

Harmoniser la fourniture d'assistance technique :

Trouver un juste équilibre sans verser dans le dogme

Heather Baser

Peter Morgan

Document de réflexion ECDPM n° 36

Le **Centre européen de gestion des politiques de développement** (ECDPM) est une fondation indépendante créée en 1986.

Le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) vise à améliorer la coopération internationale entre l'Europe et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

L'ECDPM est une fondation indépendante créée en 1986. Son objectif est double :

- renforcer les capacités des acteurs publics et privés des pays ACP et d'autres pays moins avancés ; et
- améliorer le dialogue et la coopération entre partenaires du développement européens et de la région ACP.

Le Centre met l'accent sur quatre thèmes étroitement liés :

- les acteurs des partenariats ;
- les relations commerciales ACP-UE ;
- les dimensions politiques de la coopération ACP-UE ;
- la réforme interne des bailleurs de fonds.

Le Centre coopère avec d'autres organismes et dispose d'un réseau de collaborateurs en Europe et dans les pays ACP. Les connaissances, les idées et l'expérience tirées du dialogue, du travail en réseau, des recherches et consultations sur le terrain, sont largement partagées avec les publics cibles des pays ACP et de l'UE grâce à des conférences internationales, à des réunions d'experts, aux médias électroniques et à diverses publications.

Documents de réflexion de L'ECDPM

Les Documents de réflexion de l'ECDPM font le point sur les activités en cours au Centre européen de gestion des politiques de développement. Ils sont diffusés aux personnes de terrain, chercheurs et décideurs, dont l'apport et les commentaires sont les bienvenus. Prière d'envoyer tous commentaires, suggestions ou demandes d'exemplaires supplémentaires à l'adresse ci-dessous. Les opinions exprimées n'engagent que leur auteur, et ne reflètent pas nécessairement la position de l'ECDPM ou de ses partenaires.

Informations

Pour de plus amples informations :

Jacquie Dias

Onze Lieve Vrouweplein 21

NL-6211 HE Maastricht, Pays-Bas.

Tél : +31-(0)43-350 29 00, Fax : +31-(0)43-350 20 02

E-mail : info@ecdpm.org, www.ecdpm.org

Harmoniser la fourniture d'assistance technique :

Trouver un juste équilibre sans verser dans le dogme

Heather Baser

Peter Morgan

Étude réalisée pour le compte de la direction générale de la Coopération au développement (DGIS) du ministère néerlandais des Affaires étrangères

Les auteurs tiennent à remercier le ministère néerlandais des Affaires étrangères et tout particulièrement Rienk Wiersma et Pim de Keizer pour leur initiative, leur appui et leur clairvoyante supervision de ce travail. Travailler avec eux fut un véritable plaisir. Nous exprimons également notre gratitude envers les nombreuses personnes qui, dans les ministères, les ambassades et les ONG, ont patiemment répondu à toutes les questions qui leur ont été posées par les collaborateurs de l'ECDPM et par les consultants associés à ce projet. Les auteurs des six études de cas nous fournissent un aperçu de la réalité telle qu'elle se présente sur le terrain. Qu'ils en soient remerciés :

- Botswana : Anthony Land
- Ethiopie : Mark Todd et Shimeles Worku
- Mali : Idrissa Dante et Elisabeth Thioléron
- Mozambique : Enrico Pavignani et Volker Hauck
- Tanzanie : Samuel Wangwe, Lorah Madete et Peter Morgan
- Ouganda : Samuel Wangwe et George Kasumba

Enfin, nous ne saurions oublier tous les acteurs de l'ombre sans lesquels ce rapport n'aurait jamais existé, et en particulier Volker Hauck pour son inlassable travail d'analyse des données et ses minutieuses relectures.

Les opinions exprimées dans le présent tour d'horizon sont celles des auteurs et ne peuvent être imputées au ministère néerlandais des Affaires étrangères ni aux auteurs des études de cas.

juin 2002

Table des matières

SIGLES ET ABREVIATIONS	4
1 INTRODUCTION	6
2 CONTEXTE	7
3 SITUATION ACTUELLE ET APPORT DE LA MISE EN COMMUN DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE DANS SIX PAYS.....	8
4 FACTEURS CONDITIONNANT LA MISE EN COMMUN DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE.....	10
4.1 LES POLITIQUES ET LE CONTEXTE ORGANISATIONNEL DU PAYS	10
4.2 L'ATTITUDE DES AGENCES DE DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL VIS-A-VIS DE LA MISE EN COMMUN DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE	10
4.3 LES RELATIONS ENTRE LE GOUVERNEMENT NATIONAL ET LES AGENCES DE DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL.....	11
4.4 LES RELATIONS ENTRE AGENCES DE DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL.....	12
4.5 LA CONCEPTION ET LA GESTION DE L'APPUI AUX PROGRAMMES SECTORIELS	12
5 PROPOSITIONS D'AMELIORATION DANS L'APPUI A LA MISE EN COMMUN DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE	14
6 ÉBAUCHE D'UN CADRE ANALYTIQUE DE REFLEXION A PROPOS DE LA MISE EN COMMUN DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE	20
7 CONCLUSIONS	24
ANNEXE : EXPLICATION DES MISES EN COMMUN TOTALE, PARTIELLE ET FLOTTANTE ...	25
BIBLIOGRAPHIE	28

Sigles et abréviations

ACDI	Agence canadienne de développement international
ADI	Agence de développement international
AFD	Agence française de développement
AT	Assistance technique
BMZ	Ministère fédéral de la coopération et du développement économiques (Allemagne)
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CDI	Cadre de développement intégré
CE	Commission européenne
CFAA	Évaluation de la transparence financière d'un pays (Banque mondiale)
CGIAR	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale
CRDI	Centre de recherches pour le développement international (Canada)
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CSRП	Programme de réforme de la fonction publique (Éthiopie)
DANIDA	Agence danoise de développement international
DDC	Direction du développement et de la coopération (Suisse)
DFID	Département du développement international (Royaume-Uni)
DGIS	Direction générale de la coopération au développement (Pays-Bas)
DPSM	Direction de la gestion des services publics (Botswana)
ECDPM	Centre européen de gestion des politiques de développement
EFAG	Groupe d'agences pour le financement de l'éducation (Ouganda)
ESDP	Programme de développement du secteur éducatif (Éthiopie)
ESIP	Programme d'investissement dans le secteur de l'éducation (Ouganda)
FINNIDA	Agence finlandaise de développement international
FNUAP	Fonds des Nations unies pour la population
GTZ	Agence allemande de coopération technique
JICA	Agence japonaise de coopération internationale
KfW	Banque pour la reconstruction (Allemagne)
MEDAC	Ministère du développement et de la coopération économiques (Éthiopie)
MFDP	Ministère des finances et de la planification du développement (Botswana)
MoF	Ministère des finances (Éthiopie)
MoU	Protocole d'accord
MPF	Ministère de la planification et des finances (Mozambique)
NORAD	Agence norvégienne de coopération au développement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PAP	Plan d'action par programme (Éthiopie)
PATA	Accord de mise en commun de l'assistance technique (secteur de la santé, Mozambique)
PER	Examen des dépenses publiques
PIM	Manuel de mise en œuvre des programmes (Éthiopie)
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPTE	Pays pauvres très endettés
PRBS	Appui budgétaire à la réduction de la pauvreté
PROAGRI	Programme du secteur agricole (Mozambique)
Prodess	Programme de développement du secteur social et de la santé (Mali)
S&E	Suivi et évaluation
SIDA	Agence suédoise de développement international
SIP	Programme d'investissement sectoriel
SSTAF	Fonds d'assistance technique du secteur social (Éthiopie)

SWAp	Approche sectorielle
TAS	Stratégie d'assistance à la Tanzanie
TdR	Termes de référence
TPAR	Réforme de l'administration et de la politique fiscales (Éthiopie)
UE	Union européenne
USAID	Agence américaine de développement international

1 Introduction

En avril 2001, le ministère néerlandais des Affaires étrangères a chargé le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) d'entreprendre une étude sur l'harmonisation de l'assistance technique (AT) dans le contexte des approches sectorielles. Cette étude s'inscrit dans une réflexion en cours au sein des agences de développement international (ADI) sur la manière d'harmoniser leurs procédures de gestion. Cette initiative vise à promouvoir l'appropriation nationale, à réduire la fragmentation des actions de développement financées par les donateurs extérieurs ainsi que la charge administrative qui en résulte pour tous les partenaires du développement.

À partir d'analyses de terrain et de discussions avec les ADI, cette étude entend promouvoir les tentatives actuelles d'application opérationnelle de la réflexion politique autour de meilleures pratiques de gestion de l'aide. La principale forme d'harmonisation envisagée est celle de la mise en commun, que les termes de référence de la présente étude définissent comme « l'inclusion de l'ensemble de l'assistance technique dans un cadre unique de gestion et de financement détenu par le pays bénéficiaire ou appuyé par une tierce partie », et qui implique « l'acceptation et l'application, par l'ensemble des parties prenantes, de procédures de mise en œuvre communes ». Cette définition a dû être revue en cours d'étude, comme nous le verrons plus loin dans ce rapport.

L'étude aborde une série de questions-clés :

- Dans quelle mesure la mise en commun constitue-t-elle un instrument utile pour l'harmonisation des procédures des bailleurs de fonds ? Où et quand se montre-t-elle la plus efficace ?
- Peut-on assimiler la mise en commun de l'assistance technique¹ (AT) à un mécanisme de renforcement de l'appropriation nationale ?
- À quelles contraintes, en termes de capacités et de procédures, les pays en développement et les ADI sont-ils confrontés lorsqu'ils veulent recourir de manière plus intensive à cette mise en commun ?
- Dans quelle mesure l'harmonisation et la mise en commun de l'AT contribuent-elles à changer les pratiques de gestion de l'aide, notamment dans les relations entre les gouvernements et les agences de développement international, et dans les pratiques de la communauté internationale ?

Pour répondre à ces questions, l'étude a analysé la conjoncture mouvante des activités et des politiques de développement international. Elle s'est plus spécifiquement penchée sur les questions se rapportant à la mise en commun de l'AT, notamment sur l'importance de l'appropriation nationale, sur les capacités de gestion nécessaires - tant au niveau des ADI que des pays en développement - et sur les contraintes en matière de procédures. Ses conclusions remettent en question certaines idées reçues.

Le rapport complet de cette étude, intitulé « *The Pooling of Technical Assistance : An Overview based on Field Experience in Six African Countries* »,² a été publié en novembre 2001. Ce qui suit est une version abrégée de ce rapport, remaniée pour une audience de terrain de manière à servir de toile de fond aux consultations avec les praticiens et les décideurs africains. Après cette introduction, nous décrirons le contexte, la situation actuelle et l'apport de la mise en commun de l'AT dans six pays, ainsi que les facteurs qui conditionnent la mise en commun de l'AT. Suivent des propositions d'amélioration dans l'appui à la mise en commun de l'AT où nous mettons l'accent sur les questions opérationnelles. Nous vous proposerons ensuite un cadre de réflexion permettant de déterminer les cas où la mise en commun peut s'avérer efficace et nous conclurons ce rapport par quelques brèves remarques.

¹ L'assistance technique (AT) est ici définie comme le transfert, l'adaptation, la mobilisation et l'utilisation de services, de compétences, de connaissances et de technologies. Les composantes de l'assistance technique sont : le personnel national ou étranger engagé à court et à long terme, la formation, les équipements d'appui, les missions de conseil, les visites d'étude, les séminaires et diverses formes de liens établis.

² Le rapport complet peut être téléchargé depuis le site web de l'ECDPM à l'adresse http://www.ecdpm.org/en/pubs/ta_case_studies.htm. Pour vous procurer des exemplaires papier, veuillez envoyer un courriel à Jacquie Croucher (jc@ecdpm.org).

2 Contexte

C'est vers le milieu des années 1990 que la communauté internationale du développement a entrepris de réformer ses politiques et ses procédures afin de donner un nouveau style et une nouvelle orientation à la coopération au développement. Parmi ces réformes, appliquées de manière sélective par la plupart des ADI, figuraient le programme d'investissement sectoriel (SIP), principalement utilisé par la Banque mondiale, et l'approche sectorielle (SWAp), préférée par un certain nombre de bailleurs de fonds bilatéraux³. Ces deux mécanismes entendaient introduire une planification et une mise en œuvre plus cohérentes des actions de développement au niveau sectoriel, suivant les priorités fixées par le gouvernement national, et ainsi réduire la charge administrative de l'ensemble des intervenants.

Ces dispositifs de collaboration proposaient notamment la mise en commun des fonds versés au titre de l'assistance technique ou autres ressources - que ce soit dans le cadre des SWAp ou non - comme un moyen de réduire la fragmentation des activités de développement et d'accroître le leadership du pays.

Dans ce rapport, le terme *mise en commun de l'AT* désigne une activité caractérisée par trois éléments essentiels :

- il doit s'agir d'une action à visée développementale, menée conjointement par des ADI et des acteurs nationaux ;
- il doit exister un partage ou un transfert quelconque de ressources entre les intervenants ; et
- l'activité de mise en commun doit être spécifiquement conçue pour appuyer les objectifs politiques définis par le pays partenaire.

³ Une approche sectorielle (SWAp) est une méthode de travail entre des gouvernements, des agences de développement et certaines organisations non gouvernementales (ONG) au titre de laquelle une subvention importante est octroyée à un secteur donné afin de soutenir une politique sectorielle et un programme de dépenses prédéfinis, sous la houlette du gouvernement, suivant des approches sectorielles communes.

3 Situation actuelle et apport de la mise en commun de l'assistance technique dans six pays

L'étude, qui porte sur six pays (le Botswana, l'Éthiopie, le Mali, le Mozambique, la Tanzanie et l'Ouganda), s'est concentrée sur la gestion de l'assistance technique et sur des tentatives de collaboration en la matière, notamment via des mises en commun. Bien que peu nombreuses, celles-ci tendent à se multiplier dans la plupart des pays à l'exception du Mali, où la collaboration entre donateurs est relativement limitée, et du Botswana, qui a réussi à intégrer les ressources d'aide extérieure dans son processus de planification national.

La situation actuelle et l'apport de ces faibles niveaux de mise en commun de l'AT peuvent se résumer comme suit :

- Dans la plupart des pays, la mise en commun de l'AT a été freinée par de sérieux *manques de capacités* (il n'existe pas un seul comptable diplômé⁴ dans l'ensemble des services publics mozambicains, par exemple). Ces manques s'aggravent avec la complexité de certains mécanismes de coordination, tels les SWAps, qui demandent souvent à l'assistance technique de pallier de nouvelles déficiences. *Bien que les SWAps soient destinés à renforcer le sentiment d'appropriation dans le pays en développement, ils aboutissent parfois à l'effet inverse*, surtout lorsqu'un grand nombre d'assistants techniques prennent le contrôle.
- La tendance croissante à une mise en commun de l'AT *n'a pas encore eu d'effet majeur sur l'appropriation nationale*, même si les dispositifs de collaboration réduisent généralement la fragmentation, créent plus d'espace pour cette appropriation nationale et offrent des avantages symboliques. En outre, de nombreux dispositifs ont été initiés par les ADI : leur appropriation par les pays en développement n'est donc pas évidente au premier abord. *Les petites initiatives, réceptives et sensibles à la conjoncture, engagées à la suite d'une approche graduelle du changement, ont plus de chances de réussir* que de grands projets ambitieux du type « modèle unique ». Elles semblent aussi plus à même de susciter un sentiment d'appropriation.
- *En soi, le recours à la mise en commun de l'assistance technique ne semble pas conduire à une réduction du volume global d'AT*, surtout dans les premières années de mise en œuvre de programmes de collaboration tels que les SWAps. Contrairement à certains espoirs, il ne semble pas non plus permettre aux gouvernements de se tourner vers des pays moins chers dans ce domaine, comme l'Asie : *on ne constate apparemment aucune réduction dans le coût de l'AT*. En dépit de tous les discours sur le déliement, *de nombreux pays fournisseurs d'AT renâclent à délier les flux d'aide*, par crainte de voir les marchés publics leur échapper au profit de pays en développement ou d'autres pays de l'OCDE. En outre, *l'AT locale, surtout en Afrique, revient de plus en plus cher*.
- S'agissant des *gains en efficacité*, le bilan de la mise en commun de l'assistance technique est *mitigé*. La plupart des tentatives de collaboration se sont jusqu'ici révélées plus consommatrices de main-d'œuvre, plus chronophages et plus complexes à organiser que ne l'avaient prédit leurs partisans. C'est particulièrement vrai des SWAps, qui ont parfois atteint des coûts de transaction difficilement justifiables. On discerne néanmoins quelques gains en efficacité, à mesure que les gouvernements et les ADI apprennent à repérer les facteurs de performance qui conditionnent l'AT dans chaque type de situation.

⁴ À un niveau équivalent à celui d'expert-comptable ou de « revisor oficial de contas ». Banque mondiale. 2001. *Draft Mozambique Country Financial Accountability Assessment* (p.6).

- Dans certains cas, la mise en commun de l'AT révèle les avantages comparatifs et les coûts des différents prestataires, contribuant ainsi à *une plus grande transparence*. Grâce au partage des informations relatives à l'AT, les partenaires du développement sont généralement mieux armés pour appréhender les finalités, les contributions potentielles et les coûts comparatifs des diverses offres d'AT. De ce point de vue, la mise en commun de l'AT peut instiller une concurrence plus subtile dans l'offre d'AT et inciter les partenaires du développement à s'aligner sur leurs homologues des secteurs public et privé qui sont depuis longtemps coutumiers de ce type de collaboration « mixte et complémentaire ».
- *Certains* indices tendent à prouver qu'il existe une *corrélation entre le recours à la mise en commun de l'AT et l'élaboration de meilleures stratégies et politiques sectorielles*. Mais il ne faudrait pas surestimer l'impact de cette mise en commun sur la définition de stratégies plus vastes au niveau des programmes. D'autres tendances structurelles plus profondes au sein des actions de collaboration peuvent jouer un rôle considérable : l'amélioration du climat entre donateurs et gouvernement en Tanzanie, par exemple.

On peut résumer la situation actuelle et l'apport de la mise en commun de l'AT dans quatre des six pays (à l'exclusion du Botswana et du Mali) de la manière suivante : son application s'étend, à mesure que les gouvernements et les ADI décident d'unir leurs efforts pour concevoir et gérer les interventions de développement. Les acteurs du développement s'essaient à divers types de mise en commun de l'AT, et en apprennent ainsi les avantages comparatifs et les revers. En soi, la mise en commun de l'AT n'est pas une innovation décisive, mais elle peut constituer un rouage utile au sein d'une plus vaste mécanique de réformes.

4 Facteurs conditionnant la mise en commun de l'assistance technique

Il semble que cinq facteurs interdépendants conditionnent l'utilisation et les performances de la mise en commun de l'assistance technique dans les pays considérés par cette étude :

- les politiques et le contexte organisationnel du pays ;
- l'attitude des agences de développement international vis-à-vis de la mise en commun de l'assistance technique ;
- les relations entre le gouvernement national et les agences de développement international ;
- les relations entre agences de développement international ; et
- la conception et la gestion de l'appui aux programmes sectoriels.

4.1 Les politiques et le contexte organisationnel du pays

La plupart des gouvernements favorisent le recours à des canaux de financement multiples pour subventionner l'AT des programmes sectoriels. Dans le même temps, ils tiennent beaucoup à contrôler la finalité et l'utilisation de l'AT, par opposition aux marchés publics et aux contrats. Cette attitude est implicitement révélatrice du poids que ces deux derniers dispositifs font peser sur les systèmes de gestion administrative et financière. Le niveau et le type d'implication des ADI dans les mécanismes de mise en commun sont principalement motivés par la crainte d'un mauvais usage des fonds ou d'une transparence financière médiocre, étant donné l'obsolescence ou la surcharge de ces systèmes.

La mise en commun de l'AT ne suscite pas le même enthousiasme chez les fonctionnaires gouvernementaux que parmi les ADI. D'aucuns s'inquiètent des conséquences que la transition vers un des types de mise en commun de l'AT définis dans les termes de référence de la présente étude (cf. Introduction) pourrait avoir en termes de gestion.⁵ D'autres s'inquiètent d'une éventuelle perte de flexibilité, de nouvelles barrières empêchant de transférer l'AT d'une activité à l'autre selon les besoins. D'autres encore ne voient dans la mise en commun de l'AT qu'un moyen de réduire l'aide publique au développement (APD) allouée à leur pays. En outre, les ministères sectoriels se montrent souvent plus prudents que les ministères centraux comme celui des finances ou du plan, réminiscence sans doute de cet éternel débat entre contrôle centralisé et autonomie fonctionnelle. Et la décentralisation ne fait que compliquer le tableau, puisqu'elle soulève la question du niveau auquel les pouvoirs publics doivent trancher les questions d'AT, y compris celles qui relèvent de la mise en commun, dans des pays où les capacités de gestion et de planification sont généralement moins développées aux niveaux décentralisés qu'au niveau national.

4.2 L'attitude des agences de développement international vis-à-vis de la mise en commun de l'assistance technique

L'attitude des agences de développement international vis-à-vis de la mise en commun de l'AT est conditionnée par trois facteurs interdépendants : les restrictions politiques et procédurales, les stratégies définies en termes d'utilisation de l'AT et les mesures incitatives pour changer d'approche. Des stratégies conservatrices en matière d'AT et des incitants organisationnels qui ne préconisent pas

⁵ La plupart des gouvernements n'ont pas encore vraiment réfléchi à l'instauration de systèmes spécialisés de mise en commun de l'AT, surtout dans le cadre des SWAps. Mais le sentiment général est qu'il ne faut pas encourager ce type d'approche par crainte de compromettre d'autres investissements SWAps qui seraient plus intéressants pour les partenaires nationaux.

clairement la mise en commun ont dissuadé une collaboration potentielle dans certains pays comme le Mali (cf. encadré 1). Lentement, une série d'ADI sautent le pas et expérimentent des dispositifs de mise en commun, mais face à de fortes pressions au plan national, elles doivent affecter les fonds à certaines actions et « prouver » la valeur de « leurs » résultats. De nombreuses ADI continuent de penser que le système de projet reste le meilleur moyen de régler la question de l'attribution des fonds.

Encadré 1 : Le Mali – Une lente progression vers la collaboration

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a commandité un bilan de l'aide au Mali pour la période 1996–98. L'une des principales conclusions dénonce la fragmentation des interventions de développement et les effets cumulés de milliers – vous avez bien lu – de visites officielles, missions de suivi et autres évaluations menées dans le pays. En réaction, le gouvernement malien a créé au sein du ministère des finances un Secrétariat à la réforme de l'aide, chargé de revoir les structures, stratégies et procédures organisationnelles. Les agences de développement international (ADI) ont par ailleurs été invitées à envisager des dispositifs permettant de concourir à une meilleure harmonisation du système.

Ce processus de réforme devait aider les autorités maliennes à se montrer plus efficaces dans la coordination et la gestion de l'aide. Or, au bout de deux ans, le bilan est plutôt mitigé. Les réformes institutionnelles prévues ont mis du temps à se concrétiser et l'harmonisation des pratiques d'aide des ADI se dessine à peine. En revanche, des accords sont intervenus sur le montant des allocations journalières versées aux consultants nationaux, et sur la création d'un cadre de concertation pour la révision des mécanismes de coopération. Ce processus a également facilité le dialogue autour d'un manuel de procédures pour le Programme de développement social et de la santé (Prodess).

Le Prodess est l'une des rares activités qui favorise le dialogue entre les parties prenantes, surtout au travers du groupe des partenaires de la santé créé pour la circonstance. Avec le ministère de la santé, ce groupe a entrepris de trouver des solutions aux problèmes liés :

à la création d'un fonds commun et à la gestion des financements de programmes ;
au transfert des pouvoirs et à la délégation des responsabilités vers des instances décentralisées ; et
au passage d'une approche projets à une approche programme.

D'un autre côté, le Prodess est critiqué pour son asservissement aux outils de planification, cause de gros retards dans la mise en œuvre, notamment dans le débours des fonds. Le programme souffre de l'absence de lignes directrices précises sur le schéma de mobilisation et d'utilisation de l'AT. Une structure unique et efficace de gestion et de coordination de l'AT lui ferait le plus grand bien.

Bien qu'on ne puisse pas encore parler de mise en commun de l'AT au Mali, l'introduction d'une série de mesures pourrait garantir une utilisation plus rationnelle et plus efficace de l'aide extérieure. Un débat doit s'amorcer d'urgence sur les aspects à la fois techniques (profil du personnel) et financiers de sorte que l'AT s'oriente plus facilement vers les domaines prioritaires. Il conviendrait aussi d'intégrer l'AT dans des structures publiques permanentes, de manière à éviter la prolifération de structures parallèles qui grèvent les ressources nationales.

4.3 Les relations entre le gouvernement national et les agences de développement international

Une relation d'assistance productive entre le gouvernement national et la communauté internationale du développement inspire la confiance et donne envie d'expérimenter de nouvelles méthodes comme la mise en commun de l'AT. Des ADI rassurées quant au résultat global de leur investissement sont moins enclines à s'investir personnellement dans le contrôle. Pour s'épanouir, la mise en commun de l'AT a besoin d'un environnement d'action collective positive, comme le montre l'exemple tanzanien (cf. encadré 2).

Encadré 2 : La Tanzanie – Un effort collectif passe par la définition de règles précises

Fin 1994, les relations entre le gouvernement tanzanien et les agences de développement international (ADI) commencèrent à péricliter en dépit de plus de 30 années de coopération. En 1995, le gouvernement danois engagea une équipe de cinq interlocuteurs de confiance, à la fois tanzaniens et non tanzaniens, en leur demandant de formuler des propositions d'amélioration qui seraient examinées par le gouvernement et les ADI. Le rapport qui s'en suivit proposa une série de règles de fonctionnement ou code de conduite afférent à la gestion des relations ainsi qu'une liste de problèmes dont la résolution serait régulièrement contrôlée par des conseillers indépendants⁶.

Avec ces nouveaux dispositifs, c'est le gouvernement qui est aux commandes de la relation d'assistance, un changement qui vise à accroître la cohérence et à diminuer la fragmentation. Des forums ont été créés au niveau de l'agence centrale et des différents secteurs afin de résoudre les problèmes par le dialogue collectif et de promouvoir la confiance et la transparence.⁷

Les performances du gouvernement et des ADI sont régulièrement évaluées et cotées. À la différence du modèle du Botswana, l'approche tanzanienne considère la relation d'assistance comme une entreprise collective, dans laquelle doivent être clairement définis les règles du jeu et les mécanismes de règlement des litiges.

4.4 Les relations entre agences de développement international

La mise en commun de l'AT a d'autant plus de chances de voir le jour que l'ensemble des ADI partagent une vision commune et sont coutumières des dispositifs de collaboration. En Tanzanie et en Ouganda, par exemple, un groupe homogène de donateurs « de mêmes affinités », surtout européens, a pris part aux SWAps et à une sorte de mise en commun de l'AT.

4.5 La conception et la gestion de l'appui aux programmes sectoriels

Les mécanismes sectoriels relèvent d'une forme d'action collective. À chaque stade de leur évolution, ils doivent être sous-tendus par une confiance réciproque, elle-même entretenue par une gestion prudente et un type d'incitants organisationnels approprié. La prudence est de mise lorsqu'on passe à des formes de mise en commun qui nécessitent un personnel spécialisé et de gros moyens de gestion, surtout lorsqu'on ne constate ni changements de politique du côté de la communauté internationale ni améliorations du côté des capacités organisationnelles des pays pauvres. Les programmes qui fonctionnent le mieux, comme celui de l'éducation en Ouganda (cf. encadré 3), sont ceux qui font graduellement évoluer la collaboration, par paliers. On s'est aperçu qu'un excès d'enthousiasme au départ peut vite se muer en déception et en réticence à rééditer l'expérience. L'implication d'un trop grand nombre d'agences de développement - surtout aux premiers stades d'un programme d'appui sectoriel - peut également étouffer l'initiative et diluer l'action.

⁶ Le gouvernement tanzanien et les agences de développement ont récemment décidé d'institutionnaliser ce processus par la mise en place d'un groupe consultatif formé de deux représentants des donateurs, de deux représentants désignés par le gouvernement et d'un représentant de la communauté africaine.

⁷ Il existe actuellement 15 sous-groupes de coordination de l'aide, où siègent à la fois des représentants du gouvernement et des ADI.

Encadré 3 : L'Ouganda – La démarche d'intégration se heurte à des contraintes

L’Ouganda est en train d’intégrer les contributions en matière d’aide dans un seul et même cadre national de développement. Ce pays s’est fixé un ordre du jour national précis et le ministère des finances a insisté sur l’adoption d’approches sectorielles, une programmation des investissements et des cadres de dépenses à moyen terme. Des réunions tripartites, auxquelles assistent des représentants du ministère, des agences de développement international (ADI) et des ministères concernés, permettent d’élaborer les programmes sectoriels. Les ministères concernés assurent la coordination sectorielle et donnent des orientations politiques aux autorités locales. L’appui budgétaire est promu comme vecteur d’intégration de la mise en commun de l’aide dans le budget. Les ministères pilotent la définition des cadres partagés par les ADI ; des principes, des lignes directrices, des codes de conduite et des cadres juridiques ont été élaborés pour régir les activités de ces organisations et des bénéficiaires, et pour consolider leurs relations. Il existe un processus de concertation relativement bien développé et des représentants gouvernementaux de haut niveau ont assisté aux réunions consultatives organisées jusqu’ici.

Plusieurs contraintes s’opposent, en revanche, à un contrôle plus affirmé de l’Ouganda :

- le manque de capacités, surtout au niveau des ministères, des secteurs ou des districts, pour orienter le processus ;
- le malaise de certaines ADI à se voir impliquées dans de nouveaux mécanismes de fourniture de l’aide ; et
- un manque d’instruments et de mécanismes suffisamment développés pour appuyer le processus.

De plus, à la différence du Botswana (cf. infra l’encadré 5), l’Ouganda dépend fortement de l’aide au développement et ne peut donc pas se permettre le luxe de décliner les contributions des ADI qui ne désirent pas s’associer aux efforts d’harmonisation. L’approche ougandaise est donc du style « je donne et je reçois » et « je pilote et je trouve un compromis quant au rôle des ... donateurs ».⁸ Le gouvernement ougandais se montre donc relativement souple du point de vue de l’harmonisation des interventions d’aide, et autorise certaines ADI à participer aux SWAps même si elles ne souscrivent pas aux conditions généralement convenues.

⁸ Cf. l’étude de cas ougandaise, « *Study on Pooling of Technical Assistance in the Context of Sector-Wide Approaches* » (http://www.capacity.org/12/case_study_uganda.htm).

5 Propositions d'amélioration dans l'appui à la mise en commun de l'assistance technique

Après cet état des lieux de la mise en commun de l'AT et des facteurs susceptibles d'en influencer la mise en œuvre, qu'il nous soit permis de suggérer quelques améliorations à apporter au mécanisme. La plupart de ces recommandations s'inscrivent encore dans une phase initiale et devront faire l'objet d'une analyse et d'une expérimentation approfondies avant de pouvoir être décrites comme des solutions éprouvées.

Poursuivre la restructuration des relations entre pays partenaires et ADI

En soi, la mise en commun de l'AT peut utilement concourir au dégagement de résultats positifs en termes de développement, tant au niveau d'un projet, que d'un programme ou d'un secteur. Mais elle peut également contribuer et tirer parti des réformes en cours dans la coopération au développement, ce que l'on appelle parfois « le nouveau paradigme »⁹. Gageons que plus ces réformes s'implanteront et gagneront du terrain, plus il y aura d'espace pour la mise en commun de l'AT, surtout dans sa forme totale. Au cœur de ces réformes figure la nécessité de restructurer l'ensemble des rapports de la coopération au développement, en mettant davantage l'accent sur le leadership du pays, la demande locale et nationale, l'apprentissage mutuel, une action plus coordonnée de l'ensemble des intervenants. Ce changement se dessine déjà dans la plupart des pays que nous avons visités.

Quelques actions spécifiques à envisager :

- Les pays partenaires pourraient instituer un forum international, pendant du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, pour formuler, discuter et s'entendre sur les réformes à apporter à la coopération au développement.
- Les instances chargées d'organiser les réunions des consortiums et groupes d'aide nationaux pourraient faire figurer la question de la restructuration de l'ensemble des relations entre pays partenaires et ADI comme point permanent à leur ordre du jour.
- Les ADI et les organismes nationaux de recherche pourraient inventorier, analyser et publier les résultats des nouvelles formes de gestion de la coopération au développement expérimentées sur le terrain.

Créer un climat plus favorable à la mise en commun et aux actions collectives au plan local

Au cours des dernières décennies, certaines règles de coopération au développement se sont fondues dans un style de fonctionnement qui va à l'encontre de l'action collective, et donc de la mise en commun de l'AT. L'action individuelle d'une agence de développement se justifie encore dans certaines situations ; nous ne voudrions certes pas sous-entendre que tous les projets et programmes doivent subir le joug de la collaboration forcée. Un effort coordonné se justifie sans doute dans les cas où une agence de développement n'est pas en mesure d'affronter seule une situation complexe et aux facettes multiples. Pour entreprendre cette action collective, les agences devront mettre leurs connaissances, leurs idées, leurs visions et leurs pratiques prometteuses (par opposition aux « meilleures pratiques ») en commun, et se montrer collectivement responsables des résultats obtenus. Elles devront également repenser leurs approches conventionnelles à l'aune d'une gestion axée sur les résultats et se départir des efforts individuels visant à engranger les points et à prouver sa valeur. La phase préparatoire du programme d'éducation éthiopien (cf. encadré 4) montre les efforts déployés pour instaurer un tel climat de collaboration.

⁹ Participation à la réduction de la pauvreté au travers d'un appui budgétaire direct à long terme et d'un soutien aux programmes sectoriels à moyen terme.

La mise en commun doit être perçue comme un mécanisme parmi d'autres, aux côtés d'autres approches telles que l'appui budgétaire, les fonds communs (« *basket funding* »), l'appui aux programmes et le soutien aux projets. Dans certains cas, des projets très ciblés, y compris au titre d'une aide liée, peuvent ouvrir aux partenaires nationaux des possibilités d'innovation et d'apprentissage qu'ils ne trouveraient pas dans de vastes approches collectives. Le défi consiste alors à s'assurer que ces interventions, fondées sur des projets, soient reprises dans des schémas d'intégration. De ce point de vue, la mise en commun des idées et des intérêts se révèle sans doute aussi importante que la mise en commun des ressources matérielles.

Quelques actions spécifiques à envisager :

- Les gouvernements nationaux et les partenaires pourraient inciter les ADI à collaborer entre elles chaque fois que cela se justifie. Dans certains pays visités, il semble y avoir un « point d'inversion »¹⁰ à partir duquel les ADI se rendent compte que leurs intérêts seraient mieux servis par une action collective que par une action individuelle et isolée.
- Les ministères centraux des pays partenaires doivent souvent user de persuasion auprès des organismes concernés pour les faire rentrer dans des dispositifs de mise en commun plutôt que de poursuivre des projets ponctuels avec quelques ADI sélectionnées. Les ministères centraux doivent repenser et changer les systèmes d'incitation et les habitudes qui entravent le passage à une mise en commun plus répandue au sein des pouvoirs publics.

Encadré 4 : L'Éthiopie – L'envol de la collaboration ?*

Entre mai 1997 et février 1998, trois missions composées de plusieurs donateurs se rendirent en Éthiopie pour contribuer à la préparation du Programme de développement du secteur éducatif (ESDP). Des sous-équipes de spécialistes internationaux furent engagées pour fournir une assistance technique à chacun des 11 volets du programme. Les agences de développement international (ADI) intéressées furent invitées à affecter des spécialistes à une ou plusieurs sous-équipes et à jouer le rôle de chef de file d'un volet. La Banque mondiale dirigea les missions préparatoires, à la requête du gouvernement éthiopien et d'autres agences de développement international. Lors de la mission finale, on comptait pas moins de 15 organisations associées, principalement via des spécialistes engagés au titre de consultants auprès de l'ESDP.

Lorsqu'on les interviewa en 1999, tous les participants s'accordèrent à dire que cette large participation et une préparation minutieuse avaient eu un effet très positif. Ils estimaient par ailleurs que ce processus avait abouti à une appropriation forte et déterminée de la part du gouvernement éthiopien, à un niveau significatif de planification décentralisée, à un renforcement considérable des capacités dans le secteur éducatif, et à une amélioration de la coordination entre les ADI impliquées.

L'ESDP fut malheureusement suspendu au début du conflit avec l'Érythrée. Ces derniers mois, les discussions ont repris et des donateurs bilatéraux de mêmes affinités ont décidé de créer un dispositif de financement commun pour les secteurs de la santé et de l'éducation. Un document de travail doit être soumis à ces donateurs, quoiqu'une récente réorganisation des ministères risque de ralentir le processus.

* Adapté de Martin *et al.* (2000) *Preparation of the Education Sector Development Programme in Ethiopia*.

Résultats obtenus avec de nouveaux modèles d'assistance technique

Certains milieux de la coopération au développement ont aujourd'hui tendance à rejeter l'assistance technique, et plus particulièrement les assistants techniques expatriés à long terme, sous prétexte d'inutilité. Dans un monde où la plupart des activités internationales fonctionnent à l'échange d'idées et de connaissances et où tous les pays rivalisent de compétences et de capacités intellectuelles, une réduction de l'assistance technique pour la beauté du geste ne se justifie pas à nos yeux, quels que soient les besoins sous-jacents. Les postes à pourvoir s'accumulent dans des pays comme le Mozambique et l'assistance technique y exerce un rôle utile, même en comblant des postes à

¹⁰ De *The Tipping Point* de Malcolm Gladwell, Little, Brown and Company, 2000

responsabilités. Le Botswana fournit un exemple intéressant de la manière dont on peut y parvenir avec une direction et une appropriation nationales (cf. encadré 5).

Quelques actions spécifiques à envisager :

- Dans de nombreux cas, l'AT reste une activité – une solution technique – impulsée par les donateurs, relevant de l'offre et qui répond davantage à des impératifs et à des incitations des ADI qu'à des demandes ou à des incitations des pays bénéficiaires. Rompre avec ce schéma fondé sur l'offre devrait constituer une priorité de premier plan dans toute tentative de réforme de l'AT.
- Il convient de remanier l'AT pour qu'elle fasse partie de ce qu'un observateur a appelé une aide « respectueuse de l'autonomie », qui rompe par conséquent avec les anciens modèles d'ingénierie organisationnelle ou d'aide bénévole.¹¹

Encadré 5 : Le Botswana – Un pays aux commandes

Aujourd'hui pays à revenus intermédiaires ne recevant que peu d'aides des donateurs, le Botswana fut jadis dépendant de ces aides à concurrence de 45 % de ses dépenses publiques. À la différence de nombreux pays qui dépendent de l'aide, le Botswana a une expérience positive de l'aide en général et de la coopération technique en particulier, en grande partie grâce à sa propre approche en matière de gestion, laquelle se fonde sur une forte direction et intégration nationales de l'aide extérieure dans les actions gouvernementales. Le ministère des finances et de la planification du développement a toujours coordonné les contacts avec les agences extérieures. Bien que les ministères concernés soient libres d'identifier les partenaires potentiels, ils ne peuvent prendre aucun engagement contractuel avec une agence de développement. Les responsables de la planification, qui dépendent du ministère des finances et de la planification du développement, sont détachés auprès des ministères qui effectuent les dépenses et ce sont eux qui coordonnent le processus de planification et de budgétisation. Aucun mécanisme de coordination supplémentaire n'est nécessaire, puisque le système de planification national offre déjà un cadre satisfaisant.

L'approche du gouvernement du Botswana repose sur quatre principes de base :

Toute coopération au développement doit se faire dans le cadre du système national de planification et de budgétisation. Les projets financés au titre de l'aide doivent figurer dans le plan de développement national, lequel est entériné par le parlement, et disposent d'un budget et de ressources prédéfinis.

Toute assistance technique, qu'elle soit isolée ou liée à des projets spécifiques, fait l'objet d'un contrat avec le gouvernement, est intégrée dans la planification des ressources humaines des services publics et assignée à des fonctions existantes. Ni projets distincts ni fonctions de consultant ne sont créés.

Le gouvernement contrôle les transactions avec les agences de financement internationales, sur une base bilatérale. Les ministères sectoriels ne concluent pas d'accords séparés. Il n'existe ni groupes consultatifs ni tables rondes. Les agences de développement international (ADI) sont invitées à aligner leurs procédures sur celles du gouvernement.

À plusieurs reprises, le gouvernement n'a pas hésité à décliner des offres d'assistance qui ne répondaient pas aux besoins du Botswana, attitude qu'il a d'autant moins de mal à maintenir qu'il peut compter sur d'importantes recettes du secteur diamantaire.

Cette approche a permis au gouvernement de rester fermement « aux commandes », de faire ses choix, et de trouver une adéquation entre les caractéristiques et préférences de chaque ADI et les secteurs et besoins particuliers du pays. Dans toute la mesure du possible, il incite les organisations de mêmes affinités à travailler ensemble et à se spécialiser dans certains secteurs. Ce faisant, on évite qu'une agence ne domine un secteur, ou que les organisations se bousculent dans un secteur donné. Un leadership national déterminé et avisé diminue l'éventail des choix qui s'offrent aux ADI, et à maints égards, leur facilite grandement la vie.

Il convient de noter que le Botswana subventionne un nombre important d'assistants techniques sur ses propres deniers et que ceux-ci sont intégrés dans la fonction publique.

¹¹ Ellerman, D. 2002. Autonomy-respecting assistance: Towards new strategies for capacity-building and development assistance. In : *Capacity for Development: New solutions for Old Problems*, Fukuda-Parr et al. Londres : Earthscan.

Combiner approches de type libéral et mise en commun de l'AT

Le défi consiste ici à conjuguer concurrence et choix dans la conception et la fourniture d'AT avec un certain niveau de collaboration et d'action collective entre les partenaires du développement.

Quelques actions spécifiques à envisager :

- Dissocier le financement de l'AT de sa fourniture, de sa conception et de sa mise en œuvre. La transition vers des approches plus compétitives de mise en commun de l'AT ne réussira que si les fournisseurs coûteux, surtout dans les pays des donateurs, se soumettent à des « règles du jeu » qui permettent à des fournisseurs moins chers de décrocher de gros contrats d'AT.
- L'inclusion des coûts d'AT dans les budgets nationaux et régionaux permet sans doute de mettre en lumière les coûts d'opportunité. On pourrait faire davantage pour conférer plus de transparence à la plupart des coûts cachés de l'AT.

Développer un meilleur cadre pour la conception, la gestion et le suivi de l'AT destinée au renforcement des capacités

La fourniture d'une AT, sous quelque forme que soit, doit s'inscrire dans une approche de changement organisationnel mûrement réfléchie. Malgré cette nécessité évidente, trop d'approches d'AT restent déconnectées de leur contexte institutionnel et des contraintes bureaucratiques et politiques qui peuvent freiner la progression. Avec des cadres analytiques plus systématiques, les partenaires seraient davantage en mesure de repérer les failles, ainsi que les possibilités et les freins à l'amélioration des capacités et des performances.

Quelques actions spécifiques à envisager :

- Concevoir et utiliser des cadres d'évaluation à même d'appréhender les systèmes complexes et pluriorganisationnels propres aux dispositifs de mise en commun.
- Les partenaires nationaux et les ADI ont également besoin de meilleurs cadres, qui soient axés sur l'amélioration des capacités et des performances, plutôt que sur des analyses conventionnelles des fonctions et structures organisationnelles.
- Recourir à des cadres d'évaluation capables d'analyser le comportement systémique des organisations et des réseaux qui en sont encore à leurs balbutiements.

Soutenir la mise en commun de l'AT par une préparation minutieuse

Pour être efficace, l'AT semble avoir besoin de trois types d'appui, qui peuvent être mis en place durant la phase de conception :

- Un plan détaillé qui prévoit divers scénarios de mise en œuvre du programme. Les programmes qui appliquent le principe de l'imprévu plutôt que celui des scénarios prévus d'avance, et donc sous contrôle, semblent mieux résister à l'épreuve de la réalité ;
- La formation / la sensibilisation des participants afin de développer leur faculté d'apprentissage et d'ajustement graduel, pour que le programme puisse s'adapter à mesure que les facteurs contextuels sous-jacents s'affirment ; et
- Des efforts pour inciter les participants à développer un sens commun de la finalité. Les programmes d'AT les plus efficaces sont apparemment ceux qui peuvent compter sur les efforts soutenus de participants faisant preuve d'un esprit d'équipe.

Éviter de se lancer dans des efforts de réforme trop rapides ou à trop grande échelle

Dans tous les pays analysés pour cette étude, nous avons retrouvé le même schéma, à savoir un excès d'ambition dans la volonté d'entreprendre des réformes institutionnelles et politiques, surtout par manque de patience et de discernement des contraintes de mise en œuvre. Ce sont surtout les ADI qui ont tendance à sous-estimer ou à ignorer les embûches qui jalonnent tout parcours de réforme complexe. Gare, alors, au « retour de manivelle » comme le montre l'exemple du Mali, où les ADI

s'étaient fixé un plan de réforme ambitieux, mais qui n'avait pratiquement pas avancé au bout de deux ans. Finalement, tout le monde est déçu et personne n'a envie de rééditer l'expérience.

Démarches opérationnelles spécifiques à envisager :

- Étudier et faire connaître une série d'exemples de changements organisationnels complexes, de manière à brosser un tableau réaliste du temps et de la patience nécessaires à un réel changement de système.
- Évaluer les appuis organisationnels et logistiques qui seront nécessaires au plan local pour apporter un véritable changement de système, c'est-à-dire les groupes de travail, les unités administratives qui lui seront dédiées ou les codes de conduite. Les partenaires nationaux auront sans doute besoin de ressources supplémentaires pour concevoir et gérer l'appui sectoriel. Il est en principe plus sage de commencer par de petits dispositifs de mise en commun pour ensuite évoluer vers des systèmes plus larges et plus complexes, comme le montre l'exemple mozambicain.

Encadré 6 : Le Mozambique – Une vague de réformes qui draine les capacités nationales

Dans le contexte de la réforme de l'aide internationale, le Mozambique fait figure de laboratoire où sont testés la plupart sinon la totalité des concepts, instruments et approches à la mode ou prometteurs. La majorité de ces nouveautés importées – y compris les SWAps – ont été introduites sur la scène mozambicaine à l'initiative d'une agence de développement. Grâce à ses brillantes performances d'après-guerre, le Mozambique a acquis la réputation d'offrir un environnement favorable, où prévalent les « bonnes politiques », au sens où l'entend le document *Assessing Aid* (1998) de la Banque mondiale, alors même que la disgrâce de plusieurs autres pays bénéficiaires de l'aide a réduit l'éventail des possibilités offertes aux bailleurs de fonds extérieurs. Résultat net : une prolifération d'initiatives généreusement financées, qui ont soulevé d'immenses attentes, du moins au sein de la communauté du développement.

Au Mozambique, le tableau général de la mise en commun de l'AT comme nouveau mécanisme d'aide est plutôt bigarré, que ce soit dans le contexte des SWAps ou non d'ailleurs. De nombreux secteurs expérimentent diverses approches de rationalisation de l'assistance extérieure afin de la rendre plus efficace et plus effective. Le bilan est mitigé. Mais certains choix, tels les dispositifs plus petits et prudemment conçus au niveau de la mise en commun de l'AT dans un secteur donné, semblent mieux réussir. D'autres dispositifs sont prometteurs, notamment ceux avancés par les ministères qui ont pris l'initiative de formuler des solutions concrètes à des problèmes locaux, et obtenu le soutien d'agences de développement international, plutôt que de militer pour des solutions ambitieuses plaquées de l'extérieur. À l'inverse, d'autres solutions fondées sur une vision macro-économique et visant à changer l'ensemble d'un secteur au travers d'un programme relativement sophistiqué, ont exercé une pression énorme sur tous les acteurs concernés. Elles ont souvent eu une incidence négative sur l'appropriation ; trop ambitieuses, elles sont arrivées avec un temps d'avance.

Tout bien pesé, aucun de ces dispositifs n'est à ériger en modèle de bonne pratique. Pour les parties prenantes, les coûts induits par la mise en place de dispositifs de mise en commun, notamment dans le cadre de SWAps, sont souvent élevés. La progression a été lente, tous secteurs confondus. On a même assisté à des inversions de gains, comme suite à des actions trop rapides ou à trop grande échelle. Quel que soit le secteur, la mise en commun est principalement confrontée à un grave problème de manque de capacités nationales, conséquence d'un déluge de réformes dans le privé et dans le public, et des demandes de divers personnels plus qualifiés qui s'en sont suivies. Des investissements soutenus dans le renforcement et l'extension du capital humain national, couvrant l'ensemble du secteur public, et une réforme du service public, constituent à coup sûr la seule réponse, mais à long terme, aux nombreux problèmes que nous avons relevés au Mozambique.

Poursuivre l'harmonisation des procédures

Si les ADI souhaitent s'engager dans une action mieux concertée, elles doivent poursuivre l'harmonisation de leurs systèmes et de leurs procédures. Un certain nombre de groupes d'études examinent déjà les effets induits par l'adoption d'approches communes en matière de rapports, d'exams annuels, de suivi et d'évaluation, de protocoles d'accord et de rémunération des consultants nationaux. Parmi les contraintes qui limitent les progrès dans ce domaine, figurent les divers degrés de discréption laissée par les ADI à leurs responsables de terrain pour conclure des accords au niveau des pays bénéficiaires, ainsi que le manque de souplesse des normes imposées en termes d'obligation de rendre des comptes au personnel des agences bilatérales par les services de gestion financière internes.

Trois domaines en termes d'harmonisation semblent particulièrement prometteurs :

- Les accords selon lesquels le personnel d'AT, financé par des sources extérieures, rend compte directement de ses actions aux autorités nationales, de telle façon que ces dernières exercent un contrôle stratégique au niveau du pays bénéficiaire.
- Les accords entre les gouvernements nationaux et les ADI visant à suivre un ensemble commun de procédures administratives et financières pour la mise en œuvre des programmes/projets. Dans certains cas, les ADI ont accepté d'abandonner l'examen minutieux de chaque point mentionné dans les documents relatifs aux programmes en faveur de discussions et d'exams menés conjointement. Ce type d'approche se révèle nécessaire pour que des mécanismes tels que l'approche sectorielle puissent se révéler efficaces à long terme.
- La passation de marchés publics et la gestion des contrats du personnel d'AT, quoique des efforts plus marqués se révèlent nécessaires pour parvenir à une harmonisation dans ce domaine. La plupart des gouvernements partenaires ne disposent pas encore des capacités requises pour gérer les marchés publics ni les contrats des assistants techniques étrangers, parmi lesquels ceux originaires des pays donateurs qui ne fournissent plus directement d'AT. Pour que la mise en commun de l'AT se révèle un mécanisme viable, à long terme, il convient de développer des aptitudes particulières dans ce domaine.

Investir dans un suivi, une appréciation des performances et une évaluation améliorés comme vecteurs d'apprentissage

Par le passé, le personnel d'AT a contribué à rendre les comptes demandés par les ADI , mais ces fonctions de suivi diminueront probablement à mesure que les gouvernements prendront le contrôle de l'AT pour défendre leurs propres intérêts. Les ADI devront donc mettre en place des dispositifs de contrôle de remplacement (de meilleurs systèmes de rapport, de suivi, d'évaluation et d'audit) afin de préserver le capital confiance dont elles ont besoin pour maintenir leur appui financier.

Quelques problèmes opérationnels à régler :

- Le contrôle et l'évaluation du renforcement des capacités pourraient être plus efficaces si l'on mettait en relief des tendances, des orientations et des processus plutôt que de mesurer des variances par rapport à des résultats ou à des cibles.
- Il faut inviter les partenaires nationaux à jouer un rôle plus actif dans le suivi et l'évaluation des programmes d'AT. Ce suivi et cette évaluation devraient porter autant sur l'apprentissage de groupe dans le pays partenaire que sur le contrôle exercé au nom des ADI.

6 Ébauche d'un cadre analytique de réflexion à propos de la mise en commun de l'assistance technique

Nous avons procédé à un état des lieux de la mise en commun de l'AT et formulé quelques propositions d'amélioration ; voyons à présent dans quel cadre poursuivre notre réflexion. L'étude a montré qu'il existe différents types de collaboration en matière d'AT, auxquels la définition reprise dans les termes de référence de cette étude (cf. introduction) ne fait pas toujours référence. Les auteurs suggèrent donc trois catégories de mise en commun de l'AT :

- La mise en commun *totale* de l'AT : les ressources et le contrôle sont transférés le plus largement possible aux partenaires nationaux, qui engagent et dirigent le personnel d'AT.
- La mise en commun *partielle* de l'AT : le personnel d'AT dépend des autorités nationales, mais est engagé par les ADI qui apportent le financement.
- La mise en commun *flottante* de l'AT : le gouvernement et les ADI se partagent la direction du personnel d'AT. Celui-ci est en principe engagé par contrat individuel par une ou plusieurs ADI, souvent au titre d'une aide liée. C'est l'approche la moins empreinte de collaboration .

Le tableau 1 ci-dessous compare les éléments et les caractéristiques de ces trois types de mise en commun de l'AT. Vous trouverez en annexe plus d'explications et d'informations sur leur champ d'application.

Tableau 1. Caractéristiques des trois types de mise en commun de l'AT.

	Mise en commun totale	Mise en commun partielle	Mise en commun flottante
Délisée	×	×	×
Liée		×	×
Contrats et marchés publics passés par le pays	×		
Contrats et marchés publics passés par l'ADI		×	×
Rôle du pays dans la gestion stratégique	×	×	partagé avec les ADI
Rôle de l'ADI dans la gestion stratégique			partagé avec le pays

Les recherches effectuées dans le cadre de cette étude nous amènent à penser que les ADI devraient se montrer prudentes avant de prôner une forme de mise en commun plutôt qu'une autre. Il s'agit essentiellement de trouver la mise en commun qui correspond le mieux à la conjoncture du pays concerné. Comme celle-ci change avec le temps, il faudra sans doute revoir le type de mise en commun choisi. Pour l'instant, c'est la mise en commun flottante qui est la plus répandue, signe des restrictions rencontrées par certaines ADI.

La définition des trois catégories de mise en commun permet de concevoir un cadre d'analyse des différentes conjonctures et de déterminer le type de mise en commun qui correspond le mieux à une situation donnée. Le tableau 2 propose un cadre analytique qui doit aider les décideurs à réfléchir à la mise en commun de l'AT - aux avantages de chaque type, à leur environnement porteur et aux risques qui y sont associés. Les situations qui correspondent le mieux à chaque type sont également mentionnées. Questions abordées :

- Quels sont les avantages de chaque approche pour les divers intervenants ? Et selon le point de vue de qui ? Les intervenants savent-ils exactement ce qu'ils doivent concéder pour obtenir ces avantages ?
- Quel environnement porteur est indispensable par opposition à un environnement favorable, surtout du point de vue de la mise en œuvre ? Qu'est-ce qui fait que ces approches de mise en commun fonctionnent, et pourquoi ?

- Quels sont les risques associés à chacune de ces trois approches, et comment les minimiser ? Jusqu'à quel point devraient-ils être connus à l'avance ?
- Quelles situations conviennent le mieux à chacun des trois types de mise en commun ?

À l'image de la mise en commun, jeune mécanisme pour lequel il n'existe pas encore de réflexion avancée, le tableau 2 est un instrument qu'il faut encore éprouver et corriger.

Tableau 2. Cadre de réflexion à propos de la mise en commun de l'AT

Type de mise en commun de l'AT		
MISE EN COMMUN TOTALE	MISE EN COMMUN PARTIELLE	MISE EN COMMUN FLOTTANTE
AVANTAGES (peuvent être perçus différemment selon les parties prenantes)		
<ul style="list-style-type: none"> Gouvernement aux commandes et décide quelle AT permettra d'améliorer les compétences en gestion et de renforcer l'appropriation Peut réduire à long terme les frais de coordination entre les ADI et le gouvernement Peut réduire la concurrence entre ADI Une transparence totale qui permet de comparer le coût de l'AT entre les différents prestataires Réduit les pressions non développementales que les ADI peuvent exercer sur le personnel d'AT (Pour les agences du gouvernement central) le financement figure généralement au budget et est contrôlé par l'État central Permet aux ADI de poursuivre des objectifs dans des domaines où elles n'ont aucun avantage comparatif 	<ul style="list-style-type: none"> Sa mise en place peut demander moins de temps qu'une mise en commun totale Soulage les gouvernements dont les capacités en matière de marchés publics et de contrats sont limitées de certaines responsabilités de gestion Peut réduire à long terme les frais de coordination entre les ADI et le gouvernement Moins de risques pour les bailleurs de fonds Rapports aux bailleurs sans doute plus faciles qu'avec la mise en commun totale (Pour les ministères sectoriels) contrôle plus décentralisé Permet aux ADI de poursuivre des objectifs dans des domaines où elles n'ont aucun avantage comparatif 	<ul style="list-style-type: none"> Peut être mise en place relativement vite et peut donc soutenir des innovations stratégiques Moins de pression sur les systèmes de gestion locaux L'AT est généralement choisie de commun accord selon des compétences nationales ou individuelles reconnues des pays donateurs (Effet pervers) les gouvernements sont plus enclins à reconnaître des manques de capacité locaux et de faire appel à une AT internationale lorsque les coûts ne sont pas connus Le caractère autonome permet d'apporter des fonds à des activités qui ne sont pas financées via le système central Comme les impératifs sont moins onéreux, un plus large éventail d'ADI peuvent être impliqués (Pour les ministères sectoriels) contrôle plus décentralisé (Pour les bailleurs qui doivent prouver l'attribution des fonds) le rôle de chaque bailleur est évident et les rapports se font suivant leurs propres systèmes.
ENVIRONNEMENT PORTEUR		
<ul style="list-style-type: none"> Bon travail préparatoire entre les ADI et le gouvernement de manière à trouver un consensus entre les parties prenantes autour d'une stratégie sectorielle et d'une stratégie de suivi et d'évaluation Bonnes relations entre les ADI et le gouvernement ADI prêtes à prendre des risques Plein pouvoir de déliement Ministères disposés à abandonner les projets individuels Gestion locale raisonnablement compétente et honnête, pas surchargée par d'autres activités Procédures de marché public solides tant pour les achats intérieurs qu'internationaux 	<ul style="list-style-type: none"> Bon travail préparatoire entre les ADI et le gouvernement de manière à trouver un consensus entre les parties prenantes autour d'une stratégie sectorielle et d'une stratégie de suivi et d'évaluation Relations satisfaisantes entre les ADI et le gouvernement ADI relativement prêtes à prendre des risques Ministères disposés à abandonner les projets individuels Une ADI disposée à jouer les chefs de file et à constituer le financement 	<ul style="list-style-type: none"> Accord entre un nombre limité d'ADI sur le recours approprié à l'AT.

Tableau 2 (suite)

Type de mise en commun de l'AT		
MISE EN COMMUN TOTALE	MISE EN COMMUN PARTIELLE	MISE EN COMMUN FLOTTANTE
RISQUES		
<ul style="list-style-type: none"> • Sa mise en place peut prendre beaucoup de temps • Une approche basée sur le plus petit dénominateur commun peut freiner l'innovation • Certaines AT étrangères peuvent ne pas être disposées à signer des contrats avec certains gouvernements • Pression politique pour détourner les fonds à d'autres fins • Les systèmes financiers et de marchés publics ne sont pas équipés pour résister à la corruption • Expertise locale insuffisante pour répondre à tous les besoins en AT, d'où une augmentation des coûts • Pressions pour recourir à l'AT locale ou régionale, même si elle est inadaptée ou exagérément coûteuse • Financements parfois déduits des subventions allouées aux ministères par le budget central, ce qui réduit l'intérêt du ministère pour ce type d'opération 	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune possibilité de créer des capacités locales empiriques en matière de marchés publics • La mise en commun pourrait être dirigée par les ADI, au détriment d'une appropriation locale • Peu de transparence en matière de coûts • Tendance à recourir plus que nécessaire à l'AT internationale à cause des financements liés 	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune possibilité de créer de capacités locales en matière de gestion • Risque de ne pas prêter l'attention voulue aux besoins et aux préférences du gouvernement, d'où un manque d'appropriation • Pressions pour recourir à l'AT internationale, même si elle est inadéquate, en raison des financements liés • Aucune transparence en matière de coûts • Plus difficile à coordonner pour les gouvernements • Risque de submerger les gouvernements • Les ADI ont plus de possibilités de prendre leurs propres initiatives, qui ne sont pas forcément en phase avec les priorités gouvernementales
CONDITIONS D'APPLICATION		
<ul style="list-style-type: none"> • Lorsque l'amortissement des coûts de transaction immédiats est possible pour une grosse activité • Lorsque le niveau de confiance entre le gouvernement et les ADI est élevé • Lorsqu'on engage un petit nombre d'assistants techniques (de nombreuses ADI rechignent à ouvrir de gros contrats à un appel d'offre international parce qu'elles perdraient, face à des concurrents moins chers) • Lorsque l'engagement d'une AT nationale est une priorité • Lorsque les liens entre l'AT étrangère et certaines ADI dénotent un manque d'objectivité • Lorsque le gouvernement dispose de bonnes capacités de gestion des marchés publics et d'une vision d'ensemble 	<ul style="list-style-type: none"> • Lorsque l'amortissement des coûts de transaction immédiats est possible pour une grosse ou moyenne activité • Lorsque le niveau de confiance entre le gouvernement et les ADI est moins élevé que dans le cas de la mise en commun totale, ou lorsque les ADI n'ont pas développé de mécanismes de collaboration forts dans le pays concerné • Lorsqu'il convient de passer par une grosse AT internationale • Lorsque les ADI disposent d'avantages comparatifs dont on peut tirer parti • Lorsque le gouvernement dispose d'une faible capacité de gestion des marchés publics mais, malgré tout, d'une vision stratégique d'ensemble 	<ul style="list-style-type: none"> • Lorsque les activités sont petites et que les coûts de transaction sont importants et ne peuvent être amortis • Lorsque le niveau de confiance entre le gouvernement et les ADI est faible ou lorsque les ADI n'ont pas développé de mécanismes de collaboration forts dans le pays concerné • Lorsque le pouvoir de déliement est fortement restreint

7 Conclusions

Dans ce rapport, nous avons tenté de répondre aux questions que nous nous posions en guise d'introduction à propos de l'utilité de la mise en commun de l'AT, du niveau d'appropriation qui la sous-tend, des capacités nécessaires, et de sa contribution à un changement dans les pratiques de gestion de l'aide. Notre étude montre que, bien que les mécanismes de mise en commun de l'assistance technique en soient encore à leurs balbutiements, on enregistre des signes modestes, mais prometteurs, dans plusieurs des pays passés en revue. Il ne faut pas y voir la panacée, et encore moins un nouveau dogme. Le cadre présenté au chapitre 6 définit les facteurs de réussite de la mise en commun et les risques à prendre en compte, dont les problèmes de capacités et de procédures. Quant à savoir si la mise en commun peut promouvoir ou non une appropriation nationale, cela dépendra dans une large mesure de l'origine de l'initiative, et des capacités sur lesquelles elle peut compter.

Le passage à la mise en commun de l'AT s'inscrit dans une plus vaste mutation de la conception et de la gestion de la coopération au développement international, vers un système centré sur l'appropriation et le contrôle par le pays assisté. L'enjeu de ces prochaines années consistera à multiplier les mises en commun qui promeuvent ce type d'appropriation et de contrôle, tout en préservant une programmation de qualité et une mise en œuvre efficace. On ne peut, en outre, dissocier l'assistance technique d'autres efforts de réforme structurelle (les réformes du secteur public, par exemple). Elle doit également être mise en œuvre dans un environnement qui dispose des capacités suffisantes pour diriger ce processus ou qui peut créer ces capacités dans un laps de temps raisonnable, au travers de mécanismes d'incitation spéciaux, par exemple, de manière à attirer des personnes compétentes vers la fonction publique.

Annexe : Explication des mises en commun totale, partielle et flottante

Dans le tableau A.1 ci-dessous, nous avons tenté de répertorier les divers types de mise en commun de l'AT rencontrés durant notre étude, selon trois catégories : totale, partielle et flottante. Les informations reprises dans ce tableau sont fournies à titre indicatif seulement, puisque l'affectation définitive de chaque activité aurait nécessité davantage de temps que nous n'en disposions pour acquérir une connaissance approfondie de chaque cas. Une mise en commun est, en outre, toujours susceptible de passer d'une catégorie à l'autre, en fonction des changements d'impératifs des agences de développement international.

Mise en commun totale de l'assistance technique

Comme le montre le tableau A.1, on trouve des exemples de mise en commun totale de l'AT dans quatre des six pays considérés. Celle-ci porte généralement sur la fourniture de personnel national et de contractuels étrangers engagés à titre individuel. La mise en commun totale est l'option dans laquelle les ressources et le contrôle sont transférés le plus largement possible aux partenaires nationaux, qui engagent et dirigent le personnel d'AT. Tous les exemples de mise en commun totale – quel que soit le type d'AT d'ailleurs – demeurent « hors budget ».¹²

- En Éthiopie, le fonds d'AT aux secteurs sociaux devait être alimenté par une mise en commun déliée de subventions à disposition du gouvernement. Sa mise en œuvre ayant été interrompue au début du conflit avec l'Érythrée, cette source de financement s'est largement tarie. Une autre proposition, visant à permettre au Programme de réforme de la fonction publique éthiopienne (CSRP) d'avoir accès à une mise en commun déliée des fonds d'AT a, elle aussi, été rangée au placard.
- En Tanzanie, nous avons relevé deux exemples de mise en commun totale, qui gravitent toutes deux autour de la réforme du secteur public. Dans le cadre d'un dispositif non sectoriel, le Fonds de participation à la réforme des autorités locales, des expatriés ont été engagés à titre individuel selon un ensemble de procédures approuvées par l'ensemble des actionnaires du Fonds.¹³ De la même manière, le Fonds tanzanien d'amélioration des performances recrute l'AT nationale et internationale au travers d'un système complexe de comités techniques et de groupes de travail.

Mise en commun partielle de l'AT

La mise en commun partielle de l'AT associant deux ADI ou davantage gagne lentement du terrain dans quatre des six pays (le Mali et le Botswana constituant les deux exceptions). Les autorités nationales gèrent l'AT, mais les contrats sont conclus par l'une des ADI qui apportent le financement. Certains observateurs avaient prédit que cette catégorie de mise en commun ne croîtrait pas rapidement, compte tenu de la possible émergence de « cartels » d'ADI qui pourraient supplanter le gouvernement.

- Au Mozambique, l'accord de mise en commun de l'assistance technique (PATA) -aujourd'hui suspendu - était financé par les Pays-Bas, la Norvège et la Suisse, le PNUD assurant la gestion des contrats et des salaires. Le ministère de la santé avait un rôle de gestion stratégique par l'identification des besoins en personnel d'AT, et par une participation à la sélection, à la supervision et à l'évaluation de celui-ci.

¹² L'AT représente quelque 24 % de l'ensemble de l'APD octroyée à la Tanzanie et est presque totalement déployée « hors budget ». Il convient toutefois d'éviter tout clivage entre flux financiers « hors budget » et « intégrés au budget ». Au Mozambique, les autorités financières gouvernementales avaient connaissance de certains fonds externes sans pour autant les imputer au budget de l'État. En pratique, ils étaient « intégrés au budget » en termes de gestion financière, mais « hors budget » en termes de procédures juridiques et comptables.

¹³ Dans la pratique, c'est le ministère des collectivités locales qui recrute le personnel d'AT international par concours.

- En Ouganda, l'Union européenne (UE) et DANIDA ont mis leurs ressources en commun dans le cadre du projet droits humains et démocratisation ; ils fournissent la majeure partie de l'AT au travers d'une unité de mise en œuvre créée par DANIDA. L'UE a également fourni du personnel d'AT dont les salaires sont pris en charge par un autre dispositif, extérieur au programme.

Mise en commun flottante de l'AT

La mise en commun flottante est la forme la plus répandue et la moins empreinte de collaboration des trois approches d'AT. Le gouvernement et les ADI se partagent la direction du personnel d'AT. Celui-ci est en principe engagé par contrat individuel par une ou plusieurs ADI, souvent au titre d'une aide liée. D'après les auteurs de l'étude de cas tanzanienne, la mise en commun flottante devrait connaître dans les années à venir un essor plus rapide que les deux autres formes de mise en commun en Tanzanie.

- À titre d'exemple tanzanien d'une mise en commun flottante, citons l'effort concerté de plusieurs ADI (ACDI, DANIDA, DFID, DGIS, FINNIDA et SIDA) visant à soutenir le processus électoral. Dans le cadre des SWAp santé, les termes de référence et les rapports des consultants font l'objet d'une discussion commune entre les différents partenaires de l'approche sectorielle, dont la plupart sont engagés dans des dispositifs de mise en commun flottante.
- En Éthiopie, les ADI apportent une AT à long terme à des programmes routiers intégrés au travers d'accords individuels avec le gouvernement.

Table A.1. Exemples de mise en commun relevés durant notre étude.

Mise en commun totale	Mise en commun partielle	Mise en commun flottante
Botswana <p>Plutôt que d'inciter les donateurs à mettre leurs ressources en commun ou même à collaborer, le Botswana a adopté une tout autre approche de l'AT. Son système présente deux caractéristiques essentielles. <i>Primo</i>, la quasi-totalité des ressources extérieures ont été intégrées dans le système national de planification et de budgétisation. Il n'existe donc pas deux systèmes distincts, l'un pour l'aide, l'autre pour les activités financées sur le budget national. <i>Secundo</i>, l'AT a été intégrée à la fonction publique. La planification et la budgétisation des ressources humaines font partie intégrante du processus de planification national, qui est du ressort de la Direction de la gestion des services publics (DPSM). À ce titre, c'est la DPSM qui se charge de recruter les expatriés et de superviser le processus d'adaptation locale. Le personnel d'AT a toujours occupé une place essentielle dans les flux d'aide compte tenu du manque cruel de capacités du pays. Il a également contribué de manière significative au renforcement des capacités techniques et opérationnelles des services publics. La fragmentation qui caractérise les programmes d'aide de nombreux pays en développement n'a jamais été un problème au Botswana, où le besoin d'un mécanisme de coordination tel que la mise en commun ne s'est jamais fait ressentir non plus.</p>		
Éthiopie <ul style="list-style-type: none"> • Fonds d'AT des secteurs sociaux (pas encore mis en œuvre) • Programme de réforme fiscale au sein du ministère des finances 		
Mali <p>Nous n'avons relevé aucune activité qui puisse être considérée comme une mise en commun selon la définition reprise dans ce rapport.</p>		
Mozambique <ul style="list-style-type: none"> • Gabinete de Estudos • Plan stratégique du secteur éducatif (en cours d'élaboration) • Plan stratégique en matière de santé • PROAGRI 	<ul style="list-style-type: none"> • Finance (Tribunal das Contas) • PATA 	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement des capacités dans la police
Tanzanie <ul style="list-style-type: none"> • Fonds commun (<i>Basket Fund</i>) pour la réforme des autorités locales • Fonds d'amélioration des performances 	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement des capacités en matière d'analyse politique 	<ul style="list-style-type: none"> • Approche sectorielle dans le secteur de la santé • Programme de réforme du service public • Programme de réforme des autorités locales • Projet Administration fiscale • Examen des dépenses publiques et cadre des dépenses à moyen terme
Ouganda <ul style="list-style-type: none"> • Mise en commun de l'AT dans le domaine de l'éducation 	<ul style="list-style-type: none"> • Droits humains et démocratisation • Mise en commun de l'AT dans le domaine de la santé • Mise en commun de l'AT dans le domaine de l'éducation 	

Bibliographie

- Action Aid. 2001. *ODA and Aid Effectiveness : Fighting Poverty Together*. Londres : Action Aid.
- Banque mondiale. 2001a. *Draft Mozambique Country Financial Accountability Assessment (CFAA)*. Washington : Banque mondiale. Ronéo.
- Banque mondiale. 2001b. *Education and Health in Sub-Saharan Africa : A Review of Sector-wide Approaches*. (Africa Region Human Development Series). Washington : Banque mondiale.
- Banque mondiale. 2001c. *Report and Recommendation of the President of the International Development Association to the Executive Directors on a proposed credit of SDR 116.2 million (US\$150 million equivalent) to the Republic of Uganda for a poverty reduction support credit*. (Report P7442-UG). Washington : Banque mondiale.
- Baser, H. S.a. *Back to the Basics : What Problem is Technical Assistance Trying to Resolve? A Proposal to DAC Govnet*. Ronéo.
- Bossuyt, J. et al. 2000. *Évolution de la politique de la CE en matière de développement: analyse indépendante de la réforme de l'aide extérieure de la Commission européenne*. (Document de réflexion, 16). Maastricht : ECDPM.
- Bossuyt, J. 2001. *Mainstreaming Institutional Development : Why Is It Important and How Can It Be Done?* Ronéo.
- Brautigam, D. 2000. *Aid Dependence and Governance* (EGDI Study, 2000: 1). Stockholm : Almkvist and Wiksell International.
- Brown, A. et al. 2000. *The Status of Sector-wide Approaches*. (Working Paper 142). Londres : ODI.
- Burki, O. 2001. *Sector-wide Approach in Tanzania : The Health Sector Example - Observations from a Bilateral, End of Assignment Report*. Berne : Agence suisse pour le développement et la coopération.
- CAD. 1999. *Danemark : examen en matière de coopération au développement*. (Série examens de coopération au développement, 33). Paris : OCDE.
- CAD. 1999. *Irlande : examen en matière de coopération au développement*. (Série examens de coopération au développement, 35). Paris : OCDE.
- CAD. 1999. *Japon : examen en matière de coopération au développement*. (Série examens de coopération au développement, 34). Paris : OCDE.
- CAD. 2000. France : examen en matière de coopération au développement. *Les dossiers du CAD*, 1(3). Paris : OCDE.
- CAD. 2000. Suède : examen en matière de coopération au développement. *Les dossiers du CAD*, 1(4). Paris : OCDE.
- CAD. 2000. Suisse : examen en matière de coopération au développement. *Les dossiers du CAD*, 1(4). Paris : OCDE.
- CAD. 2001. Coopération pour le développement : rapport 2000. *Les dossiers du CAD*, 2(1). Paris : OCDE.
- CAD. 2001. Pays-Bas : examen en matière de coopération au développement. *Les dossiers du CAD*, 2(3). Paris : OCDE.
- Cassels, A. 1997. *A Guide to Sector-Wide Approaches to Health Development : Concepts, Issues and Working Arrangements*. Genève : Organisation mondiale de la santé.
- Colombo, S., X. Modol, et O. Burki. 2000. *External Evaluation of the SDN Health Programme, Mozambique 1989-1999*. Berne : Agence suisse pour le développement et la coopération.

- Crown Agents, et l’Institutional Development Group, 2001. *Donor Accountability Study : A study regarding the harmonisation of the donor accountability requirements for general and sector budget support (including SWAsps) in the areas of commitments, disbursements, reporting and audit*. Ronéo.
- DFID. S.a. *Change Models : Guidance Note (draft for discussion, Governance Group)*. Londres : Department for International Development. Ronéo.
- Direction de la coopération au développement, OCDE. 2001. *Task Force on Donor Practices : Summary Record of the Second Meeting Held in Paris on 7-8 June 2001*. Ronéo.
- ECDPM. 1999. *Linking Sector-wide Approaches with Capacity*. (Capacity.org, 3). Maastricht : Centre européen de gestion des politiques de développement.
- Ellerman, D. 2002. Autonomy-respecting assistance : Towards new strategies for capacity building and development assistance. In: *Capacity For Development : New Solutions for Old Problems*, S. Fukuda-Parr, C. Lopes, et K. Malik. Londres : Earthscan.
- Fass-Metz, F. 2001. *Donor Accountability Study (draft report)*. Bonn : Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Ronéo.
- FNUAP. 2000. *UNFPA and Sector-wide Approaches*. Document soumis au conseil exécutif du PNUD et de la FNUAP, deuxième session ordinaire, 3-7 avril 2000. New York : Fonds des Nations unies pour la population.
- Forss, K. 1999. *Sector-wide Approaches to Development : From Principle to Practice*. Dublin : Department of Foreign Affairs.
- Foster, M., P. Thornton, et A. Brown. 2000. *Andhra Pradesh : Sector Approaches for Human Development*. Londres : ODI.
- Gasper, D. 1999. *Evaluating the Logical Framework Approach : Towards Learning-oriented Development Evaluation*. (Working Paper Series 303). La Haye : ISS.
- Godfrey, M. 2000. *Technical Assistance and Capacity Development in an Aid-dependent Economy : The Experience of Cambodia*. (Working Paper 15). Phnom Penh : Cambodia Development Resource Institute.
- Grindle, M.S. (dir.), 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton : Princeton University Press.
- Gunnarsson, C. 2001. *Capacity Building, Institutional Crisis and the Issue of Recurrent Cost : Synthesis Report*. Stockholm : Almkvist and Wiksell International.
- Hauck, V. 2001. *Notes on Visits to the Ministry of Economic Cooperation and Development (BMZ, Bonn) and GTZ (Eschborn)*. Maastricht : ECDPM. Ronéo.
- Helleiner, G. et al. 1995. *Report of the Group of Independent Advisers on Development Cooperation between Tanzania and its Aid Donors*. Copenhague : Ministère royal danois des affaires étrangères.
- Helleiner, G. 1999. *Changing Aid Relationships in Tanzania (December 1997 through March 1999)*. S.l. : S.n.
- Helleiner, G. 2000. *Tanzania Assistance Strategy: Critical Issues, presented at the Consultative Group Meeting, 22-26 May 2000*. Ronéo.
- Herfkens, E. 2001. *Remarks on the Future of Technical Assistance and Capacity Building to World Development Institute breakfast, Washington DC, 30 April 2001*. La Haye : Ministère des affaires étrangères.
- Hill, P.S. S.a. *The Rhetoric of Sector-wide Approaches for Health Development*. Ronéo.
- Hobbs, G. 2001. *The Health Sector-wide Approach and Health Sector Basket Fund*. Rapport final. Dar es Salaam : Economic and Social Research Foundation.
- Jackson, E.T. 2001. *Operationalising Results-based Management in Sector-wide Approaches : Focusing on the Performance Review Framework*. Document présenté lors du « Forum sur l’approche sectorielle et la responsabilité de rendre compte », CIDA, 24 janvier 2001. S.l. : S.n.

- Jeppson, A. 2000. *SWAp in a Decentralised Context : Some Experiences from Uganda*. Ronéo.
- Kanbur, R., T. Sandler, et K.M. Morrison. 1999. *The Future of Development Assistance : Common Pools and International Public Goods*. (Policy Essay 25). Washington : ODC.
- Kaul, I., I. Grunberg, et M. Stern, (dir.), 1999. *Global Public Goods : International Cooperation in the Twenty-first Century*. Oxford : Oxford University Press.
- Lauckner, K. 2001. *Technical Assistance in the Context of the Health SWAp in Tanzania (draft discussion paper)*. Ronéo.
- Manning, R.G.M. 2001. *Harmonisation of Operational Policies, Procedures, and Practices : First Progress Report*. Londres : Department for International Development.
- Martin, J., R. Oksanen, et T. Takala, 2000. *Preparation of the Education Sector Development Programme in Ethiopie*. Paris : ADEA.
- Mayne, J. 1999. *Addressing Attribution through Contribution Analysis : Using Performance Measures Sensibly*. Discussion paper. Ottawa : Office of the Auditor General of Canada.
- Mildeberger, E. 1999. *Capacity Building for Sustainable Development : Concepts, Strategies and Instruments of the German Technical Cooperation (GTZ)*. Eschborn : GTZ.
- Ministère fédéral du développement et de la coopération économique (BMZ). 2000a. *Establishment of Priorities in Development Cooperation*. Bonn : Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.
- Ministère fédéral du développement et de la coopération économique (BMZ). 2000b. *Recommendation Regarding the Concentration of Activities in the Context of Selecting Focal Areas as part of BMZ Country Programming*. Bonn : Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.
- Ministère finlandais des affaires étrangères. 2001. *Operationalisation of Development Policy Objectives in Finland's International Development Cooperation : Government Decision-In-Principle*. Helsinki : Département de la coopération au développement internationale.
- Ministère néerlandais des affaires étrangères. 2000a. *Donor Harmonisation and Adjustment of the Financial Management and Control Procedures under Sector Programmes*. Workshop Report. La Haye : Ministère des affaires étrangères.
- Ministère néerlandais des affaires étrangères. 2000b. *The Sectoral Approach*. La Haye : Ministère des affaires étrangères.
- Mule, H., et K. Kiragu. 2000. *Uganda : Towards Effective and Sustainable Capacity Building : A Study Paper*. S.l. : S.n.
- Nielsen, H. S.a. *Sector Programme Support in Decentralised Government Systems : A Contextual Donor Challenge*. Copenhague : DANIDA.
- Noman, A. 1996. *Sector Investment Programmes in Africa : A Review of Implementation Experience*. Washington : Banque mondiale.
- OCDE. 2001. *Analyse des résultats du questionnaire sur la gestion de l'aide : Burkina Faso, Ghana, Mali et Senegal*. Rapport de synthèse, Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest. Paris : Organisation pour la coopération et le développement économiques.
- Oksanen, R., et A. Lönnqvist. 1998. *Harmonising Requirements and Procedures among Potential Funding Agencies Supporting Education and Health Sector Development Programmes in Ethiopie*. Rapport final. Helsinki : FTP International.
- Oxford Policy Management. 1996. *Sector Investment Programmes in Africa : Issues and Experience*. Final report. Oxford : Oxford Policy Management.
- Pavignani, E. 2001. *Swamped in a SWAp? Experience-inspired Remarks about Sector-wide Approaches*. Ronéo.
- PNUD. 2001. *Compendium of Activities (updated)*. Bratislava: Programme des Nations unies pour le développement (Programme for Accountability and Transparency, PACT/RBEC).

- SADC. 1999. *Food Security and Rural Development Hub : Strategy and Business Plan*. Gaborone : Southern Africa Development Community.
- Schedvin, T. et G.E. Skoog. 2001. *Incentives for Ownership*. Stockholm : SIDA/UTV.
- SIDA. 2000. *Sida's Policy for Sector Programme Support and Provisional Guidelines*. Stockholm : Agence suédoise de développement international.
- Smith, P. 2000. A comment on the limitations of the logical framework method, in reply to Gasper, and to Bell. *Public Administration and Development*, (20) : 439-441.
- Therkildsen, O. 2000. Public sector reform in a poor aid-dependent country : Tanzania. *Public Administration and Development*, (20).
- Thioléron, E. S.a. *French Cooperation in the Context of Pooling*. Ronéo.
- Thompson, J. B. 2000. *Pooling Resources for Maintenance*. Présentation effectuée lors de la réunion informelle des experts en matière de transports CE-États membres de l'UE, 28-29 novembre 2000. S.l. : S.n.
- Van Arkadie, B. et Boi, V.T. 2000. *Review of Technical Cooperation Support to Vietnam : An Independent Report to the Ministry of Planning and Investment* (projet). Ronéo.
- Van de Walle, N. et T.A. Johnston. 1996. *Improving Aid to Africa*. (Policy Essay 21). Washington : ODC.
- Van der Vegt, H. 2001a. *Planning and Programming of Interventions*. Exposé lors de l'atelier sur la bonne gouvernance, ville de Guatemala, 25-28 mars 2001. La Haye : Ministère des affaires étrangères..
- Van der Vegt, H. 2001b. *The Working Principles of the Sectoral Approach*. Exposé lors de l'atelier sur la bonne gouvernance, ville de Guatemala, 25-28 mars 2001. La Haye : Ministère des affaires étrangères..
- Walt, G. et al. 1999. Managing external resources in the health sector : lessons for SWAps. *Health Policy and Planning*, 14(3).
- Widner, J.A. 2001. *Building the Rule of Law : Francis Nyalali and the Road to Judicial Independence in Africa*. New York : W.W. Norton.

Études de cas de l'ECDPM

- Vous pouvez trouver le texte complet de ces rapports dans les annexes 2 à 7 de la version complète de ce rapport ainsi que sur le site web de l'ECDPM.
- Land, T. 2001. *Taking Charge of Technical Cooperation : Experience from Botswana : A Case of A Country Firmly in the Driver's Seat*. Maastricht : ECDPM.
- Pavignani, E., et V. Hauck. 2001. *The Pooling of Technical Assistance in the Context of Aid Management Reform : The Mozambique Case*. Maastricht : ECDPM.
- Thioleron, E., et I. Dante. 2001. *Mise en commun de l'assistance technique dans les programmes sectoriels du Mali*. Maastricht : ECDPM.
- Todd, M., et A. Shimeles. 2001. *Pooling of Technical Assistance in the Context of SWAps : Ethiopien Case Study*. Maastricht : ECDPM.
- Wangwe, S.M. 2001. *Study on Pooling of Technical Assistance in the Context of Sector-wide Approaches : The Case of Uganda*. Maastricht : ECDPM.
- Wangwe, S.M. et L. Madete. 2001. *Pooling of Technical Assistance in the Context of Sector-wide Approaches*. Maastricht : ECDPM.