts de l'AT. Toutefois, certaines agences fournissant l'AT hésitent encore à publier des informations sur l'AT car elles révèlent les disparités de revenus entre expatriés et ressortissants. Rendre les coûts de l'AT visibles est aussi un élément politiquement sensible et dans certains cas où la mise en commun est envisagée, cela peut faire diminuer l'utilisation de l'AT, en particulier le personnel, même si l'on constate des manquements importants en termes de capacités dans le pays.

(v) Repenser les objectifs de l'AT

En général, nous pouvons observer que le programme de réforme de l'AT évolue, même si cette évolution est lente. Il y a quelques exemples de succès dont nous pouvons nous inspirer mais ils se situent en grande partie au niveau du projet et du programme. L'expérience avec l'AT dans des approches sectorielles et dans l'appui budgétaire est relativement jeune et doit être suivie avec la plus grande attention. La récente étude menée par le DAC sur l'appui budgétaire général (Lister et al. 2006) indique toutefois que l'expérience a été jusqu'à présent problématique. Vu que l'on va acquérir davantage d'expérience avec ces modalités et que cette expérience sera analysée, il est probable que **l'on repensera les objectifs** définis par la communauté du développement internationale pour la coopération technique et le renforcement des capacités et que les approches approuvées pour y parvenir devront sans doute être réexaminées.

1.4 Que pensent les pays partenaires de l'AT ?

Il est probablement exact de dire que beaucoup si pas **la plupart des pays en développement déclarent vouloir moins d'AT**, essentiellement de la part des pays occidentaux. Ils considèrent l'AT comme coûteuse et entraînant un déplacement des ressortissants. Ils se plaignent amèrement des différences salariales entre les ressortissants et les expatriés et ils ont l'impression que l'on ne met pas suffisamment l'accent sur le renforcement des capacités nationales.

Les pays en développement ressentent le fait que l'AT est souvent une condition préalable à d'autres types d'assistance. Ils **voudraient être déliés de l'AT** – en être séparés, être autonomes. Quelques organisations – comme SNV – agissent en ce sens et leurs conseillers se consacrent uniquement au renforcement des capacités – et ne participent pas à des projets pour lesquels ils sont partiellement ou entièrement responsables des résultats.²⁴ Bon nombre de pays en développement aimeraient avoir plus à dire lorsqu'il s'agit de définir ce qui est nécessaire, réduire le montant de l'AT gérée par les donateurs et rediriger le financement vers des activités ayant une plus grande priorité.

En général, les gouvernements **souhaitent disposer d'un maximum de fonds non affectés** et de préférence, via des systèmes contrôlés par le gouvernement.²⁵ Un financement affecté à des secteurs est leur second choix. Cela reflète le souhait d'obtenir davantage de contrôle national, principalement en ce qui concerne

l'utilisation des fonds. Ce contrôle national concentre habituellement le financement de l'aide dans les mains de la bureaucratie, un fait que bon nombre d'ONG considèrent comme étant un obstacle à leur indépendance et limitant leur rôle à celui de contrepois (checks and balances) du gouvernement.²⁶ Ce contrôle des fonds par le gouvernement central limite aussi l'accès à l'AT pour d'autres partenaires tels que les gouvernements locaux et la société civile. Cela a, par exemple, été le cas en Ouganda.²⁷

Certains pays sont **enclins à opter pour une mise en commun de l'AT** qu'ils considèrent comme un moyen d'augmenter leur contrôle sur les fonds. Ils considèrent souvent la mise en commun totale comme la formule idéale, malgré leurs propres systèmes de gestion souvent faibles.²⁸ Ils veulent aussi de la flexibilité pour pouvoir mobiliser l'AT lorsque cela s'avère nécessaire. Cela implique sans aucun doute toute une série de mécanismes, dont la mise en commun, l'appui budgétaire, l'appui sectoriel et l'assistance par projets. Citons comme exemples d'approches flexibles le secteur de la santé en Ouganda et la réforme prévue du secteur de l'enseignement au Rwanda.²⁹

Malgré la volonté d'avoir plus de contrôle sur le financement, **cela ne laisse en rien présumer une demande de la part des pays partenaires pour une mise en commun de l'AT**. Toute pression dans ce sens sans un appui national total est susceptible d'ébranler son succès. Il existe un grand nombre de raisons expliquant pourquoi les pays partenaires répugneraient à opter pour une mise en commun. Certains ministères par exemple ont intérêt à maintenir leurs contacts avec des donateurs individuels dont ils reçoivent des types d'aide spécifiques. Des accords de mise en commun peuvent conduire à un transfert des responsabilités et de pouvoir d'un ministre à l'autre, transfert qui a souvent lieu entre des ministères de tutelle et des ministères centraux tels que les finances. Certains pays apprécient aussi grandement leurs relations avec les donateurs qui ne font pas de mise en commun.³⁰ Enfin, certains pays peuvent être simplement lassés des demandes qui leur sont faites par des approches axées sur la collaboration et ne veulent pas poursuivre les processus de négociation. Cela semble être le cas au Kenya, où la fatigue, suite à 18 mois de négociation d'un SWAp, a laissé peu d'énergie pour un accord de mise en commun, principalement pour l'AT.³¹

Les mécanismes de collaboration tels que les approches sectorielles et l'appui budgétaire placent un fardeau considérable (réunions, missions, rapports, etc) sur les épaules des pays partenaires. Bien que ces nouveaux mécanismes aient pour but de réduire les coûts des transactions, dans beaucoup de pays, il existe peu de preuves que cela s'est produit jusqu'à présent et les résultats de l'harmonisation sont parfois flous. Dans le secteur de l'enseignement au Mozambique, il s'est avéré que le processus de coordination de 26 donateurs a créé un précédent en ce qui concerne l'amélioration de l'éducation (Hauck and Baser 2005: 9). La mise en commun dans une telle situation peut être simplement un « band aid » abordant des problèmes plus fondamentaux, tels que la nécessité de réduire le nombre de donateurs actifs dans le secteur. Cela dit, bon nombre de pays partenaires en développement ont encore hâte de passer à des approches programmes et de réduire les transactions quotidiennes avec une multitude de donateurs.

Les pays en développement sont inquiets du fait que la **responsabilité** passe toujours en grande partie par les obligations du gouvernement envers les donateurs, en accordant peu d'attention à la surveillance du rôle des donateurs. Cette approche tend à saper la responsabilité normale des gouvernements envers leurs citoyens – le contrat social qui est la base des démocraties occidentales. La plupart des pays aimeraient voir des systèmes de contrôle et d'évaluation qui s'occupent de leurs priorités, qui soient davantage participatifs et qui leur offrent des opportunités d'apprentissage.

Parmi les tentatives de rééquilibrage des responsabilités, l'approche tanzanienne de responsabilité mutuelle est la plus connue avec trois rapports rédigés. Le processus a commencé au début des années 1990 lorsque les relations entre le gouvernement et la communauté de développement se sont gravement détériorées. Un groupe d'experts de haut niveau a été désigné pour analyser les moyens proposés afin de remettre les relations sur les rails, notamment un mécanisme de contrôle indépendant qui oblige à présent les partenaires à rendre des comptes. Les résultats du groupe sont largement acceptés et respectés (Lopes et Theisoohn 2003: 292). Un type d'exercice similaire de responsabilité mutuelle, ou ce que l'on appelle « bulletin », a été réalisé pour la première fois au Mozambique en 2005, d'autres pays sont également intéressés.

26. INTRAC à Oxford, Angleterre organise une conférence en décembre pour examiner l'impact sur la capacité de la société civile d'approches basées sur un programme, telles que des approches sectorielles et l'appui budgétaire.


27. Lister et al, 2005, page S6.

28. La stratégie d'assistance AT du gouvernement de Zambie précise par exemple la mise en commun totale.

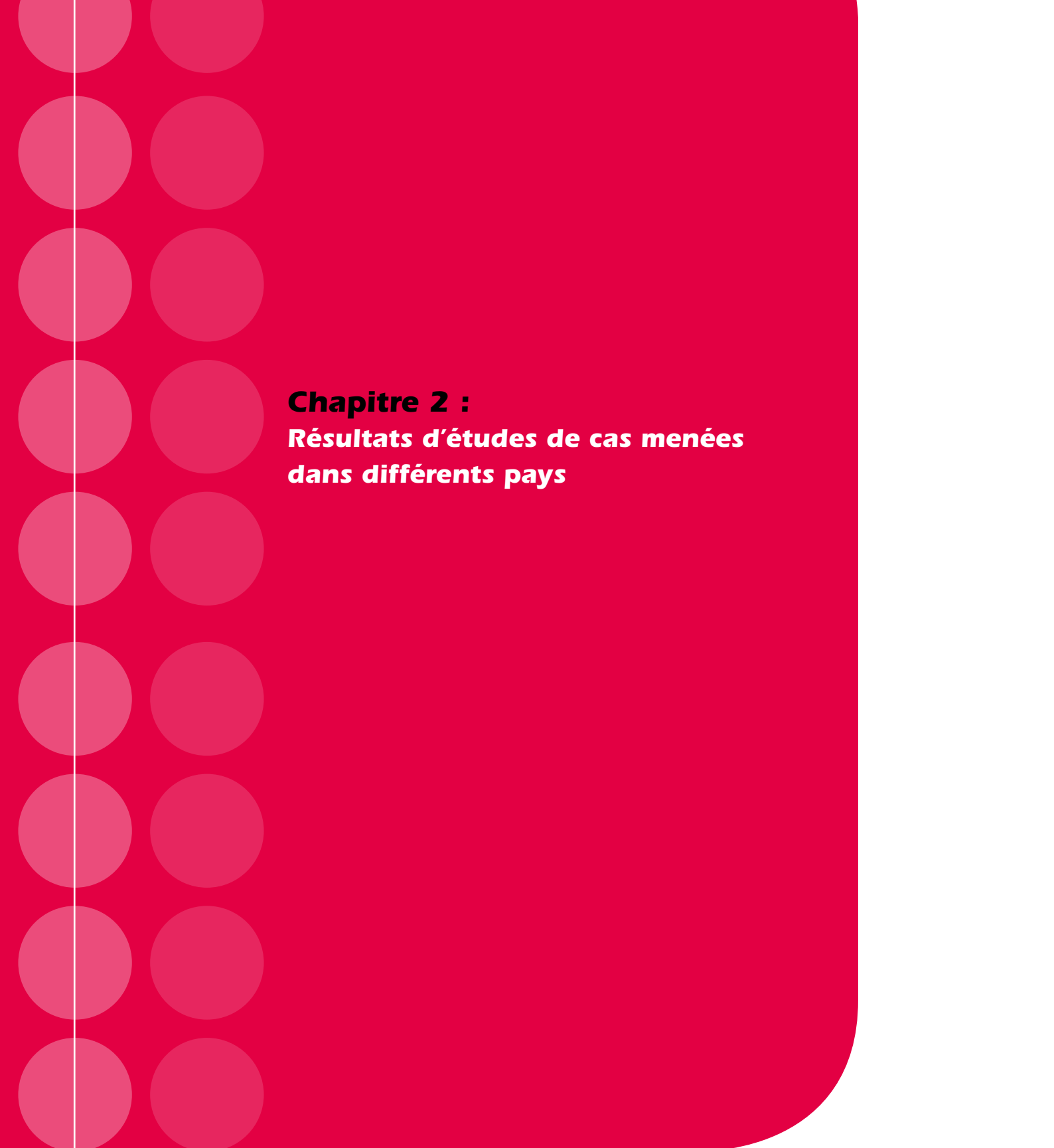
29. Dans chaque cas, il y a deux composants supportés différemment par les IDO en fonction de leurs évaluations du pays et du secteur, de leur politique de mise en commun, de leur expérience dans le secteur et de leurs capacités au niveau national dans le secteur spécifique. Nous avons discuté de ces approches plus en détail à la section 2.3.3.

30. C'est vrai pour le Mozambique et le Portugal. Voir Hauck et Baser (2005: 8)

31. provenant d'interviews faites pour Hauck et Baser (2005)



Les pays en développement aimeraient aussi voir l'APD en général et l'AT en particulier arriver sur leurs **calendriers** et non sur ceux des donateurs. Pour cela, il faut utiliser l'exercice fiscal du pays partenaire et non celui du donateur et concevoir l'assistance de manière à ce qu'elle corresponde aux flux financiers généraux du partenaire, au lieu d'établir un système pour un seul projet.



Chapitre 2 : **Résultats d'études de cas menées** **dans différents pays**

RÉSULTATS D'ÉTUDES DE CAS MENÉES DANS DIFFÉRENTS PAYS

2.1 Introduction

Au chapitre 1, nous avons indiqué comment les critiques, les réflexions et les débats politiques relatifs à l'AT ont permis d'aboutir à davantage d'approches basées sur la collaboration parmi les Organisations de développement international (IDO). Ces dernières répondent de plus en plus à un programme international s'articulant autour de leurs partenariats avec des pays en développement et autour du renforcement des capacités. Des différences considérables existent encore dans la manière dont les IDO individuelles mettent ce programme en pratique.

Le présent chapitre met en exergue les pratiques d'un certain nombre d'organisations bilatérales³² jouant un rôle majeur dans la fourniture ou le financement de l'AT. Les annexes 4 à 9 contiennent des informations relatives au financement et à la fourniture d'AT pour chacun des pays mentionnés,³³ ainsi que des détails relatifs aux rôles et aux fonctions des agences d'AT spécialisées, le cas échéant. Étant donné que les instruments et les organisations impliquées sont relativement nombreux, nous nous limiterons aux informations nécessaires pour comprendre le mode de fourniture ou de financement de l'AT. L'annexe n'entend pas expliquer de manière exhaustive le système de coopération technique ou la coopération au développement au sens large dans chacun des pays visés.

Ce chapitre présente les principales tendances et pratiques se dégageant des 6 cas principaux (Danemark, France, Allemagne, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni) au niveau de l'AT. Dans la première partie, nous expliquons les **accords institutionnels** pour chaque pays, plus particulièrement l'attribution des rôles parmi les différents acteurs en vue de la formulation et de la conception de politiques dans les pays partenaires ainsi que leur mise en œuvre.

Dans la deuxième partie, nous abordons certaines **innovations et tendances récentes** qui émergent dans le contexte de la fourniture et du financement de l'AT, par rapport au discours politique exposé au chapitre 1.

Dans la troisième partie, nous mettons en lumière certains **problèmes** que les IDO tentent de résoudre dans leur quête pour fournir une AT plus appropriée et efficace, mais pour lesquels aucune approche optimale n'a encore été dégagée.

2.2 Accords institutionnels

L'AT exprimée sous la forme de projets et de programmes ainsi que l'expertise indépendante représentent une moyenne de 20 à 25 % de l'aide publique au développement (APD) fournie par les IDO bilatérales dans notre échantillon,³⁴ en dépit de quelques tentatives visant à en réduire l'utilisation en raison des vives critiques formulées au cours des années 1980 et 1990.

Tableau 2.1 : Montants nets de l'aide publique au développement des membres du CAD en 2004

Pays	APD (A+B) millions US\$	A. APD bilatérale ³⁵ millions US\$	dont la coopération technique		B. Contributions aux institutions multilatérales millions US\$
			en tant que % de A	millions US\$	
Australie	1.460	1.191	692	58 %	270
Belgique	1.463	902	414	46 %	561
Danemark	2.037	1.202	112	9 %	835
France	8.473	5.567	2.340	42 %	2.906
Allemagne	7.534	3.823	2.486	65 %	3.712
Pays-Bas	4.204	2.670	663	25 %	1.534
Suède	2.722	2.076	112	5 %	646
Royaume-Uni	7.883	5.339	751	14 %	2.544

Source : OCDE (2006). Coopération pour le développement Rapport 2005

32. Australie, Danemark, France, Allemagne, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni.

33. Nous avons axé la recherche sur la formulation, la planification et la mise en œuvre de la politique d'AT. Certaines informations sur l'évaluation de l'AT sont incluses. Toutefois, les ressources disponibles pour cette étude n'ont pas permis de procéder à une analyse détaillée de l'évaluation de l'AT.

34. L'AT fait l'objet d'interprétations différentes. La base statistique de l'AT/CT est faible et nécessite une meilleure ventilation. La mise à niveau figure à l'ordre du jour du Govnet du DAC. Sida, par exemple, estime avoir abandonné l'AT traditionnelle et enregistre désormais des dépenses officielles de seulement 3-4 % dans le domaine. Les collaborateurs de Sida estiment que les chiffres réels, incluant les activités de renforcement des capacités, avoisinent plutôt les 20 %.

35. L'APD bilatérale se compose de 2 catégories principales : 1. Les subventions et les contributions similaires, qui incluent les sous-catégories suivantes : a. Coopération technique, b. Aide alimentaire de développement, c. Secours d'urgence et de détresse, iv. Contributions aux ONG et v. Coûts administratifs ; et 2. Prêts et capitaux de développement.

L'AT ne peut pas être envisagée de manière isolée. Il s'agit d'un élément essentiel de l'aide publique au développement (APD) et peut être considérée comme l'un des deux aspects de l'« aide », l'autre étant l'assistance financière (AF). Le tableau 2.1 donne un aperçu des volumes d'assistance des pays analysés dans le cadre de cette étude. Certains pays dont les pourcentages d'AT sont élevés en référence à l'APD globale ont mis en place des organisations distinctes chargées de la gestion de l'AT, telles que la GTZ en Allemagne, SNV aux Pays-Bas et la CTB en Belgique.

Dans la plupart des pays, l'aide au développement (assistance technique et financière) est partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité, bien que le caractère explicite de cette assistance varie d'un pays à l'autre. L'interaction s'exprime assez clairement au Danemark, mais moins en Allemagne, par exemple³⁶. En conséquence, l'application de l'expérience en matière d'AT et des (bonnes) pratiques d'autres IDO doit prendre en considération le contexte plus large et plus particulièrement les accords institutionnels par le biais desquels les politiques d'AT sont conçues, mises en œuvre et évaluées. Ces accords peuvent varier de manière considérable, comme l'illustre la comparaison établie dans le tableau 2.2 entre les structures de gestion des différents pays.

Dans plusieurs des cas analysés, les **grands objectifs de la politique de développement d'un pays** sont explicitement ou implicitement liés à la politique étrangère et de sécurité de ce pays, formulée sous la direction du ministère des Affaires étrangères (MAE) respectif. La **politique spécifique de développement**, englobant le degré d'utilisation de l'AT en tant qu'instrument, est formulée par des ministères au développement distincts (BMZ en Allemagne et DFID au Royaume-Unis) ou par un service de coopération au développement faisant partie du MAE du pays tel qu'il existe aux Pays-Bas (DGIS), au Danemark (Danida)³⁷ ou en France (Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement ou DGCID). Aux Pays-Bas, au Danemark et en France, les services respectifs dressent un rapport à l'attention du Ministre de la Coopération au développement ou équivalent plutôt qu'au Ministre des Affaires étrangères. Ils disposent dès lors d'une indépendance considérable, bien que le Ministre de la Coopération au développement n'occupe pas, au sein du cabinet, une place aussi importante que celle du Ministre des Affaires étrangères.

La plupart des pays ont recours à des accords similaires en ce qui concerne la **négociation de leurs accords bilatéraux** avec des pays partenaires du Sud. Ces accords, ou conventions, identifiant les grands domaines de coopération (y compris l'aide financière et technique) sont transposés dans un plan national. Le ministère ou service respectif, par exemple BMZ, DFID, Danida, DGIS, est responsable de la négociation de cet accord d'aide bilatérale. Bien que des consultations puissent avoir lieu sur la nature éventuelle de l'assistance avec des représentants d'une organisation chargée de la mise en œuvre, telle que la GTZ, les acteurs principaux à cette étape du processus d'aide sont des agents du ministère/siège du service et leurs collègues travaillant dans les ambassades.

Les modèles suédois et australien sont quelque peu différents : dans ces pays, le MAE a délégué à son agence gouvernementale de coopération au développement respective, Sida et AusAID, des responsabilités majeures, y compris la négociation d'accords d'aide avec des pays partenaires.³⁸

Tableau 2.2 : Accords institutionnels

Fourniture d'AT/CT (institutions & organisations principales)	Politique étrangère et de sécurité	Politique de développement (AT / CF)	Accord bilatéral (AT / CF)	Identification de l'AT (domaines d'assistance)	Formulation/planification des interventions d'AT	Mise en œuvre de l'AT
R.-U.	MAE	DFID	DFID	DFID	DFID	CE ³⁹
Pays-Bas	MAE	DGIS	DGIS	DGIS	DGIS	CE
Suède	MAE	MAE	MAE & Sida	Sida	Sida	CE ⁴⁰
Australie	MAE	MAE	MAE & AusAID	AusAID	AusAID	CE
Danemark	MAE	Danida	Danida	Danida	Danida	Danida & MC
Allemagne	MAE	BMZ	BMZ	GTZ	GTZ (& DED)	GTZ/DED/CE
France	MAE	DGCID	DGCID	DGCID/AFD	DGCID/AFD	DGCID/AFD/CE
Belgique	MAE	DGCD	DGCD	DGCD	CTB	CTB

Remarque : les zones grisées représentent les cas où le ministère ou le service au développement est intégré au ministère des Affaires étrangères.

36. Exemple : le site Web de Danida mentionne : « la politique du Danemark vise à renforcer sa politique étrangère et de sécurité en mettant l'accent sur l'aide danoise au développement », alors que le site Web de BMZ affirme que « la politique de développement constitue un domaine indépendant de la politique étrangère ».

37. Officiellement, Danida a disparu et l'aide danoise au développement est gérée par le Groupe Sud du MAE danois. Toutefois, les documents de la politique danoise font toujours référence à Danida en tant que service du MAE chargé de la coopération au développement.

38. Eu égard au nombre limité de personnes chargées de la politique au développement au sein du MAE suédois, une majeure partie des travaux préparatoires pour une vaste stratégie de coopération suédoise avec un pays (y compris des domaines autres que la coopération au développement) est prise en charge par du personnel de Sida. Les stratégies de coopération proprement dites continuent d'être approuvées par le MAE suédois. Les stratégies de coopération sont ensuite rendues opérationnelles par le biais de plans nationaux et régionaux, préparés par Sida sur le terrain, en collaboration avec le siège principal.

39. Y compris des centres de ressources de DFID

40. Sida soutient de nombreux accords de jumelage entre des organisations suédoises et leurs organisations partenaires dans les pays en voie de développement.

41. Nous avons analysé ici uniquement l'AT et non l'AF.

42. Nous comprenons l'expression « contractant exécutif » comme une référence à des sociétés de conseil, capables de mobiliser des experts en AT dans le cadre de leur contrat général avec une IDO, ou à des consultants individuels. L'AusAID emploie l'expression « contractant exécutif ». L'ACDI canadienne les appelle « agents d'exécution ». DFID emploie habituellement le terme « consultants » pour se référer à des individus ou des consortiums que DFID fournit pour une assistance en personnel, et réserve l'expression « agent de gestion » aux sociétés qui mettent en œuvre des marchés d'AT plus importants (incluant le recrutement du personnel).

43. Outre son personnel interne, DFID peut également compter sur ses centres de ressources thématiques pour l'aider à contrôler les missions d'assistance technique ou localiser une expertise spécifique, principalement à court terme.

44. Le modèle australien est très similaire. AusAID est une agence gouvernementale autonome d'un point de vue administratif au sein du portefeuille des Affaires étrangères et du Commerce extérieur. Le directeur général rapporte directement au Ministre des Affaires étrangères. Dans ses bureaux d'outre-mer, l'agence « gère ses propres affaires » sur une base restant néanmoins quotidienne, le responsable de l'agence AusAID rapporte à l'ambassadeur/au haut commissaire, mais également à la filiale d'AusAID pertinente à Canberra.

45. Un CE ou fournisseur de services d'AT spécialisé, actuellement Mercuri Urval, se charge de la totalité des recrutements pour l'AT entreprise par Danida.

46. KfW est une institution plutôt unique parmi les IDO bilatérales. Il s'agit d'une banque de développement dont l'origine remonte au Plan Marshall visant à reconstruire l'Allemagne. KfW finance un large éventail de projets d'investissement majeurs en Allemagne et à l'étranger, y compris dans des pays en voie de développement où, son action, devrait être idéalement complémentaire à celle de la GTZ. Toutefois, en réalité, la GTZ et KfW disposent de mandats qui se chevauchent dans de nombreux domaines, occasionnant ainsi des situations équivoques et des tensions. Plus récemment, ces deux organisations ont intensifié la coordination et la coopération de différentes manières, au niveau du programme et de la stratégie. Actuellement, elles contribuent toutes deux aux stratégies allemandes sectorielles et nationales, ou la CF et la CT jouent des rôles complémentaires.

47. Outre la GTZ, il s'agit de DED, InWEnt, CIM et CE.

48. Le récent Examen par les pairs du CAD réalisé pour l'Allemagne a relevé plusieurs organisations impliquées dans la fourniture d'AT et d'AF. Cet examen a constitué le point de départ d'une intense discussion initiée par BMZ visant à réformer le système allemand de coopération au développement. Plusieurs personnes interrogées ont estimé que le paysage organisationnel allemand est susceptible de changer de manière substantielle au cours de l'actuel mandat gouvernemental.

Cette comparaison dégage une image plutôt variée en termes **d'identification, de formulation/planification et de mise en œuvre** de l'AT.⁴¹ Le terme « **identification** » s'entend ici comme le processus par lequel les domaines d'assistance sont définis en collaboration avec les ministères d'exécution du pays partenaire. La « **formulation** » est le processus par lequel chaque intervention est planifiée en détails en vue de préparer la phase de « **mise en œuvre** ». Pour tous les cas analysés, les ministères chargés du développement ou les services jouent un rôle majeur dans la phase de formulation/planification, et collaborent généralement avec le pays partenaire et bénéficient occasionnellement de l'assistance de consultants. De manière générale, nous pouvons distinguer trois catégories de mise en œuvre et de reporting institutionnels et la manière dont les différentes organisations collaborent avec leurs propres experts d'AT ou impliquent les CE.

- (i) La plus grande catégorie regroupe les pays qui conservent **l'identification et la formulation (ou la planification)** – la phase de transition entre la politique et la mise en œuvre – comme des **opérations gouvernementales**. Les agents du ministère ou du service en charge du développement, y compris des spécialistes du secteur, initient et dirigent le processus d'identification et de formulation, généralement à partir d'une ambassade ou d'un bureau spécial. Par ailleurs, la mise en œuvre est externalisée et normalement exécutée par des contractants exécutifs (CE).⁴² Les spécialistes internes du secteur apportent conseils et supervision à distance.⁴³ Les pays suivant largement ce modèle sont le Royaume-Uni et les Pays-Bas. Dans ces pays, un ministre siège au Conseil, à la différence que le ministre néerlandais ne dispose d'aucun portefeuille et est intégré au MAE. Des ambassadeurs dans les pays en développement font rapport aux ministres respectifs de DFID et DGIS en ce qui concerne les points relatifs à la coopération au développement.

Une sous-catégorie de (i) est le modèle suédois, où le statut de l'agence gouvernementale est inférieur à celui d'un service gouvernemental.⁴⁴ Le responsable de Sida rapporte au ministre des Affaires étrangères. Les ambassadeurs dans les pays en développement rapportent au responsable de Sida. La mise en œuvre de projets d'AT/RC est concrétisée par le biais de différents accords, y compris le jumelage avec des institutions publiques suédoises et des services de consultance fournis par des CE. Sida a limité son implication directe dans les projets d'AT et en 2002, seuls quelques 10 collaborateurs AT étaient encore sous la direction directe de Sida.

- (ii) Une deuxième catégorie inclut Danida, qui conserve **l'identification, la formulation** ainsi qu'une partie substantielle de la **mise en œuvre au sein des fonctions gouvernementales**. Fort de son expérience, Danida estime devoir assurer la gestion directe des collaborateurs impliqués dans des processus de réforme à long terme.⁴⁵ Les CE assurent généralement la gestion d'activités techniques plus spécifiques, par le biais de missions à court ou à long terme.

- (iii) Une troisième catégorie se compose des pays opérant par le biais d'**une multitude d'accords institutionnels chargés d'identifier, de formuler et de mettre en œuvre** l'assistance technique, à savoir l'Allemagne et la France. Société privée placée sous contrôle gouvernemental, la GTZ est le principal (mais non l'unique) fournisseur d'AT en Allemagne. Par l'intermédiaire de ses bureaux présents dans les pays partenaires de l'Allemagne, la GTZ joue un rôle clé dans la phase d'identification. Le personnel de la GTZ collabore étroitement avec le représentant du ministère au Développement basé à l'ambassade allemande, et avec les représentants du fournisseur allemand d'assistance financière, KfW.⁴⁶ La GTZ est également responsable de la formulation et de la mise en œuvre de l'AT, bien que d'autres fournisseurs d'AT jouent également un rôle majeur, plus particulièrement au cours de la phase de mise en œuvre.⁴⁷ Le Service allemand de Développement (DED), par exemple, contribue principalement par le biais d'un apport en personnel d'AT à long terme (travailleurs/volontaires dans le domaine de la coopération au développement). Cette organisation est indépendante et est à même de s'impliquer dans la phase d'identification grâce à ses représentations nationales. La politique allemande vise une harmonisation accrue de l'assistance technique fournie par les différentes organisations.⁴⁸

La France a modifié récemment sa structure organisationnelle en matière de fourniture d'AT, en réponse à l'Examen par les pairs du CAD réalisé en 2004. L'identification, la formulation et la mise en œuvre sont réparties entre la DGCID et l'Agence française de développement (AFD). La DGCID joue le rôle premier dans la phase d'identification, mettant principalement l'accent sur les réformes institutionnelles et les programmes de gouvernance, et

travaille avec le personnel expert en AT recruté et géré par le biais de France Coopération Internationale (FCI), créée par le gouvernement en 2003 et chargée de la gestion de l'AT française. Le personnel qu'elle recrute est issu soit du gouvernement français, soit du marché de l'emploi. L'AFD était auparavant une organisation financière. Toutefois, à partir de 2005, elle a amorcé un transfert de ses activités vers l'initiation et le contrôle des projets et des programmes d'AT dans les secteurs techniques primaires, tels que l'enseignement, la santé, les routes, etc. L'AFD travaille par l'intermédiaire des CE plutôt qu'en ayant recours à une gestion directe de l'AT.

Les personnes que nous avons interviewées ont affirmé que les coûts des transactions au niveau de la coopération entre la DGCID et l'AFD en France, et entre BMZ et la GTZ en Allemagne sont souvent élevés. À titre d'exemple, nombre de programmes de réformes institutionnelles dans les pays partenaires se déroulent dans des ministères du secteur. Au cours de la phase de mise en œuvre des programmes de réformes institutionnelles, il arrive souvent que des questions politiques aillent au-delà des mandats techniques de l'AFD et la GTZ. Les agences sont dès lors contraintes de faire appel à des collaborateurs du ministère, basés dans des ambassades ou au siège central, afin de les guider dans des questions politiques.

Dans le contexte de cette étude, nous avons uniquement limité les possibilités d'aborder en détails les différents accords utilisés pour évaluer l'assistance technique dans les pays concernés. Les ministères, services et agences chargés de la mise en œuvre procèdent à des évaluations réalisées par leur personnel interne, mais concluent également des contrats avec des CE pour réaliser des évaluations périodiques sur l'état d'avancement des programmes et projets. Ces évaluations sont combinées à des audits externes visant à contrôler la gestion financière des projets et programmes.

Une tendance notable dans plusieurs pays consiste à avoir recours à des évaluations externes, souvent demandées par des institutions de plus haut niveau.⁴⁹ La GTZ a introduit un système d'évaluation associant un mélange d'évaluations internes (dont il est fait rapport au responsable de la GTZ) et des évaluations externes, demandées à la fois par le BMZ (depuis 2001) et par la GTZ (depuis 2006). Conformément à une exigence de la Stratégie pour un développement international, la Suède a créé, début 2006, un institut d'évaluation indépendant, le SADEV (agence suédoise d'évaluation du développement). Celui-ci rapporte au parlement sur la cohérence et la complémentarité de la politique et la mise en œuvre globales de la Suède affectant les pays en développement (y compris la politique commerciale). Toutefois, le rôle exact de cette agence n'a pas encore été clairement défini et un chevauchement potentiel existe entre ses fonctions et celles de l'unité d'évaluation interne de Sida. Aux Pays-Bas, la nécessité d'une d'évaluation interne dans tous les domaines de la politique étrangère est prise en charge par le Département de l'évaluation des politiques et des opérations (IOB). Celui-ci rapporte au parlement, suivi par une réponse politique du ministre. La Commission permanente des Affaires étrangères discute ensuite du rapport et de la réponse politique.

Autre changement dans les pratiques d'évaluation des IDO : le niveau accru de transparence dans le contrôle et l'évaluation des projets et des programmes. Plusieurs ministères et agences d'AT ont commencé à publier des évaluations (ou des synthèses d'évaluations) sur leurs sites Web ou à y donner l'accès sur demande.

Nous avons inclus des informations relatives à la coopération belge au développement dans le tableau 2.2. Une différence notable entre la Belgique et les autres pays ayant fait l'objet de cette analyse se situe au niveau de la séparation des responsabilités entre l'identification, la formulation ultérieure et les différentes étapes de mise en œuvre. Nous aborderons cette structure et sa comparaison avec les pratiques internationales de manière plus détaillée au chapitre 3.

2.3 Innovations et tendances récentes dans la fourniture d'AT

L'analyse de cas entraîne un certain nombre de tendances et questions intersectorielles. Certaines sont plus récentes et sont apparues avec l'introduction de nouveaux mécanismes d'aide; d'autres ont été abordées dans le passé, mais sont toujours pertinentes dans le cadre des discours politiques actuels. Certaines points reflètent une bonne pratique manifeste, tandis que d'autres soulèvent des questions difficiles que des IDO tentent toujours de résoudre, en dépit de l'introduction de réformes et d'approches novatrices dans la fourniture de l'AT.

49. En Belgique, ces évaluations sont déjà réalisées par l'Évaluateur spécial (cf. note de bas de page 1). Ce service dispose d'un mandat important et rapporte au parlement, le Ministre de la Coopération au développement pouvant émettre des commentaires.

50. Le R.-U. a établi en 2001 des Fonds communs pour la prévention des conflits pour plusieurs zones géographiques et thématiques, l'une d'entre elles étant le continent africain. Un organe interdépartemental permanent, combinant l'expertise du ministère des Affaires étrangères, le ministère de la Défense et DFID, coordonne les interventions et veille à ce que des mesures adéquates soient prises aux différentes « phases d'échec » dans une région, en vue de prévenir les conflits (Austin, 2004).

51. Certaines IDO bilatérales ont initié ce processus de décentralisation au début des années 1990. D'autres IDO ont suivi ultérieurement, telles que la Commission européenne, qui n'a entamé son processus de décentralisation qu'à partir de 2001 (Frederikson et Baser, 2004).

52. Des plans préalables existent en vue d'établir une Académie de la coopération internationale, un réseau d'institutions fondées sur la connaissance néerlandaise. L'objectif consisterait à instaurer un échange plus ciblé d'informations pertinentes en matière de politique entre les institutions fondées sur la connaissance et le ministère.

2.3.1 Décentralisation de la gestion de l'aide

La réforme institutionnelle introduite au milieu des années 1990 a débouché soit sur une intégration accrue des IDO dans leur MAE respectif, comme aux Pays-Bas, par exemple, soit sur une complémentarité accrue entre la politique de développement et la politique étrangère et de sécurité, comme au Royaume-Uni.⁵⁰ Parallèlement, nombre d'IDO ont délégué les responsabilités de gestion de l'assistance à un personnel décentralisé, soit des généralistes ou des spécialistes du secteur, dans des ambassades, soit des bureaux spéciaux situés dans des pays en développement. Nombre de spécialistes du secteur disposent d'une longue expérience en tant qu'assistants techniques dans le cadre de projets ou de programmes.

Ces changements découlent du principe de partenariat introduit dans la gestion de l'assistance depuis le début des années 1990 et reconnaissent l'importance d'un alignement des activités des IDO sur les priorités formulées dans la politique de développement du gouvernement partenaire. En d'autres termes, les IDO doivent « être à l'écoute du terrain » et être à même de réagir promptement aux nouveaux développements et aux nouvelles priorités. La présence d'une administration de l'assistance bien informée, à même de traduire la politique de l'IDO à grande échelle dans le contexte d'un pays partenaire et d'utiliser judicieusement les différents mécanismes de mise en œuvre de l'aide constitue un élément essentiel.⁵¹ En outre, étant donné que la politique et la mise en œuvre ont connu un rapprochement au cours de ces dernières années, les membres du personnel sont souvent amenés à devoir appréhender ces deux volets.

Pour la plupart des IDO, cette transition a nécessité une décentralisation accrue du processus décisionnel et le renforcement de l'apprentissage à l'échelon national. Certaines organisations, telles que DFID et la GTZ, ont progressé de manière considérable en ce sens, et seules les responsabilités liées aux décisions politiques d'envergure ont été maintenues au siège principal. D'autres pays ont exprimé des doutes quant à la décentralisation, aux Pays-Bas, par exemple, où l'on craint que la décentralisation rende la mise en œuvre trop autonome et incohérente par rapport à la politique globale de l'organisation. Ces pays sont néanmoins conscients du fait que les connaissances pertinentes en matière politique doivent être mieux utilisées et traitées au niveau central.⁵² À la fin des années 1990, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) a annulé son programme de décentralisation initié au début de cette décennie, principalement en raison des coûts élevés associés à l'envoi de personnel canadien sur le terrain. Les pressions politiques exercées par des acteurs nationaux qui se sont sentis rejetés du processus décisionnel décentralisé ont constitué sans doute un autre facteur.

2.3.2 Fusion de l'assistance technique et financière

Le récent débat international sur l'aide officielle au développement s'est focalisé principalement sur la perspective financière – garantissant les niveaux de financement promis, augmentant le flux de financement par le biais de mécanismes tels que l'appui budgétaire, et améliorant les systèmes publics de gestion financière afin de s'assurer que les gouvernements partenaires soient responsables des fonds reçus à l'égard des investisseurs. La coopération/assistance technique est souvent considérée comme une annexe à ces activités plutôt que comme une raison d'être à proprement parler. À ce titre, l'on s'attend à ce qu'elle soit aussi logique et linéaire que l'assistance financière et qu'elle puisse être tout aussi facilement intégrée dans des catégories claires de cadres et de chaînes de résultats. Les mêmes règles de responsabilité et les mêmes approches de contrôle et d'évaluation sont considérées comme applicables.

Toutefois, il existe une autre vision de l'AT/CT – en tant que contribution à l'apprentissage mutuel, au dialogue et à la gestion du changement, y compris l'échange d'informations et le renforcement des capacités avec des partenaires par le biais de liens professionnels et culturels. On constate une conscientisation accrue du fait que ces activités plus modérées et moins tangibles ne peuvent pas nécessairement suivre une trajectoire linéaire et prévisible et que les règles applicables à l'assistance financière ne s'appliquent pas toujours dans ces cas. Cela influence la façon dont l'assistance financière et technique devrait interagir.

En même temps, l'adoption de nouveaux mécanismes d'aide tels que les approches sectorielles et l'appui budgétaire a permis une intégration accrue de l'assistance technique et financière (AF). Certaines IDO ont intégré l'AT et

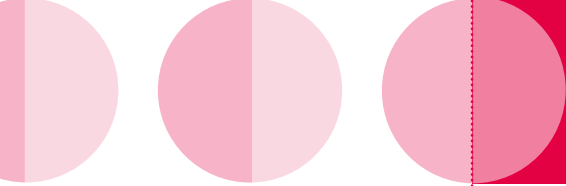
L'AF au cours des années 1990, tandis que d'autres, telles que l'AFD en France, n'y ont procédé que très récemment. En Allemagne, le débat relatif à la fusion des institutions d'AT et AF reste encore ouvert. Une évaluation menée par le BMZ examine actuellement une palette d'options visant à renforcer la complémentarité entre la CT et l'AF. Cette transition vers une intégration accrue se base sur l'hypothèse selon laquelle l'assistance technique ne peut pas être gérée efficacement d'un point de vue organisationnel sauf si elle est intégrée à l'assistance financière et si l'AF ne peut pas être mise en œuvre sans une AT complémentaire. Toutefois, des organisations telles que SNV contestent cette hypothèse par le biais de leurs activités d'AT autonomes axées sur le renforcement des capacités. La GTZ considère également la CT comme un instrument d'aide spécifique contribuant pleinement à un changement plus étendu du système, ce qui ne devrait a priori pas être inclus sous une approche dominée par l'AF. Voir l'encadré 2.1 pour les principes sous-jacents du concept de la GTZ relatif à la CT.

Encadré 2.1 : Principes sous-jacents de l'approche systémique de la GTZ en matière de coopération technique

- Dans le mandat et les pratiques de la GTZ, la CT se focalise sur le renforcement des capacités (RC) qui est reconnu principalement comme un processus à long terme d'apprentissage mutuel.
- Le RC ne remplace pas le développement des capacités locales aux niveaux micro, méso et macro, mais le supporte généralement. En ce sens, la CT permet de supporter la mise en œuvre par le biais des organisations partenaires.
- La mise en œuvre de programmes complexes constitue l'un des principaux défis pour nombre de pays partenaires. Celle-ci fait également référence à la capacité des partenaires à concevoir et à mettre en œuvre des programmes complexes, assistés par des modalités d'aide complexes telles que l'appui budgétaire.
- Dans le concept de la GTZ, le RC ne se réfère pas uniquement aux capacités des gouvernements, mais intègre également la société civile et le secteur privé – l'importance étant accordée aux approches multi-partenaires et à une participation sociétale institutionnalisée.
- Tous les processus de transformation peuvent être confrontés à des épreuves de force, des problèmes de groupements d'intérêts, des gagnants et des perdants. Les conseillers en RC font souvent office de facilitateurs et de médiateurs entre les groupes en conflit. Ils ne peuvent qu'adapter leur rôle basé sur une expertise et des connaissances à long terme du contexte régional et culturel des pays partenaires.
- Le RC peut s'avérer hautement « politique », par exemple dans des situations où les règles et les réglementations démocratiques ne sont pas encore en place et où une médiation est nécessaire entre la société civile et les gouvernements. La CT est également liée à des « valeurs » spécifiques telles que les droits de l'Homme, la participation populaire au processus décisionnel politique, le principe de légalité et de certitude juridique, un ordre économique sociétal et respectueux du marché.

L'intégration de l'assistance technique et financière soulève le problème de la définition des objectifs d'une activité de développement et des mécanismes les plus appropriés permettant de les réaliser. Les philosophies de développement jouent un rôle dans l'établissement des jugements à ce niveau. Si l'accent est mis sur les capacités de développement, l'AT jouera le rôle le plus fort. Les principales activités de réforme peuvent nécessiter à la fois des interventions d'AT et d'AF, mais la stratégie de gestion du changement doit être clairement établie. Si l'accent est mis sur les avantages technocratiques, par le biais d'un renforcement des grands systèmes et des majorations immédiates dans la fourniture de services, l'AF jouerait alors un rôle prépondérant, et l'AT seulement un rôle complémentaire et de contrôle financier. Le fait que l'AT et les aspects liés au renforcement des capacités de nombreux programmes d'appui budgétaire n'ont pas été correctement formulés et que les stratégies de gestion du changement montrent une certaine faiblesse suggère que l'approche technocratique basée sur d'importants inputs financiers a souvent prévalu dans l'appui budgétaire global et sectoriel.⁵³ En outre, celui-ci risque de dominer le caractère et la culture d'une agence de développement et est susceptible de conduire à une orientation dominante sur les avantages technocratiques. Au Mozambique, par exemple, la domination financière est perceptible dans le groupe de travail du secteur de l'enseignement, où la plupart des représentants des 26 donateurs disposent d'une expérience dans la finance ou l'économie plutôt que dans l'éducation (Hauck et Baser, 2005).

53. Ce fait est révélé par plusieurs études de cas réalisées dans le cadre de l'évaluation conjointe d'appui budgétaire général 1994-2004. Cf. par exemple Lister (2005) sur l'Ouganda, page S6, Batley (2005) sur le Mozambique, pages S2 et S10 et Claussen (2005) page S5.



Les approches doivent également être personnalisées en fonction des différents pays et régions. Alors que la majorité des projets et des programmes financés par des IDO dans nombre de pays africains dépassent la capacité de gestion de leurs administrations, créant ainsi un argument en faveur de l'harmonisation et de la mise en commun, des pays moins dépendants de l'aide, tels que l'Inde, le Brésil et la Chine, souhaitent bénéficier d'une aide bilatérale spécifique basée sur une compétence professionnelle identifiable.

L'expérience de Danida riche de plusieurs années dans le domaine des réformes s'avère instructive à ce niveau. Pour les programmes de réforme organisationnelle dans les principaux secteurs de développement, Danida collabore avec un personnel spécialisé dans l'AT dans le cadre de contrats directs. Ces collaborateurs sont impliqués dans des processus de changement à long terme et nécessitent un niveau de connaissances et de capacités que l'organisation considère comme étant d'une importance stratégique. D'autres missions plus techniques sont mises en œuvre par le biais des CE. La GTZ utilise une approche similaire et estime que les connaissances du contexte institutionnel du pays partenaire acquises par les experts à long terme sont essentielles pour faciliter la réforme.

Dans certaines IDO, le glissement vers une coopération financière a entraîné une perte des connaissances sectorielles généralement présentes dans une agence d'AT. Des entretiens avec des personnes travaillant au niveau opérationnel indiquent que des agences telles que la GTZ, SNV et la CTB reçoivent des demandes (informelles) d'assistance pour la mise en œuvre d'activités d'IDO telles que DFID et DGIS, qui se sont orientées vers le nouveau paradigme de l'assistance, à savoir une fourniture accrue de l'assistance par le biais d'un appui budgétaire (sectoriel). DGIS est également préoccupé par l'érosion de l'expertise sectorielle et reconnaît le besoin d'assurer un meilleur suivi des macro-interventions au niveau intermédiaire et micro. Certains décideurs politiques au sein de DGIS considèrent SNV et d'autres agences d'AT comme des fournisseurs potentiels ou des ressources complémentaires de ce suivi. Il est prévu que l'évaluation actuelle de SNV par DGIS prenne ce problème en considération.

2.3.3 Vers une mise en commun accrue de l'AT

La tendance consistant à mettre en commun ou à « regrouper dans un même panier » l'aide par différentes formes d'approches fondées sur des programmes⁵⁴ a entraîné une situation de leadership croissant de la part des gouvernements, comme en témoigne, par exemple, le cas de la Tanzanie (cf. section 2.3.4). Malgré cela, le nombre d'exemples de mise en commun de l'AT n'augmente pas rapidement. Alors qu'il existe des exemples d'IDO qui coopèrent à une échelle limitée afin de financer conjointement les inputs de l'AT dans les secteurs cruciaux d'un gouvernement, tels que le Gabinet de Estudos au Mozambique illustré dans l'Encadré 2.2, la plupart des accords de mise en commun restent « flottants » (cf. également section 1.3.1).

54. Facilitée par une harmonisation accrue parmi les IDO, nous constatons que cette tendance survient dans plusieurs pays à faibles revenus, plus particulièrement sur le continent africain. Dans des pays moins dépendants de l'aide tels que l'Inde, la Chine, le Brésil ou le Chili, cette tendance n'est pas dominante.

Encadré 2.2 : Gabinet de Estudos (Ministère de la Planification et des Finances - Mozambique)

La création du Gabinet de Estudos (GdE), une unité de recherches politiques, a été proposée en 1996 et concrétisée en 1997 par le Ministre de la Planification et des Finances, eu égard aux contraintes de capacité et aux défis majeurs auxquels le gouvernement était confronté dans sa formulation de politiques et la négociation avec des agences de financement internationales. À l'issue d'une série de contacts informels avec des institutions reconnues, le Ministre a demandé au Harvard Institute for International Development de fournir le support technique. Le GdE a été considéré comme une réussite incontestable. Une évaluation commandée par les trois agences de financement a loué la forte appropriation du gouvernement, les contributions importantes de l'unité à la formulation de la politique, la qualité élevée du travail fourni et les immenses retombées systémiques des investissements consentis dans l'unité. Quant au volet négatif, les évaluateurs ont estimé que les experts engagés avaient principalement joué un rôle de « colmatage », en produisant des documents politiques majeurs sans apporter une contribution durable aux capacités nationales (Pavignani et Hauck, 2002).

À l'heure actuelle, des IDO et leurs partenaires sont dans une phase de test, et regroupent leurs expériences avec des formes de mise en commun de l'AT et tentent progressivement de passer des accords « flottants » à des accords « partiels » voire « totaux ». Lorsque les IDO ont une bonne connaissance mutuelle et que l'entente avec le partenaire est efficace, les systèmes de mise en commun peuvent fonctionner de manière effective. Si les IDO sont moins habituées à collaborer ou si les perspectives de développement varient fortement, la coordination devient difficile et trop laborieuse. Lorsque les initiatives se sont avérées un échec, les partenaires ne souhaitent généralement plus avoir recours à des accords similaires à celui adopté dans le secteur du déminage au Mozambique (cf. encadré 2.3).

Encadré 2.3 : Institut national de déminage du Mozambique (IND)

À la fin des années 1990, le gouvernement du Mozambique a fait part de sa volonté de travailler de manière coordonnée avec des IDO sur des problèmes relatifs au déminage. L'une des raisons invoquées était le souhait de contrôler de près les IDO et les ONG dans un contexte où une manne financière importante était destinée au déminage. La coordination a été l'approche acceptée de manière générale au Mozambique et, en la matière, c'est le PNUD qui a pris la direction des opérations. L'ACDI et d'autres IDO ont canalisé des fonds par l'intermédiaire du PNUD Mozambique. Des fonds canadiens ont été utilisés afin d'engager deux des cinq AT attribués à l'IND et le personnel chargé de l'AT a été sélectionné par l'institut mais payé par le PNUD. Le PNUD rapportait à l'ACDI et à d'autres IDO qui supportaient des activités distinctes, mais aucun mécanisme de coordination formelle n'était mis en place pour l'ensemble des IDO. Étant donné que cette relation était « sans lien de dépendance » et que le reporting était irrégulier, les IDO participantes n'étaient pas correctement informées de l'évolution de la situation. Ce point est devenu problématique lorsque des accusations de mauvaise gestion ont fait surface. Les IDO ont insisté vivement sur une transparence accrue, mais le PNUD était limité dans ses mouvements en raison des relations qu'il entretenait avec le gouvernement dans le contexte de son assistance aux élections nationales, qu'il ne souhaitait pas perturber. Deux collaborateurs de l'IND ont finalement été licenciés, mais certaines IDO auraient préféré que des investigations plus approfondies soient menées. L'ACDI et d'autres IDO ont interrompu depuis lors leur financement à l'IND (Hauck et Baser 2005).

Dans les cas où les accords de mise en commun de l'AT fonctionnent correctement, les partenaires apprécient au plus haut point l'aide fournie. Des leçons positives peuvent être tirées par exemple du Fonds de partenariat conjoint (JPF) pour l'Unité d'appui technique (TSU) en Ouganda opérant sous l'égide du Directoire du développement de l'eau (DWD) du ministère de l'Eau, des Sols et de l'Environnement (MoWLE). Nous considérons le JPF comme un accord de mise en commun « totale », utilisé principalement pour recruter du personnel d'AT à long terme, chargé d'appuyer le processus de décentralisation du secteur de l'eau dans huit régions de l'Ouganda. L'évaluation à mi-parcours de la TSU s'est avérée positive, plus particulièrement en ce qui concerne les mécanismes de coordination bien établis. Toutefois, nous avons constaté que l'accord de mise en commun de l'AT constituait un élément nouveau pour la DWD et a révélé ses lacunes au niveau du contrôle et de la gestion efficaces du personnel d'AT travaillant sous la direction de cette Unité. Des fonctionnaires et des représentants ougandais des IDO encouragent pleinement cet accord temporaire. Il permet aux partenaires de réagir à des situations imprévues de manière flexible, de combler des manques de capacité et d'assurer le support du processus.

Le secteur de l'eau en Ouganda et le programme rwandais émergent JESS (Joint Education Sector Support) sont tous deux soutenus par ce que nous pouvons appeler une **stratégie d'appui Composant 1 + Composant 2**. Des IDO soutiennent différemment les deux composants, en fonction de leurs évaluations du pays et du secteur, de leur politique en matière de mise en commun, de leur parcours antérieur en matière de collaboration avec un secteur et de leur capacité à l'échelon national de collaborer avec un secteur en particulier. Sous le **Composant 1**, les IDO apportent un appui budgétaire général (ABG) aux autorités nationales par l'intermédiaire du ministère des finances. Cette aide est fournie soit sous la forme d'allocations budgétaires que le gouvernement partenaire devrait injecter dans des activités de lutte contre la pauvreté, par exemple dans le secteur de l'éducation, soit sous la forme d'un appui budgétaire affecté à condition que les fonds soient injectés dans un secteur (social) particulier.

55. « du budget » signifie que le financement est inclus dans le budget de l'État géré par le ministère des finances et se conforme aux règles et aux procédures de l'État. Une fongibilité totale à travers les différents secteurs constitue un attribut majeur du financement « du budget » pur. À l'opposé, « hors budget » signifie que le financement va directement à une organisation, une société publique ou civile, sans être repris par le budget de l'État.

Sous le **Composant 2**, le financement d'IDO va sur un compte « du budget »⁵⁵ du ministère du secteur concerné en vue de financer l'AT à court terme, des formations, des ateliers, du petit matériel, etc. Les documents relatifs au programme décrivent généralement le financement du Composant 2 comme un « fonds de renforcement des capacités » ou un « fonds de partenariat », par exemple, l'aide de DFID au programme ougandais d'assistance au secteur de la santé (UHSSP) sous la forme d'un fonds limité de quelque 750.000 £ au cours de la période 2001/02 – 2003/04. Ces fonds sont instaurés à titre de mesure temporaire jusqu'à ce que les gouvernements soient à même d'assumer la responsabilité intégrale de la gestion de l'AT. Dans certains cas, comme le secteur ougandais de l'eau, le gouvernement contribue également en injectant un montant minimal afin de souligner son engagement.

Le principe de l'harmonisation repose sur le fait que les contributions des IDO doivent être mises en commun autant que possible. Même des IDO orientées vers l'harmonisation telles que DFID ne mettent pas toutes leurs contributions en commun et utilisent des stratégies d'aide diversifiées. Dans le secteur ougandais de la santé, par exemple, DFID supporte le Composant 1 (appui budgétaire) et le Composant 2 (en contribuant au fonds de partenariat). Un faible dispositif de financement supplémentaire existe, qui demeure sous la responsabilité de la délégation DFID, mais qui est entièrement coordonné par le biais du Comité consultatif sur la politique de santé (Health Policy Advisory Committee). Cette petite facilité assure un filet de sécurité supplémentaire permettant de faire face aux situations d'urgence telles que la pénurie de réserves de sang ou fournit une AT en cas de problèmes imprévus. Les fonctionnaires du ministère de la Santé considèrent très positivement cette facilité du fonds de partenariat (Hutton et de Loor, 2003 et 2004). Il importe peu que les finances incombent officiellement à la responsabilité du ministère ou de l'une des IDO participantes, estime un ancien conseiller de DFID. L'existence d'un mécanisme de coordination fort parmi l'ensemble des partenaires constitue un élément décisif pour assurer la réussite du fonds de partenariat.

2.3.4 Transparence des coûts de personnel de l'AT

Au cours de ces dernières années, des IDO ont inclus de manière croissante l'ensemble des coûts liés au personnel dans le budget de l'accord de coopération. Cette pratique reflète la tendance de plus en plus marquée à travailler en partenariat avec des pays en développement et la nécessité parallèle d'ouverture et de transparence pour tous les aspects de la coopération. Cette transparence a bien entendu suscité des questions et des tensions, étant donné que les partenaires souhaitent conserver le contrôle sur la qualité et la pertinence du personnel d'AT coûteux fourni et partager les décisions relatives à chaque recrutement pour une fonction spécifique.

Ce raisonnement a incité les pays partenaires à consentir des efforts pour une mise en commun accrue du personnel d'AT, où les ressources fournies par les IDO sont regroupées en vue d'assurer un processus de recrutement de meilleure qualité, ou moins onéreux, de collaborateurs provenant de diverses sources. Le Groupe de contrôle international (IMG 2005)⁵⁶ en Tanzanie a recommandé, par exemple, que le gouvernement inclue dans sa Stratégie d'assistance conjointe une disposition relative à un pool d'AT supporté par une IDO. Il en appelle également à la mise en place d'un système transparent et compétitif de fourniture d'AT. L'IMG recommande également l'instauration d'une politique nationale d'AT qui scinde l'AT du financement et des projets afin de permettre une utilisation de l'AT pour renforcer les capacités et pour l'orienter davantage sur la demande. Les fonctionnaires tanzaniens ont été inspirés par le gouvernement du Botswana riche en diamants, qui fournit des experts à l'échelon international afin de combler ces fonctions considérées comme indispensables en vue d'atteindre les objectifs fixés dans le plan national de développement (Land, 2002).

L'incitation à un déliement complet de l'AT constitue un point sensible pour bon nombre d'IDO, étant donné que celles-ci considèrent que la présence d'experts impliqués dans des opérations sur le terrain est un moyen de s'assurer que l'aide est fournie conformément à leurs objectifs politiques ; ces fonctions revêtent dès lors une importance stratégique. Comme mentionné au chapitre 1 et abordé plus en détails ci-dessous, ces collaborateurs constituent également un moyen de maintenir l'aide nationale dans les pays donateurs. Même dans des pays tels que la Suède, fervents défenseurs de ce déliement, des pressions sont exercées afin de trouver un équilibre entre les bonnes pratiques dans la coopération au développement et des compromis susceptibles de permettre le maintien de l'aide nationale.

56. L'IMG est un groupe de travail indépendant de haut niveau composé d'experts nationaux et internationaux disposant d'un mandat leur permettant de recommander des améliorations aux pratiques des IDO et du gouvernement tanzanien – cf. articles sur l'IMG dans Capacity.org, édition n° 26 (septembre 2005) et Capacity.org, édition n° 16 (janvier 2003) – www.capacity.org

2.3.5 Liement et déliement de l'AT

Parmi les pays figurant dans notre échantillon, la Suède, le Royaume-Uni et les Pays-Bas ont introduit une politique de déliement de l'aide à l'issue de l'adoption d'une recommandation de déliement lors de la réunion de haut niveau du CAD, organisée en avril 2001 (CAD, 2001). Le déliement a été une question récurrente dans les Examens par les pairs du CAD ainsi que lors des forums internationaux abordant l'efficacité de l'aide, tels que le Forum de haut niveau organisé du 28 février au 2 mars 2005 à Paris. Tandis que les recommandations du CAD sur le déliement de l'APD aux pays les moins avancés – PMA (2001) mettent l'accent sur l'AF dans les PMA, ce qui exclut l'AT, ces discussions ont mis une pression considérable sur les donateurs en vue d'un déliement plus généralisé.

Une controverse majeure existe au sujet des chiffres globaux du déliement des contributions d'assistance et de leur véritable signification. Des critiques persistent sur le fait que, en dépit de la politique de déliement, une grande partie de l'aide incluant le financement de l'AT demeure liée. Au Royaume-Uni, des organisations non gouvernementales, telle qu'Action Aid, entre autres, ont critiqué DFID pour avoir travaillé principalement avec des sociétés basées au Royaume-Uni. En réaction à ces critiques, DFID mène actuellement une étude sur les bonnes pratiques utilisées dans la fourniture de l'AT, mettant en exergue le fait que des sociétés bénéficiant d'une grande expérience au R.-U. sont effectivement impliquées dans la fourniture d'AT, mais que bon nombre d'entre elles travaillent en consortiums avec des experts d'autres pays. En outre, une majeure partie de ces sociétés opèrent via des filiales basées dans les pays partenaires, qui font partie de l'économie locale. Cette situation offre des perspectives aux collaborateurs nationaux de gagner une certaine expérience et d'acquérir des connaissances spécialisées.⁵⁷

Sida a subi des pressions au niveau national en vue d'utiliser des connaissances et des ressources suédoises dans le domaine de la coopération au développement. Son site Web, qui s'adresse au public suédois, souligne que des sociétés et autres organisations suédoises sont impliquées activement dans la fourniture de l'aide financée par le gouvernement suédois. « Les projets de Sida sont concrétisés dans la pratique avec l'aide de quelque 1.400 partenaires actifs dans la coopération, souvent suédois [...]. Étant donné que des organisations, entreprises, agences gouvernementales, sociétés et experts suédois sont impliqués dans cette mission, la coopération au développement contribue également au développement de la Suède à long terme. »⁵⁸ D'autre part, Sida tente d'être novatrice en optimisant son aide dans le renforcement des capacités dans les pays partenaires. Elle a instauré, par exemple, des accords d'aide triangulaire dans des domaines dépourvus d'un avantage comparatif, comme l'illustre son aide au Bureau d'audit suprême au Mozambique, où Sida faisait partie d'un partenariat tripartite avec le Portugal en vue de financer le travail d'experts issus de la Cour des comptes portugaise.⁵⁹

Un autre aspect du débat sur le liement/déliement a trait à la nationalité du personnel, y compris des experts d'AT et des autres collaborateurs actifs au sein de l'administration des IDO. Bien que nous ne puissions pas obtenir des informations statistiques de toutes les IDO examinées, les informations de SNV, la GTZ et Danida présentées au Tableau 2.3 illustrent que la majeure partie des collaborateurs payés par le siège central sont originaires du pays de financement⁶⁰. Toutefois, des IDO financent un nombre considérable d'autochtones des pays en développement tels que des experts locaux et du personnel chargé du support et travaillant dans les ambassades, les unités de mise en œuvre des projets, les bureaux chargés des projets, etc.

57. Pour 2004/05, des fournisseurs étrangers, y compris des pays en voie de développement, ont décroché 25 % de la valeur globale des contrats du siège central de DFID. Les bureaux nationaux de DFID ont autorité pour conclure des contrats de CT ayant une valeur moins élevée et les fournisseurs autres que ceux du R.-U. décrochent généralement ces contrats.

58. http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=107&language=en_US

59. Tribunal Administrativo (Cour Suprême d'Audit) : ce projet implique une coopération internationale entre la Cour Suprême d'Audit du Tribunal Administrativo du Mozambique et le Bureau national d'audit suédois (RRV). Le RRV a invité le Tribunal das Contas portugais (Cour des comptes) à participer au projet en fournissant du personnel d'AT détaché à court terme et fait office de partenaire professionnel du RRV, avec la responsabilité de sélectionner du personnel professionnel (Pavignani et Hauck, 2002).

60. La GTZ souligne que deux tiers de son personnel sur le terrain sont des ressortissants des pays partenaires. Ceux-ci sont rémunérés de manière distincte et sont dès lors illustrés séparément au Tableau 2.3. La GTZ a également mis en place une politique relative au recours au personnel national ou expatrié.

Tableau 2.3 : Nationalités du personnel des IDO sélectionnées

	SNV / Pays-Bas		GTZ / Allemagne		Danida / DK ⁽⁴⁾	
	No.	%	No.	%	No.	%
Personnel / national	173	50.4	2,191	91.4	131	65.5
Personnel / autre européen	62	18.0	136	5.7	52	26.0
Personnel / non européen	108 ⁽¹⁾	31.4	69	2.9	17 ⁽³⁾	8.5
Total	343	100.0	2,396 ⁽⁵⁾	100.0	200	100.0
Experts recrutés au niveau local + personnel de support	~700 ⁽²⁾	-	8,189	-	n.a.	-

(1) 1 personne de l'Amérique du Nord et 2 d'Australie, les autres étant originaires de pays en développement

(2) SNV dispose d'une division composée approximativement de 1/3 de collaborateurs et de 2/3 de personnel recruté au niveau local.

(3) 1 personne de l'Amérique du Nord et 2 d'Australie, les autres étant originaires de pays en développement

(4) Danida emploie en moyenne 200 à 250 conseillers sur le terrain; les chiffres sont extrapolés à partir des statistiques de recrutement annuelles de Danida.

(5) 1050 des 2396 membres du personnel de la GTZ avec des contrats du siège central sont des « experts secondés » (en d'autres termes, du personnel de la GTZ fournissant une assistance technique dans des pays partenaires).

Certains pays, tels que la France, appliquent une politique explicite de recrutement de nationalités. Sur la totalité du personnel d'AT de la France, le pourcentage de non Français s'élève à maximum 20 %. Les experts envoyés par le ministère de la Coopération au développement proviennent souvent d'institutions gouvernementales françaises et sont dès lors des fonctionnaires français.

Les contractants exécutifs/gestionnaires recrutent à l'échelon international, mais nous sommes dans l'impossibilité d'obtenir des statistiques relatives à la nationalité de leur personnel. Le personnel recruté pour les institutions gouvernementales ou les agences gouvernementales telles que DFID ou DGIS n'est pas nécessairement composé de ressortissants nationaux.

2.3.6 Coopération déléguée

Dans leur quête d'une efficacité accrue de l'aide, certaines IDO ont conclu des accords de coopération déléguée. En vertu de la coopération déléguée, le bilatéral « A » agit pour le compte du bilatéral « B » dans un secteur spécifique ou une zone thématique et emploie les fonds de l'IDO « B » qui ont été alloués à ce domaine ou à cette activité spécifique. Le bilatéral « B » peut contrôler les activités du bilatéral « A » soit par le biais de rapports, soit par une participation à des missions d'évaluation. La Norvège et la Suède ont pratiqué la coopération déléguée pendant plusieurs années. La Suède, par exemple, délègue ses programmes dans le secteur de l'éducation à DFID au Rwanda et à DGIS au Mali.

Plus récemment encore, DFID et DGIS ont lancé des accords de coopération déléguée en Ouganda, par exemple, où DFID a affecté un conseiller médical sur le terrain à sa délégation et DGIS un conseiller en éducation à son ambassade. Étant donné que ces fonctions poursuivent une mission de supervision, la coopération entre DFID et DGIS permet à un seul expert de couvrir les engagements de coopération pour les deux organisations et de représenter l'autre dans sa mission d'assistance au pays partenaire.

Les accords de coopération déléguée sont motivés par des préoccupations visant à réduire une inflation du nombre de collaborateurs dans les IDO, principalement des conseillers politiques, et du personnel d'AT afin de diminuer la pression exercée sur le gouvernement partenaire pour les volets liés à la coordination, à la logistique, etc. Ce type de coopération nécessite une bonne connaissance mutuelle des deux IDO, une confiance dans l'approche adoptée par l'autre partenaire et un partage des mêmes points de vue quant à l'évolution du processus de changement.

2.4 Questions clés relatives à la fourniture d'AT

En dépit de divers efforts visant à réformer l'AT par de nouvelles approches, comme la coopération déléguée et la décentralisation de la gestion, il subsiste plusieurs questions clés ou dilemmes. Ceux-ci concernent les problèmes de « contrôle » et de « responsabilité » et trouvent leur origine dans la relation triangulaire de la fourniture de l'aide que nous avons abordée dans l'Encadré 1.1. Dans la présente section, nous aborderons la manière dont certains IDO tentent de faire face à ces problèmes et les répercussions sur la conception des interventions d'AT.

2.4.1 Renforcement des capacités versus gestion et contrôle

Il arrive beaucoup trop souvent que le personnel de l'AT associé à des projets ou programmes particuliers soit tiraillé entre les responsabilités liées au **renforcement des capacités**, (conseils, transfert de connaissances et de compétences ou facilitation) et les responsabilités du **transfert de ressources**, souvent associées à la gestion, à la supervision et au contrôle. Dans ces contextes, la réactivité d'un expert peut se muer en une diversité de fonctions à assurer : travail consultatif, facilitation, formation sur le tas, rôle tampon dans la défense des intérêts des parties, supervision et contrôle de l'utilisation des ressources, voire parfois comblement des lacunes. Cette diversité d'activités évolue naturellement au cours d'une mission, même quand les descriptions de fonctions mettent l'accent sur des aspects de renforcement des capacités, comme la formation sur le tas, le travail consultatif ou la facilitation des processus de changement. Un certain nombre de facteurs déterminent dans quelle mesure un expert en AT peut se concentrer, dans de telles situations, sur le **renforcement des capacités**, par opposition au fait d'être incorporé à des activités de **transfert des ressources** d'un processus de changement. Nous en aborderons ici trois qui revêtent, à nos yeux, une importance particulière.

- Lorsque le pays partenaire agit avec sérieux au niveau du développement et est à même de gérer et de contrôler les ressources, l'expert en AT doit se focaliser dans une moindre mesure sur les aspects liés au transfert des ressources. Ces cas se retrouvent plutôt dans des pays à moyens revenus que dans des pays à faibles revenus.
- La phase d'identification et de conception d'une intervention d'AT est importante. Des problèmes sont susceptibles de survenir si l'IDO et le partenaire n'analysent et ne déterminent pas conjointement l'objectif de l'intervention et la répartition des responsabilités et des tâches.
- Le processus de sélection des candidats ne doit pas être sous-estimé. Une implication directe du partenaire dans le processus global est cruciale. Une vérification approfondie par l'IDO suivie par la soumission d'un ou deux CV au pays partenaire ne suffit pas pour garantir l'appropriation.

Plusieurs exemples puisés dans la pratique des IDO indiquent différentes approches possibles :

Danida

Danida a commencé à supporter des programmes de réforme dans le secteur au milieu des années 1990, avec un apport considérable de ressources financières en adoptant des approches sectorielles émergentes. Sur la base d'évaluations de ce type de programmes d'assistance, l'organisation a conclu que les efforts de réforme devaient aller de pair avec une assistance technique, étant donné que la capacité des pays partenaires n'était pas suffisante pour leur permettre d'assurer seuls la gestion. Actuellement, Danida fournit un nombre considérable d'experts chargés d'accompagner la mise en œuvre de la réforme organisationnelle à long terme et les programmes de support du secteur. Dans sa quête d'un système plus efficace de fourniture du personnel d'AT, Danida a formulé une politique d'AT instaurant un certain nombre d'innovations visant à améliorer le principe de partenariat.

L'un des éléments clés de l'approche de Danida est la mise sur pied d'un comité de coordination pour chaque domaine d'intervention (programme sectoriel ou de support thématique), composé de représentants du gouvernement partenaire et de représentants de Danida, qui sont pour la plupart des spécialistes (du secteur) actifs au sein des délégations de Danida dans le pays partenaire. Le comité de coordination a des responsabilités décisionnelles importantes. En ce qui concerne le personnel d'AT, le comité décide des recrutements, supervise le travail conjoint de l'institution (gouvernementale) hôte et des experts (personnel de Danida ou experts recrutés par le biais des CE) et établit des rapports sur l'intervention du gouvernement partenaire et de Danida. Danida

et le gouvernement partenaire formulent une description approfondie de la fonction, illustrant en détails les relations organisationnelles des partenaires, les hiérarchies et la responsabilité (au sujet de cette dernière, cf. notre discussion dans la section suivante). Des efforts sont également consentis afin de mettre l'accent sur les tâches de renforcement des capacités de la mission et d'assurer un équilibre avec les tâches de supervision ou le contrôle direct des fonds, le cas échéant. Néanmoins, le personnel de Danida interrogé estime que la confusion relative à la diversité d'une mission est souvent source de malentendus et de demandes de clarification.

Une innovation intéressante de l'approche de Danida est le rôle d'une société recrutant des conseillers rapportant directement à Danida. Mercuri Urval, société danoise spécialisée dans le recrutement en ressources humaines, collabore avec des représentations de Danida et avec le Service de conseil technique de Danida (quelque 40 à 50 experts basés au siège central) en vue de définir les descriptions de fonctions et de clarifier les lignes d'autorité et de responsabilité. Mercuri Urval identifie les candidats pertinents et réduit, en collaboration avec Danida, la liste de candidats à un ou deux, qui se rendent ensuite dans le pays partenaire afin de s'entretenir avec le comité de coordination du programme, conformément à la politique de Danida.

Organisation néerlandaise de développement (SNV)

Un problème critique dans la conception des descriptions de fonctions est la relation de l'expert avec les autres ressources disponibles. Alors que la fonction d'expert est entièrement déliée des responsabilités en matière de ressources fournies pour un projet ou un programme (de réforme) spécifique, le travail de consultance ou la facilitation des processus de changement peuvent avoir lieu sans impliquer totalement l'expert dans des tâches de gestion et de contrôle. SNV, organisation néerlandaise de développement, suit cette approche comme faisant partie de sa stratégie de renforcement des capacités. L'approche est basée sur la conviction selon laquelle un pays partenaire peut souhaiter bénéficier d'inputs de l'AT, mais ne devrait pas être contraint de les recevoir uniquement en tant que partie d'un plus vaste programme ou projet. Les activités de SNV sont dès lors déliées des inputs financiers ou d'autres ressources et visent exclusivement la facilitation des processus de changement entre les différents acteurs, en mettant l'accent sur les organisations et les réseaux situés au niveau intermédiaire d'une société en voie de développement (cf. encadré 2.4).

Encadré 2.4 : SNV – Changement de stratégie

Le document stratégique de SNV (octobre 2000) définit les activités principales de l'organisation comme suit : « Support au renforcement des capacités apporté à des organisations de niveau moyen et organismes en charge du renforcement des capacités en relation avec la réduction de la pauvreté structurelle et une meilleure gouvernance. »

Le changement de stratégie de SNV, tel que décrit dans le document des pratiques consultatives de SNV (juillet 2002), est dérivé des six principes suivants :

- De la réduction de la pauvreté **vers** une lutte contre la pauvreté
- Des interventions de développement de SNV avec des contreparties/pour des groupes cibles **vers** une responsabilité locale
- De la gestion de projets **vers** une facilitation des processus
- Des programmes de SNV vers des portefeuilles d'activités axées sur le client
- Des implémenteurs de la mise en œuvre **vers** des facilitateurs du changement
- D'un transfert isolé des connaissances **vers** une facilitation de l'échange et du développement des connaissances

AusAID

Au cours des cinq dernières années, AusAID a orienté de plus en plus ses activités vers le support d'initiatives de réformes organisationnelles et des programmes de support sectoriel avec des inputs financiers substantiels. Ces programmes étaient préparés grâce à des processus conjoints d'identification, d'analyse et de conception avec le pays partenaire. Toutefois, l'AT afférente était toujours perçue comme une intervention d'AusAID et rarement comme une intervention « détenue » par le partenaire.

Afin de faire face à ce problème et d'accroître la flexibilité et la réactivité, AusAID a commencé, au cours de la deuxième moitié des années 1990, à mettre sur pied des fonds de renforcement des capacités ou des **dispositifs**, pour utiliser la terminologie d'AusAID, visant à supporter une vaste réforme institutionnelle et des initiatives d'assistance sectorielles. À l'heure actuelle, AusAID utilise de nombreux **dispositifs** liés aux secteurs ou des thèmes interdisciplinaires dans les pays partenaires. Les fonds permettent aux institutions partenaires d'occuper des fonctions liées à des tâches spécifiques de renforcement des capacités, qui sont généralement déliées du transfert de ressources de l'initiative de réforme au sens large. Tandis que la première génération de **dispositifs** fournissait une assistance à un vaste éventail de services gouvernementaux, depuis le début des années 2000, AusAID a opté pour une approche plus ciblée où des agences clés responsables de la gestion et de l'administration du secteur public peuvent prétendre à des services de consultance. En tant que tels, les **dispositifs** suivent une direction stratégique claire et opèrent de manière complémentaire avec les programmes sectoriels d'assistance (budgétaire).

Ces **dispositifs** sont gérés par des CE sélectionnés dans le cadre d'appel d'offres. Normalement, les CE opèrent par l'intermédiaire d'un bureau basé dans le pays partenaire, assistent les partenaires dans l'identification des besoins (y compris le diagnostic organisationnel), apportent leur aide dans la formulation des demandes et recrutent des experts à une fonction spécifique sur le marché national ou international. Les CE sont responsables de la qualité des experts en AT fournis, chargés de mettre l'accent sur la réalisation de processus de changement de qualité supérieure plutôt que sur des jalons ou des outputs spécifiques. Les experts en AT rapportent à l'agence partenaire en soutien du plan propre à l'agence. La surveillance du **dispositif** est assurée par un comité de coordination composé de représentants du pays partenaire et de la délégation d'AusAID dans le pays partenaire. L'évaluation globale par AusAID de ces **dispositifs** est très positive et les institutions partenaires les perçoivent également comme davantage orientés de leur côté de l'« équation de l'assistance ».⁶¹ Les **dispositifs** d'AusAID sont également considérés comme le type d'instrument flexible nécessaire dans des situations de changement. Un exemple de **dispositif** d'AusAID est le Dispositif d'appui consultatif à la Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG ASF II) mis en exergue dans l'encadré 2.5 ci-dessous.

Encadré 2.5 : Dispositif d'appui consultatif à la Papouasie-Nouvelle-Guinée, Phase II

L'ASF Phase II constitue un élément clé du programme australien de coopération au développement en Papouasie-Nouvelle-Guinée, intégré aux initiatives d'AusAID dans le secteur public afin de supporter le gouvernement de la PNG. ASFII est un dispositif flexible permettant de réagir aux situations de changement, étant donné qu'il n'est pas étroitement lié à des activités prédéfinies. L'ASF Phase II est considéré comme un instrument ciblé, orienté et stratégique, mettant l'accent sur les placements étroitement liés à des priorités du GoPNG et aux initiatives de réforme actuelles.

La mission de l'ASF Phase II consiste à supporter les agences du secteur public du PNG en vue d'améliorer la qualité et l'efficacité de leurs opérations, de leur performance et fourniture de service. Ce support se traduit également par des placements stratégiques, bien planifiés de conseillers professionnels adéquats et de haute qualité, afin d'instaurer une collaboration avec le personnel nommé des agences en vue de réaliser les objectifs fixés. Les conseillers opèrent dès lors avec une capacité de consultance et d'enseignement plutôt qu'en tant que consultant ou remplaçant d'un fonctionnaire du PNG. Leur objectif premier consiste à améliorer les compétences et à renforcer les capacités au sein de l'agence hôte, plutôt que de simplement mener des études, rédiger des rapports ou « faire leur travail ». L'un des principaux objectifs de leur travail est orienté vers le développement et la mise en œuvre de plans et systèmes politiques responsables, contribuant ainsi à une fourniture de service de meilleure qualité.

61. AusAID présente l'avantage d'opérer dans des pays où le nombre des autres IDO bilatérales actives dans un secteur ou une zone thématique est relativement faible. Cette situation réduit la nécessité d'efforts de coordination intenses avec d'autres IDO au niveau de la fourniture de l'AT dans le cadre d'une initiative de réforme. Lorsqu'un secteur est surpeuplé d'IDO, les décisions relatives à l'AT risquent de retarder considérablement le moment de la réforme.

En 2005, des conseillers avaient été placés dans une multitude d'agences du gouvernement de la PNG, en se focalisant tout d'abord sur les agences centrales et dans une deuxième et troisième phase uniquement, sur les agences nationales et les organes gouvernementaux sous-nationaux, tels que les provinces ou les districts. Ceux-ci incluaient, par exemple, le service du Premier ministre et le Conseil exécutif national, le service du Trésor, le service des Finances, la banque de la PNG, le National Disaster Centre ou le ministère de la Santé.

(Source : [et www.asf.sagric.com/agencies.htm](http://www.asf.sagric.com/agencies.htm))

DFID

DFID a créé plusieurs centres de ressources sectorielles et thématiques mettant à disposition des consultants à court terme, des services d'interrogation techniques et des bibliothèques (électroniques). Ils aident à soutenir les capacités et les recherches dans ces secteurs. Ils sont gérés par l'intermédiaire de contrats-cadres et sont souvent associés à des instituts universitaires. Exemples : le Centre de ressources sur les questions de santé, le Centre de Ressources sur la Nouvelle Gouvernance et le Développement Social et le Réseau de Centres de Ressources pour l'eau, l'assainissement et la santé environnementale. (cf. encadré 2.6). Ces centres sont à même de fournir des inputs complémentaires pour une multitude de projets/programmes, peuvent intervenir sur demande et ne sont pas directement associés à des initiatives particulières.

Encadré 2.6 : Exemples de Centres de ressources de DFID

Santé : les Systèmes de santé et les Centres de ressources sur les questions de santé de DFID ont fusionné récemment en un Centre de ressources sur les questions de santé (HRC) unique. Le Centre de ressources sur les questions de santé donne à DFID et à ses partenaires l'accès à l'assistance technique et aux informations, en vue de soutenir des politiques sanitaires pour les plus démunis ainsi que des systèmes de santé, une fourniture de services et des thèmes et programmes de santé publique. Le HRC est géré par un consortium international de cinq organisations basé au R.-U., en Tanzanie, au Bangladesh, en Inde et en Suisse (www.dfidhealthrc.org).

Gouvernance : le Centre de Ressources sur la Nouvelle Gouvernance et le Développement Social (GSDRC) partage les informations les plus récentes relatives à la gouvernance dans le processus de développement. Le GSDRC collabore avec des experts internationaux et est géré par un partenariat entre le Département pour le développement international (IDD) de l'Université de Birmingham et l'Institut des Études sur le développement (IDS) de l'Université de Sussex (<http://www.grc-exchange.org>).

Eau, assainissement et santé environnementale : WELL, le Centre de Ressources pour l'eau, l'assainissement et la santé environnementale, veille à promouvoir la santé environnementale et le bien-être dans les pays en développement et les pays en transition. WELL est géré par le London School of Hygiene and Tropical Medicine (LSHTM), le Water, Engineering and Development Centre (WEDC), l'Université de Loughborough et l'International Water & Sanitation Centre (IRC) pour les ONG actives dans le secteur de l'eau et de l'assainissement dans le Sud (<http://www.lboro.ac.uk/well/>).

2.4.2 Responsabilité de l'AT

Dans le rapport d'AT triangulaire mis en exergue au chapitre 1 – pays partenaires, donateurs et experts – les IDO et leurs partenaires doivent clarifier leurs relations en matière de responsabilité. Ce point revêt une importance toute particulière lorsqu'il est question du contrôle des ressources, étant donné que les finances constituent souvent une source de tension voire de conflit, plus particulièrement lorsque les lignes de reporting n'ont pas été clairement convenues. Parmi les IDO examinées dans le cadre de cette étude, la question de la responsabilité est traitée de trois manières différentes :

- (i) **Responsabilité interne et externe** : la « politique en matière de gestion des contrats et de la coopération » de la GTZ se fonde sur la condition que la fourniture de l'AT est gérée comme un contrat. Les projets et les programmes de la GTZ sont gérés en coopération avec les partenaires et les deux parties sont responsables de la réalisation, de la présentation des rapports et de la comptabilité devant leurs interlocuteurs respectifs. À cette fin, un système de responsabilité interne et externe a été mis en place récemment.⁶² Les responsables de projet de la GTZ sont responsables de la gestion de la contribution allemande au projet, des résultats et de la gestion financière devant leurs supérieurs au sein de la GTZ. Cette logique fait partie intégrante du système global allemand de coopération au développement, qui est tenu de rapporter au parlement par l'intermédiaire du ministère (BMZ). Le parlement dispose à son tour d'un mandat clairement défini lui permettant de contrôler le volet financier des activités financées par le gouvernement.
- (ii) **Responsabilité partagée ou cogestion** : dans certains pays IDO, plus particulièrement en France et en Belgique, les débats relatifs au principe de partenariat ont conduit à une responsabilité conjointe, y compris en ce qui concerne le contrôle du personnel d'AT et d'autres ressources, telles que la consultance à court terme, les équipements, la formation et les services. Afin d'encourager les partenaires à s'approprier le processus de développement, des experts d'AT sont chargés d'établir des rapports de performance via diverses formes de cogestion pour le pays partenaire et l'IDO. Les modalités supposées de la mise en œuvre de la cogestion ne sont cependant pas définies aussi clairement que dans l'approche de la GTZ (voir ci-dessus).
- (iii) **La responsabilité est (idéalement) confiée aux institutions partenaires** : cette approche s'exprime le plus clairement dans le document de politique de Danida sur l'AT, qui confie (idéalement) la coordination, la mise en œuvre, la supervision et la présentation des rapports à des institutions partenaires. La performance des conseillers doit être planifiée, supervisée et faire l'objet de rapports de manière systématique de la part du partenaire, y compris par le biais d'évaluations annuelles des performances de chaque conseiller à long terme. La performance en matière d'AT doit être contrôlée conjointement par un comité de coordination habilité du programme, qui joue un rôle de plus en plus central dans la politique d'AT danoise. Les principes de base de cette approche s'appliquent aussi à la coopération technique financée par DFID, où l'expert en AT est responsable envers le partenaire (bien que, dans la pratique, il soit responsable envers DFID et le partenaire). La gestion assurée par le comité de coordination est également un élément courant lorsque DFID participe à des accords mis en commun.

Aux Pays-Bas, SNV a conclu des contrats avec ses « clients » (terminologie de SNV), en vertu desquels des experts fournissent des services consultatifs ou facilitent les processus de changement sans aucun input financier ou ressource complémentaire. Le conseiller individuel est dans ce cas responsable devant le client de la réalisation des objectifs convenus mutuellement. Étant donné que les pays partenaires ne contrôlent pas toujours les services consultatifs fournis, le conseiller est également responsable devant son supérieur, au sein de SNV ou d'une autre organisation si la fonction est financée par des sources autres que SNV.

La réussite des deux stratégies « cogestion » et « la responsabilité est confiée à des institutions partenaires » dépend de la puissance du partenaire, de la solidité des systèmes et procédures des partenaires ainsi que de l'aptitude, de la confiance et de la volonté des individus à affronter des problèmes de gestion et de responsabilité. Avec une approche de cogestion, si le partenaire est à même d'assurer une direction claire de la conception de l'AT et de diriger le projet ou le programme, l'expert peut se distancer davantage des aspects liés à la gestion et se focaliser sur la fourniture de conseils, la facilitation, la formation, l'exécution ou sur d'autres activités de renforcement des capacités. L'expert en AT peut alors conserver le rôle de surveillant et cosignataire.

Avec une approche où la **responsabilité est confiée à des institutions partenaires**, l'expert en AT rapporte au partenaire, qui joue le rôle premier afin d'assurer une responsabilité en temps utile et de qualité devant l'organe supérieur, qui peut être soit l'institution de haut niveau du pays partenaire, soit un comité de coordination composé de représentants du pays partenaire et de l'IDO. Lorsque ces conditions ne sont pas remplies, par exemple lorsque la capacité du partenaire est trop faible pour évaluer et superviser la performance de l'expert

⁶². Un nouveau système d'évaluation a été introduit récemment, incluant une évaluation interne qui rend tous les partenaires et acteurs impliqués responsables, et une évaluation externe, rendant le gouvernement allemand, le contribuable et les clients et partenaires de la GTZ responsables. Bien que cette révision reflète certains aspects de responsabilité partagée, le système allemand stipule très clairement qu'une exigence de responsabilité externe doit être respectée. D'autres IDO sont moins claires sur ce point, ce qui laisse des portes ouvertes aux situations équivoques des deux côtés, à savoir les partenaires et le personnel des IDO actif sur le terrain.

63. Le document de Danida relatif à la politique d'AT (p. 12) stipule : « Dans les cas où Danida estime nécessaire de maintenir une responsabilité directe du projet, des conseillers peuvent être déclarés responsables de la gestion et du contrôle de l'utilisation des fonds. »

en AT, l'expert doit évidemment être impliqué de manière plus approfondie dans la gestion et la responsabilité envers un éventuel groupe de direction conjoint ou – en l'absence de celui-ci – envers l'IDO.⁶³ Les entretiens que nous avons menés avec des praticiens révèlent que des représentants d'IDO – qui sont normalement basés dans la délégation nationale – supervisent dans ce cas l'expert en AT, comme illustré à l'exemple de SNV ci-dessus ou dans les informations complémentaires puisées dans une récente description de fonction de Danida. La conception de cette approche peut, dans la pratique, être très similaire à un système de cogestion (cf. encadré 2.7).

Conformément à la politique de Danida, les programmes qui doivent être exécutés dans le cadre d'une répartition des responsabilités et qui opèrent dans des environnements de faible capacité doivent prévoir des mesures de renforcement des capacités dans le domaine de la gestion de l'AT. La conception de DFID poursuit une orientation similaire et estime que les capacités du partenaire à fournir et à gérer l'AT doivent être améliorées, de sorte que l'AT, qu'elle soit fournie directement par une IDO ou financée par un panier commun, peut éventuellement être entièrement géré par l'institution partenaire.

Encadré 2.7 : Profil de fonction – Programme pour le secteur de l'approvisionnement en eau et l'assainissement au Bangladesh (II)

Extrait du profil de fonction de l'expert de Danida : Senior Adviser National Programme Director (NPD) Office, Water Supply and Sanitation Sector Programme Support (SPS), Ministry of Local Government, Rural Development and Cooperatives, Bangladesh (DK-31628-2005/BAN.04-W)

« ... En ce qui concerne les points relatifs au cadre national d'action du SPS, le NPD Office [auquel est attaché le conseiller SPS Danida] renvoie et rapporte au secrétaire, à la division du gouvernement local au ministère du gouvernement local du développement rural et des coopératives. Concernant la mise en œuvre de SPS dans le contexte du support global de Danida au Bangladesh, le conseiller SPS auprès du bureau NPD renvoie et rapporte à l'ambassade du Danemark à Dhaka... »

Chapitre 3 :
Vers une assistance technique
plus efficace

VERS UNE ASSISTANCE TECHNIQUE PLUS EFFICACE

3.1 Introduction

Ce chapitre posera un certain nombre de questions en vue d'encourager les discussions internes au sein de la CTB sur les moyens d'améliorer l'efficacité des acteurs dans le domaine de l'assistance technique et d'alimenter les prochains échanges de la CTB avec ses partenaires sur le positionnement futur de l'organisation. Nous commencerons dès lors par aborder un certain nombre de problèmes critiques identifiés au cours de nos entretiens et de la réunion consultative avec des acteurs belges, ainsi que le plus vaste débat international relatif à la fourniture d'AT et les tendances émergentes de la pratique d'autres IDO. Des messages clés issus des interviews seront présentés sous la forme d'informations complémentaires à ce débat.

En termes d'**orientation politique** plus large de la CTB, il est convenu que l'organisation souscrive, au nom du gouvernement belge, au programme international de réduction de la pauvreté. En termes d'opérationnalisation, les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) sont cependant très vastes pour une organisation aussi petite que la CTB et la Déclaration de Paris est réputée donner une orientation plus concrète. La CTB et ses acteurs voient dès lors la Déclaration de Paris comme un cadre aidant l'organisation à déterminer comment elle peut s'intégrer au mieux dans le programme actuel de réforme de l'aide et où elle peut apporter une valeur ajoutée.

Ce chapitre aborde un certain nombre de **questions et approches stratégiques** que la CTB peut souhaiter envisager dans le cadre de ses efforts d'amélioration de l'efficacité de l'organisation. Aucune réponse précise n'existe à la plupart de ces questions, et nous les présentons sous une forme permettant aux acteurs d'aborder les différentes options possibles, de prendre en considération les tendances internationales émergentes et de décider de nouvelles orientations stratégiques. Ce type de réflexion constitue une base permettant de s'attaquer à des **questions organisationnelles et de gestion** internes détaillées, qui tombent en dehors du champ d'application du présent rapport. Parallèlement, ce chapitre se focalise sur quatre points principaux, à savoir **Finalité, Considérations institutionnelles, Questions de mise en œuvre et Garantie de la qualité**. Nous les traitons dans le contexte de tendances internationales apparentées.

Un problème clé dans les discussions actuelles sur l'avenir de la CTB, tant au sein de l'organisation que dans les entretiens avec des parties prenantes, réside dans ses rapports avec la DGCD. À l'issue de l'évaluation en cours de la coopération belge au développement, les représentants de la CTB espèrent que cette évaluation permettra de clarifier son mandat, d'optimiser sa marge de manœuvre et de devenir ainsi un acteur plus efficace dans le domaine de la coopération technique. Cette question dépasse réellement notre mandat, mais constitue la toile de fond de nombreuses autres questions. Comme les questions stratégiques et les approches dont nous discutons dans les sections suivantes laissent supposer que l'absence de relations institutionnelles clairement définies entre les deux acteurs constitue une entrave majeure à un renforcement de l'efficacité de l'AT belge, nous clôturons cette section en nous demandant comment la CTB et la DGCD pourraient améliorer leur efficacité par une redéfinition du cadre institutionnel.

3.2 Finalité

3.2.1 Renforcement des capacités

Tendances internationales : Le renforcement des capacités a fait l'objet d'intenses débats dans le cadre de la coopération internationale au développement au cours des 15 dernières années. Bien que ce concept ait fait l'objet de nombreuses interprétations par différents acteurs, le discours politique international au sein du CAD a débouché sur la définition suivante : « ... par lequel les compétences nécessaires s'acquièrent, se renforcent, s'adaptent et se maintiennent au fil du temps ». (CAD 2006 : 9)⁶⁴ En outre, le CAD définit la promotion du renforcement des capacités comme ce que des partenaires extérieurs - nationaux ou étrangers - peuvent faire pour soutenir, faciliter ou

64. La capacité est la combinaison d'attributs et de relations émergentes d'un système. La capacité se compose de 5 éléments principaux : la volonté d'agir, d'obtenir des résultats de développement, d'entrer en relation, de s'adapter et se renouveler et de maintenir une certaine cohérence parmi les différentes activités. (Morgan, 2006)

catalyser le renforcement des capacités et les processus de changement connexes. Ces définitions permettent d'établir une distinction entre le renforcement des capacités, en tant que processus endogène, et des inputs externes, plus particulièrement l'AT, en tant que l'une des contributions possibles à ce processus.

Plusieurs IDO analysées dans le contexte de cette étude ont réalisé un processus de réflexion sur leurs rôles respectifs dans le soutien au renforcement des capacités. Les entretiens avec des membres du personnel du siège central ainsi qu'avec des représentants de la CTB dans des pays partenaires laissent penser qu'une réflexion sur le renforcement des capacités et sa pertinence pour la CTB serait utile pour la communauté de développement belge et devrait réunir tous les acteurs concernés, y compris les pays partenaires. Cette réflexion pourrait constituer une première étape pour la CTB vers la définition d'un cadre d'action plus clair et le développement d'une base politique solide. L'on pourrait aller au-delà de la discussion relative au personnel d'AT à long terme et analyser comment la CTB peut combiner au mieux un mélange de différents mécanismes incluant la formation, des séminaires, des ateliers et une AT à court et à long terme. Ce débat pourrait permettre de clarifier les rôles de mise en œuvre du personnel d'AT de la CTB, plus particulièrement le mélange entre la gestion et le contrôle par rapport à la mission de conseil et de renforcement des capacités à plus long terme.

Une fois ces problèmes résolus, il serait plus aisé de s'attaquer aux goulots d'étranglement institutionnels existants parmi les organisations belges au développement et analyser quels volets des procédures devraient être revus afin d'atteindre les objectifs fixés. Nous aborderons ce point ultérieurement dans ce chapitre.

3.3 Considérations institutionnelles

3.3.1 Identification

Tendances internationales : Au chapitre 2, nous avons abordé les responsabilités d'autres IDO en termes de formulation de politiques, de négociation d'accords bilatéraux, d'identification, de formulation / planification et de mise en œuvre. C'est seulement dans le cas belge que l'identification et la formulation / planification sont considérées comme des processus distincts, le premier étant confié à la DGCD et le second à la CTB. Dans tous les autres cas, les deux tâches sont exécutées par la même organisation, soit la représentation sur le terrain du MAE, soit l'agence chargée de la coopération au développement. Celle-ci accorde une importance considérable à la phase d'identification et permet une continuité et une articulation avec la planification. La plupart des donateurs n'estiment pas que ces fonctions doivent être dissociées. Sida et la GTZ sont réputés pour les investissements consentis à cette phase. D'autres organisations, telles que Danida ou SNV, estiment devoir injecter davantage de ressources à cette étape critique des opérations.

La répartition actuelle des responsabilités confère à la DGCD la responsabilité de l'identification de projets et programmes, tandis que la CTB est responsable de leur formulation/planification. Cette séparation a entraîné une grande confusion et des retards dans les activités de la DGCD et de la CTB et, selon les personnes interrogées, a rendu encore plus difficiles l'identification et la mobilisation de l'AT. Les interviewés ont également le sentiment que la phase d'identification devrait être considérée comme le stade initial du processus de mise en œuvre d'une intervention et non comme la fin de la phase stratégique.

Dans certains cas, la coopération entre les deux acteurs sur le terrain s'est avérée positive, grâce à un accord entre les représentants de la DGCD et de la CTB dans le domaine ou parce que l'identification était organisée sur la base d'une étude financée et réalisée par la CTB. Dans ces cas, la CTB était activement impliquée. Ces exemples positifs se dégagent souvent en raison de relations personnelles, ou de coïncidences, plutôt qu'à dessein.

65. Le problème majeur est le fait que l'identification devient parfois une formulation ou une planification en spécifiant des modalités de mise en œuvre, liant ainsi la CTB à un accord sans son consentement. En conséquence, la CTB rencontre des difficultés pour obtenir les résultats planifiés et satisfaire aux exigences de responsabilité.

66. En 2004/5, SNV a décentralisé certaines tâches vers des bureaux locaux, responsables d'une série d'opérations nationales de SNV. Cette décentralisation permettra de réduire les coûts, renforcer la cohérence entre les opérations dans une région et stimuler une fertilisation croisée parmi les zones thématiques. La régionalisation était au départ motivée par des préoccupations liées au fait que les opérations nationales individuelles étaient devenues trop autonomes.

67. La Structure Mixte de Concertation Locale (SMCL) dispose d'un potentiel en tant que moyen d'accompagner la planification et la mise en œuvre de projets et programmes belges de coopération. En raison du mandat limité octroyé aux attachés de la DGCD au niveau du SMCL, l'efficacité de ce mécanisme n'est cependant pas toujours garantie.

Dans d'autres cas, les personnes interrogées estiment que la CTB aurait dû procéder à une re-planification, étant donné que les travaux préparatoires de la DGCD étaient inadéquats ou pas suffisamment approfondis.⁶⁵

Certains de ces problèmes survenus à l'étape de planification résultent sans aucun doute de l'absence d'exigences clairement définies. L'investissement actuel de la CTB dans la création d'un outil d'analyse institutionnelle devrait donc faciliter la définition d'une norme pour ce stade et constitue un pas important vers l'amélioration de l'efficacité de l'ensemble de la coopération belge. Cet outil pourrait évoluer vers un mécanisme plus complet. Toutefois, il ne s'attaque pas à un problème structurel de scission entre l'étape d'identification et la planification. La plupart des donateurs estiment que le concept d'origine d'un projet ou programme doit être modifié au cours de l'étape de planification et que la séparation de l'identification et de la planification rend toute adaptation difficile. Il encourage également à ce que les discussions se focalisent sur la résorption des différences entre deux organisations dans le pays donateur plutôt que sur les besoins du pays partenaire et la manière dont le donateur peut y répondre au mieux.

3.3.2 Décentralisation

Tendances internationales : Certains donateurs ont commencé à décentraliser leurs activités dès le début des années 1990. Dès que la communauté internationale a reconnu vers la fin des années 1990 que les pays partenaires devaient prendre l'initiative dans la formulation de leurs stratégies de réduction de la pauvreté, d'autres IDO comme DFID, DGIS, la GTZ, Sida et Danida ont largement décentralisé leurs activités. Cela a permis d'établir un lien étroit entre la formulation des politiques, l'établissement des priorités stratégiques et la planification en vue d'une mise en œuvre et d'une meilleure compréhension entre les parties. Cela aide aussi les IDO à être mieux informées de ce qui se passe et à pouvoir réagir de manière plus flexible face à des environnements changeants.⁶⁶

Au siège central de la CTB, la décentralisation de la gestion de l'AT ne semble pas constituer une priorité à l'heure actuelle, bien que des entretiens sur le terrain laissent penser que des activités pourraient bénéficier d'une structure plus décentralisée, en particulier dans l'identification des activités, la mise à disposition d'informations pour le recrutement du personnel, la garantie d'un appui technique aux responsables du projet et la fourniture d'une analyse sectorielle de meilleure qualité. Cette absence de priorité reflète les activités centralisées de la DGCD et le fait que les attachés sur le terrain jouissent de peu d'autonomie, obligeant ainsi la CTB à interagir avec le ministère à Bruxelles sur des questions de gestion. Une autre raison est le fait que la CTB estime nécessaire de consolider avant tout son siège central afin de jeter les bases d'une structure plus décentralisée à l'avenir.

Afin de poursuivre la décentralisation de sa gestion de l'AT, la CTB pourrait, sans s'engager dans des changements importants, se saisir de certaines opportunités. Pour le personnel de la CTB, il pourrait ainsi s'agir de collaborer avec les attachés de la DGCD afin d'utiliser de manière plus idoine les mécanismes existants dotés de mandats potentiellement ambitieux, comme par exemple le Comité de coordination conjoint pour les projets et les programmes (SMCL).⁶⁷ Une autre option consisterait à ce que la CTB transfère au personnel sur le terrain certaines fonctions du département géographique de la CTB (GEO) disposant d'un mandat similaire à celui du personnel spécialisé décentralisé dans d'autres agences donatrices. Il est ensuite possible de décentraliser des parties des procédures de recrutement, si l'on en croit certains commentaires reçus de la part des Représentants résidents (Resreps). Enfin, en collaboration avec davantage de spécialistes sectoriels dans des représentations sur le terrain, la CTB pourrait contribuer plus activement à la coordination sectorielle des donateurs et aux réunions techniques avec le gouvernement partenaire.

Des consultations avec des acteurs de la CTB et de la DGCD ont permis de dégager un message clair : la question de la décentralisation mérite d'être analysée de plus près. Toutefois, la décentralisation doit viser un objectif clair et être conçue correctement. Si elle est correctement mise en œuvre, la décentralisation permettra une

flexibilité accrue et créera un espace permettant de mener un dialogue plus riche avec les partenaires, étant donné la proximité plus importante avec les processus du pays.

Nos entretiens ont également révélé que les Représentants résidents (Resreps) de la CTB constituent un groupe plutôt homogène ne poursuivant pas une approche commune. Si la décentralisation devient une priorité plus importante, les Resreps devront définir une approche plus corporative, être capable de formuler correctement les politiques définies par l'organisation et les partenaires internationaux et faire office de points d'ancrage pour les activités de la CTB sur le terrain. Étant donné que la CTB est une organisation de petite taille pouvant surtout ajouter de la valeur par l'intermédiaire de son personnel, une attention particulière devrait être accordée aux capacités des Resreps à gérer les ressources humaines. Nous aborderons cette question ultérieurement, au point « garantie de la qualité ».

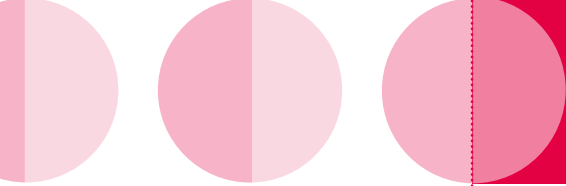
3.3.3 Liement et déliement

Tendances internationales : Le liement de l'aide représente l'un des domaines les plus contestés de la coopération internationale. Les examens par les pairs du CAD évaluent les avancées enregistrées dans ce domaine. Au cours des dernières années, une tendance au déliement a été observée au sein de certaines IDO et plusieurs pays, tels que la Suède, le Royaume-Uni et les Pays-Bas, ont officiellement délié leurs programmes. Malgré cela, la majeure partie de l'assistance, dont le personnel de l'AT, est issue des pays qui en assurent le financement. Plusieurs facteurs expliquent cette situation. Certains pays partenaires peuvent ne pas connaître parfaitement le mode de gestion du processus de fourniture de l'AT et suivent dès lors les conseils d'un représentant de l'IDO, qui connaît principalement des experts de CE de son propre pays. Les IDO préfèrent souvent fournir une assistance dans des secteurs pour lesquels elles disposent d'une expertise interne et sont naturellement enclines à utiliser leur propre expertise plutôt qu'une expertise étrangère.

Il importe de reconnaître la pression exercée sur les donateurs bilatéraux en faveur d'un liement de leur assistance. Sida, par exemple, applique une politique déclarée de déliement, mais l'opinion publique suédoise exerce des pressions considérables en vue de favoriser l'emploi de compétences nationales dans les programmes de coopération au développement. Danida délie partiellement, mais des représentants ont affirmé qu'ils devraient disposer d'un minimum de 60 % du contingent d'AT assumé par des Danois. Des personnes interrogées issues de ces pays ont indiqué que les concessions relatives au déliement sont essentielles pour maintenir le support public de la coopération au développement.

La coopération au développement belge ne s'est pas engagée en faveur du déliement de son assistance, et les hommes politiques et décideurs continuent de faire pression sur la CTB pour favoriser autant que possible l'emploi de compétences belges. Ceci étant dit, la CTB recrute son personnel sur le marché de l'emploi international quand elle est dans l'incapacité de trouver des candidats adéquats en Belgique et les experts de la CTB sont de moins en moins souvent de nationalité belge.

Toutefois, un équilibre doit être instauré et les arguments du monde politique devraient être pris au sérieux – seul un soutien national suffisant peut maintenir les niveaux de financement requis pour la coopération au développement. L'expérience d'autres pays, y compris ceux ayant procédé à un déliement total ou partiel, est révélatrice.



3.4 Questions de mise en œuvre

3.4.1 Analyse institutionnelle

Tendances internationales : En règle générale, les IDO accordent une importance considérable à la phase d'identification et ont, pour la plupart, investi dans des outils d'analyse qui les guident et les aident à s'engager avec des pays partenaires. Deux niveaux sont distingués. Des organisations comme DFID, la GTZ et Sida utilisent des moteurs de changement (Drivers of Change) ou une analyse de pouvoir (Power Analysis) pour les aider à comprendre le contexte institutionnel des pays partenaires dans le sens des normes culturelles et des lois formelles et informelles de la société qui affectent des activités à un niveau inférieur. Une coopération accrue existe parmi les donateurs lorsqu'il s'agit de procéder à ce type d'analyse. À l'échelon organisationnel, la plupart des donateurs possèdent leurs propres outils d'analyse, souvent fondés sur des cadres logiques. Toutefois, le fait que les cadres logiques n'intègrent pas les éléments intangibles du renforcement des capacités, tels que l'établissement d'une légitimité, l'habilitation des partenaires et le développement de relations, devient de plus en plus préoccupant..

Comme mentionné à la section 3.3.1, la CTB développe actuellement un instrument d'évaluation institutionnelle. Dans le cadre de son mandat actuel, où la CTB n'est pas responsable de la phase d'identification, elle ne pourra pas utiliser pleinement un tel instrument, à moins de collaborer étroitement avec la DGCD. Une approche conjointe faciliterait les décisions sur le choix de mécanismes d'aide pour les processus de changement, le type d'AT à fournir, le recours à des unités de mise en œuvre du projet (PIU), « intégrées » ou autonomes,⁶⁸ la collaboration avec d'autres IDO et les exigences posées à la présence d'un contractant exécutif pour la mise en œuvre. Cette coopération devrait identifier les résultats à atteindre et décider ensuite des interventions les plus appropriées eu égard à l'avantage comparatif de la Belgique. Il importe d'éviter les idées préconçues selon lesquelles certains mécanismes d'aide seraient supérieurs. L'analyse pourrait dès lors aboutir à une stratégie d'assistance qui a recours à des interventions de projet ou qui s'engage dans des accords de mise en commun, tels qu'un programme de réforme sectoriel.

En tant qu'organisation de développement de petite taille, la CTB doit choisir soigneusement les contextes dans lesquels elle souhaite intervenir ainsi que les mécanismes d'intervention. Il faudrait se rendre compte du fait qu'une petite IDO est à même de fournir une valeur ajoutée dans des niches importantes d'un point de vue stratégique où les autres partenaires ne sont pas actifs ou le sont de manière insuffisante. Il ne s'agit pas ici d'un plaidoyer en faveur de l'approche traditionnelle du projet, mais plutôt d'une reconnaissance du fait qu'il convient d'identifier et d'exploiter des éléments novateurs dans le cadre de projets et de les utiliser comme un laboratoire et des opportunités d'apprentissage alimentant les processus de changement tant au niveau organisationnel qu'au niveau institutionnel dans les pays partenaires. Les questions directrices devraient dès lors être les suivantes : Quelle est la valeur ajoutée de la CTB ? Quelles sont les niches dans lesquelles les autres IDO n'ont pas été actives ? Comment la CTB peut-elle identifier des interventions novatrices et les exploiter afin d'alimenter des processus d'apprentissage institutionnel et organisationnel et de changement dans ses pays partenaires ?

3.4.2 Processus de changement institutionnel et nouveaux mécanismes d'aide

Tendances internationales : Plusieurs IDO bilatérales, et en premier lieu celles d'Europe du Nord qui affirmaient partager les mêmes vues, ont commencé, dans les années 1990, à collaborer plus étroitement sur les programmes de réforme du secteur social. Les approches sectorielles résultantes (SWAps) étaient à la pointe d'un mouvement visant à conférer aux pays partenaires un

68. « Intégrées » renvoie ici à une unité de projet entièrement intégrée à une organisation et utilisant ses systèmes et procédures. Les PIU font souvent l'objet d'après critiques, étant donné qu'elles opèrent de manière relativement distincte des organisations gouvernementales. - Des commentaires émis au sujet du projet de rapport invitent à une analyse plus systématique de la question des PIU, plus particulièrement des questions suivantes : « pourquoi les utiliser ? », « comment travailler par l'intermédiaire des PIU ? » et « dans quelles circonstances peuvent-elles être les plus efficaces ? »

contrôle accru et réduire les coûts transactionnels grâce à une harmonisation des activités des donateurs. Le principe consistait à s'aligner au maximum sur les systèmes et les procédures du partenaire.

Plus récemment encore, certaines IDO sont passées à la fourniture de l'Appui budgétaire pour la réduction de la pauvreté (PRBS) afin de continuer à encourager les gouvernements partenaires à s'approprier un processus de développement plus large. Il s'agit d'un élément clé de la Déclaration de Paris qui peut être considérée comme l'officialisation d'un vaste consensus au sein de la communauté de développement international, bâti progressivement sur une période de quelque 10 ans. Ce consensus vise à transformer les relations entre des IDO et des pays partenaires ainsi qu'au sein de la communauté internationale proprement dite et à contribuer au renforcement, à la transformation ou, dans certains cas, à la reconstruction de l'institution des pays en développement. Les nouveaux mécanismes d'aide, comme les SWAps et l'appui budgétaire, et les processus de changement qu'ils impliquent vont de pair avec un programme de renforcement substantiel des capacités pour les IDO. Des organisations de développement bilatérales plus importantes, comme DFID, Sida ou DGIS, ont investi massivement dans leurs organisations et ont mis en place des capacités internes pour exploiter ces mécanismes. Parallèlement, elles ont réduit de manière considérable leur AT gérée directement. Danida a également réorienté la majeure partie de ses interventions vers un nouveau programme sous-jacent à la Déclaration de Paris mais, contrairement à ses pairs, Danida a maintenu un certain nombre de collaborateurs en AT sur un contrat direct, afin de supporter plus particulièrement les processus de changement institutionnel à long terme. Les bilatéraux analysés ont tous été amenés à investir dans un nouveau personnel, des formations et souvent une réorganisation interne. DGIS, par exemple, a récemment fusionné les départements chargés des nouvelles modalités d'aide et du développement institutionnel.

La CTB tente de déterminer ce qu'est sa niche, en référence à ces tendances internationales et plus particulièrement à la Déclaration de Paris. L'organisation tente d'aboutir à une meilleure compréhension des nouveaux mécanismes d'aide et des nouvelles approches permettant de supporter les processus de changement institutionnel. Ces travaux ont commencé sous la forme d'un suivi de la Belgique en tant que fournisseur d'appui budgétaire sectoriel. La stratégie globale sur la méthode de travail que la DGCD et la CTB devraient utiliser en vue de supporter le nouveau programme international doit encore être élaborée. Les rôles et responsabilités respectifs de chaque organisation doivent être clarifiés, un point qui ressort clairement de nos entretiens sur le terrain.

Un accord est nécessaire dans les domaines où la coopération au développement belge présente un avantage comparatif. De nombreuses options existent, comme souligné au chapitre 2 :

- (i) AT avec un support financier pour le renforcement des capacités,
- (ii) fourniture de ressources financières associée à une AT permettant d'obtenir des résultats rapidement, plus particulièrement dans la prestation de services, ou
- (iii) implication dans des processus de transformation impliquant à la fois une AT et une AF.

La CTB a une idée claire de son objectif qui repose entièrement sur la valeur ajoutée. « **Ce n'est pas une question d'argent qui change de mains, mais plutôt d'idées qui changent d'esprits.** »⁶⁹ Cela implique un engagement et une implication dans des processus de changement institutionnel de longue haleine visant à changer les mentalités, mais également les attitudes. La question est de savoir comment la CTB devrait être impliquée. Faire de l'AT une priorité manifeste exigerait certains changements majeurs au sein de la CTB.

Premièrement, il conviendrait d'opter pour une approche convenue de l'analyse institutionnelle durant la phase d'identification de manière à comprendre le contexte de l'assistance et les marges de changement. Dans nombre de pays, d'autres IDO ont réalisé certaines de ces analyses et la Belgique pourrait s'en inspirer, ce qui lui permettrait de ne pas les réaliser elle-même.

69. Carl Michiels, réunion consultative pour cette étude, 17 février 2002, citant Jan Vandemortele, Directeur du groupe de politique, PNUD, New York.

70. La CTB étudie un certain nombre de mesures telles que la création de plates-formes virtuelles.

Deuxièmement, la CTB devrait procéder à **une analyse complète du contexte organisationnel** et des opportunités de contribution significative pour la Belgique, y compris le type d'AT à fournir, les rôles et les acteurs respectifs impliqués, ainsi que leurs responsabilités.

Troisièmement, la CTB devrait bâtir une solide base de ressources humaines, capable de contribuer au « changement des mentalités et des attitudes ». La CTB devrait investir dans un meilleur système de gestion des ressources humaines pour ses experts, comme la formation précédant la mission et le développement de carrière, une gestion adéquate des ressources humaines sur le terrain, une gestion des connaissances⁷⁰ et la mise en réseau. La crédibilité et l'excellence du personnel d'AT permettraient à l'organisation d'établir sa légitimité vis-à-vis de gouvernements partenaires et d'autres IDO actives dans les mêmes contextes de réforme institutionnelle (cf. également la discussion ci-dessous relative à l'harmonisation).

L'accompagnement des processus de changement institutionnel nécessiterait un personnel en AT disposant de connaissances spécifiques, d'outils adéquats et de nouveaux types de compétences, telles que l'aptitude à :

Accompanying institutional change processes would require TA personnel to have sector-specific knowledge, appropriate tools and new types of competencies, such as the ability:

- engager un dialogue de manière sensée,
- faciliter le changement sans dominer,
- conseiller, tout en apportant une aide opérationnelle le cas échéant,
- régler les conflits,
- protéger les organisations contre les forces négatives extérieures, peut-être en créant un contre-pouvoir constructif avec le partenaire,
- développer la capacité du partenaire à formuler une politique de ressources humaines,
- participer aux nouveaux outils de développement tels que les conférences de donateurs multiples, les missions conjointes, l'établissement de réseaux, etc.
- analyser des environnements institutionnels complexes.

L'implication dans le processus de changement institutionnel exige une coordination accrue avec d'autres IDO et entre la CTB et la DGCD. Avec les systèmes actuels, il est prévu que l'expert de la CTB n'intervienne pas dans des engagements au niveau du dialogue politique, étant donné qu'il s'agit de la mission principale de l'attaché de la DGCD. Toutefois, vu les liens étroits qui existent entre le dialogue technique et politique, une action complémentaire est nécessaire parmi les acteurs belges sur le terrain.

3.4.3 Missions de conseil et missions de gestion

Tendances internationales : Notre discussion au chapitre 2 a établi clairement que nombre d'IDO sont confrontées à la question du rôle du personnel d'AT. Les IDO qui travaillent dans une perspective de renforcement des capacités, telles que Danida, sont confrontées à des questions émanant du personnel d'AT sur le terrain sur la signification de leur activité principale - fournissant des services de consultation ou de gestion des ressources en tant qu'extension de l'assistance financière danoise. Ce type de dilemme émerge plus particulièrement dans le cadre de projets ou de programmes censés faciliter le changement institutionnel et impliquant d'importantes contributions financières. La nécessité de financer différentes structures de responsabilité fait l'objet d'une prise de conscience accrue, avec des rapports établis devant des comités de direction conjoints. D'autres cherchent des améliorations par le biais d'une séparation entre le financement et le contrôle, d'une part, et la fourniture de services consultatifs par le biais de différents canaux, d'autre part, comme actuellement avec les « dispositifs » d'AusAID (cf. section 2.4.1). La décision de SNV d'abandonner complètement la fourniture de ressources financières a été plus radicale et visait à permettre à l'organisation d'agir comme un courtier honnête dans les processus de changement au niveau intermédiaire, mais reste dépourvu d'accès direct aux fonds qui, à certains stades d'un processus de changement, peuvent s'avérer indispensables.

Vu l'intérêt de la CTB pour « l'évolution des mentalités et des attitudes », nous attendrions que l'organisation accorde une attention particulière à la dichotomie entre les responsabilités de conseil et de gestion dans le cadre de missions d'assistance technique. Un autre problème qui semblerait devoir mériter d'être examiné concerne les dilemmes associés à l'approche de cogestion de la CTB, qui revêt souvent le caractère d'une « régie » plutôt que d'une « cogestion ». Les personnes interrogées qui avaient été recrutées à titre de personnel d'AT « lié à l'investissement » protestent contre le fait que leurs responsabilités administratives et procédurales prennent souvent une quantité de temps disproportionnée, ne laissant au conseiller technique que peu de temps pour mettre en valeur sa valeur ajoutée dans son domaine de compétences ou de contribuer à l'amélioration de la capacité du partenaire.⁷¹

Une réforme radicale de la CTB, telle que SNV l'a connue, peut s'avérer impossible, eu égard au statut et au mandat de cette agence. Toutefois, pour la CTB, il pourrait être utile de s'inspirer des expériences du **Fonds d'Expertise** au Congo (cf. encadré 3.1) et des résultats positifs du Mali⁷² et de débattre de la **création d'autres mécanismes de financement complémentaires** à un échelon décentralisé, comme les « dispositifs » d'AusAID ou les fonds de partenariat, qui favoriseraient un recrutement ciblé de l'AT comme conseillers autonomes, en fonction d'une demande formulée par le gouvernement partenaire. Ces experts disposeraient de fonctions purement consultatives, ils seraient déliés de la fourniture de l'assistance financière belge et rapporteraient au partenaire lorsque ses capacités de gestion sont adéquates. Une telle coopération viserait à créer un contre-pouvoir constructif, censé améliorer les capacités du partenaire à participer à un dialogue politique sensé avec d'autres donateurs, à prendre des décisions stratégiques, etc.⁷³

Encadré 3.1 : Fonds d'Expertise de la CTB avec l'État congolais

En 2003, la Belgique et la République démocratique du Congo ont signé un contrat de 5 millions d'euros pour une période de trois ans, en vue de financer le recrutement de collaborateurs dans des fonctions critiques d'expertise à court et à long terme au sein du gouvernement central. Un premier examen des expériences révèle que les experts désignés aux ministères de l'Agriculture, du Transport et des Communications, de l'Enseignement, au Bureau de planification et auprès de la Haute autorité des médias ont fourni des services d'une importance stratégique dans un environnement souffrant d'une pénurie de capacités de haut niveau. Ces fonctions déliées d'autres projets et programmes, permettent une orientation du processus et offrent l'opportunité de réagir aux priorités locales dès leur apparition. Les fonctionnaires congolais ont estimé que ces fonctions étaient extrêmement utiles et les aidaient à mieux structurer et coordonner leurs activités avec d'autres IDO. Mais on est conscient du fait que le programme pourrait dégénérer en un programme de colmatage non ciblé, dépourvu de tout lien avec des efforts plus vastes de renforcement des capacités dans le secteur, s'il ne fait pas l'objet d'un contrôle et d'une orientation minutieux par rapport aux priorités établies par le processus de développement national au sens large. Il convient également de chercher soigneusement des synergies avec l'assistance fournie par d'autres IDO, éventuellement par la création de mécanismes de financement mis en commun.

La CTB et la DGCD discutent actuellement de la création d'un « **Fonds d'AT** » géré par le siège central de la CTB. Ces discussions en sont actuellement à leurs prémises et mettent en lumière plusieurs objectifs qu'un tel fonds permettrait de servir. Premièrement, les experts en AT à long et à court terme seraient attachés de manière flexible à des projets ou programmes, permettant une association plus longue d'experts TA avec l'organisation partenaire. Deuxièmement, il permettrait à la CTB de maintenir les coûts relatifs à un expert en dehors du budget alloué au projet ou au programme, réduisant ainsi les frais généraux que la CTB impute à des projets et des programmes. La CTB a besoin de maintenir ces coûts généraux à un niveau minimum. Bien qu'un tel mécanisme puisse s'avérer très utile pour l'efficacité administrative voire à des fins de développement de carrière, il présente également un potentiel en tant qu'instrument de renforcement des capacités. Il pourrait également être utile d'analyser dans quelle mesure certaines parties d'un instrument de financement aussi nouveau pourraient être gérées de manière décentralisée ou évoluer progressivement dans cette direction si l'administration du

71. L'un des collaborateurs d'AT interviewés a même affirmé que 90 % de son temps était consacré à la paperasserie. Les experts en AT estiment être responsables de la qualité et des résultats du projet, en dépit de l'environnement parfois très difficile dans lequel ils opèrent.

72. Reçu par e-mail de Paul Van Impe, Mali

73. Un cas limité de ce type d'approche de contre-pouvoir est le « Gabinet de Estudos » au Mozambique, qui avait bénéficié de l'appui de trois IDO au début des années 2000. Pour de plus amples informations, cf. Encadré 2.2. .

74. Les Resreps ont affirmé que ce type de fonds par pays pourrait s'avérer utile, mais qu'il conviendrait de l'intégrer au programme indicatif et le gérer de manière transparente.

pays partenaire augmente sa capacité en s'alignant sur le fonds de partenariat ou sur le modèle de **dispositif** présenté ci-dessus.⁷⁴

La question de l'opposition entre la mission de conseil et celle de gestion d'un expert en AT souligne la nécessité d'analyser et de formuler attentivement la description de la fonction avant le recrutement de l'expertise et d'aborder avec sérieux la sélection d'un candidat. Cela devrait avoir lieu sur le terrain, avec le soutien du siège central, afin de s'assurer que les relations de responsabilité et le travail de reporting particulièrement délicats que l'expert se doit d'assumer en plus de ses tâches consultatives se reflètent entièrement dans la description de fonction. Le modèle de Danida d'une **entreprise professionnelle de recrutement de ressources humaines**, dont une partie des activités sont spécialisées dans la coopération au développement, mérite d'être analysé. En outre, l'acceptabilité d'un expert en AT augmenterait de manière substantielle si le partenaire était **impliqué davantage dans le processus de sélection**. La politique de Danida prévoit de réserver des ressources pour que des experts proposés soient interviewés par un panel conjoint gouvernement/Danida dans le pays partenaire.

Les missions consultatives peuvent être exécutées par le biais de missions à court et à long terme. Une pratique courante parmi les IDO à partir des années 1990 consistait à multiplier les recours à des experts à court terme et à réduire le nombre d'experts à long terme. Les entretiens révèlent que la CTB emploie davantage d'experts à long terme qu'à court terme et qu'elle envisagerait éventuellement dans quels contextes chacun de ces experts présente un avantage comparatif, plus particulièrement en ce qui concerne les services de consultance.

3.4.4 Recours à des contractants exécutifs

Tendances internationales : La tendance générale de ces dernières années a été à la diminution de l'AT faisant l'objet d'un contrat et d'une gestion en direct par les IDO et à la délégation accrue de l'AT à des consultants individuels, des sociétés de conseil ou d'autres organisations. DGIS, DFID, AusAID et utilisent tous des CE, tandis que Danida, la GTZ et la France disposent à la fois de leur propre personnel d'AT et de CE, en fonction de la nature de la mission. En théorie, le recours à l'un ou à l'autre est fonction de la politique définie et des résultats d'une analyse institutionnelle/organisationnelle, mais en réalité, d'autres considérations déterminent généralement le choix du système de gestion, telles que la charge de travail du personnel de l'IDO et la disponibilité des collaborateurs disposant d'une expérience particulière ou linguistique parmi les CE.

La collaboration avec des contractants devient une préoccupation pour la CTB, eu égard à l'extension du mandat de l'organisation et au fait que la CTB n'est pas à même d'exécuter seule tous les projets et programmes. Comme pour Danida et la GTZ, des choix devraient être opérés entre impliquer des entreprises ou d'autres organisations et augmenter l'expertise et le personnel de la CTB. Ces choix exigent l'instauration de processus de réflexion internes approfondis sur l'avantage comparatif pour ce qui concerne les situations nécessitant le recours à des contractants. L'organisation doit mettre en place des processus d'appels d'offres et contrôler le travail des contractants.

Vu la complexité de cette approche, toute décision de collaboration systématique avec des CE exigerait d'analyser les bénéfices potentiels à réaliser. L'un de ces bénéfices pourrait être le recours à des CE dans le cadre d'un audit externe/ex-post ou d'une assistance technique des programmes, qui permettrait au conseiller technique de consacrer son temps au rôle de conseiller technique. Une gestion réussie des CE nécessite évidemment la mise en place d'une stratégie plus claire sur l'utilisation de l'assistance technique et sur la manière dont celle-ci supporterait le renforcement des capacités.

Les premières expériences sur le terrain – comme en témoignent les commentaires reçus du Cameroun - ont été mitigées. Le recours à des contractants n'est pas toujours plus rentable, comme l'indiquent les calculs effectués par certains représentants de la CTB sur le terrain. La qualité ne répond pas toujours aux normes prévues et entraîne dans certains cas des coûts de suivi imprévus. En outre, les connaissances accumulées au cours des processus de mise en œuvre sont souvent perdues à la fin d'un contrat. Enfin, le recours à des contractants est susceptible d'entraîner des processus de négociation complexes du personnel de la CTB avec les autorités nationales ou locales en ce qui concerne le choix des contractants. Tel est plus particulièrement le cas lorsqu'il existe un risque de fournir un travail de qualité médiocre et d'abus des fonds alloués.

3.4.5 Harmonisation avec d'autres IDO

Tendances internationales : Le débat relatif à l'harmonisation et à l'alignement a permis d'instaurer une coordination et une harmonisation accrues parmi les donateurs. Certains pays scandinaves ont pris la direction dans ce domaine au cours des années 1990 en adoptant des formes de coopération déléguée pour des programmes de support sectoriel, des bureaux partagés dans les pays partenaires et des missions conjointes. Cette tendance s'est poursuivie avec des systèmes de coopération déléguée également mis en place entre DFID et DGIS, par exemple. Les programmes de réforme institutionnelle en particulier exigent une coopération beaucoup plus étroite entre les partenaires externes, de manière à s'assurer qu'ils supportent tous les mêmes objectifs de changement. Jusqu'ici, une meilleure harmonisation entre les partenaires externes a constitué le résultat le plus important et le plus notable de la mise en œuvre du nouveau programme d'aide et de réduction de la pauvreté.

Dans les pays où la CTB soutient des processus de changement institutionnel, l'harmonisation des activités avec d'autres IDO requerra une attention particulière. En tant qu'acteur relativement jeune, la CTB devra trouver son créneau dans chaque programme de réforme individuel d'un pays partenaire et peut essentiellement y arriver si la valeur ajoutée de ses experts en AT dans le domaine du « changement des mentalités et des attitudes » devient évidente pour les autres partenaires du secteur. La légitimité viendrait d'une valeur ajoutée reconnue.

Ce rôle nécessiterait plus de capacités belges dans le domaine, notamment une décentralisation accrue du pouvoir décisionnel, des capacités améliorées de gestion sur le terrain et la clarification des rôles et des responsabilités entre la CTB et la DGCD. Eu égard au fait que la coopération au développement belge dispose de faibles ressources financières par rapport à de nombreuses autres IDO, le fait de disposer d'une excellente expertise d'AT afin de se positionner dans les processus de changement devient un élément encore plus important.

La récente association du personnel de la CTB à l'évaluation du CAD sur l'appui budgétaire général constitue un important pas en avant vers une harmonisation accrue avec d'autres IDO.⁷⁵ Tandis que cette coopération résultait d'une « fenêtre d'opportunité », il devrait être possible d'arriver à des accords de coopération plus systématiques avec d'autres IDO. Certaines formes de coopération déléguées pourraient être explorées, par exemple dans les pays francophones et les environnements fragiles, où la CTB est à même d'apporter une valeur ajoutée par rapport à Danida, par exemple, qui rencontre des difficultés à trouver une expertise francophone qualifiée, mais qui a multiplié récemment ses activités dans les pays francophones de l'Afrique de l'Ouest.

3.5 Garantie de la qualité

3.5.1 Spécialisation

Tendances internationales : La tendance généralisée observée au cours de ces dernières années pour les IDO consiste à se focaliser sur un certain nombre de secteurs liés à la réduction de la pauvreté, plus particulièrement la santé, l'enseignement et l'eau/assainissement, la gestion des

75. À la suite d'une proposition de l'Évaluateur spécial, un membre de la CTB a été associé au groupe de gestion qui a accompagné les consultants ayant procédé à l'évaluation CAD sur l'appui budgétaire général (ABG). Il s'agissait d'une opportunité intéressante pour la CTB de se familiariser avec la vision et la pratique d'autres IDO dans le domaine de l'appui budgétaire général, ce qui permettra finalement à l'organisation d'être impliquée de manière plus judicieuse dans les processus de réforme institutionnelle financés via l'ABG. La DGCD n'était pas à même de fournir un collaborateur à l'époque.

76. Différentes visions existent quant à la mesure dans laquelle la CTB pourrait s'engager de manière plus significative dans les États fragiles. Une analyse récente des activités de la CTB dans les États fragiles (Uvin, 2006, à paraître prochainement) révèle que des obstacles majeurs doivent être franchis avant de pouvoir atteindre cet objectif.

finances publiques, la gouvernance et la réforme de l'État. Toutefois, la plupart d'entre elles ont également retenu des activités minimales dans d'autres domaines, tels que l'agriculture, ou des thèmes interdisciplinaires tels que les questions de genre, d'environnement ou les ressources viables. Dans notre échantillon de cas bilatéraux, seule SNV a défini en profondeur ses domaines de spécialisation. À l'opposé, la GTZ est à même de mobiliser une expertise dans un large spectre de disciplines.

Un débat se déroule en Belgique sur les domaines de spécialisation de la coopération au développement, mais aucun consensus ne se dégage pour savoir si la coopération au développement belge devrait se spécialiser et être présente dans quelques domaines sélectionnés seulement ou saisir de nouvelles opportunités en couvrant un large éventail de domaines. Une petite IDO comme la CTB devrait normalement bénéficier d'un point d'ancrage plus étroit. Un nombre limité de secteurs permettraient à l'organisation d'approfondir ses connaissances et son expertise et se profiler à l'échelon international. Une telle transition dépendrait des priorités politiques établies par la DGCD, priorités que la CTB doit suivre.

Dans le cadre de la coopération au développement belge, la CTB peut avoir intérêt à se concentrer sur certains domaines, tels que le travail dans des contextes fragiles⁷⁶ ou dans la réforme institutionnelle, comme dans l'éducation et la santé publique qui ont traditionnellement été des points forts de la Belgique. Une telle spécialisation nécessiterait ensuite un renforcement accru des départements thématiques respectifs de la CTB. Dans les autres domaines, où la DGCD prévoit que la CTB soit active, mais dans lesquels l'organisation dispose d'une expertise moindre, la sous-traitance à des sociétés de consultance pourrait constituer une option.

3.5.2 Une masse critique d'experts

Tendances internationales : Selon les statistiques du CAD, la coopération technique représente quelque 25 % de l'assistance officielle au développement. Au cours des vingt dernières années, l'objectif du CAD a changé radicalement pour passer de l'expertise sectorielle à la gestion financière et à la réforme du secteur public. La négligence avec laquelle l'expertise sectorielle spécifique a été considérée a réduit la capacité des IDO à accompagner les processus de changement aux niveaux intermédiaire et micro. Certains donateurs le ressentent plus profondément que d'autres, comme les Pays-Bas, qui ont vécu un changement radical vers le nouveau paradigme de l'aide et une sous-traitance de masse vers les sociétés de consultance. D'autres IDO, telles que Danida, continuent à supporter les processus de changement institutionnel en apportant une expertise technique et une forte orientation vers le renforcement des capacités, mais combler ces fonctions s'avère une mission difficile. Cette situation est due en partie au fait que Danida n'a accordé que peu d'attention au renforcement et au maintien des ressources adéquates en interne. À l'opposé, nous avons le système allemand, qui a développé un ensemble critique d'experts grâce à une multitude d'activités de formation et de carrière, experts qui possèdent à la fois des aptitudes techniques et d'un savoir-faire régional à long terme, ainsi que des compétences dans la gestion et la facilitation des changements.

La discussion de la section ci-dessus, intitulée **Questions de mise en œuvre**, fait apparaître que la question de la « masse critique » doit être prise au sérieux. Pour l'instant, la CTB n'investit pas dans la mise en œuvre ou le maintien d'une expertise en AT, bien que l'organisation ait absolument besoin de personnel qualifié. La création d'une compétence suffisante dépend d'une multitude de facteurs, parmi lesquels les salaires et d'autres stimulants, les possibilités d'avancement professionnel, les stages et le perfectionnement professionnel.⁷⁷ L'attrait général du travail d'expert en AT est un point qu'il convient d'aborder. Nous l'abordons au chapitre 4, où nous présentons plus en détails les conclusions de nos entretiens, auxquelles nous ajoutons des informations relatives aux pratiques d'autres IDO à cet égard.

77. L'une des remarques formulées souligne que le volume de projets gérés par la CTB ne permet pas la création d'une masse critique. La CTB pourrait souhaiter réfléchir davantage sur ce point afin de déterminer quel serait le coût de la création d'une masse critique d'experts et dans quelle mesure il serait relié aux portefeuilles existants.

C'est un problème auquel la CTB ne peut pas s'attaquer seule. La création d'une masse critique de compétences en Belgique, comme certains hommes politiques le demandent et qui pourrait démontrer, à l'échelon international, la valeur ajoutée d'un petit pays comme la Belgique, devrait être considérée comme une question d'intérêt national. Idéalement, des acteurs différents se réuniraient pour définir une stratégie incluant un rôle pour les universités, les instituts de recherche et les organisations de développement dans la constitution de cette masse critique. À l'heure actuelle, aucun consensus n'existe sur la manière de s'y attaquer, bien que l'on soit conscient de la nécessité de la mettre en rapport avec la spécialisation, comme indiqué ci-dessus.

Le « Fonds AT » planifié est susceptible d'assurer des ouvertures à courte échéance afin de maintenir l'expertise au sein de la CTB. Cette situation indique la nécessité de clarifier l'objectif de ce fonds, et plus particulièrement si celui-ci est utilisé comme un mécanisme de développement de carrière, s'il fournit une expertise idoine et à court terme ou s'il vise le renforcement des capacités des partenaires. Imposer trop de demandes et d'attentes irréalistes à ce mécanisme est susceptible de miner son efficacité.

La plupart des personnes interrogées voient d'un bon œil la gestion du programme émergent de service volontaire par la CTB, avec un potentiel de renforcement pyramidal des compétences belges. Toutefois, étant donné que l'objectif de ce programme est davantage orienté vers une sensibilisation du public belge au sujet de la coopération au développement, il importe d'être réaliste et de ne pas surcharger le programme avec un nombre trop élevé d'attentes, comme c'est le cas du Fonds AT. Il importe également de ne pas reproduire les erreurs du passé, quand de jeunes chômeurs sans expérience professionnelle étaient envoyés dans des pays en développement pour se substituer à des capacités locales. Eu égard à ces ambiguïtés, les personnes interrogées ont indiqué leur préférence pour le développement d'un programme original de jeunes professionnels/experts juniors au sein de la CTB, conformément aux programmes déjà proposés ou discutés au sein de la CTB dans le passé.

3.5.3 Gestion des connaissances

Tendances internationales : L'importance de la gestion des connaissances et de la création de connaissances est reconnue par de nombreux experts en développement et constitue un point de discussion abordé régulièrement. Toutefois, jusqu'à présent, relativement peu d'importance a été accordée à ce point en termes de financement et de développement conceptuel. Nombre d'IDO considèrent la connaissance comme un bien qui doit être disponible au sein de l'organisation, et beaucoup moins comme un bien public à partager parmi les réseaux des acteurs des connaissances. La prise de conscience de l'importance stratégique de la gestion des connaissances, entendue ici comme la systématisation, le courtage, l'absorption et la canalisation de l'expertise, doit encore mûrir dans la plupart des IDO. Nous avons recolté des informations relatives à des formes de mise en réseau des connaissances aux Pays-Bas et au R.-U., susceptibles d'être intéressantes dans le contexte belge. La GTZ a proposé de partager son système de gestion des connaissances avec la CTB.

Une amélioration de la gestion des connaissances et une mise en réseau des acteurs du développement belges et entre les acteurs belges et des partenaires internationaux seraient fort indiquées. Les personnes interrogées ont décelé un potentiel de coopération renforcée entre la CTB, les universités et les autres instituts de recherche dans le domaine de la gestion de l'assistance technique. Dans le passé, peu d'importance avait été accordée à la consultation et à la coopération structurées, bien que certaines évolutions aient été constatées en ce sens récemment.⁷⁸ Une coopération ciblée entre la CTB et ces acteurs pourrait aider à combler les lacunes de connaissance. Cela pourrait aussi apporter un appui technique aux activités sur le terrain de la CTB, fournir une compétence de pointe pour des missions à court terme et contribuer à la conception de programmes d'AT sur mesure.

DFID a instauré un réseau de centres de ressources fournissant conseil et expertise dans les domaines de la spécialisation que l'organisation estime comme importante dans la lutte contre la pauvreté ou lorsqu'il estime ne pas avoir besoin ou ne pas avoir la capacité de développer ces connaissances en interne (cf. chapitre 2 pour

⁷⁸. La CTB a commencé à améliorer la mise en réseau de ses connaissances au cours des derniers mois en concluant des contrats avec deux organisations belges (ITM Anvers et l'ULB) pour la fourniture d'une assistance technique à long terme pour les programmes de santé dans trois pays.

de plus amples informations). Des contrats-cadres conclus avec des universités et des consortiums d'institutions d'éducation permettent à DFID de mobiliser rapidement des ressources pour des missions d'appui technique à court terme, des conseils, évaluations, etc.

SNV tente de devenir une organisation d'apprentissage. Elle fournit à ses conseillers des informations actualisées et des analyses critiques par l'intermédiaire de réseaux de connaissances thématiques qui incluront des discussions par voie électronique et d'autres outils de communication. L'objectif consiste à développer un cadre de conseillers de grande qualité dans le domaine du renforcement des capacités, à même d'agir en tant que courtiers de connaissances dans des domaines ou des secteurs thématiques.

DGIS se trouve actuellement dans un processus de lancement d'une « Académie de coopération internationale » permettant de combler le fossé existant entre politique et recherche. Cette académie reliera les institutions de connaissance dans le domaine de la coopération au développement à DGIS en vue d'accroître la disponibilité des informations permettant la formulation de politiques. Ce domaine a été négligé jusqu'au moment où le ministère a procédé à une transition radicale des opérations vers le nouveau paradigme de l'aide d'approches fondées sur un programme au début de cette décennie.

3.5.4 Évaluation en tant que mécanisme de feedback

Tendances internationales : La plupart des IDO ont délaissé la mesure des inputs au profit de la gestion axée sur les résultats (RBM – results-based management), dans laquelle les évaluations se concentrent sur les outputs obtenus, les résultats, les preuves de changement et – si possible – l'impact des interventions de développement. La RBM se focalise généralement sur les performances au sens d'outputs tangibles mesurables en termes quantitatifs. La responsabilité incombe généralement au partenaire envers l'IDO et prend rarement en considération le rôle de l'IDO dans l'obtention des résultats.

Bien qu'en théorie, la RBM peut être à la fois un mécanisme de contrôle et de feedback, le premier objectif a généralement été prioritaire et David Watson (2006) souligne, dans son document sur le contrôle et l'évaluation des capacités, qu'il n'y a pas eu beaucoup d'apprentissage. Si un apprentissage a eu lieu, cela a généralement été le cas lorsque le suivi et l'évaluation ont été participatifs. Les approches participatives sont toutefois utilisées davantage dans la société civile qu'au sein des IDO. Ceci étant dit, les organisations au développement tentent de s'assurer, en identifiant des « leçons tirées », que le suivi et l'évaluation guident l'efficacité et les résultats des interventions de développement actuelles et futures. Bien que la terminologie « leçons tirées » soit largement utilisée, il s'agit souvent uniquement de leçons identifiées et un grand fossé existe entre cette étape et la concrétisation pratique de ces leçons tirées. Nombre d'IDO disposent d'un faible mécanisme permettant de s'assurer que l'expérience est effectivement intégrée au processus de planification de nouvelles activités. Ces organisations sont également confrontées au problème de l'apprentissage pour qui : elles-mêmes ou leurs partenaires ?

Dans le contexte belge, la DGCD et la CTB sont confrontées à un système de contrôle a priori très strict, dans lequel l'inspecteur des finances joue un rôle dominant. Le système complet est orienté vers les inputs et entraîne une évaluation fragmentée des projets.

La Belgique se trouve encore à un stade précoce de développement de sa capacité d'évaluation de la coopération au développement. Dans le passé, les évaluations ont été organisées de manière ad hoc et à différents niveaux, dans une large mesure via l'Évaluateur spécial, la DGCD et la CTB. La différence entre le suivi et l'évaluation n'a pas été claire et les évaluations ont rarement porté sur les problèmes entre les pays. En outre, il n'existe pas de compréhension commune du partage des responsabilités entre la DGCD et la CTB concernant le suivi et l'évaluation ainsi que le fait de savoir si l'objectif est l'apprentissage ou le contrôle. En dépit de ces contraintes,

des progrès considérables ont été enregistrés au cours des derniers mois. La Belgique, par exemple, a été très active au sein de la Direction du groupe d'évaluation d'IDO européennes lors de l'évaluation des 3C et a investi dans une évaluation et une révision approfondies de ses politiques et pratiques en vue de supporter la décentralisation et la réforme de la santé.

Nombre d'experts en AT sont frustrés parce que leurs réussite et performance sont associées à la réussite du projet. Si le projet échoue pour des raisons indépendantes de leur contrôle, ils sentent toujours qu'ils sont tenus pour responsables. Il n'existe ni des directives permettant d'évaluer la performance des experts, ni de délais impartis pour le suivi du travail de l'expert, et encore moins de discussion relative à la manière d'impliquer le partenaire dans l'évaluation. Les conseillers techniques estiment que la qualité du feed-back relatif à leurs rapports provenant du siège central de la CTB est satisfaisante, mais que l'interaction a lieu principalement à leur initiative et la fréquence du feed-back et sa ponctualité pourraient être améliorées.

Ces témoignages soulignent la nécessité d'instaurer une communication claire à partir du siège central de la CTB vers le terrain à des fins de contrôle et d'évaluation, d'expliquer pourquoi il faut le faire à certains moments et la manière dont les résultats des évaluations seront utilisés, par exemple, pour stimuler un apprentissage basé sur la preuve parmi les bénéficiaires, les donateurs, les chercheurs et les collaborateurs sur le terrain. Cet exercice pourrait s'appliquer dans le cadre de projets ou de programmes, ou au travers d'eux. L'apprentissage basé sur la preuve complète l'accent mis sur les connaissances abordé ci-dessus et peut aider à stimuler la cohérence, la coordination et la complémentarité des interventions à différents niveaux en illustrant les effets négatifs lorsque ces points sont faibles.

Nombre d'organisations du développement ont de plus en plus le sentiment que les approches de RBM standard n'incluent pas adéquatement les objectifs intangibles ou « doux » typiques de nombreuses AT et les activités de développement des capacités, y compris « le changement des mentalités et des attitudes ». Il convient d'instaurer une méthodologie de suivi et d'évaluation capable d'évaluer les résultats tels qu'une confiance accrue, des améliorations dans la légitimité perçue des organisations, une volonté accrue d'entreprendre des actions indépendantes et le développement de relations efficaces ou du capital sociétal. L'accent devrait être mis à la fois sur les avantages pour les partenaires et pour la CTB en termes d'évaluation de son avantage comparatif. Un tel processus dépendrait d'indicateurs développés en concertation avec les partenaires avant la mise en œuvre du projet (cf. également chapitre 4).

Pour la CTB, développer de tels indicateurs impliquerait probablement davantage d'investissements en termes de temps et de ressources dans la conception des interventions d'AT que ce qu'exige le processus actuel, mais cet exercice inciterait à une compréhension commune parmi les acteurs au sujet des objectifs et par-là même des objectifs orientés vers les résultats. Cela permettrait également d'accroître la compréhension de la nécessité et des objectifs du suivi et de l'évaluation.

3.6 Autres améliorations possibles à partir d'un cadre institutionnel redéfini

La structure institutionnelle globale de la Coopération belge au développement est en cours d'évaluation. La majorité des personnes interrogées ont exprimé le souhait de voir les résultats de l'évaluation permettre de résoudre les obstacles résultant de la structure/accords institutionnels actuels. La répartition des tâches entre la DGCD et la CTB mérite une attention particulière, afin de réduire les retards et les lourdeurs administratives actuels.

D'autres IDO ont réorganisé avec succès leurs systèmes institutionnels nationaux et leur base opérationnelle dans les pays partenaires. Une différence majeure entre la situation belge et les activités d'autres IDO réside dans la séparation de l'identification et de la formulation qui, dans de nombreux cas, engendre d'importants

79. Nous reconnaissons que d'autres options auraient été possibles également. Nous avons choisi de présenter ces deux options parce que nous sommes convaincus qu'elles sont relativement proches de la situation belge.

80. L'Examen par les pairs du CAD de 2005 s'est révélé globalement très positif quant à la coopération suédoise au développement.

retards opérationnels, une confusion, voire des tensions entre les partenaires. Il convient de clarifier les missions de la DGCD et de la CTB.

En théorie, l'on peut imaginer deux options qui se trouvent aux deux extrémités de l'échelle :⁷⁹

- (i) Étendre le mandat de la DGCD de manière à couvrir des responsabilités équivalentes à celles de Danida, comme le montre le tableau 2.2. Dans ce cas, les responsabilités s'échelonnent de la formulation de la politique de développement à la mise en œuvre de l'AT par une diversité d'experts et de CE sous contrat avec Danida. Si ce modèle était suivi, la CTB serait absorbée dans le ministère et disparaîtrait purement et simplement.
- (ii) Concentrer le mandat de la DGCD sur le développement de politiques au sens large, la gestion stratégique et l'évaluation, la coopération multilatérale et l'aide indirecte via des ONG et d'autres types d'acteurs. La DGCD abandonnerait son rôle dans l'identification de l'AT et permettrait à la CTB d'assumer la responsabilité de l'identification, de la formulation/planification et de la mise en œuvre. À l'avenir, cela pourrait aussi inclure la supervision de la mise en œuvre réalisée par des CE.

L'analyse des structures d'autres donateurs ne donne pas d'indications claires en faveur de l'une ou l'autre solution puisque différentes approches peuvent fonctionner. Dans certains des cas de notre échantillon, y compris les Pays-Bas, le Danemark et la France, un ministère de la Coopération au développement intégré au ministère des Affaires étrangères est responsable de la mise en place d'une vaste politique de développement, en formulant des accords bilatéraux ou des conventions bilatérales et en identifiant et planifiant des interventions de développement. En Suède, en dépit de son statut d'agence gouvernementale dépourvue de ministre propre, Sida a repris certaines des activités de ministères ou a intégré des ministères dans d'autres pays.⁸⁰

En conclusion, le statut de l'organisation de coopération au développement ne constitue pas un facteur important. Il peut s'agir d'un ministère/service ou d'une agence plus indépendante. L'importance réside dans le mandat convenu qui lui est confié.

Selon nous, seul un dialogue efficace peut aider à trouver la réponse la plus appropriée concernant l'option préférable. Nous présentons dès lors notre point de vue à titre indicatif sur la question afin de provoquer la discussion. Nous ne sommes pas certains d'avoir la bonne réponse, mais nous sommes convaincus que cette question requiert un débat honnête et objectif.

Nous pensons qu'un argument clé en faveur d'une des approches ne devrait pas se fonder sur des avis dogmatiques mais plutôt sur l'argument de l'avantage comparatif. Selon nous, la CTB est de plus en plus perçue comme une organisation dynamique et transparente, animée d'une capacité d'adaptation à des circonstances évolutives. Elle dispose d'une grande expérience de la coopération technique et possède le potentiel nécessaire pour apporter une valeur ajoutée encore plus grande au processus de développement dans les 18 pays partenaires de la Belgique. Il serait dommage de gaspiller ce dynamisme en intégrant la CTB dans une autre organisation ou en la dissolvant.

L'analyse opérée dans les chapitres précédents du présent rapport montre que l'efficacité et les compétences globales de la coopération technique belge pourraient être nettement améliorées en clarifiant les rapports entre la DGCD et la CTB et leurs missions respectives. Un bon point de départ pourrait être que la DGCD prenne la direction de l'orientation de la politique générale, de la formulation de la stratégie et de l'évaluation, jetant les bases d'une coopération pleinement complémentaire entre la DGCD et la CTB.

La complémentarité exige une compréhension partagée de l'objectif principal de la coopération et de la manière dont celle-ci devrait être traduite en étapes opérationnelles ultérieures. Les conventions bilatérales seraient formulées sous la direction de la DGCD, avec la participation de la CTB, mais l'identification des activités serait dirigée par la CTB, avec la participation de la DGCD. Le changement de responsabilité dans la phase d'identifi-

cation permettrait à la CTB de procéder à l'analyse institutionnelle/organisationnelle en collaboration avec ses partenaires et de décider conjointement de la mise en œuvre, des ressources et des exigences de qualité.

La DGCD et la CTB doivent également développer une compréhension commune de ce qui constitue un système d'évaluation efficace. Un tel système doit rapporter au Conseil et au Parlement en ce qui concerne la gestion de la coopération au développement, ce qui nécessite un contrôle des activités exercé par une institution d'audit gouvernementale ou par des auditeurs externes. Toutefois, il ne s'agit pas ici du seul aspect de l'évaluation. En vue d'assurer un programme de coopération au développement de qualité, la DGCD et la CTB doivent développer une vision commune de l'objectif de la coopération au développement et des systèmes de contrôle et d'évaluation à même de fournir un feed-back des progrès enregistrés, utilisé à des fins d'apprentissage mutuel, d'adaptation et de changement. La DGCD s'avérerait être l'organisation la plus appropriée des deux à développer le cadre d'un tel système d'évaluation et à en assurer sa mise en œuvre.

Encadré 3.2 : Principaux messages issus des entretiens avec des acteurs belges

Nous avons procédé à 20 interviews individuelles et de groupe en Belgique et sur le terrain avec des experts dans le domaine de la fourniture de l'AT et la gestion. Les questions posées concernent la valeur ajoutée de l'AT belge et les systèmes de gestion afférents, tels que spécifiés par le mandat de la CTB, le développement de l'expertise belge et l'impact de la mise en oeuvre de nouveaux mécanismes d'aide sur les actions de la CTB sur le terrain. Cet encadré souligne les principaux messages issus de ces entretiens, et accordent une attention particulière aux réponses reçues des collaborateurs sur le terrain. Les informations complémentaires relatives à la réalité sur le terrain de la coopération belge au développement ont été puisées dans la thèse de Kathleen Wuytack (2006). Nous avons présenté les messages clés avec les principaux titres du chapitre 3.

Objectif et renforcement des capacités

- Il est clairement nécessaire de promouvoir la réflexion et le partage d'idées sur les nouvelles modalités d'aide et leur impact sur la gestion de l'AT. Actuellement, la réflexion se borne généralement à un petit groupe de personnes à Bruxelles et, de manière générale, l'on constate une absence de vision stratégique, d'une direction politique et d'une réflexion stratégique telle que le lien entre l'AT et les processus d'élaboration des capacités, ou les processus de changement institutionnel. Il est urgent de s'attaquer à ces problèmes afin de pouvoir définir des directions politiques claires, permettant d'améliorer l'efficacité, la compétence et les résultats de l'AT dans le domaine et de soutenir le personnel d'AT dans leurs rôles en pleine évolution.

Considérations institutionnelles (identification, décentralisation)

- Les collaborateurs sur le terrain regrettent que les coûts des transactions de l'actuel cadre institutionnel soient élevés en raison des relations difficiles entre les deux principaux acteurs institutionnels présents en Belgique : la DGCD et la CTB. Une dichotomie claire existait entre les visions de deux groupes. Le premier était constitué des personnes interrogées lassées de la réforme et des changements dans l'aide belge au développement et acceptant la situation existante sans être nécessairement convaincus de son efficacité. Le deuxième était constitué de personnes estimant que la réforme n'a pas été exécutée correctement et qu'elle doit être complétée, par exemple en conférant à la CTB le mandat pour le cycle global du projet. Cette dichotomie a entraîné un manque de collégialité et de responsabilité partagée, par exemple, pour un système efficace de fourniture de l'AT.
- Pour la plupart des personnes interrogées au sein de la CTB, la scission entre identification et formulation est artificielle et négative. Ces personnes ont estimé nécessaires d'assurer un flux fluide de l'identification et de la formulation des interventions vers la mise en oeuvre réelle. Une minorité des personnes interrogées ont affirmé que le problème n'était pas le fait que l'identi-

81. GEO est le service de la CTB chargé d'accompagner la mise en œuvre de projets et de programmes en fonction des régions, et EST est le service fournissant des conseils thématiques et sectoriels aux projets et programmes.

fication demeure au sein de la DGCD, mais qu'elle devient parfois une planification concrète : elle spécifie les modalités de mise en œuvre et engage la CTB à atteindre les résultats convenus avec le pays partenaire sans implication de la CTB.

- Le personnel de la CTB interrogé déplore l'absence d'une vision claire et partagée de l'AT et des systèmes d'AT au sein de la CTB. Les personnes interrogées estiment, par exemple, que les unités GEO et EST⁸¹ ont des visions différentes des rôles et des tâches requises du personnel d'AT, plus particulièrement lorsqu'il s'agit de savoir s'il devrait s'agir de « responsables de projet » ou de « facilitateurs techniques ». Cette absence d'accord sème la confusion dans le processus de recrutement et d'appui du personnel d'AT et nuit dès lors à l'efficacité de l'assistance.
- De manière assez surprenante, peu de personnes interrogées ont soulevé la question de l'implication du pays partenaire dans l'identification de l'AT, le recrutement de l'AT ou les accords de gestion (qui sont tous réalisés sous le système de la « régie »). Il conviendrait de mentionner, bien entendu, que la Belgique opère dans la plupart des pays d'Afrique les plus complexes et difficiles (États fragiles). Dans les pays dépourvus de structures étatiques fiables, la coopération technique revêtira évidemment un rôle de « colmatage » et il n'est pas aisé de faire appel à des accords de gestion locale. L'objectif ultime, cependant, devrait consister en une implication maximale du pays partenaire, mais aucune stratégie consolidée n'existe encore en ce sens.
- Les représentants de la CTB dans les pays partenaires souhaiteraient être impliqués davantage dans la gestion de l'AT. Dans certains pays, les Resreps tentent déjà de prendre en charge certains aspects de la gestion, par exemple au Congo, qui dispose de quelque 30 % de l'AT belge, le Resrep a lancé une initiative visant à coacher l'AT sur leurs tâches dans le cadre de leurs projets. Les ressources humaines et EST au siège principal de la CTB ont convenu que les Resreps devaient être impliqués davantage, mais faire l'objet d'une révision générale de leurs rôles et responsabilités, y compris leur degré d'implication dans la gestion du personnel d'AT. Ils estiment également nécessaire de veiller à ce que le cadre du Resrep soit plus homogène à l'avenir dans ses approches de développement et que le cadre dispose des compétences requises à la « gestion de personnel » moderne. Les personnes interrogées au sein d'EST et des ressources humaines étaient les seules à souligner la nécessité d'aborder parallèlement le rôle du pays partenaire (cf. également rapport de Wuytack).
- En dépit du feedback critique, quelques personnes interrogées ont affirmé qu'un espace de manœuvre existe au sein du système de la CTB permettant des expérimentations et une improvisation sur le terrain.
- De manière générale, un consensus semble se dégager sur le fait qu'un fonds AT distinct non lié directement à des projets individuels serait une idée judicieuse.

Problèmes de mise en œuvre (analyse institutionnelle, processus de changement et nouveaux mécanismes d'aide, rôle de conseil versus rôle de gestion)

- L'expérience éparse et relativement récente des personnes interrogées avec les nouvelles modalités d'aide ont conduit la majorité à penser que, outre des profils d'AT plus traditionnels, tels que le comblement des lacunes et la gestion classique des projets, il convient d'instaurer un nouveau profil d'AT disposant de capacités d'analyse des processus de gouvernance et des contextes institutionnels et politiques. De manière assez surprenante, seules quelques personnes interrogées font référence au rôle de l'AT dans le renforcement des capacités. Généralement, un consensus existe sur la nécessité de développer et de supporter différents profils d'AT.
- Les experts en AT se montrent en général assez critiques sur les descriptions de leur mission, les considérant comme floues, avec une vague attribution de responsabilités et non alignées sur leurs attentes et celles de leurs homologues en matière de transfert du savoir-faire. La plupart des collaborateurs AT interrogés souhaiteraient voir leurs tâches administratives, qu'ils considéraient comme étant parfois écrasantes, transférées à une unité administrative au sein du bureau du Resrep ou à l'administration du pays partenaire si celle-ci est fiable. Ils acceptent de prendre

des décisions de gestion, mais souhaiteraient être exemptés de leur exécution. Les procédures administratives non adaptées aux nouvelles modalités d'aide et les approches en constante évolution alimentent ce souhait du personnel d'AT de ne plus être chargé de l'exécution.

- L'expertise belge est vieillissante et n'est pas remplacée par suffisamment de sang neuf. L'expertise n'est pas suffisamment capitalisée ou développée en interne. Le siège central de la CTB et les Resreps s'accordent pour dire qu'il revient à la CTB de « développer ses propres ressources », et l'une des personnes interrogées d'ajouter : « Si l'on arrête l'AT, l'on peut également mettre fin à la coopération bilatérale et limiter le rôle de la Coopération belge au développement à sa contribution aux fonds communs et à l'appui budgétaire ». La majorité des personnes interrogées membres de la CTB n'estiment pas que le nouveau programme belge de volontariat réponde entièrement à ce besoin et plaident en faveur d'un programme spécial pour les jeunes professionnels. Des experts en AT estiment également qu'il est urgent d'instaurer une stratégie de développement de carrière, étant donné que la CTB ne fournit actuellement pas suffisamment d'incitants pour que l'AT continue de faire partie des missions multiples de la CTB. La majorité des personnes interrogées est également préoccupée par la réputation de la coopération technique belge et la crainte de la voir décliner. Dans le passé, l'AT belge pouvait se targuer d'une solide réputation dans des secteurs tels que la médecine tropicale, l'infrastructure et l'éducation.

Garantie de la qualité (y compris un nombre adéquat de spécialistes, une masse critique de candidats qualifiés, une bonne gestion et évaluation des connaissances)

- Il n'existe aucune politique globale de formation et de renforcement des compétences, bien que la plupart des personnes interrogées s'accordent pour dire qu'un certain nombre d'étapes concrètes et hautement appréciées ont été entreprises en ce sens. Certaines de ces personnes estiment qu'une ligne budgétaire adéquate et un programme de formation du personnel d'AT pourraient s'avérer très utiles. Toutes les personnes interrogées ont critiqué la durée de préparation d'une semaine avant le départ comme étant trop courte.
- Actuellement, le support technique est principalement fourni par l'intermédiaire du siège central et met l'accent sur la mise en œuvre des projets. Les experts en AT se montrent en général assez critiques sur la dynamique, la ponctualité et la fréquence des interactions avec les services de support, plus particulièrement GEO et EST. Le personnel d'AT souhaiterait bénéficier d'un support accru d'EST pour des tâches telles que l'accès aux connaissances de pointe.
- Aucun système global n'existe pour l'évaluation du personnel d'AT. Les personnes interrogées ont fait part de leur frustration de voir leur travail évalué principalement sur la mesure dans laquelle ils sont à même de respecter les exigences de reporting, la qualité de ces rapports et le respect du cadre logique, tel que décrit dans le plan de projet. Les personnes interrogées considéraient l'évaluation comme un moyen de contrôle et non comme un mécanisme de feedback.
- Généralement, la plupart des experts en AT estiment qu'il est difficile de ressentir une appartenance à la CTB et que l'identité d'entreprise est peu marquée. Bien que 30 à 40 % du personnel d'AT travaille sur un deuxième ou un troisième projet pour la CTB, certaines des personnes interrogées ont estimé n'être que des « mercenaires ».
- Le personnel d'AT déplore les échanges inadéquats parmi eux, mais certains Resreps interrogés affirment tenter d'encourager ces échanges.
- Il y a peu de consultation ou de coopération entre la CTB et les universités des instituts de connaissances, les groupes de réflexion et les instituts de formation au sujet de la fourniture et de la gestion de l'AT. Il n'existe pas non plus de tradition en matière de recherche politique dans le secteur du développement, une faiblesse citée par des personnes interrogées membres de la CTB. Des initiatives ont été prises récemment afin de remédier à cette situation, par exemple des contrats ont été conclus avec ITM Anvers et l'ULB en vue de la fourniture d'un soutien technique à long terme pour des programmes de santé réalisés par la CTB. Les

82. Les noms proposés Resreps des personnes dans les différents ministères ayant été partenaires de la coopération belge au développement. La prise de contact avec ces personnes a donné lieu à des difficultés considérables. En définitive, deux personnes ont renvoyé le questionnaire par e-mail, une autre a été interviewée en personne et ACE Europe a effectué 7 interviews par téléphone.

universités et la CTB s'accordent pour dire qu'une coopération accrue peut être instaurée dans différents domaines. La CTB tente de promouvoir des opportunités pour les experts en AT afin de suivre des études de doctorat et cherche des opportunités pour les professeurs/chercheurs des universités en vue de fournir une expertise de pointe par le biais de petites missions octroyées dans le cadre de projets. Pour la CTB, une coopération plus structurée avec les universités permettrait de combler les fossés des connaissances et de l'expertise entre les nouveaux diplômés universitaires et les experts en AT disposant de 5 années d'expérience. Les universités offrent des opportunités quelque peu différentes aux étudiants pour acquérir une expérience en matière de développement, mais ces opportunités ne suffisent pas à combler le fossé existant entre un nouveau diplômé et l'exigence de cinq années d'expérience minimum pour une mission de la CTB.

- Les universités flamandes demandent une coopération plus structurée leur permettant de fournir une expertise de pointe, de développer des programmes de bourse universitaire et d'assumer les missions d'assistance technique dans le cadre de projets de la CTB. Elles considèrent la CTB comme la plus grande organisation belge en termes de nombre de professionnels actifs dans le développement.

Encadré 3.3 : Principaux messages extraits des interviews des partenaires

La présente étude comprend dix interviews des partenaires de la coopération belge au développement en Équateur, au Maroc, au Niger, en RD Congo, au Burkina Faso et au Rwanda.⁸² Les personnes interrogées sont employées dans des ministères et sont chargés soit de la coordination des fonds de développement (ministères des Finances ou de la Planification), soit du suivi des projets de développement dans un secteur particulier – santé ou justice par exemple. Les questions posées portaient sur la finalité de la mise à disposition de l'AT, les problèmes institutionnels et de mise en œuvre liés à la gestion de l'AT, et la qualité de l'AT belge. Cet encadré souligne les principaux messages à retenir des interviews. Bien qu'il y ait des différences majeures d'un pays à l'autre, par exemple entre les états fragiles et ceux dotés d'une solide architecture institutionnelle, nous avons essayé de mettre en lumière quelques-uns des problèmes importants et récurrents.

Finalités

Les personnes interrogées estiment que la finalité belge de la mise à disposition de l'AT n'est pas très claire, bien que les attentes à ce niveau étaient également très variables – si les états plus fragiles escomptaient un « accompagnement » ou voulaient « cheminer ensemble », d'autres attendaient la « mise à disposition d'une expertise thématique » (appui ponctuel, apport d'un savoir-faire spécifique) s'inscrivant dans le cadre du plan de développement national (comme l'ont suggéré les partenaires au Rwanda et au Maroc). En principe, les personnes interrogées sont d'accord sur le fait que l'AT se rapporte au développement des capacités locales, mais elles admettent que l'enjeu et le contenu de cet objectif ne font pas l'objet d'une discussion véritable avec le partenaire belge. Ceci nous amène à conclure que le dialogue entre la coopération belge au développement et ses partenaires ne couvre de manière ni superficielle ni approfondie les approches du développement des capacités. La conclusion à tirer des discussions consacrées à la finalité de l'AT est que les processus endogènes devraient déterminer la nature de l'AT – cette dernière ne doit donc pas en être la force motrice. De manière similaire, le Rwanda a demandé explicitement d'intégrer l'AT dans un processus graduel d'autonomisation locale, élaboré et géré par le pays partenaire – à savoir le Rwanda.

Considérations d'ordre institutionnel

En général, les partenaires qui collaborent avec la CTB en tant que fournisseur d'AT apprécient sa transparence et la clarté des communications. (Nous avons noté cependant que la CTB n'est pas considérée comme un fournisseur d'AT au Maroc : c'est un « gestionnaire » pour la coopération belge au développement et un partenaire pour la gestion quotidienne des projets sur le terrain.) Toujours est-il que les personnes interrogées ont mis en question l'efficacité et « l'étrange relation de travail » unissant la DGCD et la CTB. Certains affirment que la divergence des vues entre les deux institutions était parfois difficile à gérer/surmonter. En règle générale toutefois, les partenaires n'ont pas trop souffert des accords institutionnels existants. Ils n'apprécient pas par ailleurs le caractère centralisé du processus décisionnel et la nécessité d'obtenir des signatures de Bruxelles est à leur sens un fardeau bureaucratique inutile. D'aucuns estiment également qu'il convient de reconnaître plus efficacement l'expérience de terrain et les idées de l'AT et de la CTB dans les discussions politiques entre les partenaires.

Problèmes de mise en œuvre


Certains partenaires manifestent leur intérêt pour une éventuelle discussion approfondie des accords existants et de la finalité de l'AT avec le partenaire belge, surtout dans le contexte des nouveaux mécanismes d'aide, par exemple : approches liées à un programme (et non à des projets) et passage à la mise à disposition d'une AT autonome visant à soutenir les processus de réforme institutionnelle. Toutes les personnes interrogées ont critiqué tout particulièrement leur implication dans le recrutement et la gestion du personnel de l'AT et les procédures en vigueur. Elles estiment par exemple que le processus de recrutement actuel (selon lequel elles peuvent choisir un candidat parmi un nombre limité de CV proposés) ne garantit pas que le personnel d'AT proposé sera capable de répondre aux attentes du partenaire. D'un autre côté, le « fonds d'expertise » en RD Congo est apprécié car il permet d'améliorer l'identification et le recrutement d'experts compétents de manière plus flexible.

Dans certains pays, les partenaires ont mis le doigt sur la tension créée par les rôles du personnel d'AT : « gestionnaire » ou project manager d'une part, et « capacity builder » de l'autre. Certains partenaires aimeraient que le personnel de l'AT soit capable de mieux s'adapter et d'intégrer les succès et les leçons des expériences locales. Au dire des personnes interrogées, la CTB est consciente de cette tension mais sans pour autant la résoudre – globalement, peu de consignes sont par exemple données dans les TdR applicables au développement des capacités locales. Au contraire, il incombe à l'AT de gérer la tension sur le terrain.

Certaines personnes interrogées soulignent que la CTB doit investir davantage dans des instruments lui permettant d'évaluer et d'analyser en permanence le contexte institutionnel du pays partenaire. L'instrument de « co-gestion » et la SMCL sont généralement considérés comme des outils viables et efficaces de gestion de projet et personne n'a demandé leur révision, sauf sur le plan de la décentralisation de l'autorité signataire – de Bruxelles au niveau local, sur le terrain. Le partenaire en RD Congo soutient l'initiative de la CTB visant à réunir plusieurs comités différents (SMCL) au sein d'une plate-forme d'échange et d'apprentissage réciproques.

Qualité

Les partenaires veulent « en avoir pour leur argent », même si cela signifie que le personnel de l'AT ne soit pas belge. Certains partenaires suggèrent que, en tant qu'agence de développement de taille réduite, la CTB serait plus efficace et verrait son impact croître si elle ciblait davantage ses activités dans quelques domaines spécialisés. Une minorité estime qu'une spécialisation accrue ne serait profitable que dans le contexte d'une approche par programme ou en collaboration avec d'autres agen-



ces de développement. Les personnes interrogées pensent à l'unanimité que l'AT belge serait plus efficace si les évaluations relevaient de la responsabilité partagée de la CTB et des pays partenaires.

La plupart des partenaires comprennent qu'un programme adressé aux jeunes professionnels pourrait profiter à la CTB et à la coopération belge au développement, mais ils craignent que cela ne porte préjudice aux capacités dans leurs pays. Ils adoptent l'attitude suivante : « ok, mais uniquement si cela ne nous gêne pas. » Seul le Rwanda démontre une attitude plus positive et suggère que ce programme soit élaboré en coopération avec les pays partenaires afin de permettre aux jeunes professionnels (de Belgique et d'autres pays du Sud) de faire leurs expériences et de les partager ensemble.

Chapitre 4 : **Améliorer l'attrait des missions d'AT**

AMÉLIORER L'ATTRAIT DES MISSIONS D'AT

4.1 Opinions exprimées sur le terrain

Notre enquête sur place montre que le travail d'expert en AT pour la CTB n'est pas très attrayant, même si l'expérience du travail sur le terrain est elle-même fort valorisée. Les réponses résumées ci-dessous sont plutôt critiques. N'oublions toutefois pas que l'organisation est encore plutôt jeune, puisque le coup d'envoi de ses activités a été donné en l'an 2000. De plus, un nombre considérable de conseillers techniques renouvellent malgré tout leur contrat à une ou à deux reprises. Une analyse plus systématique de la question de l'attrait des missions permettrait de nuancer certaines réponses – la CTB pourrait tirer parti d'une telle démarche dans le cadre du suivi de cette étude. Les réponses fournies suggèrent qu'il est important pour la CTB d'impliquer ses experts dans les discussions consacrées aux stratégies futures de l'organisation et de leur fournir un feed-back sur les propositions émanant du terrain.

Certaines personnes affirment que la CTB ne récompense pas suffisamment la fidélité de son personnel et que les nouvelles offres d'emploi ne sont pas abordées pendant leurs missions mais seulement trop tard. Parfois, les opportunités semblent dépendre plus de relations personnelles que d'un processus transparent. Il est intéressant de noter que le salaire a été rarement mentionné comme un facteur déterminant, bien qu'une meilleure transparence de l'échelle des salaires serait appréciée sous la forme d'une politique claire des salaires et autres avantages. Quatre problèmes majeurs ont été soulevés en rapport avec l'attrait du travail : (i) l'absence d'image de marque ; (ii) les lacunes au niveau de l'échange et du feed-back professionnels ; (iii) le faible épanouissement personnel et (iv) le déroulement de carrière inadapté.⁸³

83. Ces problèmes ne sont pas nouveaux mais sont présents depuis le début de la CTB.

4.1.1 Image de marque

- Les personnes interrogées regrettent vivement l'absence d'orientations politiques claires émanant de leur organisation. Les problèmes de guidance politique suggérés étaient les suivants :
 - **Compréhension par la CTB du développement des capacités** – le personnel de l'AT est désormais tenu d'axer ses efforts sur la réalisation des objectifs et des résultats du projet, sans aborder contre toute logique le développement des capacités ou la période post-projet ;
 - **L'approche de la CTB pour le soutien des processus de développement et de changement institutionnels** – dans quelle mesure l'expert de l'AT doit-il être le moteur du changement et de l'innovation ?
 - **Le rôle des nouveaux mécanismes d'aide.**

Des directives consacrées à ces enjeux contribueraient à clarifier les « zones d'ombre » des opérations entre la CTB et la DGDC au niveau du terrain, sans oublier la position du personnel de l'AT dans les systèmes de **co-gestion**. Il n'existe pas de structure hiérarchique claire mais les conseillers techniques sont tenus de jouer simultanément plusieurs rôles, à savoir ceux de moteur et de contrôleur du projet. Les procédures et le contexte actuels applicables à la **co-gestion** ne semblent pas adaptés à la formation ou au transfert des aptitudes.

- Il y a bien une introduction d'une semaine à la CTB avant le départ mais le personnel de l'AT pourrait également tirer profit d'une formation plus systématique antérieure à la mission, associée à des visites d'instituts de recherche et à des cours sur la langue et la culture du pays. Toutes les personnes interrogées estiment que les accords actuels sont insuffisants. Un stage d'un mois au siège central à Bruxelles pourrait être très utile aux experts en AT locaux.
- Une telle formation antérieure à la mission devrait également souligner le nécessaire partage des connaissances et des informations et contribuer à créer une image de marque qui identifie la gestion des connaissances comme un ingrédient essentiel pour réussir la mise à disposition d'une assistance technique. L'organisation pourrait également créer des primes destinées à encourager le partage des connaissances et des informations, p.ex. en évaluant la bonne volonté du personnel à partager ses connaissances.

4.1.2 Échanges professionnels et feedback

- Les interviews menées sur le terrain ont mis en évidence le message clé suivant : les experts se sentent généralement abandonnés à leur sort.
- L'organisation n'aimerait pas prendre des risques et rejeterait la responsabilité sur les personnes au lieu d'essayer de tirer des enseignements. Cette attitude empêche tout apprentissage par la pratique pour les conseillers techniques et le pays partenaire, puisqu'il est impossible de tirer la leçon des succès et des échecs.
- Les échanges entre le siège social et le terrain ainsi qu'entre les membres du personnel de l'AT eux-mêmes sont insuffisants, en ce compris l'opportunité et la fréquence du feed-back concernant les rapports. En règle générale, les personnes interrogées estiment que le siège central de la CTB doit investir un temps considérable dans ses relations avec la DGDC et que les coûts élevés de leurs transactions se font au détriment des opérations sur le terrain.
- Les acteurs clés sur le terrain se sentent exclus des discussions et décisions stratégiques au sein de la CTB et estiment que les expériences et les perspectives ne sont pas systématiquement renvoyées à l'organisation. Il est donc essentiel d'améliorer les mécanismes d'échange et de réflexion qui impliquent le niveau local, sur le terrain. Un pas dans cette direction est de s'assurer que les personnes interrogées reçoivent un feed-back des interviews réalisées dans le cadre de la présente étude.
- Au terme d'une mission et entre différents projets, il n'y a aucune directive systématique et générale stipulant de maintenir le contact avec les anciens experts de l'AT. Dans certains cas, aucun débriefing approfondi n'a eu lieu au terme de la mission. Ces réponses mettent en évidence la nécessité d'améliorer les capacités globales de la CTB à tirer les leçons des expériences réalisées par son personnel d'AT.
- L'apprentissage devrait également se produire en rapport avec les différents contextes au sein desquels la CTB opère. Des propositions ont été formulées en vue de réaliser une étude sur la manière d'intervenir dans les pays à revenus moyens et les économies émergentes (Afrique du Sud, Maroc, Équateur, Viêt-nam), où les besoins spécifiques en AT et en expertise peuvent varier de manière significative par rapport aux besoins des pays plus fragiles et sans ressources.

4.1.3 Développement professionnel

- Au cas par cas, et généralement à l'initiative de l'expert, la CTB permet au personnel de suivre des formations – par exemple lorsque les budgets alloués aux projets n'ont pas été totalement dépensés. L'organisation offre cependant peu d'opportunités systématiques de formation permettant aux experts d'actualiser leurs connaissances professionnelles ou d'améliorer leur aptitude à maîtriser des environnements nouveaux et complexes. Certains ont également suggéré de fournir aux délégations de la CTB dans les pays partenaires des budgets limités destinés à une formation intermédiaire du personnel expatrié et local de l'AT. Des directives complètes en matière de formation et de développement des compétences seraient souhaitables mais, comme le souligne le département des ressources humaines, une politique efficace ne peut être formulée que lorsque les rôles et les responsabilités de l'organisation seront clarifiés.
- Il y a tant un manque d'informations claires qu'une distribution inadéquate des documents et des rapports sur les nouvelles tendances et initiatives en matière de développement, surtout dans les régions où la Belgique est partie prenante. Certaines personnes affirment qu'il serait utile de pouvoir accéder aux connaissances les plus récentes via des sites Web, des bulletins d'information électroniques réguliers, des discussions en ligne et flashes politiques, et d'échanger des informations entre experts confrontés à des problèmes comparables ou travaillant dans la même région. Des séminaires internationaux – comme l'évé-

84. Des commentaires formulés sur le terrain indiquent la présence d'un besoin particulier : les experts en AT doivent se familiariser avec les problèmes liés au développement des ressources humaines, institutionnelles et organisationnelles. De plus, des compétences sociales et relationnelles sont requises ainsi que des aptitudes « axées sur les processus » pour ouvrir avec succès le dialogue, les négociations ou le travail de conseil.

85. Il convient de noter que toutes les organisations de développement ne favorisent pas un système au sein duquel les experts en AT font carrière en accumulant les missions à l'étranger. Ils y voient des inconvénients, par exemple : certains experts sont sans contact avec les nouveaux développements dans leurs domaines de spécialisation, s'habituent aux avantages des missions à l'étranger et perdent tout contact avec leur culture nationale.

86. Des suggestions ont été formulées pour rendre le système d'évaluation du personnel plus efficace, ce qui permettrait de contribuer à rationaliser le processus de recrutement interne des experts en AT pour les missions ultérieures.

nement récent consacré à l'appui budgétaire dans le secteur de l'éducation – et les échanges entre les équipes PIU et d'AT, en RD Congo par exemple, ont été jugées très utiles. Une coopération plus structurée avec les universités et les instituts de recherche serait également bienvenue : elle permettrait d'améliorer les connaissances, de combler le fossé entre la théorie et la pratique et de concevoir des solutions adaptées à des circonstances spécifiques.

- Il est nécessaire d'améliorer les capacités spécifiques des experts de l'AT recrutés pour travailler au niveau du changement institutionnel ou des processus de réforme sectorielle financés par de nouveaux mécanismes d'aide. Pour entreprendre ce type de travail davantage orienté sur les processus, le personnel de la CTB, tant sur le terrain qu'au siège central, doit être ouvert au dialogue et à la réflexion, être capable d'écouter et ne pas viser exclusivement l'obtention de résultats rapides. Les experts n'ont pas souvent la possibilité de développer ces capacités.⁸⁴
- La charge de travail administratif est considérable et empêche les experts de se concentrer sur les activités liées au contenu, bien que la comptabilité semble s'être améliorée ces dernières années et que les procédures aient été simplifiées et rendues plus transparentes. Si le fait d'être exposé à un travail de gestion dans un environnement culturel différent peut ouvrir de nouvelles perspectives, l'expertise technique en rapport avec la discipline a tendance dans certains cas à diminuer pendant les missions. Certaines personnes de l'AT interrogées aimeraient que leurs tâches administratives soient transférées à une unité d'assistance administrative (« back-office ») au sein du bureau des représentants résidents (Resrep) lorsque l'administration du pays partenaire n'est pas assez développée. Elles acceptent de prendre des décisions de gestion mais aimeraient être libérées des tâches administratives et comptables. Les opinions varient toutefois. D'autres personnes font remarquer que la création de « back-offices » ne devrait pas être encouragée, car les tâches administratives et financières doivent être abordées en tant que partie intégrante d'un projet. Ces tâches, enfin, devraient être exécutées totalement sous la responsabilité du partenaire.

4.1.4 Développement de carrière⁸⁵

- Puisque le recrutement dépend des projets et programmes, les missions sont des contrats à durée déterminée. Il est possible de réunir et de conserver un groupe restreint de personnes qualifiées susceptibles de faire carrière au sein de l'organisation.⁸⁶ Certaines personnes ont formulé l'espoir que le financement de l'AT proposé puisse contribuer à résoudre ce problème.
- Il n'existe pas de programme destiné aux jeunes professionnels destinés à leur permettre de se préparer aux missions d'AT. Les quelques expériences réalisées n'ont pas été évaluées de manière systématique.
- Les personnes interrogées estiment que l'organisation n'est préoccupée ni par l'égalité des sexes, ni par la famille des membres de son personnel. Cette 'froideur' décourage les femmes et les hommes qualifiés de rester dans l'organisation et les encourage à faire carrière ailleurs. En règle générale, une politique plus flexible et plus sophistiquée en matière de ressources humaines serait appréciée en ce qui concerne l'affectation des experts aux missions. Les idées suivantes ont été proposées et mises en pratique dans certains cas exceptionnels, de nature expérimentale : engagements à temps partiel, « gel » des contrats de la CTB au siège central pendant la période de travail sur le terrain, personnel de l'AT en poste au siège central et effectuant des voyages réguliers sur le terrain, missions de soutien en vue de fournir des conseils sur le terrain.
- Plusieurs conseillers techniques considèrent l'absence de soutien à la réintégration comme un sérieux problème.

4.2 Quelques pratiques des autres IDO

Seule, la CTB est incapable de relever le défi et d'améliorer l'attrait des missions d'AT. Pour que le Gouvernement belge puisse travailler avec des experts en AT belges hautement qualifiés dans les pays partenaires, il convient de résoudre les impasses du système de coopération au développement. Cette affirmation n'est en rien surprenante.

Nous pourrions en vue d'améliorer l'attrait des missions d'AT examiner les approches des autres IDO en matière de développement de carrière, de primes et de développement des connaissances et de l'expertise. Mais l'optimisation de ces facteurs ne garantirait pas pour autant des missions d'AT plus attrayantes. Il faudrait également développer le dialogue à l'intérieur de l'organisation et avec les autres organisations en vue de résoudre quelques-uns des problèmes systémiques présents.


4.2.1 Faire carrière dans l'AT

Le personnel clé de toutes les organisations examinées est employé dans le cadre de contrats fixes. En ce qui concerne Danida, DFID, DGIS et le ministère français de la Coopération au développement par exemple, il s'agit de fonctionnaires pouvant alterner les postes au siège central et sur le terrain. Les agences comme la GTZ et même les petites organisations comme SNV ont des conventions similaires, bien que leur personnel ne soit pas composé de fonctionnaires. La plupart de ces organisations emploient en outre des experts liés par des contrats à durée déterminée au siège central ainsi que sur le terrain. Nous n'avons hélas pas pu obtenir de chiffres de la part de ces deux groupes. En outre, certains experts issus du marché du travail dans les pays partenaires travaillent sous contrat à durée indéterminée ou déterminée pour la délégation respective de l'organisation. La GTZ est l'une des plus grandes IDO à ce titre et emploie plus de 8.000 personnes locales ou régionales dans ses bureaux sur place (cf. tableau 2.3).

Les nouveaux membres peuvent intégrer DFID par le recrutement de fonctionnaires débutants, lequel est ouvert aux ressortissants du Royaume-Uni et de la CE et réserve un certain nombre de postes pour DFID chaque année. Des procédures de recrutement spécifiques existent aussi pour les personnes expérimentées désireuses de devenir fonctionnaires. DGIS et Danida ont des systèmes similaires. Le ministère français DGICID travaille avec des fonctionnaires de son propre ministère ainsi qu'avec des experts des autres ministères envoyés à l'étranger pour une période limitée.

La situation est plus variée au niveau des programmes de développement destinés aux débutants. Toutes les IDO reconnaissent la nécessité d'amener graduellement les jeunes professionnels à travailler dans leurs organisations. Lorsque ce besoin a été ignoré, comme aux Pays-Bas, les organisations d'AT comme SNV et l'Association des ONG d'assistance en personnel pour les pays en développement (Personnel Service Overseas ou PSO) ont lancé des programmes destinés aux débutants en vue de compenser les lacunes évidentes. Le système le plus élaboré et étendu que nous ayons trouvé est celui de l'agence allemande pour la coopération technique (GTZ), qui comprend des programmes adaptés aux différents niveaux d'expérience et groupes d'âge. Il y a des opportunités pour les stagiaires (étudiants), les spécialistes débutants (étudiants de troisième cycle) et les experts débutants. Il comprend également des cours de formation de troisième cycle à long terme donnés par l'Institut allemand de développement (DIE) et le séminaire de développement agricole (SLE), desquels les jeunes experts évoluent en général vers les organisations allemandes ou les institutions multilatérales de taille supérieure.

La France applique un programme de volontariat très élaboré dans le cadre duquel quelque 25.000 jeunes travaillent chaque année à l'étranger dans différentes organisations, dont des ONG et le secteur privé. Dans ce groupe, les individus prometteurs sont intégrés aux postes de fonctionnaires ou travaillent en tant qu'experts débutants avec l'AFD. Passer par une organisation de volontariat – VSO au Royaume-Uni et PSO et VSO aux Pays-Bas par exemple – est un moyen pour les jeunes personnes qualifiées de gagner de l'expérience. Après deux à trois ans, ces jeunes peuvent être nommés à des postes dans les grandes organisations de développement.



Ces pays ont également pour la plupart des programmes JEA qui conduisent leurs ressortissants vers les organisations multilatérales pour lesquelles ils travaillent en qualité de jeunes experts associés selon des contrats à durée déterminée.

4.2.2 Primes

Nous avons récolté peu de documents consacrés aux échelles des salaires des différentes IDO et aux avantages et indemnités autres que salariaux proposés aux experts de l'AT. Nous savons toutefois que, pour expert à mi-carrière envoyé à l'étranger, une IDO européenne doit prévoir un budget – tous frais inclus – de 100.000 à 150.000 euros par an (moyenne approximative).

Sans surprise, les IDO préfèrent les contrats à durée déterminée et sous-traiter à des sociétés de consultance en vue de réduire les coûts. Dans les pays examinés, la « situation familiale » est une contrainte majeure au recrutement, surtout pour les experts à mi-carrière ayant des enfants et un partenaire – celui-ci se trouve aussi souvent au milieu de sa carrière. Pour certains postes, Danida a du mal à engager du personnel à mi-carrière.

4.2.3 Formation et réseaux de connaissances

Les organisations comme la GTZ, Danida et SNV qui recrutent leurs propres experts en AT disposent de programmes de formation élaborés. Ceux-ci comprennent des orientations données avant le départ, des cours de langue et de gestion intermédiaire. Certaines IDO possèdent également des finances limitées que les experts peuvent utiliser en fin de mission en vue d'actualiser leurs connaissances et ainsi réintégrer plus facilement le marché du travail de leur pays d'origine – ou maîtriser encore mieux la prochaine mission à l'étranger.

Le Danemark a créé une agence liée à Danida qui organise toutes les activités relatives aux formations des experts Danida et du personnel du MFA, en interne ou avec la collaboration d'organisations externes. En Allemagne, la plupart des activités de formation sont données par InWEnt : il s'agit de l'une des plus grandes organisations internationales de développement (ressources humaines et organisation) dans le secteur de la coopération internationale. Elle possède 35 bureaux en Allemagne et dans le monde entier.

Aux Pays-Bas, un nombre considérable de cours sont donnés via des sociétés et des instituts privés. SNV a beaucoup investi dans les réseaux de connaissances en vue de renforcer les échanges et l'apprentissage parmi ses conseillers. SNV a conclu un accord de partenariat avec le PNUD dans l'optique précise d'approfondir les connaissances et les aptitudes dans les domaines qu'elle juge capitaux pour la fonction de consultance de son personnel, dont la gestion des problèmes de leadership, l'évaluation pour l'apprentissage et le soutien à la mise en réseau des acteurs de terrain.

4.2.4 Changements institutionnels et organisationnels

L'attrait du travail en tant qu'expert en AT augmente aussi lorsque s'améliore le contexte institutionnel plus large au sein duquel se déroule la coopération belge au développement. Au chapitre 3, nous avons présenté plusieurs problèmes stratégiques dont la résolution est indispensable à ce titre. Lorsque ces problèmes seront résolus, certaines impasses organisationnelles internes à la CTB – absence de stratégie de développement des ressources humaines par exemple – pourront être abordées. Plusieurs autres problèmes pourraient être examinés entre-temps, par exemple : améliorer le feed-back, créer une image de marque ou mieux intégrer le personnel de terrain dans les discussions et décisions stratégiques. Nous n'approfondirons pas davantage dans ce rapport car nous estimons qu'il fournit suffisamment de raisons pour lancer un dialogue interne élargi sur quelques-uns des problèmes présentés.

Chapitre 5 : Perspectives

PERSPECTIVES

Ce document n'a pas de véritable conclusion car il fait partie intégrante d'un processus de réflexion plus large sur l'avenir de la coopération belge au développement. Sa finalité est d'alimenter la réflexion sur la valeur ajoutée et le positionnement stratégique futur de la CTB dans la coopération internationale au développement, de stimuler les échanges internes entre les experts au siège central de la CTB et entre le siège de la CTB et ses principaux collaborateurs établis dans les pays partenaires, et de faciliter un dialogue politique constructif sur l'avenir de cette organisation entre la CTB et les autres intervenants belges, en particulier la DGCD. Ce dialogue prendra forme dans les deux-trois mois qui vont suivre la finalisation de ce rapport. Les problèmes abordés ci-avant seront pour la plupart probablement encore à l'ordre du jour au-delà de cette période.

Nous aimerions clore par quelques brèves observations visant à encourager la discussion et les échanges ultérieurs.

5.1 Engager de l'AT locale

En introduction, nous avons indiqué que cette étude était axée principalement sur la discussion politique internationale de l'AT et complétée par des opinions des parties prenantes belges et par les expériences relatives à l'AT de plusieurs IDO bilatérales. Des interviews complémentaires sur la gestion de l'AT ont été réalisées avec le personnel de terrain de la CTB et plusieurs responsables officiels de pays partenaires. Le thème spécifique de l'engagement d'experts des pays partenaires en qualité de personnel d'AT de la CTB ne relevait pas de la présente étude.

Cette discussion est complexe : en effet, recruter des experts locaux pour travailler avec les IDO peut perturber le marché du travail des pays partenaires. En réponse à la critique selon laquelle les IDO absorbent du personnel qualifié qui, dans le cas contraire, renforcerait les organismes publics ou le secteur privé du pays, certaines IDO ont élaboré des directives en matière d'AT qui tentent d'éviter les effets préjudiciables sur le marché du travail (Danida 2005). D'autres IDO ont décidé de lancer des programmes de réforme de la fonction publique, comme DFID et plusieurs organisations nordiques.

D'un autre côté, certains IDO et représentants des institutions publiques centrales affirment qu'engager des ressortissants pour travailler dans les bureaux locaux des IDO permet de garder les personnes qualifiées dans le pays et de leur donner une solide expérience de travail. Ils peuvent également jouer des rôles que les expatriés ne peuvent pas ou difficilement assumer, par exemple pour faire le lien entre les environnements institutionnels nationaux et internationaux et amortir le choc entre les organisations et des forces extérieures parfois hostiles (cf. discussion à la section 1.3.3).

Les statistiques données au tableau 2.3 montrent que les IDO peuvent être de grands employeurs et paient souvent des salaires sensiblement supérieurs à ceux versés par les organisations locales. C'est aussi valable pour la CTB qui, dans certains pays, verse des salaires supérieurs à la moyenne du marché. Toute réflexion future au sein de la CTB devrait aborder ce problème : une possibilité serait d'élaborer une directive définissant une orientation applicable à la gestion du problème dans les opérations sur le terrain. Ce point a également été souligné dans plusieurs commentaires formulés par les collaborateurs sur place. Au dire de quelques membres du personnel de la CTB, le problème n'est pas nouveau et la CTB pourrait profiter des importantes réflexions sur ce thème que les autres organisations bilatérales et multilatérales ont accumulées et documentées.

5.2 Évoluer vers des approches axées davantage sur la collaboration ?

Les organisations de développement sont constamment soumises aux contraintes de l'alignement et de l'harmonisation. Ces contraintes sont manifestes dans les activités liées à la Déclaration de Paris, laquelle incite un grand nombre d'organisations de développement à réfléchir aux actions possibles et souhaitables. Le danger est que la réponse soit davantage axée sur la visibilité de la concrétisation des objectifs que sur la réalisation

des changements fondamentaux indispensables à certains objectifs. Ces objectifs sont souvent très ambitieux et il sera difficile de les concrétiser. Certains devraient sans doute être modifiés. Par exemple : est-il toujours réaliste d'essayer d'allouer 66 % de l'APD à des approches basées sur des programmes, alors que certains des engagements actuels pour l'appui budgétaire en Éthiopie et en Ouganda ont été suspendus et que des discussions sont en cours au Kenya ? Les considérations quant à la charge de travail pour les organisations de développement deviendraient très importantes si ces pays étaient amenés à passer d'un appui budgétaire – lequel impose un niveau de gestion relativement faible – à des programmes ou projets.

Un grand nombre d'indicateurs de la Déclaration ont trait à des problèmes soulevés plus avant dans ce document, par exemple le recours à la mise en commun de l'assistance technique et les mécanismes de contrôle et d'évaluation. Ces indicateurs représentent des défis majeurs à relever par les organisations de développement, sans parler de la pression qu'ils exercent sur les pays en développement partenaires contraints de rendre les systèmes d'aide – gestion de la passation des marchés et des finances publiques – conformes aux normes acceptées sur la scène internationale. Les indicateurs les plus pertinents pour la CTB sont repris dans la liste ci-dessous. L'organisation doit réfléchir aux objectifs prioritaires pour la coopération belge et aux efforts indispensables à leur concrétisation en termes de capacité de l'organisation elle-même.

Encadré 5.1 : La Déclaration de Paris

Les principaux objectifs de la Déclaration de Paris au niveau de la collaboration incluent:

- Renforcement des stratégies nationales de développement des pays partenaires et des cadres opérationnels correspondants ;
- Alignement de l'aide sur les priorités, systèmes et procédures des pays partenaires ;
- Suppression des doubles emplois dans les efforts des donateurs et rationalisation de leurs activités pour en optimiser la rentabilité ;
- Réforme et simplification des politiques et procédures des donateurs dans un sens qui encourage la collaboration et l'alignement progressif sur les priorités, systèmes et procédures des pays partenaires ;
- Définition de mesures et de normes de performance et de reddition de comptes pour les pays partenaires dans les domaines de la gestion des finances publiques, de la passation des marchés, des garanties fiduciaires et de l'évaluation environnementale.

Voici quelques-uns des indicateurs clés pour 2010 :

- Aligner 90 % des apports d'aide sur les priorités nationales et veiller à ce que 85 % au moins figure sur les budgets gouvernementaux ;
- Veiller à ce que 50 % des apports de coopération technique soient mis en œuvre dans le cadre de programmes coordonnés, conformes aux stratégies nationales de développement ;
- Veiller à ce que 90 % ou 100 % des donateurs utilisent les systèmes de passation de marchés des gouvernements partenaires, en fonction des performances de ces systèmes ;
- 66 % des apports d'aide sont fournis dans le cadre d'approches fondées sur des programmes ;
- 40 % des missions des donateurs sur le terrain sont effectués conjointement ;
- 66 % des travaux analytiques par pays sont effectués conjointement ;
- 100 % des pays partenaires pratiquent l'analyse des évaluations mutuelles.

87. L'étude est financée par Danida et AusAID et examine en particulier la nature du travail d'AT dans les différents contextes de coopération au développement. La proposition d'étude est disponible auprès de Heather Baser, ECDPM.

5.3 Quelle sera à l'avenir la demande en AT ?

Nous sommes incapables sans véritable enquête de donner un aperçu détaillé des tendances qui vont marquer les besoins en assistance technique au cours des 5 à 10 prochaines années. En juin 2006 toutefois, l'ECDPM a commencé une étude intitulée « **Technical Assistance Personnel: What can we learn from promising experiences ?**⁸⁷ » qui prévoit une analyse plus approfondie de cette question.

Nous pouvons toutefois risquer quelques réflexions préliminaires dans un certain nombre de domaines.

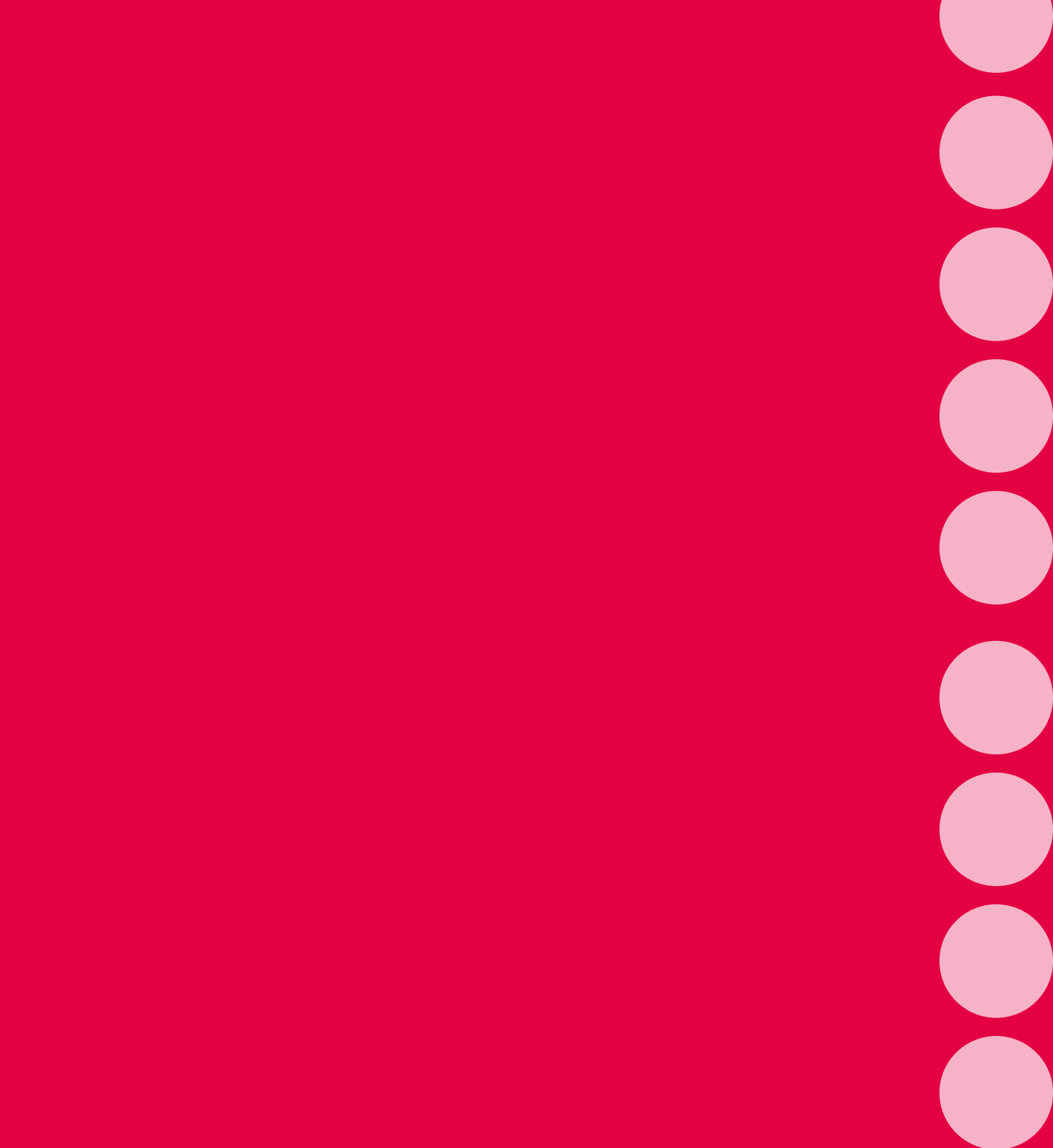
- L'appui budgétaire et l'appui budgétaire sectoriel impliquent normalement tous deux des ordres du jour axés sur le dialogue politique et les analyses financières qui impliquent l'AT. On demande souvent à ce niveau des experts en gestion politique et financière dotés d'aptitudes de négociation de haut niveau, de larges vues en matière de développement – qui replacent le secteur dans le contexte macro-politique et économique et capables de comprendre des budgets et d'analyser les forces et les faiblesses des systèmes comptables. Ces compétences peuvent être très différentes de celles d'un spécialiste sectoriel travaillant sur un programme d'éducation ou de santé plus limité, mais elles sont tout aussi importantes au succès des programmes de réforme sectorielle.
- Idéalement, l'expert politique/financier posséderait aussi une expertise sectorielle indispensable pour assurer que le programme soit toujours centré sur le secteur en question. Ces exigences multiples peuvent toutefois créer un véritable défi au niveau du recrutement. Les IDO devront veiller à inclure ces exigences dans leurs programmes de développement – formations et carrières.
- Voici quelques-uns des nouveaux rôles qui se dessinent pour le personnel de l'AT et qui peuvent engendrer une demande de compétences spécifiques à l'avenir. Ces rôles incluent :
 - Rôle de liaison : cela implique d'établir des liaisons entre les activités des différents partenaires concernés dans le cadre de l'évolution graduelle des processus de changement institutionnel. Le **Commissariat au développement institutionnel** du gouvernement malien a demandé à l'ECDPM de lui fournir une assistance de ce type car celui-ci est sur le point de lancer un grand programme de réforme du secteur public financé par la Commission européenne.
 - Rôle tampon : en ce qui concerne le programme d'action pour l'environnement (ENACT), l'AT a, à l'image d'un bouclier thermique, protégé le personnel de l'unité contre les intrusions extérieures, encouragé et soutenu leurs opérations, veillé à l'efficacité du système financier et administratif et assuré la liaison avec les intervenants canadiens (Morgan 2005). Il fallait une personne dotée de bonnes compétences de gestion, prête à rester en retrait et à ne pas s'attribuer le mérite de ses actions, à être disponible pour aider mais sans prendre le contrôle.
 - Rôle catalyseur : le personnel de l'AT joue le rôle de catalyseur qui va favoriser la mise en route des processus, la mise en réseau ou le maintien de la dynamique pendant une longue période. Citons un exemple exceptionnel et couronné de succès : le conseiller national recruté par la Pan-American Health Organisation dans les années septante et encore en place aujourd'hui, qui a contribué à créer des réseaux de connaissances et politiques pour les ressources humaines dans le secteur de la santé au Brésil. Si une aide à long terme de ce type s'oppose aux bonnes pratiques dans leur acception traditionnelle, ce poste a été identifié comme le facteur stabilisant qui a alimenté la dynamique pendant de longues périodes d'instabilité institutionnelle et politique (Campos et Hauck 2005).
- Certaines organisations tendent à détacher l'assistance technique des autres activités – c.-à-d. libérer le personnel de l'AT de tous les liens existants avec des activités de projet ou de programme. Celui-ci peut donc s'employer pleinement à fournir des conseils et soutenir le développement des capacités. Cette évolution répond aux critiques selon lesquelles l'AT est fournie en grande partie comme condition à d'autres types d'assistance : elle est donc commandée par l'offre. Certains des nouveaux rôles décrits ci-dessus pourraient bien se prêter à un modèle d'AT autonome.

L'étude de cas réalisée par l'organisation SNV décrit comment fonctionne ce type d'AT autonome. La demande porte sur des collaborateurs capables de fournir conseils et soutien. Les qualités humaines sont essentielles : compétence en formation, capacité à assister autrui sans prendre le contrôle et besoin peu marqué d'être sous les feux des projecteurs – le mérite des activités étant attribué aux ressortissants.

- La pression exercée par la communauté internationale au développement en vue de concrétiser les objectifs de la Déclaration de Paris – par exemple l'utilisation par 90 % des donateurs des systèmes de passation de marchés des pays partenaires – créera vraisemblablement une demande en AT dans des domaines clés, par exemple :
 - Stratégies de développement opérationnelles : la Déclaration exige que 75 % au moins des pays partenaires possèdent des stratégies de développement opérationnelles. Puisque de nombreux pays sont à court de planificateurs compétents, l'assistance technique pourrait intervenir pour combler ce manque.
 - Systèmes de passation des marchés et de gestion des finances publiques : l'objectif prévoit qu'un nombre important de pays élèveront leurs systèmes à un niveau conforme aux bonnes pratiques reconnues, soit mettront en place un programme de réformes pour y parvenir. Il y aura vraisemblablement une demande accrue de personnes spécialisées dans la finance et la passation de marchés, capables d'aider à mettre sur pied ce type de systèmes et à veiller à ce que les ressortissants puissent les exécuter.
 - Harmonisation : l'objectif prévoit que la majeure partie (66 %) des flux d'aide soit fournie dans le contexte d'approches basées sur les programmes. Ceci donnera probablement lieu à une demande accrue en personnel d'AT expérimenté dans l'approche basées sur les programmes et dans la coordination entre donateurs.
 - Cadres orientés vers les résultats : ici, l'objectif est de réduire d'un tiers la proportion des pays sans structures d'évaluation des performances transparentes et contrôlables. Ce point pourrait engendrer une demande en personnel d'AT : celui-ci aurait l'expérience du contrôle et de l'évaluation, aiderait à mettre en place ces structures et formerait le personnel à son utilisation.
 - Responsabilité mutuelle : l'indicateur dans ce domaine stipule que tous les pays partenaires aient en place des examens/évaluations réciproques pour 2010. Cet objectif entraînera vraisemblablement une demande accrue en personnel expérimenté dans ce domaine.

Le risque existe que la Déclaration de Paris incite les donateurs à mettre en place un nombre croissant d'experts AT en vue de réaliser les objectifs à court terme. Dans ce processus, le développement des capacités à long terme risque d'être laissé de côté.

- La gouvernance devient de plus en plus un enjeu de la coopération au développement avec un nombre croissant d'activités dans les domaines de la réforme de la fonction publique, de la décentralisation, de la lutte contre la corruption et des droits de l'homme. La tendance aux accords de partenariat dans la coopération au développement inclut souvent un volet prioritaire consacré aux enjeux de gouvernance. La Déclaration de Paris en est un exemple, avec un grand nombre d'indicateurs visant une meilleure gestion par les IDO et les pays partenaires. La demande en personnel expérimenté dans ces domaines pourrait augmenter et transparaître dans des missions à différents niveaux – local, régional et national, mais aussi gouvernemental et non gouvernemental.
- La transparence accrue des coûts de l'assistance technique peut engendrer une pression, incitant l'AT à réduire les coûts en utilisant davantage du personnel national et du personnel expatrié moins cher – issu de la coopération Sud-Sud par exemple.



BIBLIOGRAPHIE & ANNEXE

BIBLIOGRAPHIE

- Austin, G. 2004. *Evaluation of the Conflict Prevention Pools*. (EVSUM EV647). Londres : Department for International Development.
- Bartholomew, A., R. Leurs & A. McCarty. 2005. *Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004 – Executive Summary Vietnam Country Report*. Polycopié.
- Baser, H. & P. Morgan. 2001. *The Pooling of Technical Assistance – An Overview based on Field Experience in Six African Countries*. (rapport de synthèse de l'ECDDPM). Maastricht : Centre européen de gestion des politiques de développement.
- Baser, H. & P. Morgan. 2002. *Harmonising the Provision of Technical Assistance: Finding the Right Balance and Avoiding the New Religion*. (note de réflexion n°36 de l'ECDDPM). Maastricht : Centre européen de gestion des politiques de développement.
- Batley, R., L. Bjørnstad & A. Cumbi. 2005. *Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004 – Executive Summary Mozambique Country Report*. Polycopié.
- Berg, E. 1981. *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*. Washington D.C. : Banque mondiale.
- Berg, E.J. (coordinateur). 1993. *Rethinking Technical Cooperation – Reforms for Capacity Building in Africa*. New York : Programme des Nations Unies pour le développement.
- Campos, F.E., V. Hauck. 2005. *Networking collaboratively – The Brazilian Observatório on Human Resources in Health*. Maastricht : Centre européen de gestion des politiques de développement.
- Cassen, R. 1986. *Does Aid Work?* Oxford : Clarendon Press.
- Claussen, J., P. Amis, S. Delay & J. McGrath. 2005. *Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004 – Executive Summary Malawi Country Report*. Polycopié.
- CAD. 2001. *Untying Aid to the Least Developed Countries* (flash info). Paris : Comité d'aide au développement.
- CAD. 2006. *The Challenge of Capacity Development: Working towards Good Practice*. Paris : Comité d'aide au développement.
- Danida. 2005. *Technical Assistance in Danish Bilateral Aid: A Policy Paper, Agence danoise pour le développement international*. Copenhague : Danida.
- Easterly, W. 2005. *How to assess the needs for aid? The answer: Don't ask*. Troisième conférence AFD/EUDN, Paris, le 14 décembre 2005. Polycopié.
- Easterly, W. 2006. *Planners vs. Searchers in Foreign Aid*. Polycopié.
- Forss, K., J. Carlsen, E. Froyland, T. Sitari and K. Vilby. 1988. *Evaluation of the Effectiveness of Technical Assistance Personnel* (annexes 1-5 incluses), rapport sur DANIDA, FINNIDA, NORAD et SIDA.
- Frederiksen, J. & H. Baser. 2004. *Better aid delivery, or deconcentration of bureaucracy? A snapshot of the ECs devolution process*. (InBrief n°10 de l'ECDDPM). Maastricht : Centre européen de gestion des politiques de développement.
- Fukuda-Parr, S. 2002. *Capacity for Development – New Solutions to Old Problems*. New York : Programme des Nations Unies pour le développement.
- Gilling, J. 2005. *Technical Assistance – Reflections from Fiji*. Polycopié.
- Gosparini, P., R. Carter, M. Hubbard, A. Nickson & L. Ocon. 2005. *Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004 – Executive Summary Nicaragua Country Report*. Polycopié.
- Hauck, V. & H. Baser. 2005. *TA Pooling: Tools and Lessons Learned – A brief review of recent experiences*. Londres : Health Resource Centre de DFID.
- Hutton, G. & R. de Loor. 2003. *Review of the Health Sector Partnership Fund in Uganda*. Londres : Health Systems Resource Centre de DFID.
- Hutton, G. & R. de Loor. 2004. *The Partnership Fund Project Output to Purpose Review*. Londres : Health Systems Resource Centre de DFID.
- IDD and Associates. 2006. *Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004 – Draft Synthesis Report – Executive Summary*. Polycopié.

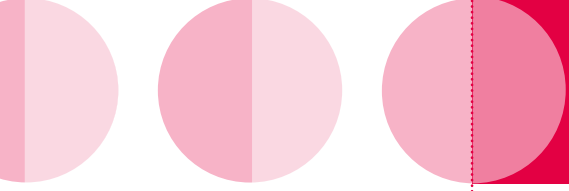
- Independent Monitoring Group Tanzania (IMG). 2005. *Enhancing Aid Relationships in Tanzania: IMG*. Dar es Salaam : Economic and Social Research Foundation.
- Killick, T., C.N. Castel-Branco & R. Gerster. 2005. *Perfect Partners? The Performance of Programme Aid Partners in Mozambique, 2004*. Londres : Department for International Development.
- Kiragu, K. 2005. *Tanzania – A Case Study in Comprehensive and Programmatic Approach to Capacity Building*. Nairobi : PricewaterhouseCoopers.
- Land, A. 2002. *Taking Charge of Technical Cooperation – Experience from Botswana: A Case of a Country in the Driver's Seat*. (note de réflexion n° 34 de l'ECDDPM). Maastricht : Centre européen de gestion des politiques de développement.
- Land, A. 2004. *Developing Capacity for Participatory Development in the Context of Decentralisation – Takalar District, South Sulawesi Province, Indonesia*. (note de réflexion n°57B de l'ECDDPM). Maastricht : Centre européen de gestion des politiques de développement.
- Lanser, P., C. Dom, F. Orivel & J.P. Ouédraogo. 2005. *Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004 – Executive Summary Burkina Faso Country Report*. Polycopié.
- Lister, S., T. Williamson, J. Steffensen & W. Baryabanoha. 2005. *Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004 – Executive Summary Uganda Country Report*. Polycopié.
- Lopes, C. & T. Theisohn. 2003. *Ownership, Leadership and Transformation – Can we do better for Capacity Development?* New York : Programme des Nations Unies pour le développement.
- Lyon, P. 2005a. *Advisers vs In-Line – Is There a Difference?* Polycopié.
- Lyon, P. 2005b. *Constraints and Opportunities re TA (Adviser modality) – A Few Thoughts*. Polycopié.
- Morgan, J. 2005. *The Ideal Adviser*. Polycopié.
- Morgan, P. 2002. Technical Assistance: Correcting the Precedents. *Development Policy Journal*. Volume(2): 1-22.
- Morgan, P. 2005. *Organising for large-scale system change – The environmental Action (ENACT) programme, Jamaica*. (note de réflexion n°57J de l'ECDDPM). Maastricht : Centre européen de gestion des politiques de développement.
- Morgan, P. 2006. *Capacity – What is it?* (extrait du rapport définitif *Capacity, Change and Performance*). Polycopié.
- Morgan, P., T. Land & H. Baser. 2005. *Study on Capacity, Change and Performance – Interim Report*. (ECDDPM Discussion Paper, 59A). Maastricht : Centre européen de gestion des politiques de développement.
- Oxford Policy Management. 2005. *Developing Capacity? An Evaluation of DFID-funded Technical Cooperation Personnel for Economic Management in Sub-Saharan Africa – Draft Synthesis Report*. Polycopié.
- Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. 2005. <http://www.aidharmonization.org>
- Pavignani, E. & V. Hauck. 2002. *Pooling of Technical Assistance in Mozambique: Innovative Practices and Challenges*. (note de réflexion n°39 de l'ECDDPM, 39). Maastricht : Centre européen de gestion des politiques de développement.
- Purcell, R., C. Dom & G. Ahobamuteze. 2005. *Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004 – Executive Summary Rwanda Country Report*. Polycopié.
- PNUD. 2003. *The PIU Dilemma: how to address Project Implementation Units – A Practice Note*. Polycopié.
- Watson, D. 2005. Monitoring and Evaluation of Capacity and Capacity Development. (note de réflexion n°58B de l'ECDDPM). Maastricht : Centre européen de gestion des politiques de développement.
- Williams, G., S. Jones, V. Imber & A. Cox (OPM). 2003. *A Vision for the Future of Technical Assistance in the International Development System – Final Report*. Polycopié.
- Banque mondiale. 2003. *Toward Country-led Development - A Multi-Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework. Synthesis Report*. Washington D.C. : Banque mondiale.
- Wuytack, K. 2006. *Partnership and bilaterally managed technical assistance in the Belgian development cooperation. Case of Benin*. Manchester : Université de Manchester.

ANNEXE : TABLEAU DE MISE EN COMMUN DE L'AT

Source : Baser, H. and P. Morgan. 2002. *Harmonising the Provision of Technical Assistance: Finding the Right Balance and Avoiding the New Religion*. (note de réflexion n°36 de l'ECDPM). Maastricht : Centre européen de gestion des politiques de développement.

Type d'accord d'AT		
Mise en commun totale	Mise en commun partielle	Mise en commun flottante
AVANTAGES (éventuellement perçus différemment par les parties intéressées)		
<ul style="list-style-type: none"> — Gouvernement compétent et décide quelle AT doit aboutir à de meilleures aptitudes de gestion et à une appropriation renforcée. — Peut réduire les coûts de coordination entre les agences internationales de développement (IDA) et le gouvernement à long terme — Peut réduire la concurrence entre les IDA — Transparence complète, permet de comparer les coûts de l'AT à partir de différentes sources — Moins d'opportunités pour les IDA de poser au personnel de l'AT des exigences non liées au développement — (Pour les agences gouvernementales centrales) le financement figure dans le budget et est contrôlé de manière centralisée — Permet aux IDA de soutenir des objectifs dans des secteurs où elles n'ont pas d'avantage comparatif 	<ul style="list-style-type: none"> — Éventuellement moins de temps à mettre en place que la mise en commun complète — Libère d'une partie de la responsabilité liée à la gestion les gouvernements dont les capacités de gestion des marchés publics et des contrats sont limitées — Peut réduire les coûts de coordination entre les IDA et le gouvernement à long terme — Risques moindres pour les donateurs — Reporting aux donateurs peut-être plus simple que dans le cas de la mise en commun complète — (Pour les ministères sectoriels) le contrôle est plus décentralisé — Permet aux IDA de soutenir des objectifs dans des secteurs où elles n'ont pas d'avantage comparatif 	<ul style="list-style-type: none"> — Peut être mis en place assez rapidement et ainsi soutenir des innovations stratégiques — Pression limitée sur les systèmes de gestion locaux — AT souvent choisie d'un commun accord afin de refléter les compétences nationales ou individuelles reconnues des pays donateurs — (Paradoxalement) Les gouvernements peuvent être davantage prêts à admettre des lacunes au niveau des capacités locales et à recourir à l'AT internationale si les coûts ne sont pas connus — De nature autonome, offre un financement pour des activités qui ne sont pas financées par le système central — Puisque les exigences sont moins onéreuses, possibilité d'impliquer une gamme plus étendue d'IDA — (Pour les ministères sectoriels) le contrôle est plus décentralisé — (Pour les donateurs qui doivent montrer l'attribution) le rôle de chaque donateur est évident et le reporting s'effectue via leurs propres systèmes

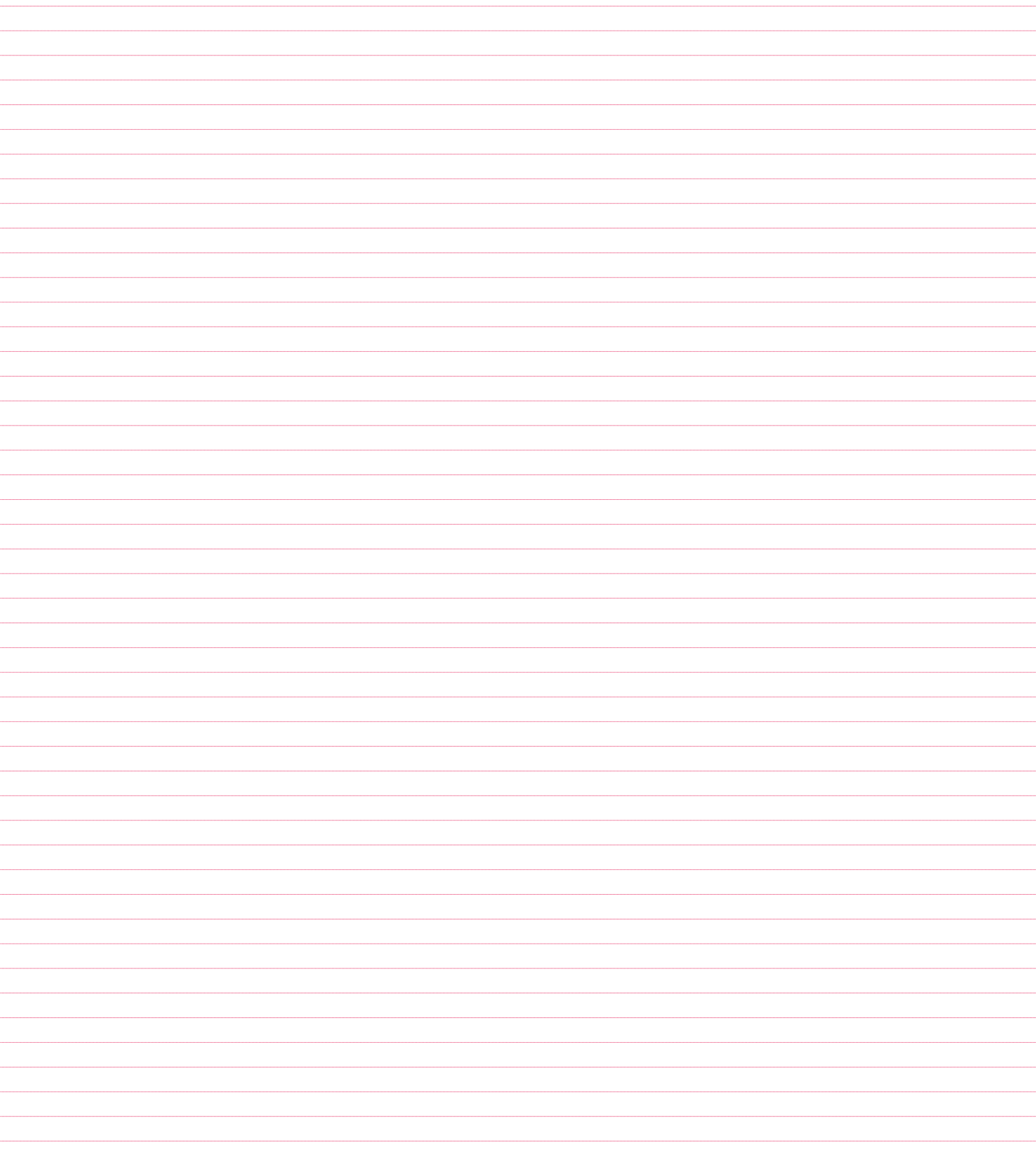
Type d'accord d'AT		
Mise en commun totale	Mise en commun partielle	Mise en commun flottante
CONDITIONS FAVORABLES À LA MISE EN OEUVRE		
<ul style="list-style-type: none"> — Bon travail préparatoire entre les IDA et le gouvernement pour arriver à un consensus entre les parties intéressées sur une stratégie sectorielle et une stratégie M&E — Bonnes relations entre les gouvernements et les IDA — Volonté des IDA de prendre des risques — Autorité de déliement de l'aide totale — Volonté des ministères publics d'abandonner des projets individuels — Gestion locale raisonnablement compétente et honnête, non surchargée par d'autres activités — Procédures gouvernementales de marchés publics à toute épreuve pour les achats tant domestiques qu'internationaux 	<ul style="list-style-type: none"> — Bon travail préparatoire entre les IDA et les gouvernements pour parvenir à un consensus entre les parties intéressées sur une stratégie sectorielle et une stratégie M&E — Relations de raison entre les gouvernements et les IDA — Certaine volonté de la part des IDA de prendre des risques — Volonté des ministères publics d'abandonner des projets individuels — Une IDA prête à prendre la tête et à rassembler un financement 	<ul style="list-style-type: none"> — Accord entre un nombre limité d'IDA sur l'usage approprié de l'AT



Type d'accord d'AT

Mise en commun totale	Mise en commun partielle	Mise en commun flottante
RISQUES		
<ul style="list-style-type: none"> — Peut être long à mettre en place — Réflexion de type « plus petit dénominateur commun » peut entraîner moins d'innovations — AT étrangère individuelle ne désire peut-être pas signer des contrats avec les gouvernements individuels — Pression politique visant à détourner le financement à d'autres usages — Systèmes de passation de marchés et financiers incapables de résister à la corruption — Expertise locale incapable de répondre à tous les besoins en AT, entraînant la hausse des coûts — Pressions pour utiliser l'AT locale ou régionale même si celle-ci est inadéquate ou trop coûteuse — Financement parfois déduit des allocations budgétaires centrales aux ministères individuels, ce qui diminue l'intérêt du ministère 	<ul style="list-style-type: none"> — Aucune possibilité de développer par l'expérience les capacités locales de passation de marchés — Mise en commun éventuellement dirigée par une IDA, sapant ainsi l'appropriation locale — Peu de transparence au niveau des coûts — Tendance à utiliser plus d'AT internationale que nécessaire car les fonds sont liés 	<ul style="list-style-type: none"> — Aucune possibilité de développer les capacités locales de passation de marchés — Les besoins et préférences du gouvernement peuvent n'être pas assez pris en compte, ce qui diminue l'appropriation — Pression pour utiliser une AT internationale, même si celle-ci est inadaptée, en raison des fonds liés — Pas de transparence au niveau des coûts — Difficultés de coordination pour les gouvernements — Les gouvernements peuvent être submergés par la charge de travail — Les IDA ont davantage d'opportunités de démarrer leurs propres initiatives, lesquelles ne respectent peut-être pas les priorités gouvernementales

Type d'accord d'AT		
Mise en commun totale	Mise en commun partielle	Mise en commun flottante
QUAND EST-CE ADAPTÉ ?		
<ul style="list-style-type: none"> — Quand l'amortissement des coûts de transaction initiaux est possible sur de grandes activités — Quand il existe une grande relation de confiance entre le gouvernement et les IDA — En cas d'engagement de petites équipes individuelles d'AT (beaucoup d'IDA peuvent être réticentes à ouvrir de grands contrats aux soumissions internationales car elles perdraient face aux concurrents moins chers) — Quand engager de l'AT nationale est une priorité — Quand les liaisons entre l'AT étrangère et les IDA spécifiques peuvent témoigner d'un manque d'objectivité — Quand le gouvernement possède de bonnes capacités de passation de marchés et une vision globale. 	<ul style="list-style-type: none"> — Quand l'amortissement des coûts de transaction initiaux est possible sur une activité moyenne à grande — Quand la relation de confiance entre le gouvernement et les IDA est plus faible que dans les cas de la mise en commun complète, ou quand les IDA n'ont pas développé de forts mécanismes de collaboration dans le pays en question — Quand une AT internationale importante est appropriée — Quand les IDA affichent des avantages comparatifs utilisables — Quand les capacités de gestion et de passation des marchés du gouvernement sont faibles mais qu'il y a une vision stratégique globale 	<ul style="list-style-type: none"> — Quand les activités sont réduites et que les coûts de transaction élevés ne peuvent être amortis — Quand il n'y a pas de relation de confiance entre le gouvernement et les IDA, ou quand les IDA n'ont pas développé de forts mécanismes de collaboration dans le pays en question — Quand l'autorité de déliement de l'aide est sévèrement restreinte



COOPÉRATION TECHNIQUE BELGE

Société anonyme de droit public à finalité sociale
147 rue Haute - 1000 Bruxelles • T +32 (0)2 505 37 00 • F +32 (0)2 502 98 62
INFO@BTCCTB.ORG • WWW.BTCCTB.ORG

