

## Résumé

## La CE réforme ses méthodes de travail en matière de coopération technique

Dans le cadre de son engagement à mettre en œuvre l'Agenda sur l'efficacité de l'aide tel qu'exprimé dans la Déclaration de Paris et dans le Programme d'action d'Accra, la CE a lancé une stratégie pour réformer ses méthodes de travail en matière de coopération technique (CT). La stratégie vise à atteindre les objectifs suivants :

- ➔ une coopération technique de qualité qui soutient les programmes menés par les pays partenaires, basée sur leurs demandes et axée sur des résultats de développement durables, et;
- ➔ des dispositifs d'exécution des projets propres aux partenaires, en réduisant de manière significative l'utilisation des Unités d'exécution de projets (UEP) parallèles.

Les présentes lignes directrices constituent un élément clé pour la mise en œuvre de la stratégie. Elles seront mises à jour sur la base des leçons apprises et des réactions des différentes parties prenantes.

Les lignes directrices couvrent la coopération technique financée par la CE. Elles s'appliquent à toutes les formes d'appui de la CE, la gestion centralisée, la gestion décentralisée, et aux procédures des systèmes nationaux (voir l'annexe 6 concernant les procédures). Elles couvrent la coopération technique aux gouvernements, à la société civile et au secteur privé. Ces lignes directrices visent également à orienter le dialogue autour de la coopération technique offerte par d'autres acteurs ou mobilisée dans le cadre d'un appui budgétaire.

## Appropriation et approche axée sur la demande et les résultats

Les lignes directrices fixent des étapes pratiques pour i) mettre le principe de l'appropriation en pratique, ii) baser l'appui sur la demande ; et iii) assurer que la coopération technique apporte des résultats concrets au-delà de simples activités d'« assistance », de « formation » ou de « conseil ». L'appropriation pratique repose sur des concepts simples mais fondamentaux qui vont au-delà des pratiques courantes.

- ➔ **L'appropriation ne s'exprime pas par des mots mais par une action continue :** Une appropriation suffisante est une condition indispensable au développement des capacités (DC) et à la durabilité. L'appropriation par le pays partenaire constitue un investissement important en termes de motivation, de leadership, de temps, de fonds, et d'autres ressources diverses.
- ➔ **Se concentrer d'abord sur ce que le pays partenaire veut faire - et ensuite sur la coopération technique fournie par la CE et les autres bailleurs :** Ceci implique un changement de mentalité afin de se concentrer sur les projets et les programmes des partenaires. La CE appuie les projets et programmes des partenaires, elle ne fait pas les programmes.
- ➔ **La demande formulée par les partenaires s'articule à travers un dialogue continu et une pleine participation :** Une demande effective de coopération technique nécessite beaucoup plus qu'une acceptation passive par le partenaire des TdR ou des documents de projets préparés par le personnel ou les consultants de la CE. L'offre risque d'éclipser la demande, à moins qu'il n'y ait un dialogue sérieux, intensif et une bonne participation du début jusqu'à la fin.
- ➔ **Ce sont les résultats, et non la coopération technique, qui doivent orienter le dialogue, la conception et la mise en œuvre :** les efforts de développement des capacités ont comme résultat un renforcement des capacités organisationnelles ou sectorielles qui se traduisent à leur tour par une amélioration des services rendus aux citoyens. La définition de la coopération technique constitue la dernière étape du dialogue, jamais le point de départ.
- ➔ **La mise en œuvre de programmes vraiment « appropriés » par le pays partenaire requiert de solides dispositifs d'exécution :** Ces dispositifs doivent couvrir le programme du partenaire dans son ensemble au lieu de se concentrer uniquement sur l'appui du bailleur. Le degré

optimal d'autonomie de gestion peut varier en fonction de la nature du projet et de ses objectifs.

Les présentes lignes directrices traduisent ces principes en conseils pratiques sur la définition des objectifs de la coopération technique, son identification, sa formulation, sa mise en œuvre, le suivi, l'évaluation et l'assurance qualité. Il est reconnu que dans la pratique, plusieurs dilemmes se présenteront quant à l'application de cette approche. Une démarche pragmatique et réaliste est donc recommandée.

## Le développement des capacités est l'objectif principal de la coopération technique – mais pas son objectif unique

Le développement des capacités et des résultats durables sont les principaux objectifs de toute assistance offerte par la CE. Le développement des capacités est l'objectif premier de la coopération technique bien que celle-ci peut jouer d'autres rôles. La coopération technique peut répondre à quatre objectifs différents. Dans certains cas, l'appui de la CE peut ne pas être pertinent. Ces quatre objectifs sont les suivants :



- 1. La coopération technique pour le développement des capacités**, lorsqu'elle vise un développement des capacités global ou un processus de réforme, est le cas le plus complexe. Elle nécessite un dialogue approfondi, une compréhension commune et des investissements importants dans l'identification et la formulation par le partenaire.
- 2. La coopération technique sous forme de conseils techniques et/ou spécialisés** est souvent de courte durée. Elle peut avoir une portée limitée et avoir une nature purement technique. Une telle assistance est moins complexe et exigeante tant pour les partenaires que pour le personnel de la CE.
- 3. La coopération technique pour la mise en œuvre** des projets peut être pertinente lorsqu'elle est associée à des projets d'investissement classiques sous la forme, par exemple, de mise à disposition de spécialistes en conception et supervision. La coopération technique pour la mise en œuvre peut également être pertinente lorsqu'un pays dispose de capacités limitées qui font que le partenaire ne peut gérer la mise en œuvre de programmes urgents de fourniture de services. La viabilité de cette coopération technique ne peut être systématiquement assurée sur le long terme.
- 4. La coopération technique pour la préparation ou la facilitation de la coopération de la CE** peut s'avérer nécessaire pour apporter une expertise ou faciliter la formulation d'un programme par le partenaire, avec la CE et les autres bailleurs jouant un rôle de soutien.

## L'appropriation des opérations par le partenaire dans la pratique

Lorsque le développement des capacités ou la durabilité constituent un objectif majeur, une intervention (un projet, un programme ou une initiative) n'est, *par défaut*, pas conduite en solo par les bailleurs. La CE ne fait pas de projets – elle *appuie les projets, les programmes et les processus des partenaires*. Le rôle d'appui peut varier, mais selon toute logique, le dialogue et la préparation de l'appui doivent se focaliser sur comment rendre la demande, l'appropriation et l'engagement opérationnels à travers :

- ➔ **La spécification des résultats et des produits de l'ensemble des activités** menées par tous ceux qui contribuent à l'intervention, que celle-ci soit financée par les bailleurs de fonds ou les partenaires locaux. Il n'y a que de cette façon que la pertinence et l'efficacité de l'appui offert par la CE ou par d'autres bailleurs de fonds externes peuvent être appréciées.
- ➔ **La spécification des ressources tant des partenaires que des bailleurs** qui sont essentielles à l'exécution des activités. Les ressources du partenaire incluent le leadership, le temps consacré par le personnel et l'engagement quotidien.
- ➔ **La spécification des rôles de gestion et de gouvernance** qui doivent être joués par les différents acteurs. Les dispositifs d'exécution doivent prendre en compte les ressources locales (ex : les directeurs, le personnel) de même que tout appui externe.
- ➔ **Une définition claire et transparente des rôles respectifs des différents partenaires et du personnel de la CE.** Renforcer l'appropriation de la coopération technique exige de jouer un rôle de facilitation, en portant une attention particulière au processus de communication et à la répartition des tâches.

Schéma 1: Hypothèse limitée: mise en avant des intrants du bailleur



Schéma 2: Hypothèse large: traduction de l'appropriation en des engagements tangibles



## Une coopération technique axée sur la demande

La coopération technique doit être orientée par la demande des partenaires. Cela nécessite une attention particulière aux rôles joués par le personnel de la CE. L'appui doit également être adapté au contexte et aux capacités existantes des partenaires. Enfin, toutes les options d'harmonisation doivent être explorées.

- ➔ **Analysez la demande et appuyez son articulation** : informez le partenaire sur le coût total de la coopération technique et évaluez si le partenaire a exprimé une véritable demande.
- ➔ **Analysez le contexte** : la performance globale du pays est importante, de même que les incitations à la performance. S'il existe déjà une coopération technique importante, une coopération technique additionnelle risque d'être peu productive et même avoir un impact négatif.
- ➔ **Analysez les capacités existantes**, en faisant très attention à l'approche utilisée pour les évaluations et à la manière dont elles sont menées. Les approches standard, les modèles normatifs mettant l'accent sur les « déficiences de capacités », et les analyses conduites par des experts se soldant par de longs rapports, sont susceptibles d'engendrer un mauvais départ – Il est conseillé d'utiliser une approche simple pour commencer.
- ➔ **Harmonisez la coopération technique avec les autres bailleurs** : Ceci nécessite l'examen de toutes les options d'harmonisation. Pour cela, il faut : informer les autres si un appui « isolé » est la meilleure ou l'unique option; développer un programme de travail analytique commun en guise de premier pas; aider le partenaire à jouer un rôle plus important dans la mise en œuvre de la coopération technique; et rechercher une responsabilisation mutuelle en ce qui concerne l'appui et les résultats.

## Une coopération technique axée sur les résultats

La formulation d'une coopération technique axée sur les résultats suppose une application rigoureuse de techniques de planification axées sur les objectifs. Il ne s'agit pas de remplir des fiches et des tableaux, ni de créer des carcans – On parle ici d'une façon systématique de penser aux résultats spécifiques à atteindre et à la façon dont le partenaire peut y parvenir. Les étapes clés sont les suivantes :

- **Commencez en mettant l'accent sur les résultats spécifiques et la performance que le partenaire souhaite réaliser.** Accordez une attention particulière au niveau auquel les produits et résultats sont définis – « 200 personnes formées aux nouvelles procédures douanières » n'indique aucune augmentation des capacités, alors que « une réduction de 400% du temps de dédouanement et une augmentation de 100% de la saisie d'importations illégales » l'indique.
- **Évitez dans un premier temps de mettre l'accent sur ce que la coopération technique pourrait apporter.** Mettez l'accent sur ce que le partenaire a besoin de changer et de développer pour atteindre les résultats souhaités.
- **Veillez à ce que la chaîne logique entre les résultats et les activités de la coopération technique soit bien articulée en fonction des différents types de coopération technique :** la coopération technique pour le développement des capacités contribue aux processus de développement des capacités qui conduisent à des résultats en termes de capacités, qui à leur tour contribueront à la fourniture des produits de service. La coopération technique qui appuie la mise en œuvre contribue directement à la fourniture des services. Il est important que cela soit clair dès le début.
- **Précisez les activités et les intrants mobilisés par toutes les parties, mais préservez la flexibilité.** Le développement des capacités n'est souvent pas linéaire et une planification figée ne fonctionnera pas. Le défi consiste à maintenir une attention stratégique et spécifier juste ce qu'il faut pour passer aux phases suivantes et mettre à profit l'appui des décideurs.
- **Assurez-vous d'avoir les bons types de contribution** – Ne vous arrêtez pas à l'*assistance technique internationale « traditionnelle »* : la coopération technique peut inclure des mécanismes de support par les pairs, des jumelages, l'externalisation des fonctions

non essentielles et la participation de consultants nationaux ou régionaux. Commencer par explorer de telles options peut aider à éviter la réponse standard qui consiste à envoyer de l'assistance technique internationale sur le terrain à court ou à long terme.

- **Il est essentiel de rédiger des termes de référence et des documents d'appels d'offres de grande qualité – et cela est très exigeant.** Une assistance professionnelle peut s'avérer nécessaire pour élaborer des TdR ou des documents d'appels d'offres dans le cas d'un appui important au développement des capacités. Le processus de préparation des TdR demande une attention particulière. Il est peu probable que des TdR élaborés par un bailleur, et que le partenaire doit seulement endosser, soient efficacement appropriés par ce dernier. Dans une telle situation, les résultats atteints ne seront pas durables.
- **Les partenaires doivent être impliqués dans le processus de passation de marchés concernant la coopération technique** dans la mesure où les procédures le permettent. Cela inclut la sélection et les entretiens avec les candidats à l'assistance technique.
- **Du temps et des efforts sont requis pour une passation de marchés de qualité :** Entre 12 et 18 mois peuvent être nécessaires pour élaborer des TdR, organiser la passation des marchés et recruter des AT de qualité (généralement occupés dans le court terme). Il est essentiel de vérifier les références des candidats et il peut être utile de se faire aider par des agences de recrutement pour des positions séniors.

## Les dispositifs d'exécution des programmes

Du point de vue de la CE, le recours à des UEP parallèles doit être progressivement remplacé par des dispositifs d'exécution de programmes appropriés et gérés par le partenaire, ancrés dans le contexte institutionnel national. Il est nécessaire, pour que ces dispositifs soient efficaces et pour éviter les problèmes d'unités parallèles mises en place par les bailleurs, de se concentrer en permanence sur la gouvernance et la gestion quotidienne des **projets ou programmes du partenaire** – et **pas** sur l'appui offert par le bailleur de fonds. Les questions clés à prendre en compte sont les suivantes :

- ➔ **L'équilibre entre l'autonomie et l'intégration de la structure du programme est essentiel.** Celui-ci dépend de la nature des résultats attendus. Une plus grande autonomie sera adéquate lorsque les résultats sont en grande partie indépendants des intrants et ressources provenant des autres organisations. Un niveau plus élevé d'intégration est indiqué lorsque la priorité va au développement des capacités.
- ➔ **Cinq paramètres organisationnels et de gouvernance sont à considérer.** Les dispositifs d'exécution doivent être adaptés au contexte et aux résultats. Ceux-ci doivent être clairement définis :
  - **La gouvernance et la responsabilité :** qui doit superviser et régir l'exécution du programme et à qui le programme doit-il rendre compte dans le système national?
  - **Structure de gestion :** qui se chargera des fonctions de gestion quotidienne du programme, et qui aura quelle autorité en ce qui concerne les décisions en matière de gestion des ressources ?
  - **Autonomie logistique :** Le programme a-t-il besoin de ses propres véhicules, photocopieurs, personnel d'entretien et de service, etc., ou doit-il partager les ressources avec d'autres ?
  - **Relations entre les experts de la coopération technique, les partenaires et la CE :** S'ils ont été recrutés par la CE (ou un autre bailleur), de qui les experts reçoivent-ils les instructions et à qui doivent-ils rendre compte ?
  - **Rôle de la CE et autres bailleurs dans l'exécution du programme :** Les bailleurs ont-ils un rôle quelconque à jouer – et le cas échéant, quel rôle cela doit-il être ?

## Le suivi et l'évaluation de la coopération technique

En cohérence avec l'importance accordée à l'appropriation par les partenaires des projets et programmes de coopération technique, ces derniers auront un rôle clé à jouer en matière d'assurance qualité lors de l'exécution, où le suivi constitue un instrument clé.

- ➔ **Le suivi de l'exécution de la coopération technique relève d'abord de la responsabilité du pays partenaire.** Les institutions du pays partenaire ont la responsabilité de rendre compte aux parties prenantes nationales. Le rôle primaire de la CE est de « suivre le suivi ». Lorsque la CE participe à des revues conjointes ou utilise son propre système de suivi axé sur les résultats, tout doit être mis en œuvre pour garantir que ces systèmes contribuent également à la responsabilisation au niveau national.
- ➔ **Le suivi sur deux niveaux :** Le suivi devrait s'effectuer à plusieurs niveaux, en cohérence avec la chaîne logique, de l'impact/des résultats jusqu'à l'ensemble des intrants investis dans le programme. L'accent doit être mis sur 1) le renforcement des capacités et les résultats en matière de fourniture de services/produits ; et 2) les processus de développement des capacités et la performance de la coopération technique. Des évaluations mutuelles de performance entre les AT et les partenaires peuvent être utiles.
- ➔ **L'évaluation de l'ensemble de la chaîne partant des intrants jusqu'aux résultats :** Dans la logique de mettre l'accent sur le programme du partenaire, l'évaluation de la coopération technique sera un des éléments dans les évaluations du programme du partenaire. La coopération technique en soi ne suffit pas pour développer les capacités et réaliser la durabilité, et les analyses devront alors systématiquement regarder au-delà des intrants des bailleurs.



## L'assurance qualité

L'assurance qualité de la coopération technique de la CE relève de la responsabilité à la fois des délégations et d'EuropeAid. Les critères de qualité sont les suivants :

1. **L'engagement et l'appropriation du(es) partenaire(s)** : une demande claire doit exister et pouvoir être démontrée, de même qu'un leadership et une appropriation adéquate dans la conception et l'exécution.
2. **Adaptation au contexte** : la coopération technique en général et la coopération technique visant le développement des capacités en particulier ne fonctionneront que s'il existe un environnement raisonnablement positif et favorable.
3. **Appui harmonisé** : les dispositions en matière d'harmonisation doivent être claires et toute « impossibilité » d'harmonisation avec d'autres bailleurs de fonds doit être justifiée.
4. **Des liens clairs entre les produits et les résultats attendus** : la chaîne logique complète, de la coopération technique aux produits et résultats, doit être claire et les différents niveaux de résultats doivent être suivis.
5. **Des dispositifs d'exécution adéquats** : en fonction de la nature du programme, les dispositifs d'exécution du programme doivent démontrer un niveau approprié d'intégration ou d'autonomie, ainsi qu'une gouvernance efficace par les parties prenantes nationales.

## Revisiter les procédures de la CE pour une coopération technique plus efficace

Dans le cadre de la Stratégie-cadre, les procédures de la CE ont été examinées afin de mettre en lumière les différentes options qui peuvent appuyer la mise en œuvre de la coopération technique, notamment en termes d'appropriation, de la qualité de l'appui et de la mobilisation de l'expertise du secteur public et des organisations à but non lucratif. Le résultat de cette analyse est présenté en annexe 6 – « Guide succinct sur les règles et procédures de la CE ». Celui-ci est structuré selon les étapes de préparation et de mise en œuvre de la coopération technique. Ce document :

- encourage et clarifie les modalités pour renforcer la **coordination entre bailleurs** (cofinancement, coopération déléguée), le recours à la gestion décentralisée et aux systèmes nationaux et l'implication du pays bénéficiaire dans les étapes clés de la procédure (préparation des procédures, évaluation des experts, etc.) afin d'atteindre les objectifs d'appropriation, d'alignement et d'harmonisation qui sont exprimés dans la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra ;
- répond au besoin d'explorer **des alternatives à la coopération technique traditionnelle** (utilisation de l'appui par les pairs et, d'une manière générale, de subventions, la mobilisation de l'expertise publique, etc.) et d'utiliser des procédures plus flexibles lorsque cela se justifie ;
- encourage une **planification adéquate** et clarifie l'utilisation de la **clause suspensive** ;
- fournit une orientation sur la façon de prendre en compte, entre autres, **l'expérience des experts** (par la vérification des références ou, le cas échéant, l'utilisation des bases de données d'experts), sur la façon de garantir la qualité de la **sélection et des critères de passation des contrats** (qui peut mettre l'accent sur l'expertise locale ou l'implication des administrations publiques là lorsque cela s'impose), sur la façon de mener des **entretiens** et d'appliquer tous les mécanismes requis lorsqu'un expert n'est pas disponible (y compris les pénalités imposées au contractant), etc.

Le message est qu'il est indispensable d'anticiper afin d'élaborer un programme de coopération technique et qu'il faut considérer les options procédurales dès le démarrage de la phase d'identification. L'annexe 6 propose également un certain nombre d'exemples pratiques et un ensemble de listes de contrôle.