


 **COTA asbl**
Rue de la Révolution, 7
1000 Bruxelles
Belgique
Tél. : 32 2 218 18 96
Fax : 32 2 223 14 95
info@cota.be
http://www.cota.be
Banque : 068-0777310-76
TVA : BE 420 280 412

Groupe de recherche
et d'échanges technologiques 

211 - 2133 rue de La Fayette
75010 Paris
France
Tél. : 33 (0)1 40 05 61 61
Fax : 33 (0)1 40 05 61 10
gret@gret.org
http://www.gret.org

Rapport de Synthèse

EVALUATION DE LA COOPERATION DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE EN MATIERE D'APPUI INSTITUTIONNEL AUX ORDONNATEURS NATIONAUX ET REGIONAUX DU FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT

Etude coordonnée par :
Geneviève de Crombrugghe et Marc Levy.

Avec la participation de :
Mike Atkinson, Sandra Descroix, Claude Guérin,
Claire Leloup, Mark Nieuwkerk, Elisabeth Paquot,
Micheline Van Lint.

Juin 2002

Contrat-cadre du consortium COTA/GRET/AEDES/IIED

"Les auteurs acceptent l'entière responsabilité de ce rapport, établi à la demande et pour le compte de la Commission des Communautés Européennes. Le rapport ne reflète pas nécessairement les opinions de la Commission"

TABLE DES MATIERES

RESUME	3
INTRODUCTION.....	10
I INVENTAIRE ET TYPOLOGIE	10
II METHODOLOGIE	16
III ANALYSE DES PROJETS	19
1 ANALYSE DES OPERATIONS.....	19
1.1. <i>la pertinence</i>	19
1.2. <i>L'efficience</i>	20
1.3. <i>L'efficacité</i>	33
1.4. <i>L'impact</i>	35
1.5. <i>La viabilité</i>	36
1.6. <i>L'appui aux ordonnateurs régionaux</i>	37
2 ANALYSE DE LA STRATEGIE	38
2.1. <i>Le rôle de l'ON</i>	38
2.2. <i>L'analyse de la stratégie telle qu'elle ressort de la pratique des projets d'appui institutionnel mis en œuvre</i>	42
IV CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	56
1 CONCLUSIONS.....	56
1.1. <i>Conclusions opérationnelles</i>	56
1.2. <i>Conclusions stratégiques</i>	59
2 RECOMMANDATIONS	61
ANNEXES.....	72
Annexe 1 Abréviations.....	73
Annexe 2 Termes de référence.....	74

RESUME

1 BUT DE L'ÉVALUATION

L'évaluation de la coopération de la CE en matière d'appui institutionnel aux Ordonnateurs Nationaux (et Ordonnateurs Régionaux) doit apporter à la Commission une meilleure information sur les actions entreprises et sur les relations entre les ON et les délégations, de manière à améliorer (aux niveaux opérationnel et stratégique) ces projets d'appui institutionnel aux ON.

2 CONTEXTE

Les textes de la Convention de Lomé et de l'accord de Cotonou expriment la volonté de la Communauté et des pays ACP d'établir une gestion conjointe des fonds européens de développement entre chaque pays ACP et la Commission. Un document de travail¹ de 1997, s'interrogeant sur « *les contraintes liées à la mise en œuvre et au suivi de l'aide dans les pays ACP* »², avait souligné « *la faiblesse de l'administration locale (ACP) et de ses capacités institutionnelles* », mais aussi, au niveau des délégations, « *une double dérive : enracinement dans des tâches routinières et accaparantes de suivi comptable et administratif ; substitution aux administrations locales pour accélérer le rythme des engagements et des décaissements* ». Depuis plus de dix ans, ont été mis en place des dispositifs d'appui institutionnels appropriés auprès des ON (et OR) pour les assister dans l'accomplissement de leurs tâches et décongestionner les délégations.

Nous avons identifié 97 projets d'appui aux ON (ou OR) dont l'engagement primaire a été signé après le 1/01/95. Les projets avec un budget de moins de € 1 million sont essentiellement de la mise à disposition de personnel expatrié. Dans les projets de plus de € 1 million (25 sur 97), la part de l'assistance technique expatriée tombe à un peu moins de 50%. Ces 25 projets peuvent se répartir de la façon suivante :

- Projets avec encore un fort caractère de substitution.
- Projets orientés vers le soutien à la structure locale, recherchant une autonomie institutionnelle des services de l'ON. Dans plusieurs cas, cette autonomie est en voie d'être atteinte, sinon déjà atteinte.
- Projets qui combinent en leur sein ou avec d'autres projets connexes un appui au service de l'ON avec un appui à l'ON pour l'ensemble de ses fonctions ou encore avec un appui aux ministères clés impliqués dans le développement.

¹ Commission européenne. DG Développement. Organisation et gestion de la coopération au développement dans les pays ACP. Structures d'appui et décentralisation. Document de travail.

² Il semble d'ailleurs que le texte d'introduction aux termes de référence de l'évaluation soit issu de ce document.

3 METHODOLOGIE

Conformément aux termes de référence et à la proposition initiale, l'évaluation s'est déroulée en trois phases :

Une étude documentaire, réalisée au siège de la Commission européenne, a permis d'élaborer : (1) une typologie des projets d'appui institutionnel, (2) une liste de critères permettant de sélectionner ceux devant faire l'objet d'une analyse plus approfondie sur place, (3) un cadrage de ces missions, précisant le contenu des analyses à conduire aux niveaux opérationnel et stratégique. Un rapport « documentaire » rendant compte de tous ces aspects a été discuté et approuvé par le comité de suivi.

Une étude de « terrain » conduite dans cinq régions et sept pays. Les six critères classiques d'évaluation, complétés par des indicateurs, ont été explicités dans une note de cadrage des missions. Cette seconde phase a fait l'objet d'un rapport comprenant les sept études de cas/pays et une conclusion avec un bilan opérationnel de l'ensemble des projets visités et une première analyse au niveau stratégique esquissant le contenu de la synthèse.

Une analyse de synthèse, comprenant les éléments suivants : (1) une typologie des différentes opérations d'appui institutionnel aux ON/OR, (2) une description de la méthodologie, (3) une restitution des résultats de l'évaluation aux niveaux opérationnel et stratégique, (3) un ensemble de recommandations sous forme d'une stratégie assortie de ses points d'implication opérationnels.

Sur le plan méthodologique, l'évaluation fut confrontée à deux difficultés : (1) L'articulation entre l'opérationnel et le stratégique ne se joue pas de la même façon à l'échelle d'un projet et à l'échelle d'une politique. La méthodologie retenue a tenu compte de l'attente prioritaire en termes stratégiques qui nous a été exprimée.

(2) Nous avons eu des difficultés à rassembler des données quantifiées. Ce manque a gêné la comparaison dans le temps et entre les pays.

4 ANALYSE DES PROJETS - CONCLUSIONS

4.1. CONCLUSIONS OPERATIONNELLES

LA PERTINENCE

1. Les projets d'appui aux services de l'ON sont pertinents car ils répondent à une demande importante concernant l'amélioration de la gestion de l'aide du FED. Mais cette pertinence est limitée surtout par le fait que généralement le service de l'ON ne gère qu'une partie des outils financiers du FED et une partie du cycle du projet.

L'EFFICIENCE

2. Un certain nombre de projets d'appui aux services de l'ON met peu de moyens dans la formation des capacités locales pour atteindre une gestion améliorée des projets. Ce point n'est généralement pas clairement exprimé dans les cadres logiques.

Les tâches du service de l'ON

3. Sauf dans un cas, les services de l'ON avaient peu participé à la préparation du PIN.
4. Les services de l'ON, orientés vers des questions financières et administratives, participent peu ou pas à la phase de préparation et d'instruction.
5. L'efficacité des services de l'ON en matière d'appels d'offres est très variable, cela va de la prise en charge complète jusqu'à l'implication minimum.
6. L'efficacité du contrôle n'a pas encore abouti à obtenir la confiance totale des délégations. Partout un AT exerce au minimum le rôle de vérificateur. Mais certains services sont en bonne voie pour pouvoir se passer d'un vérificateur.
7. Le suivi administratif et physique des projets est généralement reconnu comme important mais il n'est encore que très partiellement pris en mains par le service de l'ON.
8. De l'analyse des tâches de l'ON, il ressort que la partie la plus importante des moyens des projets d'appui au service de l'ON est consacrée à la phase de mise en œuvre des projets, particulièrement à leur contrôle financier et de plus en plus souvent à la préparation des appels d'offres et au suivi administratif. Dans ces secteurs importants mais limités des fonctions de l'ON, l'efficacité est généralement bonne.

Les ON, ON délégués et les agents des services de l'ON

9. L'ON, Ministre avec un statut fort au sein de son gouvernement et une fonction liée au développement du pays, constitue une situation favorable.
10. Si le service central de l'ON est bien organisé et capable d'une bonne coordination, une délégation de certaines fonctions d'ON dans un ou plusieurs ministères techniques est une saine décentralisation et un bon exemple de subsidiarité.
11. La division des tâches entre l'ON, maître d'ouvrage, et les ministères techniques, maîtres d'œuvre, est souvent floue.
12. Le fonctionnement équilibré du service de l'ON dépend d'un montage institutionnel subtil où les logiques publique et privée ont leur place.
13. Un tiers³ des projets pratique la substitution des agents locaux par des AT.
14. La rémunération des contractuels et les avantages à accorder aux fonctionnaires est une question clé pour la réussite des projets d'appui au service de l'ON.
15. Le recrutement des AT n'est pas aisé, parce qu'il y a peu de candidats ayant l'expérience nécessaire.
16. La plupart des projets ont créé ou commandé leur outil informatique, ce qui constitue une utilisation peu rationnelle des ressources.
17. Les projets d'appui analysés ont un coût représentant de 1 à 5% des sommes gérées. Réduire le nombre d'AT ou les supprimer, permettrait de ramener le coût des projets d'appui au service de l'ON à environ 1% des sommes gérées.

³ Deux projets sur six.

En ce qui concerne les tâches de l'ON, l'efficacité est variable. Dans certains projets (Mauritanie, Mozambique), tous les moyens sont mis en œuvre pour mettre en place une structure locale compétente et fiable en mesure de gérer les aspects administratifs et financiers de la phase d'exécution des projets.

Dans d'autres, peu ou pas de moyens sont utilisés dans ce but (Zambie, PNG). La réussite des premiers est en bonne partie le fruit d'une volonté politique conjuguée de l'ON et du chef de délégation.

L'EFFICACITE

18. L'objectif d'amélioration de la gestion de l'aide par le service de l'ON est atteint dans l'ensemble des projets étudiés. Le développement des capacités locales est une priorité pour les deux tiers d'entre eux.

L'IMPACT

19. Les principaux impacts positifs sont une meilleure prise en charge des tâches de l'ON par son service dans la phase de mise en œuvre des projets et un soulagement de la charge de la délégation. Le développement des capacités locales a réussi, ou est en voie de l'être, dans la moitié des projets visités. L'amélioration de la gestion de l'aide est généralement atteinte. Elle est parfois limitée par la difficulté des services centraux de la Commission à respecter les délais de réponse.

LA VIABILITE

20. Seuls quelques projets ont atteint un début de viabilité institutionnelle.

21. La viabilité financière des projets d'appui au service de l'ON n'est pas envisageable, mais le principe du co-financement l'est.

LES PROJETS REGIONAUX

L'OR n'a généralement pas de service chargé de la gestion des projets du FED, d'où la nécessité de faire rémunérer les personnes nécessaires par des fonds du FED.

4.2. CONCLUSIONS STRATEGIQUES

22. L'appui institutionnel à l'ON doit se concevoir et s'apprécier en fonction :

- de sa mission de représentation des pouvoirs publics de l'Etat ACP,
- de ses attributions « *dans toutes les activités financées sur les ressources du Fonds gérées par la Commission et la Banque* »,
- de « *l'étroite collaboration* »⁴ à établir, assez systématiquement, avec le chef de délégation.

23. Les cadres logiques des différents projets, censés refléter le diagnostic local en fonction de la stratégie générale d'appui institutionnel à l'ON, manquent de rigueur. Ce manque de rigueur dans les processus d'identification et de formulation ne signifie pas que les projets n'étaient pas pertinents. Mais ce manque explique l'excès d'ambition de la stratégie au vu des réalités et des résultats.

⁴ In Accords de Cotonou, annexe IV, art 35 et 36.

24. La stratégie mélange le renforcement institutionnel de l'ON et de ses services avec la gestion de l'aide européenne. La stratégie a surtout porté, non sans raison et avec des résultats positifs, sur l'amélioration des tâches des services de l'ON en matière de suivi administratif, comptable et financier des projets/programmes. Mais ont été délaissés les autres paramètres de la gestion de l'aide européenne (qualité des opérations de développement) et les autres prérogatives, plus « institutionnelles », de l'ON (programmation, évaluation, coordination).
25. La stratégie parle d'appui institutionnel à l'ON et de renforcement de ses services sans analyser suffisamment le fait que l'ON agit au sein d'un gouvernement, au sein d'un Etat. Autrement dit paradoxalement, une telle stratégie d'appui institutionnel est rarement assise sur une analyse institutionnelle de l'environnement politique et organisationnel dans lequel doit fonctionner l'ON et ses services.
26. La stratégie s'applique aux services de l'ON selon des missions qui ne sont pas suffisamment précises en ce qui concerne les relations avec les responsables de la mise en œuvre des projets et programmes. La stratégie actuelle, en ne repoussant pas suffisamment clairement un rôle de substitution et de contrôle, ne prévoit pas assez de s'appuyer sur les services de l'ON pour renforcer les compétences et l'exercice des responsabilités des ministères techniques.
27. La stratégie n'a pas assez envisagé que les montages mis en œuvre pour faire fonctionner les services de l'ON ont un potentiel d'innovation institutionnelle. L'expérience pratique des projets d'appui institutionnel à l'ON est de fait en phase avec la réflexion sur la gouvernance et apporte une contribution qui mériterait d'être valorisée.

5 RECOMMANDATIONS

La référence à l'évaluation de l'aide européenne⁵, à l'étude sur les procédures⁶ et à l'étude sur le développement institutionnel⁷, en complément de notre évaluation, permet de mettre en évidence une convergence sur la critique à l'encontre de la « culture du visa » au sein de la Commission : « *l'importance accordée aux procédures et à la comptabilité financière qui ralentit la prise de décision et la réponse administrative* »⁸. Cette « culture du visa », pour parler d'un excès d'approche financière de l'aide européenne, d'une part ne va pas changer à court terme, d'autre part repose sur des exigences légitimes (respect des procédures, garantie d'une transparence). Quant au développement institutionnel, nous reprenons à notre compte cette recommandation issue de l'étude citée : « *Les forces analytiques (analyse institutionnelle) nécessaires à tous niveaux pour comprendre le contexte institutionnel de l'appui au développement et pour y définir la contribution de la CE doivent être systématiquement renforcées* »⁹.

⁵ Evaluation of European Union Aid (managed by the Commission) to ACP countries. Synthesis report. Carlos Montes, Stefano Migliorisi, Toby Wolfe. Investment Development Consultancy. UK. November 1998.

⁶ Study on the procedures of the European Development Fund. Investment Development consultancy. UK. October 1999.

⁷ Etude sur le développement institutionnel. Rapport de synthèse. BMB / Management Consulting for Development B.V. Arnhem. Pays Bas. Commission européenne. Direction générale pour les relations extérieures N/S. Direction générale pour le développement. Avril 1996.

⁸ idem

⁹ idem

Par conséquent l'appui institutionnel aux ON doit d'une part, se donner les moyens d'être réellement institutionnel en se positionnant en fonction d'une analyse du contexte institutionnel dans lequel opère un ON ; d'autre part, garantir d'abord la qualité de la gestion administrative, technique, comptable et financière pour pouvoir ensuite ne pas en rester là et aborder les enjeux de l'efficacité de l'aide en d'autres termes.

Nous proposons une reconsidération de la stratégie d'appui institutionnel aux ON exprimée sous forme de recommandations successives (1 à 5, puis 6, 7, 8).

Il faut lire les cinq premières comme des étapes progressives, partant d'un recentrage de l'appui sur les fonctions essentielles (recommandation n° 1) pour ensuite conquérir, par élargissement successif (ou simultané si les conditions le permettent) la totalité des compétences de l'ON (recommandations 2 à 5).

RECOMMANDATION N° 1 : Dans les pays ACP où sont diagnostiquées des faiblesses de l'administration, l'appui institutionnel aux ON doit se poursuivre et se généraliser, dans une première étape, sous la forme d'un appui au service de l'ON lui permettant de prendre en charge, avec du personnel local, les tâches relatives à l'exécution (gestion administrative, comptable et financière) des projets et programmes financés sur le FED. Pour mettre en œuvre cette première recommandation, nous proposons un projet-type pour un service de l'ON. Les éléments constitutifs du projet-type sont tous déjà à l'œuvre dans l'un ou l'autre des projets d'appui institutionnel aux ON, par conséquent leur caractère opérationnel est garanti.

Réussir ce type de projet est un préalable pour aller plus loin. Les étapes ultérieures sont décrites dans les recommandations suivantes. Elles sont de type stratégique et correspondent à des élargissements de missions du service de l'ON. Soit parce que le service a « atteint » la première étape (maîtrise de la gestion administrative, comptable et financière de l'aide européenne), soit dans le cadre d'un nouveau projet d'appui institutionnel parce que le contexte général permet d'envisager d'emblée des missions et un fonctionnement plus ouverts.

RECOMMANDATION N° 2 : de l'efficacité du décaissement à l'efficacité du développement. Pour se faire, nous recommandons d'introduire dans les critères de performance utilisés par les services de l'ON, des critères assurant le passage d'une mesure de l'efficacité de l'aide européenne en termes essentiellement financiers (engagements, décaissements) à une mesure en termes de « qualité de développement ». Ces critères et les indicateurs correspondants figurent dans les documents de politique générale et sectorielle, et pour chaque pays, dans les documents de stratégie de coopération, dans les programmes indicatifs, dans les cadres logiques des différentes conventions de financement. L'application de ces critères passera par les rapports d'activités, par les procédures de suivi évaluation, par les missions confiées à l'AT et enfin par la capacité de l'ON et de son service à s'appuyer sur les administrations des autres ministères (maîtres d'ouvrage délégués ou maîtres d'œuvre).

RECOMMANDATION N° 3 : de la fonction de contrôle à la fonction d'interface. A partir d'une analyse comparative d'un échantillon significatif de cas¹⁰, nous recommandons d'explicitier la répartition des tâches entre d'une part l'ON avec son service (maîtrise d'ouvrage) et d'autre part les ministères techniques et les cellules de projets (maîtrise d'œuvre) dans le sens du renforcement du rôle de ces derniers.

¹⁰ ainsi que des documents déjà cités, type guide de l'utilisateur des procédures pour une gestion décentralisée des projets.

Cette explicitation prendra la forme d'un « guide pratique » de la fonction de maître d'œuvre et de la fonction d'interface des services de l'ON, articulé autour d'un schéma type. Ce schéma constituera la base d'une concertation/négociation entre les différents acteurs adaptée au pays où il devra s'appliquer, négociation qui devra déboucher sur un document de référence ayant valeur contractuelle.

RECOMMANDATION N° 4 : de la gestion des projets/programmes à l'aide à la décision (stratégie de coopération). Nous recommandons de confier aux services de l'ON, dans le cadre d'une collaboration entre l'ON et le chef de délégation, la charge d'organiser une concertation sur la stratégie de coopération et le programme indicatif.

Cette concertation est largement ouverte au-delà du domaine gouvernemental à la société civile. A court terme, il s'agira de présenter la programmation du 9^{ème} FED. A moyen terme, il s'agira d'associer les services de l'ON à toutes les activités de programmation proprement dite.

RECOMMANDATION N° 5 : du suivi du PIN au suivi de tous les instruments financiers. Nous recommandons de conduire une étude particulière sur les cas où l'aide budgétaire est déléguée au Ministre des Finances, pour analyser (1) les difficultés rencontrées dans de tels cas par l'ON pour exercer toute l'étendue de ses compétences, (2) les conséquences sur la cohérence de l'aide européenne, (3) les précisions à apporter sur le fonctionnement d'une délégation d'attribution à un Ministre hiérarchiquement ou politiquement plus important que l'ON.

RECOMMANDATION N° 6 : la contribution institutionnelle des modes de fonctionnement des services de l'ON mis en œuvre dans le cadre des projets d'appui institutionnel aux ON. Nous recommandons de valoriser cette contribution en rendant compte dans une publication des expériences les plus marquantes, avec le souci de « modéliser » ce fonctionnement.

RECOMMANDATION N° 7 : contribution à la simplification des procédures. Ayant pu constater l'excès procédurier de certaines règles, nous avons proposé quelques mesures précises.

RECOMMANDATION N° 8 : information accrue sur le dispositif européen de coopération. Nous recommandons la publication et surtout la diffusion effective, d'un « guide pratique ».

INTRODUCTION

Ce document constitue la troisième phase, de synthèse, de l'évaluation de la coopération de la CE en matière d'appui institutionnel aux ordonnateurs nationaux et régionaux du FED.

Après avoir consulté une centaine de dossiers lors de la première phase, notre hypothèse de travail était que : "une grande partie des projets d'appui institutionnel aux ON n'apporte pas un réel appui aux institutions mais se contente de parer au plus pressé, c'est-à-dire d'assurer le maximum de fluidité à l'aide de la CE".

Lors de la deuxième phase, cette hypothèse n'a été que partiellement validée par les réalités de terrain. On y découvrait qu'un certain nombre de projets (surtout les plus récents) construisait efficacement un service de l'ON pouvant fonctionner de manière autonome à la fin du projet en cours. Certes, le souci était toujours d'améliorer la fluidité de l'aide du FED et non pas de développer réellement les institutions ACP mais les projets n'étaient pas toujours dans le "parer au plus pressé", ils construisaient parfois un service de l'ON durable.

Cette synthèse reprend l'ensemble des données collectées au cours de ces deux premières phases pour aboutir à des recommandations applicables dans l'immédiat et une stratégie pour le développement futur de l'appui à l'ON.

I INVENTAIRE ET TYPOLOGIE

1 INVENTAIRE

Au cours de la phase documentaire, nous avons identifié 97 projets d'appui aux ON (ou OR) dont l'engagement primaire avait été signé après le 1 janvier 1995.

Une des classifications proposée était basée sur le coût du projet. Nous avons constaté que lorsque les projets ont un budget de moins de € 1 million, l'assistance technique expatriée utilisait presque toujours la totalité du budget (92% en moyenne selon nos calculs). Ces projets sont donc essentiellement de la mise à disposition de personnel expatrié et on ne peut véritablement parler de projet d'appui institutionnel.

Dans les projets de plus de € 1 million, la part de l'assistance technique expatriée tombe à un peu moins de 50%, ce qui laisse un budget significatif pour mettre en œuvre les activités du projet.

Dans l'échantillon identifié, nous avons recensé 25 projets dont le budget dépasse le million d'€. Ce sont ces 25 projets que nous allons considérer dans cette première partie de notre synthèse.

LES PROJETS RECENTS DE PLUS D'UN MILLION D'EUROS

Région/Pays	numéro	Titre	Date engagement primaire	Montant engagement primaire	%AT longue durée	Montant AT longue durée
Malawi	8 MAI 27	Institutional support for EC. management & policy coordination	nov-00	9 000	28	2 520
Nigeria	7 UNI 57	Programme support to the office of the NAO in Abuja	déc-00	6 000	36	2 135
Haiti	7 HA 26	Unité d'appui à l'ON du FED	oct-95	2 000	50	1 000
Mozambique	6 MOZ 103	Appui institutionnel au service de l'ON	mars-96	2 000	65	1 300
Tanzania	8 TA 19	support to NAO's office	jan-00	1 995	22	465
Zambia	8 ZA 34	Support to the NAO's office	juin-00	1 995	70	1 404
Gambie	8 GM 007	Coordination of European Community programmes in the Gambia	juin-99	1 990	31	580
Papouasie NG	8 PNG 4	TA to the NAO	sep-99	1 981	80	1 585
Burundi	7 BU 48	Cellule d'appui à l'ON	aoû-99	1 950	41	814
Chad	8 CD 9	Action-appui et conseil technique et institutionnel a l'ON	juil-99	1 950	32	620
Mauritanie	8 MAU 9	Coordination auprès du Min. affaires économiques et du développement (MAED)	déc-98	1 950	26	507
Niger	8 NIR 41	Appui institutionnel à l'ON	en cours d'instruction	1 920	47	902
Guinée Bissau	8 GUB 18	AT à l'ON	sep-00	1 900	68	1 292
Mali	7 MLI 24	Appui à la cellule centrale de l'ON	juil-97	1 880	37	696
Bénin	8 BEN 17	AT auprès de l'ON du FED	juin-00	1 800	80	1 440
Zambia	7 ZA 89+8 ZA 22	EMPS I (economic management and planning support prog)	déc-96+juin-99	1 800	63	1 135
Comores	7 COM 37	Unité technique de gestion auprès de l'ON pour gestion aide FED	juin-98	1 700	62	1 054
Niger	7 NIR 108	Appui institutionnel à l'ON	sep-97	1 500	25	375
Uganda	8 UG 14	Support to the NAO's office	juin-00	1 500	71	1 060
Botswana	8 BT ...	Support to the Min. of Finance and Development Planning	en cours d'instruction	1 400	60	840
Guinée Conakry	8 GUI 10	Appui à la cellule centrale comptable (CCC)	sep-99	1 400	36	504
Cap vert	6 CV 11+7 CV 56 +8 CV 13	AT aux services de l'ON	oct-00	1 253	70	877
Lesotho	8 LSO 7	Support to the dept of economic coop., ministry of dev. Planning	déc-00	1 100	71	781
Gabon	6 GA 34	AT auprès de l'ON	mai-99	1 050	69	725
Rép. Dominicaine	8 DO ...	Projet d'appui au service de l'ON	en cours d'instruction	1 040	43	447
25 projets				54 054	46%	25 058

Montants en milliers d'euros

On observe que tous ces projets, sauf deux, ont un budget qui se situe dans une fourchette entre un et deux millions d'euros. La signature de leur Convention de Financement est généralement récente.

Pour 15 d'entre eux, elle a eu lieu en 1999 ou en 2000 et trois étaient encore à l'instruction lorsque la phase documentaire de cette étude a été réalisée (mi-2001).

Ce sont les projets qui révèlent largement la démarche actuelle de la Commission en matière d'appui aux ON.

Tous les projets d'appui aux ON ayant fait l'objet d'une visite de terrain au cours de la deuxième phase de cette étude, se trouvent dans cette catégorie. De plus, quatre des cinq projets ayant été évalués hors du contexte de la présente étude¹¹, font également partie de cette liste.

Dans cette liste, deux projets ont un budget particulièrement important :

- Le projet au **Malawi** est de loin le plus coûteux mais son objet ne se limite pas à l'appui à l'ON. Il concerne un programme de développement institutionnel dans quatre importants secteurs s'occupant du développement du pays : le ministère des finances et du plan, le service de l'ON, le conseil économique national et le service du Vice-Président. Avec un budget de € 9 millions, il est cinq fois supérieur à la moyenne des 25 projets présentés ici. Prévu pour quatre ans, c'est en quelque sorte un projet pilote car ce type d'appui combiné a rarement été tenté. Il est actuellement en phase de démarrage.
- Le projet au **Nigeria**, signé en décembre 2000, a pour contexte un récent déblocage de la coopération avec l'UE (en juin 99, après 4 ans d'interruption) et un important programme d'appui institutionnel au secteur économique¹² financé par différents bailleurs dont la CE. Le projet considéré ici concerne uniquement le service de l'ON. Etant donné l'importance des fonds d'aide de la CE actuellement disponibles au Nigeria après la reprise de l'aide et les carences du service qui doit gérer cette aide, le projet se propose de créer un bureau important pour accomplir cette gestion. Le grand projet multi-bailleurs de développement institutionnel devrait améliorer le niveau général des services impliqués dans le développement du pays, qui sont aussi les interlocuteurs de l'ON pour la mise en œuvre des projets de la CE.

Onze projets ont un budget compris dans une fourchette de € 1.900.000 à € 2.000.000. Parmi ceux-ci, signalons :

- Le projet en **Haïti** est le plus ancien de notre liste. Il a été signé en 1995 et a démarré en 1996 pour une durée de deux ans. Son objectif était l'amélioration du fonctionnement du service de l'ON. Ce projet est un des rares cas où aucune demande pour un nouveau projet faisant suite à celui-ci n'a été introduite. La cellule appuyée par le projet a été réintégrée dans le gouvernement et un courrier du délégué d'octobre 98 précisait que « *le transfert du savoir-faire par la formation de cadres haïtiens au suivi de notre coopération, est un objectif atteint* ».
- Le projet en **Tanzanie**, signé en janvier 2000, est en phase de démarrage. Il pose clairement l'assistant technique expatrié comme conseiller de l'ON délégué qui est le coordinateur du programme d'appui. Ce projet intervient à la suite d'un précédent, signé en 1993, donc non repris dans notre échantillon, projet qui était également de € 1.900.000. Dans ce projet déjà, les termes de référence de l'assistant technique expatrié précisaient son rôle comme conseiller du service de l'ON.

¹¹ Ces projets concernent les services de l'ON dans les pays suivants : Ouganda (96), Angola (2000), Niger (2001), Comores (2001)

¹² Economic Management Capacity Building Project

- Le projet en **Gambie**, signé en juin 99, offre la caractéristique d'être prévu pour une durée de quatre ans alors que l'assistant technique expatrié ne devrait rester que 12 mois, essentiellement pour soutenir le processus de définition de la stratégie du pays en vue du PIN 9ème FED et le lancement des programmes de ce PIN. Son contrat s'achevait fin 2001, date à laquelle le service de l'ON devait fonctionner uniquement avec du personnel local financé par le projet d'appui à l'ON.
- Le projet en **Guinée Bissau**, signé en septembre 2000 a un budget de € 1.500.000. Il fait suite à deux autres projets d'appui à l'ON. Comme cela se voit aussi dans un certain nombre de pays, le nombre d'AT augmente dans les projets récents. Ici, on passe de un AT dans le projet précédent à trois dans celui-ci.

Dans cette catégorie, on trouve également plusieurs projets ayant fait l'objet d'une évaluation durant la deuxième phase de cette étude : ce sont ceux qui se déroulent au Mozambique, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, au Tchad et en Mauritanie et qui sont décrits de manière détaillée dans le rapport deuxième phase.

Dans la tranche entre € 1.000.000 et € 1.900.000, on trouve encore une douzaine de projets. Parmi ceux-ci :

- Deux projets au **Niger** sont repris dans cette liste. Le premier, signé en septembre 97 pour un montant de € 1.500.000 a fait l'objet d'une évaluation approfondie en janvier 2001. La formulation du projet qui lui fait suite et qui est en phase de démarrage, est largement inspirée des constats et recommandations de l'évaluation. Parmi ces constats, une incohérence institutionnelle trouvée dans le fait qu'il y a plusieurs centres de décision et plusieurs structures d'exécution qui ne suivent pas des règles clairement établies, une faiblesse du service de l'ON en ressources humaines, en outils de gestion et de suivi. Une originalité du nouveau projet devrait être l'engagement d'un cabinet comptable local qui fournira un appui pour le contrôle des paiements dans les différents projets du FED, allégeant la charge de travail du service de l'ON.
- Le projet au **Lesotho**, signé en décembre 2000, est en phase de démarrage. La formulation de ses objectifs diffère des projets d'appui courants. On y parle d'abord de renforcer les capacités du gouvernement pour la gestion et la coordination de l'aide extérieure avant de signaler un appui à la formulation d'une stratégie afin d'établir le PIN du 9^{ème} FED. Une demande de l'ON et du chef de délégation de prolonger l'AT en place pour trois ans avait été refusée par les services de la Commission fin 99. Les aspects innovants du projet actuel ont été introduits à la demande des services de la Commission.
- Le projet aux **Comores**, signé en juin 98 pour une durée de trois ans, crée une unité technique de gestion auprès de l'ON. Dans ce petit pays, sans délégation de la CE mais avec un conseiller résident, les deux assistants techniques expatriés du projet semblent avoir pris un pouvoir important. Leur alliance avec les autorités locales contre la Commission a posé de graves problèmes. Ce projet a été évalué fin 2001.
- Le projet au **Mali**, signé en juillet 97 pour quatre ans, finance une cellule extérieure rattachée à l'ON. Deux assistants techniques expatriés y étaient prévus pour les deux premières années. Leur départ en 2000 « *n'empêche pas la bonne poursuite des activités* ¹³ ». Une évaluation prévue en 2001 n'a pas encore été réalisée.

¹³ Note interne du 18/10/2000

- Le projet au **Bénin**, signé en juin 2000 avec un budget de € 1.800.000, finance essentiellement deux assistants techniques expatriés et leur fonctionnement ainsi que des véhicules et de l'équipement pour le service de l'ON. Le service de l'ON est intégré dans le ministère des finances et du plan. Son fonctionnement est assuré par le budget de l'Etat, qui se rembourse via d'autres aides de la CE.

A noter que l'AT, prévue pour quatre ans au départ, a été réduite à trois ans parce que le budget était insuffisant pour couvrir les quatre années.

- Le projet en **Guinée** a été signé en septembre 99. Il appuie une cellule centrale comptable (CCC) qui a commencé à fonctionner en 93 comme un outil commun pour la gestion comptable des différents projets du FED. Elle était financée par ces projets. Le projet de notre liste finance maintenant la CCC comme service de l'ON limité à la gestion comptable. De plus, un autre projet d'appui à l'ON (€ 3.000.000) est en préparation. Il veut renforcer le service de l'ON pour l'ensemble de ses fonctions. Une formule similaire se rencontre aux Iles Salomon.
- Le projet au **Cap Vert** a été signé en octobre 2000 pour une durée de cinq ans. C'est un programme d'appui aux différentes fonctions du service de l'ON. Un AT est prévu pour les trois premières années, mais pourrait être prolongé si nécessaire.
- Le projet au **Gabon**, signé en mai 99 pour une période de quatre ans, semble destiné à faire gérer les projets de la CE par l'assistant technique expatrié. Ce dernier donnera aussi des formations dans les ministères techniques pour améliorer la compréhension des procédures FED par ceux qui doivent les utiliser. Une particularité est que tous les assistants techniques expatriés basés à Libreville sont regroupés dans un seul bureau, dénommé cellule d'appui.
- Le projet au **Botswana** fait suite à un projet d'envoi d'un assistant technique expatrié chargé de la gestion de l'aide. Le nouveau projet a une forte composante de formation, prévoit l'appui à la gestion des projets du FED mais également un appui plus large à la programmation des budgets du secteur public.
- Dans le projet en **République Dominicaine**, la mise au point d'une configuration adéquate est quelque peu conflictuelle, la Commission et le gouvernement ACP étant en désaccord concernant la présence d'un assistant technique expatrié et son rôle.

L'énoncé rapide de ces projets récents, représentatifs des différentes stratégies appliquées ces dernières années en matière d'appui aux ON permet de faire quelques observations d'ordre typologique. Nous les aborderons dans le point suivant.

2 ELEMENTS DE TYPOLOGIE

Les quelques notes ci-dessus tentent de faire ressortir ce que chacun de ces projets a de particulier, de différent par rapport à la moyenne des autres. Dans notre rapport documentaire (première phase), nous avons présenté quelques analyses statistiques, basées sur la centaine de projets de notre échantillon complet. Ce que nous nous proposons de faire ici est une typologie des approches particulières que l'on peut mettre en évidence dans notre liste plus restreinte de projets d'appui à l'ON de plus d'un million d'euros. Nous ferons référence aux projets visités lors de la seconde phase et à ceux repris ci-dessus.

- Projets avec un **fort caractère de substitution** des services de l'ON. Les AT expatriés n'y sont pas des conseillers mais des responsables de la gestion. Cette situation est souvent présentée comme temporaire quoique l'histoire des projets successifs peut faire apparaître son caractère durable. Cette situation se vérifie en Papouasie-Nouvelle-Guinée, en Zambie, en Guinée Bissau, aux Comores, au Gabon.

- Projets orientés vers le **soutien à la structure locale** dans lesquels les AT expatriés sont clairement définis comme des conseillers et/ou des formateurs, souvent avec des contrats pour une durée plus brève que le projet.

On peut y classer les projets en Mauritanie, au Mozambique, au Tchad, en Tanzanie, au Mali, au Niger, au Bénin, au Cap Vert, en Haïti. Ces projets recherchent une autonomie institutionnelle des services de l'ON et dans plusieurs cas, cette autonomie est en voie d'être atteinte, sinon déjà atteinte (Haïti, Mauritanie).

- Projets qui combinent en leur sein ou avec d'autres projets connexes un **appui au service de l'ON avec un appui à l'ON pour l'ensemble de ses fonctions** ou encore avec un appui aux ministères clés impliqués dans le développement. Ainsi, aux Iles Salomon et en Guinée, deux projets distincts collaborent étroitement, l'un appuie le service de l'ON et l'autre l'ON en tant que Ministre du Plan. Au Lesotho, c'est à l'ensemble des fonctions de l'ON que s'adresse le nouveau programme et au Malawi, le vaste projet apporte son appui à l'ON et à d'autres ministères.

Le soutien à la structure locale est la formule qui est actuellement la plus courante. Les projets de substitution survivent encore dans quelques pays, malgré leur caractère peu viable. Les projets qui conçoivent l'appui au service de l'ON dans un cadre plus vaste sont encore l'exception et en quelque sorte expérimentaux. Notre évaluation se concentrera sur les projets orientés vers le soutien à la structure locale.

Si on considère le rang de chacun de ces pays à l'indice du développement humain¹⁴, on constate que ce rang n'a pas d'incidence sur le type de projet d'appui à l'ON mis en place dans le pays. Ceci est un indicateur du fait que ce ne sont pas les pays les moins développés dans lesquels se déroulent des projets de substitution. Il semble donc que le type de projet d'appui à l'ON dépend d'une démarche volontariste de l'ON, de la délégation, des services de la Commission ou d'une combinaison de ceux-ci.

¹⁴ Repris dans le document de l'accord de Cotonou (2000)

Bénin 157	Haïti 150	Mozambique 168
Comores 137	Iles Solomon 121	Niger 173
Cap Vert 105	Lesotho 127	Papouasie N.G. 133
Gabon 123	Malawi 163	Tanzanie 156
Guinée 162	Mali 165	Tchad 167
Guinée Bissau 169	Mauritanie 147	Zambie 153

II METHODOLOGIE

Conformément aux termes de référence et à la proposition initiale, l'évaluation s'est déroulée en trois phases :

1° / UNE ETUDE DOCUMENTAIRE réalisée au siège de la Commission européenne pour inventorier les projets relevant de l'évaluation, consulter la documentation disponible à leur sujet et plus généralement, toutes les informations utiles à l'évaluation. Malgré une certaine faiblesse des archives¹⁵, cette phase a permis d'élaborer :

- une typologie des projets d'appui institutionnel,
- une liste de critères permettant de sélectionner ceux devant faire l'objet d'une analyse plus approfondie sur place,
- un cadrage de ces missions, précisant le contenu des analyses à conduire aux niveaux opérationnel et stratégique.

Un rapport « documentaire » rendant compte de tous ces aspects a été discuté et approuvé par le comité de suivi.

2° / UNE ETUDE DE « TERRAIN » conduite dans cinq régions (Pacifique, Afrique de l'ouest, de l'est, centrale et lusophone) et sept pays (Papouasie-Nouvelle-Guinée, Fiji, Iles Salomon, Mauritanie, Zambie, Tchad et Mozambique)¹⁶.

Ces investigations ont embrassé la diversité des situations identifiées au cours de la phase documentaire et testé les premières hypothèses relatives aux niveaux opérationnel et stratégique de l'analyse à conduire.

Les six critères d'évaluation classiques, rappelés de façon générale dans les termes de référence, ont évidemment servi de base méthodologique. Ils ont été explicités, pour tenir compte des spécificités de l'évaluation, dans une note de cadrage des missions.

Tout en insistant sur l'importance du respect de ce cadrage pour chaque étude/pays de manière à rendre possible l'analyse comparative ultérieure, la note reposait également sur le principe méthodologique de la forte prise en compte de toutes les particularités du (des) projet(s) et du contexte national, de manière à tirer pleinement parti des études de cas.

Les indicateurs suivant ont été retenus :

- Le cadre d'organisation de l'ON et de ses services : le statut, la composition, la répartition des tâches, les circuits des documents.
- Les activités assurées, au sein des services de l'ON, par les agents nationaux, avec explicitation de l'origine de la formation leur ayant permis d'acquérir cette compétence.
- L'évolution de la consommation budgétaire.
- La connaissance et la maîtrise des procédures européennes.
- Les rôles respectifs de l'ON et du chef de délégation ainsi que leur mode de collaboration.

¹⁵ Suite aux réorganisations des services de l'aide extérieure (création du SCR puis de AIDCO)

¹⁶ Le travail de terrain s'est fait dans des pays ne faisant pas partie de la 1^{ère} phase du processus de déconcentration, qui n'a démarré qu'à la mi-2001.

- Le positionnement de l'ON et de ses services par rapport aux ministères techniques (maître d'œuvre des projets/programmes) et aux autres ministères importants du gouvernement.

Bien que les différentes analyses approfondies des projets retenus ne constituaient pas, à proprement parler, des évaluations, nous avons retenu comme élément de méthode, de faire dans chaque pays, d'une part, des recommandations pour la poursuite du (des) projet(s) d'appui institutionnel, d'autre part, une proposition, propre à la situation nationale, pour l'évolution de la stratégie d'appui institutionnel à l'ON et ses services. Cette dernière proposition devant faire l'objet d'une discussion avec l'ON, le chef de délégation et leurs services.

La typologie présentée dans l'introduction à ce rapport était mentionnée, selon une formulation voisine, dans la note de cadrage, de manière à positionner le cas étudié et éventuellement amender la dite typologie.

Cette seconde phase a fait l'objet d'un rapport conséquent comprenant les sept études de cas/pays et une conclusion avec un bilan opérationnel de l'ensemble des projets visités, bilan fait selon les critères d'évaluation classiques et une première analyse au niveau stratégique esquissant le contenu de la synthèse. D'importantes modifications ont été apportées pour produire le rapport final, de manière à tenir compte des commentaires suscités par la première version provisoire, puis par la seconde présentée au comité de suivi¹⁷.

3° / UNE ANALYSE DE SYNTHÈSE, objet du présent rapport, comprenant les éléments suivants :

- une typologie des différentes opérations d'appui institutionnel aux ON/OR,
- une description de la méthodologie,
- une restitution des résultats de l'évaluation aux niveaux opérationnel et stratégique,
- une proposition de recommandations sous forme d'une stratégie assortie de ses points d'implication opérationnels.

La synthèse a été préparée par une discussion collective avec l'ensemble des consultants en charge des études de cas et par une autre discussion avec le comité de suivi qui a approuvé le plan ci-dessus et commenté la conclusion de la seconde phase.

Sur le plan méthodologique, l'évaluation fut confrontée à deux difficultés :

- Les études de cas, bien que conduites dans le cadre d'une évaluation, n'étaient que des contributions à l'évaluation appliquée à l'ensemble de la coopération de la Commission européenne en matière d'appui institutionnel aux ON et OR. Non seulement la nuance n'était pas facile à expliquer aux interlocuteurs locaux beaucoup plus concernés par le projet d'appui institutionnel mené dans le pays que par l'ensemble de la coopération européenne en la matière, mais la nuance n'était pas non plus aisée à mettre en œuvre. D'autant moins que l'analyse des cas fut conduite de façon approfondie, quasiment comme dans le cas d'une évaluation, jusqu'à inclure des recommandations et des perspectives d'évolution stratégique, de manière à tirer parti au maximum des expériences concrètes d'appui institutionnel. Il est justifié d'exiger pour chaque étude de cas une prise en compte attentive de ses spécificités et une rigueur d'analyse conforme au cadre logique, mais une évaluation de l'ensemble d'une politique de coopération cherche aussi dans les études de cas des éléments de similitude permettant de caractériser cette politique.

¹⁷ Rapport de mission, avril 2002

Dit autrement, l'articulation entre l'opérationnel et le stratégique ne se joue pas de la même façon à l'échelle d'un projet et à l'échelle d'une politique. Les discussions au sein du comité de suivi ont montré que la définition de cette articulation dans les termes de référence pouvait faire l'objet d'interprétations. La méthodologie retenue a tenu compte de l'attente prioritaire en termes stratégiques qui nous a été exprimée.

- Dans le temps imparti, particulièrement au cours des missions, les analyses devaient se faire en fonction des indicateurs retenus dans les cadres logiques des différents projets pour mesurer les activités engagées. Le plus souvent, soit de tels indicateurs manquaient, soit ils n'étaient pas documentés. Nous avons eu des difficultés à rassembler des données quantifiées : sur la consommation budgétaire et son évolution, sur le coût du fonctionnement des services de l'ON rapporté au montant des financements gérés, sur le coût des actions de formation, sur le coût des systèmes informatiques de gestion et de suivi, etc. Ce manque de données quantifiées a gêné la comparaison dans le temps et entre les pays.

Dès lors, nous avons axé les recommandations de cette étude sur une réflexion stratégique, sur une vision de l'avenir des projets d'appui à l'ON. Nous avons utilisé quelques données quantifiées pour explorer les possibilités de réduction du coût des projets d'appui à l'ON.

III ANALYSE DES PROJETS

1 ANALYSE DES OPÉRATIONS

Dans cette partie, nous étudierons les opérations récentes d'appui aux ON sous les angles suivants : pertinence, efficacité, impact et viabilité. Nous y relèverons les points ayant donné de bons résultats, utiles pour déterminer les paramètres d'une opération réussie.

1.1. LA PERTINENCE

Dans tous les cas étudiés, les services de l'ON avaient besoin d'un soutien pour le développement des capacités de leur personnel et/ou d'un apport financier afin d'être capables de prendre en charge les rôles qui leur sont assignés par l'accord de Cotonou et les procédures du FED. L'objectif d'une amélioration du fonctionnement du service de l'ON est pertinent. Il exprime une reconnaissance des faiblesses de ce service en ressources humaines capables d'assumer les tâches du service et/ou en ressources matérielles et financières adéquates.

Un service de l'ON insuffisamment performant handicape la délégation dans le pays ACP en l'obligeant à se charger des tâches du service de l'ON en plus de ses tâches propres. Il handicape également le bon déroulement de l'exécution des projets et programmes de l'aide du FED et prive donc dans une certaine mesure les populations des bénéficiaires de cette aide. Tenter de remédier à ces situations est certainement pertinent.

La pertinence de ces projets est toutefois limitée par les éléments suivants :

- Ces projets qui concernent la gestion de l'aide du FED réalisée en partenariat entre le pays ACP et la Commission, sont tous conçus pour améliorer le fonctionnement du volet ACP de ce partenariat. Toutefois, c'est bien le tandem ACP-Commission qui est en jeu dans l'amélioration de la gestion de l'aide du FED. Notre étude ne concerne pas les services de la Commission mais il nous semble important d'introduire une remarque qui fait écho à de nombreux commentaires recueillis lors des missions de terrain.

Tous les services de l'ON et la plupart des délégations visités se sont plaints des lenteurs des services centraux de la Commission. On peut illustrer ceci par un courrier envoyé le 28-05-01 par l'ON du Tchad au chef de délégation et transmis par le chef de délégation à Bruxelles signalant ses requêtes restées sans réponse datant d'avril 99, d'octobre 99, de décembre 2000 et de février 2001.

- La conception de ces projets fait souvent l'impasse sur une analyse sérieuse de la volonté politique et des possibilités pratiques des pays ACP en ce qui concerne leur apport en ressources humaines, matérielles et financières au montage du projet.

En Papouasie-Nouvelle-Guinée, le service de l'aide extérieure, qui abrite le service de l'ON, a si peu de personnel qu'il était peu vraisemblable qu'il puisse assigner quatre fonctionnaires à la gestion de l'aide du FED comme prévu dans la convention de financement. Seuls deux étaient en place après une année.

- Tous les instruments financiers du FED ne sont pas nécessairement administrés par le service de l'ON. Très souvent, le Stabex et le Sysmin sont gérés par des ON délégués faisant partie de ministères différents de celui de l'ON, et l'aide budgétaire passe par le ministère des finances.
- Les tâches confiées aujourd'hui au service de l'ON comportent la gestion administrative et financière des projets FED. Elles concernent donc essentiellement la phase d'exécution des projets avec une concentration sur les paiements. Les autres phases du cycle du projet sont à ce jour peu ou ne sont pas prises en charge par le service de l'ON.

Dans les projets analysés, nous avons constaté que les projets d'appui aux services de l'ON répondent à une demande importante concernant l'amélioration de la gestion de l'aide du FED de la part des ON et des délégations de la Commission. La gestion de l'aide du FED demande des compétences spécifiques que plusieurs pays ACP sont en voie d'acquérir grâce à ces projets. En ce sens, ces projets sont pertinents. On constate toutefois que cette pertinence est limitée par les facteurs suivants : ces projets ne concernent qu'un seul des deux partenaires chargés de la gestion de l'aide du FED, en l'occurrence le pays ACP ; le service de l'ON gère surtout le PIN et rarement les autres instruments financiers du FED et le plus souvent il ne prend en charge que les aspects administratifs et financiers de la phase d'exécution des projets.

L'appui apporté à ce service concerne donc principalement la phase d'exécution des projets. C'est le sujet des points qui suivent.

1.2. L'EFFICIENCE

Le résultat d'une meilleure gestion de l'aide du FED par les services de l'ON peut prendre deux voies principales. Elle peut se faire, soit en développant les capacités du personnel local (fonctionnaire et/ou contractuel) lui permettant de maîtriser les procédures et les règles de bonne gestion prescrites par le FED, soit en mettant un personnel expatrié en place qui assure cette bonne gestion, assisté ou non par du personnel local. Tous les projets récents affirment leur volonté de développer les capacités locales pour arriver à une meilleure gestion. Mais tous ne prennent pas les mesures nécessaires pour mettre cette option en œuvre.

Ainsi, certains projets pratiquent toujours la substitution. Leur montage organisationnel place les AT expatriés dans des fonctions d'exécution de la gestion (voire de direction du projet et même parfois du service de l'ON), ce qui empêche les agents locaux de faire l'apprentissage des responsabilités et pérennise le besoin d'assistance technique expatriée de longue durée.

Parmi les projets visités, certains ont obtenu de très bons résultats de formation des cadres locaux qui assument la gestion du projet, pourtant ils ne mentionnent pas cet acquis, ni comme objectif, ni comme activité. D'autres projets mentionnent comme objectif le fait d'avoir un service de l'ON capable d'assumer de manière autonome les tâches de l'ON tout en plaçant leurs AT dans des rôles de gestion (sans proposer au moins un calendrier prévisionnel pour un transfert avec les étapes de formation nécessaires), ce qui est contradictoire¹⁸.

¹⁸ Ceci illustre le fait que souvent, les projets d'appui à l'ON sont préparés de manière rapide et trop peu approfondie. Les cadres logiques manquent parfois singulièrement de logique.

Il est étonnant que cette option de développement des capacités locales pour atteindre une gestion améliorée des projets, à notre avis fondamentale pour la réussite des projets, ne soit généralement pas clairement exprimée dans les cadres logiques des projets.

1.2.1. ANALYSE DES TÂCHES DU SERVICE DE L'ON

Nous verrons ici dans quelles fonctions de l'ON les moyens des projets ont été concentrés et développerons plus particulièrement ces secteurs de concentration.

La programmation de l'aide

La programmation est pluri-annuelle et indicative. La DG Développement porte la responsabilité finale de la programmation du FED. Les délégations sont formellement associées à la préparation des documents. En règle générale, cette programmation est négociée avec le pays bénéficiaire¹⁹.

Malgré les recommandations de l'accord de Cotonou, dans un seul des pays étudiés, l'ON et la délégation, en collaboration avec leur service de l'ON, ont organisé une vaste consultation de leurs administrations et de la société civile pour préparer la stratégie à mettre en œuvre avec les financements de la CE et préciser les grands axes du programme indicatif pour le 9^{ème} FED. Le fait que la décision finale sur ce programme se prend à la DG Développement n'était pas clairement perçu par ceux qui participaient à la consultation.

En Papouasie-Nouvelle-Guinée, cet exercice participatif a été mené de manière approfondie avec les ministères concernés et des représentants de la société civile. Tous les acteurs ont beaucoup apprécié cette nouvelle collaboration mais ont eu des problèmes à accepter que les services centraux de la Commission modifient sensiblement, sans les consulter, le PIN qu'ils avaient préparé.

Pour plusieurs services de l'ON, c'est à l'occasion de la préparation du PIN du 9^{ème} FED qu'ils ont participé pour la première fois (souvent de manière encore peu active) à la phase de programmation du PIN. Ces réunions, étalées sur plusieurs mois, ont permis un brassage d'idées fertiles entre les différents acteurs du développement national. Etant donné que les services de l'ON (et les représentants de la société civile et des ministères), sont peu ou pas expérimentés dans cette programmation, un consultant expatrié avait généralement été engagé pour appuyer ce nouveau processus. Toutefois, les règles en vigueur en ce qui concerne la prise de décision finale (par la DG DEV) ne sont pas susceptibles d'encourager le service de l'ON à s'engager intensément dans cette programmation. Il a parfois manqué une information précise sur ces règles à tous les acteurs concernés, dès le début du processus de programmation.

Le rôle de coordinateur de l'aide du FED assuré par l'ON et son service rend importante leur participation au processus de programmation. Sauf dans un cas, le service de l'ON des projets visités avait peu participé à la préparation du PIN.

¹⁹ Repris dans Interservice Agreement, DG External Relations, DG Development, EuropeAid Co-operation Office, june 2001, document uniquement en anglais.

La préparation et l'instruction des projets et programmes

Selon l'accord de Cotonou (et la Convention de Lomé), l'instruction des projets et programmes est de la responsabilité de l'ON, en étroite collaboration avec le chef de délégation.

La question se pose souvent des initiatives à prendre en la matière par la délégation, les ministères techniques et l'ON et son service pour la définition des contenus des projets, des études d'identification, des conventions de financement. La répartition des rôles n'est pas clairement définie. Dans la pratique, c'est généralement la délégation, ensemble avec le ministère technique qui prend en mains cette phase du cycle du projet. Le résultat est ensuite proposé à la validation de l'ON. Ce dernier peut remettre en cause partiellement ou globalement le projet, proposer des arbitrages pour résoudre le désaccord au niveau de ses collègues du gouvernement et au niveau de la Commission (délégation et services centraux de la Commission).

L'ON a essentiellement un rôle politique dans la phase de préparation et d'instruction. Dans les projets visités, son service, orienté vers des questions financières et administratives, participe peu ou pas à cette phase. Il nous semble logique que, dans un premier temps, cette phase essentiellement technique et politique ne soit pas une priorité des services de l'ON.

L'exécution des projets et programmes

Pour préciser les fonctions de l'ON, rappelons que, en règle générale, dans la mise en œuvre des projets, l'ON a le rôle de maître d'ouvrage (dirige et paie) et le ministère technique celui de maître d'œuvre (réalise suivant les directives du maître d'ouvrage).

L'exécution est le stade des projets dans lequel l'ON et son service sont le plus largement impliqués. Il comporte comme principales activités:

- l'organisation des appels d'offres et les attributions de marchés
- le contrôle financier et l'établissement des ordres de paiement
- le suivi administratif, physique et financier des projets
- le suivi technique des projets

L'organisation des **appels d'offres** est régie par des procédures bien documentées pour lesquelles des formations sont proposées par la Commission aux intéressés. Selon la Convention de Lomé, c'est l'ON, en tant que maître d'ouvrage, qui porte la responsabilité de la préparation du dossier d'appel d'offres et du lancement de l'appel d'offres, après approbation du dossier par la Commission (AIDCO C) ou quelquefois par le chef de délégation²⁰, et de l'attribution des marchés, après approbation du choix par le chef de délégation.

Les procédures d'appels d'offres sont un sujet rendu sensible par l'existence de législations nationales en matière de marchés publics et par la difficile acceptation par les autorités du pays ACP de la primauté de l'accord international sur les dispositions nationales. C'est également un secteur pour lequel la transparence et le respect strict des procédures est de la plus grande importance pour le bon déroulement de l'aide.

²⁰ « En cas de procédure accélérée, de marché de gré à gré ou de marchés d'aide d'urgence », in Guide de l'utilisateur des procédures financières des 7^{ème} et 8^{ème} FED, version 3.0, AIDCO. Page 44

En Mauritanie, l'ON et le chef de délégation ont obtenu du gouvernement l'autorisation de créer une commission spéciale des marchés pour les projets de la CE, la Commission n'étant pas satisfaite du fonctionnement de la commission nationale existante²¹. Cette commission spéciale, dont le secrétariat est assuré par le service de l'ON, fonctionne bien et a permis une forte accélération des attributions des marchés (qui depuis l'existence de cette commission ont tous été approuvés par le chef de délégation).

La division des tâches laisse au maître d'œuvre (le ministère technique) la préparation des spécifications techniques et les critères d'évaluation correspondants tandis que le maître d'ouvrage (l'ON) se charge des aspects administratifs et assure la présidence des commissions, la proposition d'attribution et la signature du marché. Le rôle de la délégation est la vérification finale mais elle peut prendre en charge d'autres étapes lorsque elle estime que la faiblesse des partenaires locaux l'exige. Les projets d'appui au service de l'ON permettent à ce service de prendre mieux en charge son rôle dans la préparation des appels d'offres.

Dans les projets visités, l'efficacité du service de l'ON en matière d'appels d'offres est très variable, cela va de la prise en charge complète par le service à la satisfaction de tous, jusqu'à l'implication minimale. De nombreux projets ont besoin de développer leurs capacités dans cette matière. Dans ce secteur des appels d'offres, la CE jouit généralement d'une réputation de rigueur respectée à laquelle elle est, à juste titre, fort attachée. Les procédures de préparation des appels d'offres sont complexes et impliquent plusieurs acteurs des projets du FED : cellule du projet, ministère technique, service de l'ON, délégation, services centraux. Le guide de l'utilisateur des procédures financières est un bon outil qui sert de base aux formations. Pour permettre à chacun des acteurs de prendre ses responsabilités, il serait utile d'étendre ces formations à tous les acteurs impliqués.

Le **contrôle des paiements** des projets est aujourd'hui le "**domaine de concentration**" des services de l'ON²². Ce contrôle financier est encore souvent pris en charge par les AT, généralement assistés de comptables locaux. Dans certains pays, ce sont des agents locaux bien formés qui assument cette tâche.

En Mauritanie, les quatre comptables locaux et leur responsable local effectuent l'ensemble des opérations de contrôle des demandes de paiements, à la satisfaction de tous. L'AT, en visant toutes les pièces sortant du service, constituait en quelque sorte une garantie de saine gestion pour la délégation.

Au Tchad, malgré des améliorations notoires, la délégation renvoie encore très souvent des dossiers de paiement que lui transmet le service de l'ON pour obtenir un complément d'information ou une vérification.

Signalons ici que le service de l'ON devrait avoir un regard large sur les dépenses introduites en comparant régulièrement l'état d'avancement du projet et les sommes dépensées.

²¹ Cette commission nationale des marchés devrait être réformée dans un avenir proche. Si tout va bien, la commission spéciale devrait alors la réintégrer.

²² La comptabilité des engagements et paiements est la tâche de la Commission, en tant que comptable central du FED (cf. Conseil règlement financier du 16 juin 98. Elle assure le paiement après ordonnancement par l'ON et l'OP, l'ON liquide et ordonnance les dépenses (cad donne l'ordre au comptable de la Commission de payer). (Lomé 313, 1F)

Aujourd'hui, les services de l'ON rédigent ou corrigent la plupart des documents nécessaires au paiement des fournisseurs et vérifient l'authenticité de chaque dépense, même minime. Cet "acharnement vérificateur" se concentre sur les pièces justificatives nécessaires et leur certification, le plus souvent sans se demander si ces dépenses contribuent bien à la mise en œuvre du projet et correspondent à son stade de développement spécifique.

Les consultants estiment qu'un contrôle budgétaire plus rigoureux pourrait être atteint en concentrant l'effort du service de l'ON sur les dépenses importantes et l'analyse de leur opportunité, tout en généralisant l'octroi de sommes forfaitaires aux projets pour couvrir les « petites dépenses ».

Lorsque ce système existe, les petites dépenses et les dépenses de fonctionnement sont vérifiées, comptabilisées et payées par le Régisseur et le comptable de la cellule et l'ON vérifie le tout tous les 2 ou 3 mois quand la cellule demande le réapprovisionnement de son compte bancaire et peut faire faire régulièrement un audit.

Actuellement, le travail de contrôle du service de l'ON est très lourd parce que les dossiers de demande de paiement qui lui parviennent des projets, généralement via les ministères techniques, sont incomplets et ne sont généralement pas conformes aux procédures en vigueur. Ce travail de contrôle s'accompagne donc d'un travail de correction, de demande de renseignements, de reformulation, etc. Cette situation repose essentiellement sur un manque de compétences en matière de procédures financières du FED au niveau des projets et des ministères techniques, le service de l'ON étant considéré comme le spécialiste en la matière. Les cours de formation organisés par la Commission sur ces procédures sont de plus en plus fréquents et commencent à toucher également les agents des projets et des ministères qui devraient les utiliser. Les compétences accrues de ces agents en matière de procédures financières du FED devraient alléger le travail de contrôle comptable des agents du service de l'ON.

Dans les projets visités, l'efficacité du contrôle des dossiers de paiements n'avait pas encore abouti à obtenir la confiance totale de la délégation. Partout un AT exerçait au minimum le rôle de vérificateur. Mais certains services étaient en bonne voie pour pouvoir se passer d'un vérificateur. La maîtrise des dossiers de paiements par l'équipe locale nous semble un objectif majeur à atteindre pour les projets d'appui au service de l'ON. Il faut que cette équipe locale puisse faire la preuve de ses compétences pour acquérir la confiance de la délégation afin de pouvoir envisager de fonctionner sans l'appui d'un AT. De plus, le contrôle devrait évoluer de la rigidité minutieuse qui le caractérise maintenant vers un souci de rigueur de gestion des projets. L'extension de la formation aux procédures financières du FED aux agents des projets et des ministères devrait alléger le travail d'élaboration des dossiers de paiements du service de l'ON.

Le **suivi administratif et physique** des projets est une autre tâche importante des services de l'ON. Ce suivi permet de s'assurer que l'état d'avancement du projet est normal, que les rapports d'activités (du projet et des assistants techniques) sont soumis régulièrement, que la consommation du budget suit le rythme prévu, que les évaluations à mi-parcours et finales sont organisées, que leurs recommandations sont prises en compte, etc. Ce rôle n'est pas encore assuré par tous les services de l'ON et lorsqu'il l'est, il reste fort orienté vers des rappels et des mises en garde. Ce rôle de suivi devrait s'accompagner d'un rôle d'appui à la gestion du projet.

De plus, les agents du service de l'ON auront le plus souvent besoin de formations complémentaires pour assurer ce rôle d'appui.

En Papouasie-Nouvelle-Guinée, le service de l'ON apportait son appui à la formulation des termes de référence des études et évaluations.

Au Tchad, le service de l'ON avait pris conscience qu'il manquait un suivi des activités et des calendriers des opérations des projets.

En Mauritanie, les agents du service de l'ON faisaient le suivi du niveau de trésorerie des projets et envoyaient un rappel à ceux qui ne faisaient pas à temps une demande de fonds. Ils avaient introduit récemment le suivi physique.

Le suivi physique des projets se fait par des visites occasionnelles aux projets pour s'assurer de leur état d'avancement. Les agents du service de l'ON participent aux réceptions provisoires et définitives des marchés. Il est important de ne pas confondre ce suivi physique avec le suivi technique, traité ci-dessous.

Le suivi administratif et physique des projets est généralement reconnu comme important mais dans les projets visités il n'était encore que très partiellement pris en mains par le service de l'ON. Il semble que ce soit essentiellement un problème de priorité, ces services étant souvent polarisés sur le contrôle financier.

Le **suivi technique** ne devrait pas être à proprement parler une fonction du service de l'ON, ce dernier ne comptant généralement pas de techniciens parmi ses agents, et certainement pas dans tous les domaines des projets. Le rôle du service de l'ON est ici de s'assurer que ce suivi technique est bien fait par ceux qui en sont chargés, en l'occurrence le maître d'œuvre qui est généralement un Ministère technique.

Ceci signifie que les agents du service de l'ON peuvent utilement visiter occasionnellement certains projets pour en faire le suivi physique, et non pas pour y exercer un contrôle technique dans lequel ils s'adresseront nécessairement à des personnes plus compétentes. On constate toutefois que certains projets d'appui à l'ON nomment encore des techniciens dans leurs équipes et leur donnent le mandat de faire le suivi technique des projets.

En Papouasie-Nouvelle-Guinée, deux des trois AT étaient des techniciens (un agronome et un ingénieur). L'agronome était chargé des projets Stabex qui n'avaient pour ainsi dire aucun suivi avant son arrivée. L'ingénieur suivait les projets de routes et avait beaucoup de mal à faire valoir ses vues auprès des techniciens des projets et n'arrivait pas à collaborer avec eux.

Les projets Stabex ayant dans certains pays été fort peu suivis, on peut comprendre que pour la fin de ce programme (dont les dernières attributions datent de 2000), on nomme un technicien pour assurer ces tâches de suivi. Et que le service de l'ON soit un endroit propice pour l'héberger.

Dans les projets visités, il y avait parfois une confusion sur la responsabilité du suivi technique. Certains services de l'ON considérant qu'elle leur incombait, avaient de sérieux problèmes à se faire accepter par les techniciens des projets ou par les techniciens du maître d'œuvre. Le suivi technique est affaire de techniciens, qui existent dans les ministères techniques ou des bureaux de suivi contractés à cet effet (des agents locaux ou des AT).

Le service de l'ON doit s'assurer que ce suivi technique est bien fait et que les réorientations proposées sont suivies d'effets, mais ne devrait pas l'exécuter lui-même.

De l'analyse des fonctions de l'ON, il ressort que la partie la plus importante des moyens des projets d'appui au service de l'ON sont consacrés à la phase de mise en œuvre des projets, particulièrement au contrôle financier des dépenses et de plus en plus souvent à la préparation des appels d'offres et au suivi administratif. Dans ces secteurs importants mais limités des fonctions de l'ON, l'efficacité est généralement bonne en ce sens que les moyens investis donnent de bons résultats. Les quelques projets qui tentent de faire du suivi technique, sans en avoir véritablement les moyens, sont peu efficaces pour cette activité.

1.2.2. LES ON, LES ON DÉLÉGUÉS ET LEUR SERVICE : ANALYSE DU FONCTIONNEMENT

Positionnement de l'ON au sein du gouvernement ACP

Rappelons ici que la nomination de l'ON relève uniquement du gouvernement ACP. L'ON représente le gouvernement ACP « ...pour toutes les opérations financées sur les ressources du Fonds gérées par la Commission²³ ».

L'ON a très généralement le rang de Ministre, plus rarement celui de directeur d'un ministère²⁴. Etant donné la fonction de l'ON, il importe qu'il soit le dirigeant d'un ministère lié au développement du pays. C'est pourquoi les Ministres du Plan, du Développement ou des Finances sont ceux qui occupent le plus fréquemment le poste d'ON. Chaque pays ayant son propre découpage des compétences de Ministres, on trouve de nombreuses combinaisons. Par exemple, en Zambie, l'ON est le Ministre des Finances et du Développement Economique, aux Iles Salomon, c'est le Ministre du Plan et du Développement Humain, en Mauritanie, c'est le Ministre des Affaires Economiques et du Développement, en P-N-G, c'est le premier Ministre qui est en même temps Ministre du Trésor.

La position de l'ON est parfois déterminée par les changements politiques au sein du gouvernement. Ainsi, il n'est pas rare de voir un Ministre ON changer de portefeuille dans un nouveau gouvernement ou devenir le premier Ministre tout en gardant le titre d'ON. Cela peut créer des situations où les services de l'ON sont dans un ministère tandis que l'ON est dans un autre avec des problèmes de communication, de contacts, voire de rivalité et de préséances.

Pour les services du siège et les délégations dans les pays ACP, l'ON est l'interlocuteur privilégié. Il importe donc que l'ON ait une position solide, reconnue par ses pairs, au sein de ce gouvernement. Toutefois, l'ON doit aussi être une personne qui peut consacrer une partie de son temps à sa fonction d'ON afin de suivre le déroulement de l'aide du FED. Lorsqu'il est le premier Ministre ou en charge d'un ministère important, cela peut poser problème. De plus, il doit aussi rester « accessible » afin que le chef de délégation puisse le rencontrer lorsque cela s'avère nécessaire.

²³ Convention de Lomé IVbis, article 312.

²⁴ Dans les pays anglophones, Permanent Secretary.

Dans les projets étudiés, nous avons constaté que lorsque l'ON est un Ministre ayant un statut fort au sein de son gouvernement et dont la fonction est liée au développement du pays, c'est généralement une situation favorable.

Les ON Délégués

Nous n'avons pas rencontré d'exemple où l'ON ne délègue pas une partie plus ou moins importante de ses pouvoirs à un ou plusieurs ON délégués. La Convention de Lomé IVbis précise que l'ON « ...peut déléguer une partie de ses attributions ; il informe l'ordonnateur principal des délégations auxquelles il a procédé. » C'est donc une prérogative de l'ON qui doit simplement informer la Commission de ces délégations.

Le schéma le plus courant est celui où l'ON principal nomme comme ON délégué le directeur de son ministère. Cette situation offre l'avantage d'une possibilité de collaboration étroite entre l'ON et son délégué. Pour les affaires courantes, l'ON délégué assume généralement la plupart des fonctions de l'ON.

D'autres schémas existent, plus particulièrement celui où l'ON principal délègue temporairement une partie limitée de ses fonctions à un responsable d'un ministère technique qui met en œuvre un programme important financé par le FED.

Par exemple au Mozambique, les routes étant un secteur important, le ministère des travaux publics est ON délégué.

Il est souvent opportun que l'ON délègue à un ministère technique ou à une entité compétente la responsabilité de la direction ou du contrôle d'un marché. Cette formule a l'avantage de rapprocher la fonction de l'ON de la mise en œuvre des programmes et raccourcit dès lors les délais de signature. Toutefois, dans certains pays ACP (surtout lorsque le service de l'ON est situé dans un ministère "faible"), cette formule est considérée comme risquée car si la circulation des documents n'est pas parfaitement fluide, cette délégation de pouvoir pourrait constituer une entrave à la bonne coordination de l'aide du FED par l'ON principal et son délégué rapproché.

Certains pays ACP ont une structure d'ON délégués plus complexe qui est généralement l'héritage de changements politiques et de nominations. Des ON délégués n'exerçant plus cette fonction en gardent parfois le titre alors qu'ils ne sont pas remplacés dans la fonction.

Un exemple extrême est la Papouasie Nouvelle Guinée où l'ON, premier Ministre, a quatre délégués dont trois n'exercent plus leurs fonctions et où le seul ON délégué actif a un rang subalterne dans l'administration.

Dans tous les pays visités, il existait une délégation des fonctions de l'ON, reconnue par les différents acteurs comme nécessaire pour le bon fonctionnement de la gestion des projets du FED. Si le service central de l'ON est bien organisé et capable d'une bonne coordination, une délégation de fonctions d'ON dans son propre ministère et dans un ou plusieurs ministères techniques peut être une saine décentralisation et être un bon exemple de subsidiarité.

La division des rôles entre le service de l'ON et les ministères techniques

Il s'agit ici de bien différencier le rôle de maîtrise d'ouvrage de l'ON et son service de celui de maîtrise d'œuvre du ministère technique, en particulier dans la phase d'exécution des projets.

Dans l'exécution d'un projet, le maître d'œuvre (c'est-à-dire « *le service public, la personne morale de droit public ou la personne physique ou morale désigné(e) par le maître d'ouvrage, conformément au droit de l'Etat du maître d'ouvrage, qui a la responsabilité de la direction et/ou du contrôle de l'exécution du marché et à qui le maître d'ouvrage peut déléguer des droits et/ou des compétences au titre du marché* »²⁵) est généralement le Ministre ou le directeur général du ministère technique du secteur couvert par le projet.

Dans la pratique des projets vus par les consultants, on constate que la répartition des attributions entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre n'est pas toujours précise et acceptée par tous, et que les ministères techniques n'ont pas toujours les moyens (humains, logistiques et financiers) pour assumer leur rôle de maître d'œuvre ni même la connaissance de leurs attributions et des procédures qui y sont attachées.

L'exécution proprement dite est attribuée par l'ON à des entreprises attributaires des marchés et/ou à une régie administrative (par exemple un service particulier du ministère technique) ou une cellule de gestion. Les attributions de ces opérateurs, variables d'un projet à l'autre, ne sont pas toujours clairement définies et peuvent être mal connues ou acceptées par le maître d'œuvre ou le service de l'ON.

Les consultants sont d'avis que pour chaque tâche, une réflexion sur la subsidiarité devrait être menée. En particulier, le rôle des ministères techniques pourrait être renforcé dans l'appui qu'ils donnent à l'ON dans la préparation des dossiers d'appel d'offres et dans le suivi de la mise en œuvre des projets. Leur rôle avant la phase d'exécution peut également être important (dans l'identification et la formulation des projets). Pour chaque pays, il faudra analyser les besoins d'appui auxquels il faut répondre afin de permettre à cette subsidiarité de se mettre en œuvre.

Au Tchad, le projet d'appui à l'ON est complété par deux cellules d'appui, chacune avec un AT²⁶, situées dans les ministères des travaux et de la santé, domaines de concentration de l'aide de la CE dans ce pays. Ces cellules travaillent en collaboration étroite avec le service de l'ON.

Au Pacific Forum Secretariat, l'organisme régional du Pacifique, l'ON était demandeur d'appui pour les agences locales (appelées CROP agencies) qui introduisaient et exécutaient les projets, afin d'améliorer la qualité de préparation des dossiers et dès lors lui alléger la tâche.

Dans de nombreux pays ACP, il y a des AT dans les ministères techniques où l'aide de la CE est concentrée. Leurs tâches sont généralement de l'appui institutionnel ou de l'appui au département qui gère le projet CE.

²⁵ Art 3.1 de la « Réglementation générale relative aux marchés de travaux, fournitures et services financés par le FED, décision 3/90 du Conseil ; des Ministres ACP-CEE du 23 mars 1990.

²⁶ Ces assistants techniques n'étaient pas encore en place au moment de la visite des consultants.

La division des tâches entre l'ON, maître d'ouvrage, et les ministères techniques, maîtres d'œuvre était souvent floue dans les projets visités. L'amélioration de l'efficacité devra porter, de la part du service de l'ON, sur un effort d'explicitation des rôles de chacun, sur une prise en compte des compétences des différents acteurs (plus particulièrement en matière de procédures du FED) et sur l'organisation des formations nécessaires.

La place du service de l'ON dans la structure administrative

Certains services de l'ON sont tout à fait intégrés dans l'organigramme de l'administration et dans ses locaux. Quoique ayant théoriquement une position idéale pour leur permanence, ces services de l'ON disposent généralement de moyens (personnel, informatique, téléphones, etc.) beaucoup plus importants que les services voisins, ce qui ne favorise guère une véritable intégration. Dans d'autres pays, la position du service est plus le reflet de sa réalité : un service avec un objet très particulier qui trouve difficilement sa place dans la structure générale de la fonction publique. Ces services jouissent alors d'un statut spécial, parfois reconnu juridiquement (Mozambique) ou le plus souvent ayant pour seul statut le fait d'être un projet (Mauritanie). Dans les projets visités par les consultants, on constate que ceux qui fonctionnent le mieux sont ceux qui ne sont pas intégrés étroitement dans l'administration. Nous voyons plusieurs raisons à cela :

- Le service de l'ON fonctionne souvent sur un mode à la limite du privé et du public tout en étant dirigé par un fonctionnaire,
- Il engage toujours des contractuels locaux et est financé en tout ou du moins en grande partie par des ressources qui ne sont pas celles de l'administration,
- Il a des exigences en qualité et quantité de travail qui ne s'appliquent généralement pas dans les administrations et paie des salaires ou des primes en dehors des normes administratives,
- Il réalise un travail très particulier basé sur une bonne connaissance des règles et procédures du FED, compétences qui sont très peu utilisables dans d'autres postes administratifs.

Nous avons pu constater que le service de l'ON n'est pas un service comme les autres au sein d'une administration. Son fonctionnement équilibré dépend d'une subtilité institutionnelle où les logiques publiques et privées ont leur place. En effet, le fonctionnement du service relève en bonne partie de la gestion privée mais la direction du service est aux mains d'un fonctionnaire qui place clairement le service dans le domaine public. Son aspect privé donne au service la possibilité d'un fonctionnement souple, adapté à ses besoins tandis que son aspect public confère au service la légitimité indispensable à l'accomplissement de ses tâches.

Le personnel du service de l'ON

Les AT expatriés

Dans les projets qui pratiquent véritablement le développement des capacités, les AT sont toujours dans des fonctions de conseillers auprès des responsables locaux.

A ce titre, ils ont une responsabilité de formation des agents locaux non seulement en matière de procédures du FED mais aussi en maîtrise de l'application de ces procédures. Ils ont souvent en plus un rôle de garant de la conformité des différents documents aux règles et procédures avant qu'ils ne quittent le service.

Lorsque cette fonction de garant s'allège jusqu'à devenir inutile, il faut considérer que le staff local maîtrise les règles et procédures nécessaires et qu'il est possible d'envisager un fonctionnement du service de l'ON, c'est-à-dire la gestion de la phase d'exécution des projets, sans la présence permanente d'un AT.

C'est le cas en Mauritanie où le staff local gère sans gros problèmes les tâches de gestion administrative et financière qui sont actuellement celles prises en charge par le service de l'ON. L'AT y a un rôle de garant et de lien avec la délégation .

Par contre, en Zambie, les deux AT exécutent eux-mêmes les tâches de gestion journalière dans le service de l'ON, aidés de deux contractuels locaux.

Parmi les projets analysés, un tiers²⁷ pratiquait la substitution des agents locaux par des AT. Dans un service de l'ON, le rôle d'un AT devrait toujours être celui d'un conseiller des agents locaux. Lui permettre de se substituer à un agent local n'est pas une utilisation adéquate des ressources.

Les contractuels et les fonctionnaires locaux

Le personnel des services de l'ON comportent, dans tous les cas rencontrés, du personnel contractuel local. Certains services sont presque uniquement composés de contractuels locaux, d'autres sont composés d'un mélange de contractuels et de fonctionnaires. Le problème qui se pose est la rémunération de ces deux types de personnel à un niveau suffisamment attrayant pour permettre leur permanence dans le service, tout en restant dans les normes locales. Nous n'avons trouvé aucune constante à ce sujet dans les services visités.

Il semble généralement accepté que les fonctionnaires des services de l'ON (qui travaillent beaucoup plus que la moyenne des autres fonctionnaires) ont droit à certains bénéfices (prime, véhicule, logement ou bourse d'étude) sans que cela soit toujours le cas. Le niveau de rémunération des contractuels est toujours plus élevé que celui des fonctionnaires, mais l'écart est variable.

Au Mozambique, les fonctionnaires, qui ne reçoivent pas de prime, collaborent dans une bonne entente avec des contractuels payés un peu plus qu'eux pour compenser leur manque de stabilité d'emploi.

En Mauritanie, le service ne compte que des contractuels, bien payés selon les standards locaux. Le directeur du service, fonctionnaire, recevait une prime payée par le projet.

Mais en P-N-G, la secrétaire, contractuelle, gagnait plus que le fonctionnaire, homologue du chef de projet, qui ne percevait aucun avantage²⁸.

²⁷ Deux projets sur six.

²⁸ En PNG, une étude était en cours pour harmoniser les contrats et les niveaux de salaires de tous les contractuels engagés par la CE dans le pays.

Dans plusieurs pays visités, les services de l'ON (essentiellement les assistants techniques) étaient demandeurs de directives quant aux salaires des contractuels et des primes payables aux fonctionnaires.

La question de la rémunération des contractuels et des avantages à accorder aux fonctionnaires est une question clé pour la réussite des projets d'appui au service de l'ON. La plupart des projets visités avaient trouvé une solution appropriée mais d'autres étaient demandeurs de règles d'orientation. Cette question est intimement liée aux usages et règles locaux. L'expérience accumulée en la matière dans les différents pays ACP est une source de renseignements dont l'analyse pourra servir à déterminer les grandes lignes d'une politique de rémunération des contractuels et fonctionnaires locaux.

Le mode de recrutement des assistants techniques

Les AT se recrutent soit individuellement, soit via des bureaux spécialisés. On constate que lorsqu'il en faut un seul, il est généralement contracté directement par l'ON et la délégation, soit par appel à candidatures dans la presse internationale, soit dans la liste Weber. Les publications dans la presse internationale sont très onéreuses, nécessitent généralement un important travail de tri mais permettent d'avoir de bons candidats. La liste Weber est tenue à la Commission sur un fichier informatique assez détaillé et selon le poste à pourvoir, on sélectionne automatiquement toutes personnes présentes sur cette liste dont le CV correspond à la fonction offerte. Il arrive cependant qu'aucun des candidats retenus ne soit disponible ou intéressé par le poste à pourvoir, ce qui fait perdre du temps et oblige ensuite à recourir à la procédure d'appel à candidatures.

Le site Internet de EuropeAid pourrait utilement servir au lancement des appels à candidatures. Cela permettrait de ne contacter que les personnes intéressées par le poste. Il suffirait d'avertir une fois pour toutes les personnes qui se trouvent sur la liste Weber de cette nouvelle méthode et d'annoncer ce fait une ou deux fois dans la presse internationale.

Lorsque plusieurs assistants techniques doivent travailler ensemble sur un même projet, le système de sélection est généralement dirigé vers des bureaux de consultants qui proposent une équipe. Cette méthode simplifie la tâche de l'ON et de la délégation et permet d'avoir des équipes de deux ou trois personnes qui commencent en même temps, ce qui est presque impossible avec les recrutements individuels. L'ON et la délégation ne doivent alors plus se soucier du remplacement éventuel d'un candidat malade ou défaillant. Toutefois, leur connaissance des candidats individuels est plus limitée et dès lors, le choix des personnes parfois moins adapté aux besoins du bureau de l'ON. De plus, il arrive que le candidat retenu ne soit plus libre au moment du démarrage du projet et que le bureau le remplace par un "second choix". Ajoutons que le coût des bureaux de consultants est élevé, ce qui a pour résultat que les experts des bureaux sont payés beaucoup moins que les experts individuels, alors que pour le projet le coût par expert est le même.

Le recrutement des AT n'est pas aisé, d'abord parce qu'il y a peu de candidats ayant l'expérience nécessaire. Dans les projets visités, on constate que le recrutement via les bureaux spécialisés gagne du terrain, ce qui est compréhensible, surtout lorsque plusieurs AT doivent travailler en équipe. Si à l'avenir, on met l'accent dans les projets d'appui au service de l'ON sur le développement des capacités des agents locaux afin de rendre plus rare le recours à des AT, cela devrait avoir pour conséquence que les équipes de plusieurs AT se fassent de moins en moins fréquentes, limitant ainsi la nécessité de recourir à des bureaux de consultants pour les recruter. Le site Internet de Europe Aid pourrait utilement servir de support aux appels à candidatures individuelles.

Les outils du service de l'ON

Actuellement, l'outil principal des services de l'ON est un programme comptable pour enregistrer et suivre les données budgétaires de l'aide de la CE. Dans la plupart des pays visités, ces programmes comptables étaient spécialement conçus pour le service, parfois par un bureau extérieur, parfois par un assistant technique. Dans tous les cas, cette mise au point des programmes comptables exigeait beaucoup de temps et d'argent.

Au Tchad, le logiciel de comptabilité commandé à une société extérieure n'a jamais été opérationnel en grande partie parce que la demande manquait de clarté et de cohérence.

Au Mozambique, le projet a fait appel à des consultants court terme pour mettre au point le logiciel de gestion des projets utilisé actuellement.

En P-N-G, l'assistant technique chef de projet avait mis au point un système informatique de gestion alors qu'il travaillait au service de l'ON du Burundi. Lors de la visite des consultants, il était en train de le traduire en anglais pour pouvoir l'utiliser dans son nouveau poste.

Il semble évident qu'une coordination en la matière permettrait des économies et des améliorations de la qualité des outils informatiques.

Les services centraux de la Commission devraient proposer aux services de l'ON des pays ACP un outil informatique comptable performant, compatible avec l'envoi de données vers le système central OLAS. Etant donné que la plupart des projets ont actuellement un système, il ne faudrait, bien sûr, pas les obliger à changer. Mais chaque fois qu'un service de l'ON veut changer son système parce qu'il ne le trouve pas satisfaisant²⁹, alors le programme standard devrait être proposé.

Des formations de bon niveau sont organisées régulièrement dans les pays ACP à leur demande et sans frais pour eux. La multiplication récente de ces formations devrait améliorer le niveau de connaissance de ces procédures et leur utilisation tant par le personnel des projets que par les agents des ministères techniques et ceux des services de l'ON.

²⁹ Ce qui est fréquent lors des changements d'équipe d'AT expatriés.

Dans les projets visités, la plupart des AT avaient créé ou commandé un nouvel outil informatique. Ceci constitue une utilisation des ressources peu rationnelle. C'est à la Commission de prendre une initiative de coordination en produisant un logiciel bien approprié aux besoins des services de l'ON et en le diffusant auprès de ces services.

Le coût des projets d'appui au service de l'ON

Les projets d'appui au service de l'ON consomment entre 1 et 5% des sommes gérées. Cette donnée est peu significative car les services de l'ON n'exécutent pas tous les mêmes tâches et la taille des projets gérés influence le coût de gestion. Toutefois, une analyse des coûts de ces projets révèle à l'évidence que le poste principal concerne les AT expatriés.

Si, comme nous l'avons vu, certains projets pouvaient se poursuivre en recourant uniquement à des agents locaux, leur coût pourrait être ramené à moins d'un pour cent. Une réflexion sur le financement de ces projets se trouve sous le point viabilité.

Les projets d'appui au service de l'ON que nous avons analysés avaient un coût qui représentait de 1 à 5% des sommes gérées. Les projets les plus coûteux sont ceux qui utilisent les services de plusieurs AT. Dans les projets récents, les sommes consacrées à l'assistance technique expatriée représentent en moyenne 50% du coût total du projet. Réduire le nombre d'AT ou les supprimer, permettrait de ramener le coût des projets d'appui au service de l'ON à environ 1% des sommes gérées.

L'efficacité des projets d'appui au service de l'ON peut se mesurer à l'importance des moyens mis en oeuvre pour mettre en place une structure locale compétente et fiable pour gérer les aspects administratifs et financiers de la phase d'exécution des projets. Dans les projets étudiés, cette efficacité est variable. Dans certains projets, comme en Mauritanie ou au Mozambique, ce sont tous les moyens du projet qui sont mis en oeuvre pour rejoindre cet objectif, dans d'autres, peu ou pas de moyens du projet sont utilisés dans ce but (Zambie, P-N-G). Ce qui est important de relever ici, c'est la réussite de certains projets à agir dans ce sens dans des pays qui ne font certainement pas figure de privilégiés parmi les ACP. Cette réussite est en bonne partie le fruit d'une volonté politique de la part de l'ON et du chef de délégation d'atteindre une certaine indépendance de fonctionnement du service de l'ON.

1.3. L'EFFICACITE

Les différentes activités développées par les projets d'appui dans les services de l'ON contribuent de manière significative à l'amélioration de la gestion de l'aide du FED par ces services. Les différents rapports par pays constatent :

- un accroissement des tâches prises en charge par le service de l'ON, et donc un allègement du travail des délégations³⁰
- un contrôle des procédures amélioré

³⁰ En P-N-G cependant, il y avait un retard important dans la prise en charge du contrôle financier par le service de l'ON.

- une gestion plus rigoureuse des financements
- une fiabilité accrue des documents contractuels
- une meilleure exécution des contrats, etc.

Ce constat positif est important. Il doit toutefois être relativisé en analysant qui sont les agents ayant pris en main ces tâches de manière efficace, des agents locaux formés par le projet ou des AT ? Il s'agit ici de vérifier si l'objectif de développement des capacités locales a été rejoint.

Sur ce point, les résultats sont beaucoup plus mitigés. Seuls certains projets ont réussi à mettre en place une structure locale capable de réaliser les tâches de gestion administrative et financière de la phase d'exécution des projets.

Les manières de faire de ceux qui ont réussi varient d'un pays à l'autre mais on peut observer des constantes :

- le rôle des assistants techniques est clairement délimité et maintenu dans des fonctions d'appui, de conseil, de formation, parfois de lien avec la délégation,
- le personnel du service comporte un nombre significatif de contractuels locaux,
- la direction du service assure une bonne gestion du personnel et a le souci d'y placer des agents compétents,
- le service de l'ON jouit d'une certaine autonomie au sein de l'administration tout en y restant clairement rattachée. Il échappe ainsi aux lourdeurs administratives mais conserve son poids politique.

Certains projets n'ont pas réussi et parfois n'ont nullement tenté de mettre en place une structure locale capable. Les AT y ont généralement des rôles de gestionnaires et la direction du service n'a pas de politique du personnel. La raison généralement invoquée par la direction du service et les AT pour expliquer cet échec est le fait que l'administration locale ne met pas d'agents adéquats dans le service de l'ON.

L'objectif d'appui institutionnel est multiforme. Le service de l'ON est trop atypique dans une administration pour que le développement des compétences de gestion des projets du FED en son sein puisse signifier le développement institutionnel du ministère qui l'abrite. Toutefois, il est important de relever les acquis des projets d'appui à l'ON qui peuvent influencer leur environnement administratif en servant d'exemple à suivre. Tout d'abord, la rigueur dans le suivi comptable des projets et dans la gestion des appels d'offres appliquée dans le service de l'ON est un aspect fondamental de la bonne gouvernance.

Ensuite, le montage institutionnel privé-public du service de l'ON et le type de relations qu'il développe entre les différents ministères impliqués dans l'aide du FED, sont des éléments innovateurs pour les administrations des pays ACP et constituent certainement une source d'inspiration utile pour un développement institutionnel harmonieux.

L'objectif d'amélioration de la gestion de l'aide par le service de l'ON est atteint dans l'ensemble des projets étudiés. Le développement des capacités locales n'est une priorité que pour les deux tiers d'entre eux. La rigueur financière et administrative et le caractère innovateur (statut public-privé, communication interministérielle) des projets d'appui au service de l'ON sont des sources d'inspiration pour la bonne gouvernance, élément-clé dans le développement institutionnel.

1.4. L'IMPACT

L'impact des projets d'appui au service de l'ON se situe au niveau du service et de la délégation. Le renforcement des capacités des agents du service de l'ON est un objectif atteint dans les meilleurs projets. L'amélioration des modes de gestion du service, éventuellement grâce à l'intervention directe des AT est un objectif généralement atteint. Un objectif rarement mentionné dans le cadre logique du projet mais bien présent dans le discours des différents acteurs concernés est le transfert de tâches, appartenant à l'ON mais effectivement réalisées par la délégation, vers le service de l'ON (en particulier l'élaboration des dossiers et des ordres de paiement) et par conséquent l'allègement du travail de la délégation. Cet objectif est globalement atteint.

Des indicateurs objectifs aisément vérifiables existent pour ces trois objectifs (par exemple, tâches accomplies par chacun des acteurs, responsabilités prises par ceux-ci, taux d'utilisation des budgets du FED, nombre de problèmes de procédures dans les dossiers soumis, etc.).

Plusieurs projets d'appui à l'ON mentionnent un objectif global qui dépasse les acteurs directement impliqués dans la gestion des projets du FED et les actions qui concernent cette gestion. Par exemple : favoriser le développement durable, la coordination entre bailleurs, la cohérence de l'aide du FED avec les actions menées par l'état ACP, les capacités des ministères technique. Les projets d'appui aux services de l'ON ne peuvent atteindre ces objectifs car ils sont limités à un renforcement du service de l'ON.

Sous le chapitre pertinence, nous avons mentionné que les projets d'appui aux services de l'ON ne concernent qu'un seul des deux partenaires chargés de gérer ensemble l'aide du FED. On y considère en quelque sorte que la Commission n'a pas de problèmes de gestion. Le fait que certains services de l'ON aient atteint un bon niveau d'efficacité met plus clairement en évidence les lacunes qui existent parfois dans la gestion de la Commission (lenteurs, retards, problèmes de réorganisation, procédures qui ne sont pas univoques, contrôles financiers tatillons, etc.).

Le circuit des documents de décision au sein de Europe Aid, de la DG DEV et du cabinet du Commissaire illustre un aspect de la complexité des services centraux de la Commission qui est une source potentielle de retards dans le déroulement d'un projet.

Prenons l'exemple d'un avenant à une convention de financement qui concerne la réallocation de plus de 10% de la décision initiale ou de plus de € 1 million. S'il semble évident qu'un tel dossier doit être étudié par l'unité de AIDCO concernée et par le service de contrôle financier et juridique de Europe Aid, on peut se demander si son passage à la DG Audit, à la DG DEV et au cabinet du Commissaire (pour obtenir la signature du Commissaire³¹ sur le document) apporte une valeur ajoutée.

³¹ Pour de nombreux documents, la signature du Commissaire n'était pas requise jusqu'il y a quelques années. C'est le Commissaire Marin qui a introduit cette exigence.

Les principaux impacts positifs des projets d'appui au service de l'ON que nous avons visités sont une meilleure prise en charge des tâches de l'ON par son service et un soulagement de la délégation qui assumait certaines tâches de l'ON. Le développement des capacités locales avait réussi ou était en voie de l'être dans la moitié des projets visités. L'amélioration de la gestion de l'aide est généralement atteinte. Elle est parfois limitée parce que l'hypothèse (non mentionnée dans les cadres logiques) que les services centraux de la Commission remplissent leurs engagements en matière de délais ne se vérifie pas toujours.

1.5. LA VIABILITE

Nous aborderons la viabilité sous deux aspects, l'institutionnel et le financier.

1.5.1. LA VIABILITÉ INSTITUTIONNELLE

Nous entendons ici la possibilité pour le service de l'ON de continuer à fonctionner de manière satisfaisante avec des agents locaux, formés par le projet d'appui, c'est-à-dire sans avoir besoin de la présence d'AT expatriée de manière permanente.

Ce sont bien entendu les projets dont les activités sont orientées vers cet objectif qui réussissent à atteindre ou du moins, se rapprocher de cette viabilité institutionnelle. Etant donné que tous les projets étudiés dans le contexte de cette étude ont encore actuellement un ou plusieurs AT de longue durée impliqués dans le projet d'appui à l'ON, les consultants basent leur jugement sur les indicateurs suivants :

- le contenu du travail du (ou des) assistant(s) technique(s) expatrié(s),
- le contenu du travail des agents locaux et leur créativité,
- les responsabilités assumées par le directeur du service et les différents agents.

En Mauritanie, pays étudié dans le cadre de cette étude qui nous semble bien avancé sur la voie de l'autonomie institutionnelle, on constate que le directeur du service assisté de son sous-directeur (qui toutefois n'en a pas le titre) assument pleinement la responsabilité du fonctionnement du service. Les agents locaux maîtrisent bien les tâches qui leur sont assignées, sont à jour dans leur travail. L'AT apporte une "garantie de qualité et de conformité" en visant les documents sortant du service. Il constitue aussi un lien privilégié avec la délégation.

Dans de nombreux pays, ces rôles de lien privilégié avec la délégation et de "garantie" sont considérés, par les délégations, comme essentiels.

Il faut en effet qu'il y ait un solide climat de confiance et de respect mutuel entre le chef de délégation et l'ON, ainsi qu'entre les conseillers de la délégation et le service de l'ON, pour que la délégation, mais aussi l'ON, acceptent que les AT se retirent.

Nous avons pu observer les résultats engrangés par certains projets dans la viabilité institutionnelle. Ils constituent une source d'inspiration importante qui pourrait servir à tous les projets pour se réorganiser. Le fonctionnement autonome du service de l'ON peut devenir un objectif spécifique pour tous les projets. Les besoins en missions d'appui de courte durée par des AT devront être étudiés au cas par cas.

1.5.2. LA VIABILITÉ FINANCIÈRE

Tous les pays ACP n'ont pas un projet d'appui à l'ON et donc, théoriquement, certains pays se débrouillent fort bien sans cet appui financier. Les consultants n'ont pas analysé la situation de ces pays mais de nombreux échos font référence à des appuis "détournés" en quelque sorte, c'est-à-dire que des moyens humains et/ou matériels destinés à appuyer la bonne gestion de l'aide par le pays ACP sont intégrés dans des projets ayant un autre objet. Nous avons rencontré ce cas dans l'organisation régionale COMESA.

Cette réserve étant faite, dans aucun des pays analysés, les services de l'ON envisageaient de pouvoir fonctionner sans l'appui financier d'un projet dans un avenir proche. Nous avons vu que dans tous les projets, des contractuels locaux étaient engagés. Les pays ACP n'ont pas l'intention ou la possibilité de dégager tous les moyens nécessaires pour payer ces agents sur le budget de l'Etat (parfois, il n'y a pas de procédure nationale évidente pour engager ce type de personne).

Toutefois, le principe d'un co-financement pourrait être introduit. Il existe déjà dans la plupart des pays où des fonctionnaires, rémunérés par leur administration, travaillent dans le service de l'ON (avec ou sans prime), où parfois les locaux sont mis à disposition du service de l'ON par l'administration (qui parfois paie aussi le téléphone et l'électricité).

Ce principe de co-financement pourrait se donner comme objectif d'arriver à un financement paritaire du service de l'ON ; le calendrier pour y arriver étant négocié avec chaque pays ACP selon ses possibilités.

Cela signifie que la viabilité financière des projets d'appui à l'ON n'est pas envisagée. Il faut considérer ici la particularité de l'accord ACP-CE qui prévoit une gestion conjointe de l'aide sans aborder la question du financement de la part de gestion qui échoit au pays ACP. Les autres bailleurs importants consacrent généralement une part des ressources alloués au pays bénéficiaire pour financer la gestion de l'aide, le plus souvent sous le contrôle du bailleur. Les consultants estiment que des ressources prélevées sur les différents PIN pourraient systématiquement financer une partie de la gestion administrative et financière de leur exécution pendant toute la durée de leur exécution.

Dans les pays étudiés, la viabilité financière des projets d'appui au service de l'ON n'est pas envisageable. Le principe du co-financement devrait être solidifié et la contribution du FED prévue dans les PIN.

1.6. L'APPUI AUX ORDONNATEURS REGIONAUX

Deux organisations ACP régionales ont été visitées dans le cadre de cette étude, le Pacific Forum Secretariat à Fiji et le COMESA en Zambie. Les deux cas sont fort différents.

Le Pacific Forum est une organisation régionale à vocation plutôt politique, soutenue essentiellement par les deux grands pays de la région, l'Australie et la Nouvelle Zélande. Elle « héberge » en quelque sorte le programme d'aide régionale du FED en tant qu'organisation qui chapeaute les différentes organisations régionales thématiques, qui exécutent les programmes d'aide du FED.

Le projet d'appui institutionnel correspond fort peu à la réalité, les assistants techniques étant dans la pratique chargés de gérer l'aide du FED et complètement intégrés dans l'organigramme de l'organisation régionale. S'ils n'étaient pas là, il n'y aurait personne pour coordonner cette aide, en dehors de la délégation. Ces assistants techniques ont toutefois un rôle de formation auprès des organisations régionales thématiques qui sont leurs partenaires pour la mise en œuvre de l'aide. Le Pacific Forum Secretariat n'ayant aucunement l'intention de payer lui-même les personnes qui gèrent l'aide du FED, le coût de cette gestion de l'aide doit être reconnu par la CE comme une nécessité inhérente à la mise en œuvre des programmes FED dans de bonnes conditions et dans le respect de ses procédures.

Pour le COMESA, la CE est de loin le principal bailleur. Il n'y a pas à proprement parler de projet d'appui à l'Ordonnateur Régional. C'est un assistant technique engagé sur un autre programme qui assiste l'OR et fait l'essentiel de la gestion pratique du programme.

A la SADCC qui vise le développement de l'intégration économique en Afrique australe, un important programme d'assistance à différents secteurs de l'organisation régionale comporte une activité d'appui à l'OR. Ce programme devait démarrer fin 2001 pour quatre ans avec un budget total de plus de € 15 millions.

Le recours à des assistants techniques expatriés, assez systématique aujourd'hui, devrait être remplacé dans la mesure du possible par l'engagement d'experts ou de contractuels régionaux³².

2 ANALYSE DE LA STRATEGIE

Il n'y a pas à proprement parler de document de stratégie en matière d'appui institutionnel aux ON (et OR). La stratégie est inscrite pour une part, dans les textes officiels qui définissent les fonctions de l'ordonnateur national ; pour une autre, dans des notes internes à la Commission et enfin, elle peut être déduite des conventions de financement et des pratiques des projets d'appui institutionnel aux ON (et OR).

Par conséquent, pour analyser cette stratégie, entendue comme l'ensemble des dispositions pour atteindre un but, nous reconstituerons ces dispositions, a posteriori, au vu des projets mis en œuvre. Nous aurons d'abord recours aux textes officiels pour rappeler le but en termes de fonctions à remplir par l'ON, et recours à quelques unes des notes qui rendent compte de questionnements au sein de la Commission.

2.1. LE ROLE DE L'ON

La stratégie d'appui institutionnel aux ON (et OR) se réfère évidemment à la définition des rôles respectifs de l'ordonnateur principal, de l'ordonnateur national et du chef de délégation, tels qu'ils étaient prévus dans la convention de Lomé et tels qu'ils sont maintenant formulés dans l'accord de Cotonou.

Les lignes directrices de partage entre ce qui relève de la responsabilité des Etats ACP, ce qui relève de la responsabilité conjointe des Etats ACP et de la Communauté et ce qui relève de la responsabilité de la Communauté, sont les mêmes dans les deux documents³³.

³² Au Pacific Forum, l'un des deux assistants techniques était un ressortissant d'un pays ACP du Pacifique.

³³ Titre III, chapitre 1, section 1, article 222 dans la convention de Lomé. Titre I, chapitre 1, article 57 dans l'accord de Cotonou.

Un grand changement intervenu dans l'accord de Cotonou concerne la place des acteurs non gouvernementaux et la possibilité qui leur est offerte de « *proposer et mettre en œuvre des programmes et projets dans les domaines qui les concernent* ».

Sans entrer dans le détail, ce qui nécessiterait de citer les articles in extenso, il faut surtout retenir, **pour mesurer les difficultés de la fonction d'ON, l'importance de bien connaître les distinctions entre responsabilités conjointes et responsabilités séparées**. Quelques exemples : les Etats ACP « *définissent les objectifs et les priorités sur lesquels se fondent les programmes indicatifs* », mais les programmes indicatifs sont adoptés conjointement avec la Communauté. Les Etats ACP « *choisissent les projets et programmes* », mais leur instruction se fait conjointement. Les Etats ACP ont la responsabilité « *d'exécuter et gérer les projets et programmes* », mais c'est conjointement avec la Communauté que doit être « *assurée une exécution adéquate, rapide et efficace des projets et programmes* ».

Les procédures de mise en œuvre précisent les différents points. Les programmes indicatifs sont donc adoptés d'un commun accord³⁴. Les processus de revue opérationnelle des programmes indicatifs sont assurés par l'ON et le chef de délégation³⁵.

Les propositions de financement sont établies par la Communauté « *en étroite collaboration avec l'Etat ACP*³⁶ » ; mais elles sont soumises pour approbation à l'organe de décision de la Commission³⁷. La décision de financement pour chaque programme pluriannuel appartient, elle, à l'ordonnateur principal, l'ON étant alors chargé de mettre en œuvre³⁸.

L'ON fait partie des « *agents chargés de la gestion et de l'exécution* »³⁹, il partage ces charges avec l'ordonnateur principal et le chef de délégation. Il est le principal agent responsable de l'exécution du FED (l'OP étant le principal agent responsable de la gestion du FED). L'accord de Cotonou n'apporte pas de changement notoire dans la définition des rôles respectifs de l'ordonnateur principal, de l'ordonnateur national et du chef de délégation.

En se référant à ces derniers, l'article 35 liste les fonctions de l'ordonnateur national désigné par les pouvoirs publics de l'Etat ACP, fonctions qu'il peut déléguer pour partie en informant l'ordonnateur principal :

(1) Il instruit les projets et programmes en étroite collaboration avec le chef de délégation. (2) Il lance, en étroite coopération avec le chef de délégation (qui doit approuver le dossier et l'attribution), les appels d'offres ; préside et arrête le dépouillement, signe les marchés, approuve les dépenses. (3) Il liquide et ordonnance les dépenses sur les ressources qui lui sont allouées et prend les mesures nécessaires au cours de l'exécution, en informant le chef de délégation : modifications techniques de détail, modifications au devis, virement d'article à article à l'intérieur d'un devis, changements d'implantation, application des pénalités, achats locaux sans considération d'origine, sous-traitances, réceptions (en présence du chef de délégation), recrutement des consultants et autres experts de l'assistance technique.

³⁴ Article 281 dans la convention de Lomé. Article 4 dans l'accord de Cotonou (annexe IV).

³⁵ Précision apportée par l'article 5 dans l'accord de Cotonou (annexe IV).

³⁶ In Accords de Cotonou, annexe IV, art 35 et 36.

³⁷ Articles 288, 289, 290 dans la convention de Lomé. Article 16 dans l'annexe IV de l'accord de Cotonou.

³⁸ Articles 288, 289, 290 dans la convention de Lomé. Article 16 dans l'annexe IV de l'accord de Cotonou.

³⁹ Chapitre 6, section 2, article 312, 313, 314 dans la convention de Lomé. Chapitre 6, article 35 dans l'accord de Cotonou (annexe IV).

L'article 36 énonce **les responsabilités du chef de délégation**, nommé par la Commission avec l'agrément de l'Etat ACP et agissant en étroite collaboration avec l'ordonnateur national : (1) Il participe à la préparation et à l'instruction des projets et programmes et aux négociations des contrats d'assistance technique. (2) Il participe à la préparation des dossiers d'appels d'offres, assiste au dépouillement, reçoit les soumissions et les resultants. (3) Il approuve les attributions (voir détail selon le type de marché). (4) Il participe à la recherche de moyens susceptibles de simplifier l'instruction des projets et programmes et les procédures de mise en œuvre; il transmet toute information sur les procédures. (5) Il s'assure que les projets et programmes sont exécutés correctement du point de vue financier et technique. Il coopère avec les autorités pour évaluer. (6) Il informe les autorités des activités communautaires concernant la coopération.

Enfin, il faut rappeler l'article 5 qui précise la responsabilité conjointe de l'ON et du chef de délégation en matière de revue opérationnelle du programme indicatif.

En particulier, ils prennent toutes les mesures nécessaires pour garantir le respect des dispositions du programme indicatif et notamment pour faire en sorte que le calendrier des engagements et des décaissements convenu lors de la programmation soit respecté.

De ces textes, nous déduisons que l'appui institutionnel à l'ON doit se concevoir et s'apprécier en fonction :

- **de sa mission de représentation des pouvoirs publics de l'Etat ACP**, donc de sa place au sein du gouvernement et des conditions dans lesquelles il peut assurer une fonction d'interrelation avec les différents ministères concernés.
- **de ses attributions « dans toutes les activités financées sur les ressources du Fonds gérées par la Commission et la Banque »**. C'est-à-dire, aussi bien le développement rural que l'ajustement structurel, le programme routier que le Stabex, l'aide d'urgence que les capitaux à risques, etc. Sauf à la rigueur si l'ON est Premier ministre, le caractère interministériel de ses attributions suppose un poids institutionnel ou un soutien politique du sommet de l'Etat.
- **de "l'étroite collaboration"⁴⁰** à établir, assez systématiquement, avec le chef de délégation qui possède sur certains points, un pouvoir d'approbation et qui représente la Communauté qui a « *la responsabilité de prendre les décisions de financement pour les projets et programmes* »⁴¹. Autrement dit, un partenariat exigeant, non dénué de rapports de force, reposant beaucoup sur la relation à installer entre deux fonctions et deux personnes, l'ON et le chef de délégation.

L'ensemble de ces textes exprime la volonté de la Communauté d'établir une gestion conjointe des fonds européens entre le pays ACP et la Commission. Mais par ailleurs, avec un système de garantie et/ou de contrôle exercé par la Commission aux différentes étapes de la mise en œuvre de ces fonds. Par exemple pour la programmation, la note dite « Interservice Agreement »⁴², explique qu'elle est négociée avec le pays bénéficiaire mais que les DG responsables sont la DG Relations Extérieures et la DG Développement et que si les délégations sont associées à la rédaction des documents de programmation, la décision finale appartient au siège de la Commission (Headquarters).

⁴⁰ In Accords de Cotonou, annexe IV, art 35 et 36.

⁴¹ Titre III, chapitre 1, section 1, article 222 dans la convention de Lomé. Titre I, chapitre 1, article 57 dans l'accord de Cotonou.

⁴² Interservice Agreement. DG External Relations/DG Development/Europe-Aid Co-operation. June 2001. Document uniquement en anglais.

Un document de travail⁴³ de 1997 s'était interrogé sur « *les contraintes liées à la mise en œuvre et au suivi de l'aide dans les pays ACP* »⁴⁴. Le document soulignait « *la faiblesse de l'administration locale (ACP) et de ses capacités institutionnelles de conception et de gestion du développement* », mais aussi, au niveau des délégations, « *une double dérive : enracinement dans des tâches routinières et accaparantes de suivi comptable et administratif ; substitution aux administrations locales pour accélérer le rythme des engagements et des décaissements. Double dérive qui s'accompagne le plus souvent d'une déresponsabilisation du partenaire ACP et d'un abandon progressif par les délégations des tâches essentielles de conception, de coordination, de monitoring et d'évaluation* ».

Le document envisageait donc des initiatives, visant à améliorer l'efficacité de la mise en œuvre de l'aide, par la mise en place de dispositifs d'appui appropriés, tant au niveau des délégations (déconcentration), qu'auprès des ON (décentralisation).

« Au niveau des ON, il apparaît urgent de tirer les leçons des expériences multiformes d'assistance technique/structures d'appui auprès de l'ON et de proposer une structure d'appui plus professionnelle et d'un même type focalisée essentiellement sur les tâches administratives, comptables et financières dévolues aux ON au titre de l'article 313 des Conventions de Lomé IV et IV révisée.

Cette structure reposerait non plus sur une assistance individuelle mais sur des cabinets spécialisés de renommée internationale pleinement responsables et disposant d'une capacité financière confirmée. Le mandat confié à ces cabinets comportera obligatoirement un programme de formation des cadres locaux ».

Le résumé du document, comme la note au Directeur Général (07/03/97), expliquent que « *par souci de réalisme et de pragmatisme, la réflexion s'est concentrée sur les tâches de gestion administrative, comptable et financière*⁴⁵ *des interventions communautaires financées sur les ressources du FED* » pour assister l'ON dans l'accomplissement de ces tâches et décongestionner les délégations.

Dès lors, les consultants considèrent que la stratégie qui sous-tend les projets d'appui aux services de l'ON est de rendre cette gestion plus "paritaire" ; d'agir de façon coordonnée (Commission et Etats ACP) sur les contraintes limitant l'efficacité de la mise en œuvre de l'aide au développement ; de commencer de façon pragmatique en se concentrant sur les tâches administratives, comptables et financières.

Cette stratégie est logique dans le cadre du partenariat ACP-CE tel que décrit dans l'accord de Cotonou.

Elle renvoie aux distinctions entre responsabilités conjointes et responsabilités séparées qui ne sont pas faciles à faire, ni dans les textes, ni dans la pratique. Elle renvoie également à l'articulation entre l'objectif « d'amélioration de l'absorption de l'aide communautaire » et celui de « renforcement des capacités institutionnelles des services de l'ON ». Ainsi que le faisait remarquer le « Quality Support Group »⁴⁶ :

⁴³ Commission européenne. DG Développement. Organisation et gestion de la coopération au développement dans les pays ACP. Structures d'appui et décentralisation. Document de travail.

⁴⁴ Il semble d'ailleurs que le texte d'introduction aux termes de référence de l'évaluation soit issu de ce document.

⁴⁵ Un document listait par ailleurs les tâches susceptibles d'être exécutées par une structure d'appui à l'ON.

⁴⁶ Compte rendu de la 87^{ème} réunion du QSG du 10 mars 2000, avec rappel des remarques des 59^{ème} et 81^{ème} réunions.

« Le groupe attire l'attention des unités responsables sur la nécessité, pour les propositions de financement qui viennent renforcer la capacité institutionnelle des services de l'ON, de contenir toutes les informations pertinentes justifiant un tel appui. Il y a lieu de montrer en effet que l'action ne se limite pas simplement à un renforcement de l'administration dans le seul but d'améliorer l'absorption de l'aide communautaire ».

Regardons ce qu'il en est de la stratégie dans la pratique.

2.2. L'ANALYSE DE LA STRATEGIE TELLE QU'ELLE RESSORT DE LA PRATIQUE DES PROJETS D'APPUI INSTITUTIONNEL MIS EN ŒUVRE

Si on se réfère tout d'abord aux cadres logiques des projets d'appui institutionnel, il est frappant de constater la diversité de formulation des objectifs généraux et spécifiques et malgré tout, une certaine concentration des objectifs spécifiques sur les services de l'ON et l'amélioration de leur efficacité.

Au Mozambique, l'objectif général concerne l'appui aux services de l'ON et les objectifs spécifiques s'appliquent aux fonctions de coordination nécessaires à l'efficacité des tâches de programmation, de mise en œuvre, de suivi, du PIN.

En Papouasie-Nouvelle-Guinée, l'objectif général porte sur « le cadre de gouvernance pour améliorer le développement durable » et l'objectif spécifique sur les capacités des services de l'ON à administrer les projets et programmes.

Au Tchad, l'objectif global est d'améliorer l'utilisation de l'aide communautaire et l'objectif spécifique, d'assurer l'efficacité des services de l'ON.

En Mauritanie, les formulations ont changé entre la première et la seconde convention. Cette dernière se donne comme objectif global de permettre à l'ON d'assurer la cohérence des actions financées par la CE entre elles et avec les actions menées par l'Etat. Quant aux objectifs spécifiques, ils portent sur le suivi de l'exécution financière, l'amélioration de l'avancement physique des projets, l'évaluation de leur impact sur l'économie nationale, l'aide à la décision de l'ON et du chef de délégation.

Il semble que cette variété tienne moins aux particularités des situations nationales qu'aux rédacteurs des conventions.

Au vu de la pratique, une formulation synthétique de la stratégie rappellera que :

- l'objectif du renforcement institutionnel de l'ON est spécifique par rapport à l'objectif général de l'amélioration de l'efficacité de l'aide européenne et dira que :
- pour atteindre cet objectif spécifique, les projets ont apporté des appuis à certaines fonctions de l'ON qui permettent d'accroître l'efficacité de l'exécution des projets et programmes.

Plus précisément, en termes de dispositions mises en œuvre pour atteindre cet objectif spécifique, une formulation synthétique de la déclinaison opérationnelle de la stratégie s'exprimera de la façon suivante :

- Créer ou renforcer, en tant que services de l'ON, une « cellule (management unit) », chargée du suivi de la gestion des projets et programmes financés par les fonds européens. Lui fournir des moyens de fonctionnement.
- Envoyer auprès de ces services une assistance technique expatriée / AT.
- Mobiliser des fonctionnaires et/ou recourir à des contractuels nationaux.
- Former, soit par l'intermédiaire des AT, soit par des actions particulières, les personnels concernés à la connaissance et à l'application des procédures européennes.
- Agir dans la durée⁴⁷.

Moyennant quoi, l'analyse de cette stratégie appelle **les commentaires évaluatifs** suivants :

1. Les cadres logiques des différents projets, censés refléter le diagnostic local en fonction de la stratégie générale d'appui institutionnel à l'ON, manquent de rigueur, non seulement dans l'articulation entre objectif global et objectifs spécifiques, mais également dans la corrélation entre les objectifs et les activités programmées.

Cela rejoint un constat plus général sur « l'instrumentalisation » du cadre logique, davantage utilisé pour satisfaire aux obligations des conventions de financement que comme démarche pour identifier et instruire les projets. Ceux d'appui institutionnel semblent ne pas avoir complètement échappé à cette tendance.

Autrement dit, **les stratégies « nationales » d'appui institutionnel aux ON sont plus le fait de constats empiriques que le fruit d'un travail de diagnostic approfondi sur les causes de ces constats permettant de se fixer des objectifs et de les articuler avec des activités.**

Au Mozambique, les objectifs spécifiques, tant dans la convention de financement que dans le contrat d'assistance technique, d'une part explicitent qu'il s'agit d'un appui institutionnel aux services de l'ON (service administratif chargé de la mise en œuvre des projets de coopération et non pas de l'ensemble des fonctions de l'ON). D'autre part ils font référence à deux rôles du « cabinet de l'ON » : (1) coordination de l'aide et (2) programmation du PIN. Mais aucune activité, ni indicateur de résultats, ne sont mentionnés dans le projet, en rapport avec ces rôles.

Les commentaires recueillis et les constats faits par la mission font penser que de tels objectifs ont été indiqués pour la forme, sans être ni prioritaires, ni même considérés comme possibles à moyen terme. Ces objectifs semblent donc trop ambitieux et leur formulation trop générale, d'autant que, de fait, les rôles en question sont remplis par l'ON mais pas par son cabinet. Il s'agissait donc principalement de prendre en compte les problèmes des services de l'ON dans la gestion des projets FED pour que ces derniers soient mieux et plus rapidement mis en œuvre, ce qui n'équivaut pas à appuyer directement l'ON.

⁴⁷ 18 ans au Tchad, 11 ans en Zambie, 9 ans en Mauritanie, 7 ans en Papouasie, 4 ans au Niger, etc.

Au Tchad, le premier projet d'appui institutionnel n'a fait l'objet d'aucune étude préalable d'identification. Il est issu pour partie d'un document de proposition rédigé, avant son départ, par l'AT, en charge de la première cellule de suivi évaluation des programmes FED mise en place sous l'autorité de l'ON au sein de son ministère. Le premier projet donne naissance, sept ans plus tard, à un second. Il n'y aura pas de rupture de fonctionnement de la cellule entre la fin du premier projet et le second, grâce à un financement intermédiaire. L'évaluation de la cellule, pendant cette période, servira d'étude d'identification « ex post » du nouveau projet, car elle contient des propositions de réformes organisationnelles et institutionnelles que l'évaluateur sera chargé de mettre en œuvre à l'issue de l'évaluation. Au total, avec une longue période de substitution et encore des limites, ces projets témoignent d'une bonne prise en compte des difficultés objectives des services de l'ON à assurer effectivement la prise en charge des tâches qui lui incombent. Mais par rapport à l'objectif d'amélioration de l'efficacité de l'aide, le diagnostic sur les faiblesses de l'administration de l'ON est insuffisant.

En Papouasie-Nouvelle-Guinée, l'absence d'un cadre logique complet reflète une identification précipitée des projets. En particulier le fait qu'une part importante des tâches étaient assurées par la délégation ne semble pas avoir été suffisamment pris en compte. De même, la nécessaire mobilisation de quatre fonctionnaires n'était pas cohérente avec les possibilités ou les volontés du gouvernement.

En Mauritanie, les logiques d'intervention ont bien mis en évidence la diversité des objectifs poursuivis et une certaine difficulté à les hiérarchiser. Le détail des résultats attendus, dans la première convention de financement, ajoute à la confusion : (1) absorption efficace de l'aide européenne ; (2) cohérence, coordination et intégration de l'aide européenne avec l'ensemble des actions menées par le gouvernement ; (3) amélioration de l'évaluation continue des projets/programmes ; (4) amélioration de la capacité de conception et d'exécution de l'administration. Un résultat dans la première convention peut devenir un objectif global ou un objectif spécifique dans la seconde.

L'efficacité de l'aide peut toujours être maximisée, mais le problème réel n'est pas bien identifié. Même comme objectif global, la généralité de la formulation et la disproportion avec le dispositif de la cellule de coordination, objet de la convention de financement, retirent sa pertinence à cette partie de l'objectif. D'ailleurs la seconde convention en a tenu compte, au vu des réalités, en donnant une certaine insistance à l'objectif d'appui aux services de l'ON.

Ce manque de rigueur dans les processus d'identification et de formulation (insuffisante utilisation du cadre logique) ne signifie pas que les projets n'étaient pas pertinents, les constats empiriques qui les ont le plus souvent fondés, posaient des problèmes réels. Mais ce manque explique **l'excès d'ambition de la stratégie au vu des réalités et des résultats.**

Ce manque de rigueur dans les processus d'identification et de formulation explique aussi les autres commentaires qui vont suivre.

2. La stratégie mélange le renforcement institutionnel (institutional building) de l'ON et de ses services avec la gestion de l'aide européenne (aid management).

D'une certaine façon c'est inévitable puisque les deux objectifs sont évidemment liés, mais il y a mélange dans la mesure où les deux objectifs sont confusément hiérarchisés et ne sont pas, l'un et l'autre, précisés. Par exemple : renforcement institutionnel de l'ON et/ou de ses services ? Efficacité de l'aide du point de vue de la gestion des finances et/ou de la qualité des projets ?

Si le renforcement institutionnel est l'objectif général, cela laisse davantage entendre que l'amélioration de l'efficacité de l'aide (objectif spécifique) dépend principalement du renforcement des capacités institutionnelles de l'ON. Si l'amélioration de la gestion de l'aide européenne est l'objectif général, cela ramène le renforcement institutionnel de l'ON à un des paramètres de cette amélioration. La stratégie affichée aurait plutôt tendance à mettre le renforcement institutionnel de l'ON en objectif général (Mauritanie première convention, Mozambique, PNG d'une certaine façon), la stratégie réelle le repositionne le plus souvent en objectif spécifique.

Au Tchad, les deux objectifs (améliorer l'efficacité de la gestion de l'aide européenne et renforcer les capacités de programmation, suivi et gestion des services de l'ON) ont fait l'objet de deux types différents d'intervention.

L'objectif d'une amélioration de l'efficacité de la gestion de l'aide européenne conduit en effet à concevoir un dispositif d'intervention basé sur la mobilisation d'un personnel compétent, motivé et bénéficiant de bonnes conditions de travail : c'est-à-dire la création ou l'appui à une cellule relativement autonome de l'administration (pour échapper à ses lourdeurs et paralysies) ainsi qu'un statut du personnel de type contractuel.

L'objectif d'un renforcement institutionnel des capacités des services de l'ON implique plutôt quant à lui d'intervenir en cohérence avec les modalités de fonctionnement du Ministère : personnel de la cellule composé d'agents de l'administration, intégration de la cellule dans l'organigramme du Ministère de manière à renforcer la cohérence globale de son action ; plan de formation ; amélioration des modalités de fonctionnement du Ministère : conditions de travail, gestion des compétences, transversalité et transparence, etc.

Les activités et projets d'appui à l'ordonnateur national ont eu un impact beaucoup plus important au niveau de l'objectif de renforcement de l'efficacité de l'aide qu'à celui de l'appui institutionnel à l'ordonnateur national, objectif qui n'a quasiment pas été atteint. Il est vrai aussi qu'étant donné la destructuration et le mauvais fonctionnement de l'administration tchadienne, cet objectif est particulièrement difficile à atteindre, surtout pour un programme doté de faibles moyens. On peut aussi remarquer que le cumul de ces objectifs semble trop important par rapport aux moyens attribués aux différents projets.

Enfin, les objectifs d'appui institutionnel d'une part et de renforcement de l'efficacité de l'aide de l'autre obéissent à des logiques de temps différentes : dans un cas, on recherche des effets à long terme, dans l'autre cas il convient d'obtenir rapidement des résultats à court terme.

Aux îles Salomon, l'ON est le ministre du National Planning and Human Resources Development (NPHRD). Il bénéficie de deux projets européens d'appui institutionnel.

L'un appuie ses services pour renforcer leurs capacités dans le cadre de la coopération européenne. L'autre apporte un appui plus large au ministère dans le cadre de ses fonctions de coordination à l'échelle du pays, avec les ministères techniques, avec les autres acteurs et avec les autres bailleurs internationaux.

D'autre part, **que signifie appui institutionnel dans le cas d'une fonction, celle de l'ON, entièrement liée à une relation de coopération internationale ?** L'étude sur le développement institutionnel réalisée pour le compte de la Commission⁴⁸, prend comme définition : « *le développement des capacités propres des institutions des pays en développement de remplir durablement leurs fonctions* ». La fonction d'ON est certes liée à un engagement international que les Etats ACP ont co-signé, donc elle doit être considérée comme partie intégrante des missions des institutions nationales. Mais l'originalité de sa dimension partenariale (cf. la première partie de l'analyse de la stratégie) lui confère des particularités quand il s'agit de raisonner en termes de « capacités propres des institutions des pays en développement » : utilisation de procédures spécifiques, financements ne passant pas systématiquement par le canal du budget de l'Etat, « étroite collaboration ⁴⁹ » indispensable entre l'ON et le chef de délégation, pouvoir décisionnaire de la Communauté.

L'exemple du projet au Niger⁵⁰ est à cet égard illustratif des différences possibles d'interprétation de ce qu'on peut entendre par appui institutionnel :

Au moment de l'identification du projet, l'ON est le Premier Ministre qui considère avoir un double défi : accélérer la mise en œuvre de la coopération avec l'Union européenne, premier partenaire du développement du Niger et engager les réformes macro économiques nécessaires.

A cet effet le Chef de gouvernement souhaite se doter de moyens d'analyse, de pilotage et de suivi pour la mise en œuvre de sa politique économique, à travers la mise en place d'une cellule d'appui à son Cabinet qui serait chargée de la planification des investissements publics et en particulier des interventions liées à l'aide communautaire. Sans entrer dans les détails passablement complexes de la situation, nous retenons ce constat de l'évaluateur : « L'approbation de cette étude (d'identification) accusera un certain retard en raison de la divergence de vues entre l'ON et la Commission.

L'ON souhaite ouvrir le projet à la maîtrise des questions de politique macro économique et à la gestion des finances publiques alors que la Commission préfère centrer son financement sur un apport stricto sensu à la Cellule en sa qualité de bras exécutif de l'ON. (...)

Les contradictions relevées dans le rapport et la confusion sur les véritables objectifs de l'appui institutionnel envisagé doivent sans doute beaucoup à cette dichotomie : appui institutionnel à l'ON ou appui institutionnel au Cabinet du Premier Ministre ? »

⁴⁸ Etude sur le développement institutionnel. Rapport de synthèse. BMB / Management Consulting for Development B.V. Arnhem. Pays Bas. Commission européenne. Direction générale pour les relations extérieures N/S. Direction générale pour le développement. Avril 1996.

⁴⁹ In Accords de Cotonou, annexe IV, art 35 et 36.

⁵⁰ République du Niger. Ministère des Finances. Evaluation du projet d'appui institutionnel à l'ON. Financement de la Communauté européenne. Jean Moisan. Janvier 2001.

La stratégie ne précise pas suffisamment le contenu institutionnel de l'appui apporté à l'ON et sa cible : appui institutionnel à l'ON, au ministre, à ses services ?

Les indicateurs retenus dans les cadres logiques des projets d'appui institutionnel à l'ON (ou le manque d'indicateurs) sont une des manifestations de cette relative confusion entre renforcement institutionnel et gestion de l'aide européenne.

De même, la place (faible) de la formation, trop souvent limitée à de l'information sur les procédures et pas assez insistante sur l'apprentissage de la maîtrise de leur application.

La seconde conclusion de l'analyse du cas zambien insiste sur ce point : alors que le renforcement des capacités est une priorité dans les objectifs et les résultats attendus du projet (cf. le cadre logique), cet aspect est peu repris dans les termes de référence et dans le profil de compétences des AT. Cet écart entre les objectifs et les moyens ne peut qu'avoir un impact important sur l'efficacité du projet. Il y a un réel risque que l'objectif du renforcement des capacités soit minimisé au profit de l'amélioration de la gestion de l'aide.

En Papouasie-Nouvelle-Guinée les évaluateurs ont considéré que l'objectif de formation du projet n'était pas une réelle priorité lors de sa conception et par conséquent a peu de chances d'aboutir si des changements radicaux ne sont pas introduits dans les rôles et les responsabilités des AT et du personnel local.

Autre exemple plus contrasté au Mozambique. L'élaboration par les 2 AT des cours de formation et des TDR spécifiques pour les missions de formation à court terme constituent des modes de faire qui ont certainement permis d'obtenir des produits vraiment adaptés aux besoins. Dans la mesure où ces formations ont été réalisées spécifiquement pour le cabinet de l'ordonnateur national au Mozambique, le temps consacré -donc aussi le coût- semble élevé.(...) Cependant, il faut remarquer que la formation du personnel du GON (Cabinet de l'ON) est essentiellement instrumentale et peut donc relativement peu se valoriser dans d'autres services. Il n'y a pas de diplômes. De plus, il s'agit de formations aux tâches attribuées au GON et pas de formations à un niveau plus global d'un cabinet général de suivi et de gestion de projets :

excepté la formation théorique au cycle de gestion du projet, il n'y a pas de formation à la coordination, pas de formation à la gestion d'une équipe, à la conduite de réunions, etc.

Dans la pratique, les projets d'appui institutionnel ont plutôt porté sur les services de l'ON que sur l'ON, et encore moins sur l'ON dans ses fonctions ministérielles. Et l'analyse des opérations l'a montré, l'appui aux services de l'ON a surtout porté sur les dimensions administrative, comptable et financière de l'efficacité de l'aide européenne.

L'importance accordée à ces dimensions est justifiée par le double fait qu'elles conditionnent le déblocage des fonds et qu'elles font effectivement partie des responsabilités des Etats ACP, conformément à la convention de Lomé. De ce point de vue la stratégie est pertinente.

Cela dit, le suivi - évaluation des projets fait aussi partie des mêmes responsabilités et l'efficacité de l'aide peut se mesurer avec d'autres critères de performance que comptables et financiers, en particulier dans quelle mesure l'objectif spécifique des différents projets du FED a été atteint ainsi que des mesures d'impact comme l'amélioration des conditions de vie, la réduction de la pauvreté et des inégalités, le renforcement de la participation des populations, etc.

Laquelle mesure peut servir à alimenter les responsabilités de l'ON en matière de stratégie de coopération, de programmation, de coordination et d'animation partagée avec les acteurs de la société.

L'exemple de la « task force », ou groupe à la fois multi-sectoriel et interministériel ouvert à la société civile, mis en place en Papouasie-Nouvelle-Guinée et présidée par un représentant de l'ON, pour préparer le 9^{ème} FED, illustre bien ce processus, malgré les difficultés surgies en fin de parcours (intervention de la Commission ressentie dans le pays davantage comme unilatérale que partenariale).

De même au Tchad, toujours dans le cadre de la préparation du 9^{ème} FED, la délégation a mené une concertation très intéressante avec la société civile et fort appréciée. Une telle ouverture dans le dialogue a montré les besoins « d'appui institutionnel » des acteurs de la société pour leur permettre de continuer à s'impliquer dans la coopération entre le Tchad et l'Union européenne et la nécessité de poursuivre le processus au-delà des périodes de programmation.

La stratégie a surtout porté, non sans raison et avec des résultats positifs, sur l'amélioration du rôle des services de l'ON en matière de suivi administratif, comptable et financier des projets/programmes. Mais ont été délaissés les autres paramètres de la gestion de l'aide européenne (qualité des opérations de développement) et les autres prérogatives, plus « institutionnelles », de l'ON (programmation, évaluation, coordination).

3. La stratégie parle d'appui institutionnel à l'ON et de renforcement de ses services sans analyser suffisamment le fait que l'ON agit au sein d'un gouvernement, au sein d'un Etat.

Du point de vue de la gestion de l'aide européenne, il y a dans les gouvernements des pays ACP des rôles importants dévolus en particulier aux ministères techniques chargés de la mise en œuvre des projets et programmes et aux « grands » ministères (ou organismes d'Etat), agissant parfois comme ON délégués car chargés des secteurs de concentration ou de certains instruments financiers (aide budgétaire, Stabex). C'est le cas en Mauritanie où l'ON, Ministre des Affaires économiques et du Développement, doit partager son influence avec le Ministre des Finances (en charge de l'aide budgétaire), avec le Ministre des pêches (important secteur de concentration et principal bénéficiaire du Stabex), avec le directeur de la société minière d'Etat (ON délégué pour le Sysmin) et bien sûr avec les Ministres « techniques » (Développement rural, Travaux Publics, Hydraulique). De fait, la « cellule de coordination » auprès de l'ON joue un rôle marginal en ce qui concerne le suivi de l'aide budgétaire et du Sysmin, par exemple.

Au Mozambique, l'ON est le Ministre des Affaires étrangères et de la coopération qui coordonne l'aide internationale, mais c'est le Ministre du Plan et des Finances qui coordonne la mise en œuvre des aides et leur cohérence avec la politique gouvernementale. Ce qui fait que l'ON rencontre le siège de la Commission au moment de la programmation mais quasiment pas le chef de délégation.

En Papouasie-Nouvelle-Guinée, l'ON est à la fois Premier Ministre et Ministre des Finances. Ses services sont localisés dans le Department of National Planning and Monitoring, non directement en charge de la gestion de l'aide ni de la coordination, avec à sa tête un ON délégué « actif » mais de rang hiérarchique assez faible, tandis que le First Assistant Secretary for Aid Coordination and Management, de rang bien plus élevé, n'est pas ON délégué. La situation a maintes fois changé au cours des dernières années et de nouveaux changements se profilent clairement.

Ces différentes situations sont évidemment connues localement par les équipes des « cellules » appuyées par les projets, ne serait-ce que parce les différents rapports de force entre les ministères influent sur la conduite des activités. Mais la maîtrise de ces situations est parfois très relative, d'autant que les conflits de compétences qu'elles génèrent et qui pèsent dans les difficultés rencontrées, ne sont pas toujours explicites et directs. Surtout, ces situations sont peu anticipées par un diagnostic qui aiderait à préciser, de ce point de vue, la stratégie d'appui institutionnel à l'ON.

Autrement dit paradoxalement, une telle stratégie d'appui institutionnel est rarement assise sur une analyse institutionnelle de l'environnement politique et organisationnel dans lequel doit fonctionner l'ON et ses services.

En Mauritanie par exemple, l'objectif de mise en cohérence des actions financées par le FED avec l'ensemble des actions menées par l'Etat est d'abord du ressort de l'ON, pas de ses services, objet du projet d'appui. D'autre part, cette mise en cohérence suppose de traiter des relations entre l'ON, Ministre des affaires économiques et du développement, avec le Ministre des Finances (responsable de l'aide budgétaire et potentiellement plus influent si l'aide européenne devient de plus en plus « budgétaire »), avec le Ministre des Pêches (responsable principal du Stabex), avec le Directeur de la Société minière d'Etat (responsable du Sysmin).

Ces relations, d'une grande complexité car renvoyant à des enjeux importants et aux subtilités politiques et familiales des alliances au sein du gouvernement mauritanien, échappent à la compréhension explicite des responsables de la « cellule » et même pour une bonne part, selon ses dires, au chef de délégation.

L'objectif de « mise en cohérence » ne peut pas être atteint sans une certaine compréhension des dynamiques intra-gouvernementales, sans une analyse institutionnelle. L'ON et l'ON délégué ne sont d'ailleurs pas demandeurs d'appui dans ce domaine.

Sans même parler des relations entre Ministres, celles qui fonctionnent entre l'ON, l'ON délégué et son adjoint (le Directeur de la cellule de coordination), pour autant que nous ayons pu en amorcer une certaine compréhension, témoignent déjà de la même subtilité mentionnée plus haut et sont assez déterminantes pour pouvoir comprendre le pourquoi du positionnement de la cellule (dedans/dehors par rapport au ministère) et le pourquoi de l'équilibre difficilement conquis entre le rôle de l'ON et celui de la chef de délégation, vis-à-vis de cette cellule.

Les résultats acquis par le projet d'appui institutionnel, les blocages constatés, les limites rencontrées, ne se comprennent pas en dehors d'une analyse institutionnelle des modes de gouvernance. Une telle analyse existe à l'état de bribes éparses mais pas de façon construite, comme le supposeraient les objectifs fixés par le projet d'appui institutionnel.

D'une façon un peu similaire, se pose le problème des autres relations entre l'ON et les ministères techniques.

4. La stratégie s'applique aux services de l'ON selon des missions insuffisamment précises vis-à-vis des relations avec les responsables de la mise en œuvre des projets et programmes, imprécisions qui font hésiter les services de l'ON entre la fonction de facilitateur/interface et celle d'exécutant direct⁵¹/outil de contrôle.

Sans revenir sur le contenu de l'analyse des opérations, rappelons qu'une référence devenue courante à la « réglementation générale relative aux marchés de travaux, fournitures et services financés par le FED »⁵², permet de considérer que l'ON a le rôle de maître d'ouvrage de la coopération avec l'UE. Cette maîtrise d'ouvrage est parfois déléguée aux ministères « techniques » concernés par les projets, mais, toujours conformément à cette réglementation, ces administrations exercent plutôt des fonctions de maître d'œuvre.

Elles sont donc chargées de la direction et/ou du contrôle de l'exécution que réalisent les cellules de gestion de projet, les opérateurs, les entreprises attributaires de tels marchés. Comme on l'a vu, ce sont donc les maîtres d'œuvre qui préparent les spécifications techniques des dossiers d'appel d'offres et les critères d'évaluation des offres, qui suivent l'exécution physique des opérations, qui doivent fournir à l'ON les principaux documents nécessaires à la liquidation des dépenses, qui doivent intervenir pour compte de l'ON dans les aménagements en cours d'exécution des projets /programmes, etc.

L'analyse des opérations a mis en évidence que **cette répartition des tâches** entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre, entre maîtres d'œuvre et cellules des projets, entre cellules de projets et opérateurs, etc. **n'est pas clairement explicitée et par conséquent rarement bien comprise ou bien appropriée.**

Au Mozambique, l'analyse souligne que les compétences accrues du personnel du Cabinet de l'ON ont amélioré les relations et permis une meilleure entente avec les responsables des agences techniques d'exécution, bien que la culture du travail en commun soit encore faible et que la formation de ces agents en matière de procédures FED reste faible.

En Papouasie-Nouvelle-Guinée l'existence au sein des services de l'ON d'AT ayant des compétences techniques a été questionnée compte tenu des compétences existantes dans les différentes cellules de projets et de leur responsabilité en matière de suivi technique des opérations.

Le rôle des services de l'ON devrait être concentré sur les questions administratives, financières et managériales, avec formation des responsables de projets et des cadres des ministères techniques au contrôle financier et à l'application des procédures.

L'évaluation du projet en Ouganda⁵³ met en évidence le même type de problèmes. Mettre des spécialistes sectoriels au sein des services de l'ON concurrencent les ministères techniques.

⁵¹ Exécutant direct des fonctions administratives, comptables et financières, pas des projets / programmes.

⁵² Art.3 du document de la Commission sous référence : VIII/E/816/90-FR/Rév.1

⁵³ Support to the external aid coordination department. NAO's office. Evaluation of the EDF funded programme. LTS International Limited. Edinburgh. UK. October-november 1996.

Le fait de considérer que toutes les étapes du cycle du projet sont de la responsabilité de l'ON empêche d'apporter l'appui nécessaire aux ministères techniques. Et parce que peu de choses ont été faites pour renforcer ces ministères, le projet d'appui institutionnel n'a pas eu de contribution significative pour assurer plus rapidement une meilleure qualité aux projets de l'aide européenne.

On a vu également que certains services d'ON pourraient être tentés de s'impliquer dans le suivi physique sans chercher à délimiter leur intervention en fonction des responsabilités des maîtres d'œuvre.

Le manque de clarification des rôles des uns et des autres le long de la chaîne opératoire peut inciter les services de l'ON, quand ils commencent à gagner en compétences, d'une part à se substituer aux maîtres d'œuvre et aux opérateurs, d'autre part à fonctionner comme des contrôleurs « hiérarchiques » des pratiques de ces derniers.

A contrario, dans l'analyse du projet au Tchad, les consultants suggèrent que la « cellule » propose aux projets une gamme de services d'appui, de conseils et répondent à leur demande. Par exemple, au lieu de renvoyer les mémoires incorrects qui refont tout le circuit des signatures, il serait plus judicieux de discuter avec le responsable de projet sur la nature des erreurs commises pour déterminer la façon de les éviter. De même, la cellule gagnerait à faire un point trimestriel avec les différents projets sur les difficultés rencontrées au niveau de l'application des procédures et de la gestion.

La stratégie actuelle contient une ambiguïté sur le rôle des services de l'ON vis-à-vis des maîtres d'œuvre des projets et programmes. Elle ne repousse pas suffisamment clairement un rôle de substitution et de contrôle de type hiérarchique. Dit autrement, elle ne prévoit pas assez de s'appuyer sur les services de l'ON pour renforcer les compétences et l'exercice des responsabilités des ministères techniques.

De ce point de vue également, la stratégie n'est pas assez « institutionnelle » en ce sens qu'elle est trop centrée sur l'ON et ses services.

La stratégie ne prend pas de position explicite sur un mode de « gouvernance », de type plutôt régulateur et partenarial, à exercer par l'ON et ses services, vis-à-vis des autres intervenants institutionnels (ministères techniques, opérateurs, etc.). Ce mode de gouvernance devant évidemment s'inspirer de la réflexion en cours sur les relations Etat/Société, telle qu'elle a été engagée et concrétisée dans l'accord de Cotonou.

5. La stratégie n'a pas assez envisagé que les montages mis en œuvre pour faire fonctionner les services de l'ON, avaient un potentiel d'innovation institutionnelle.

Au Mozambique, c'est par décret du Conseil des Ministres, que le cabinet/GON (services de l'ON) a été doté de statuts avec autonomie juridique (mais pas financière), au moment où la convention de financement a été signée : « une institution de l'Etat, dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et subordonnée au Ministère des Affaires Etrangères et de la coopération ». Il s'agit donc d'un service directement sous la tutelle de l'ordonnateur national, la Vice-Ministre des Affaires Etrangères et de la coopération. Son personnel statutaire est composé pour la plupart de fonctionnaires diplomates du Ministère des Affaires Etrangères, qui obéissent aux contraintes de mobilité des fonctionnaires de ce Ministère.

Le GON ne jouit pas de tous les avantages d'un cabinet autonome même si une partie significative du personnel et des frais de fonctionnement sont pris en charge par le projet. En même temps, notamment de par ses statuts et sa localisation hors des bâtiments du MAEC, le GON n'est pas un service complètement intégré dans le Ministère de la coopération, comme les autres services du MAEC qui suivent les autres coopérations.

Au Tchad, a présidé une double logique de décentralisation et de privatisation. Le nouveau dispositif prévoit la création d'une structure de coordination nationale de la coopération Tchad-Union européenne (CTUE). Cet espace de coordination de l'aide est placé sous l'autorité du Ministre de la Promotion économique et du Développement, et sous la direction du Directeur général, ordonnateur national délégué du FED. Cette structure est composée de plusieurs cellules opérationnelles : (1) La cellule Action, unité centrale de coordination, chargée d'animer et de suivre les activités de l'ensemble des projets et programmes du FED. (2) Deux unités techniques de liaison et de contrôle (UTLC), positionnées respectivement au Ministère de la Santé et à celui de Transports. Ces unités constituent des structures d'appui, placées sous l'autorité administrative de l'Ordonnateur national, et sous l'autorité technique des Ministères de la Santé et des Transports. Elles disposent d'un budget propre de fonctionnement et d'équipement. (3) Le Bureau de Coordination du Programme d'Appui à l'Ajustement Structurel (BCPAAS), placé sous l'autorité du Ministère des Finances.

Le personnel recruté n'est plus constitué de fonctionnaires mis à disposition par l'Etat mais d'un personnel, national et expatrié, recruté sur concours, sur une base contractuelle. Le personnel du projet, qu'il s'agisse de nationaux ou d'expatriés, dispose d'un statut d'assistant technique. Les rémunérations des cadres nationaux de ces cellules sont nettement plus élevées que celles des fonctionnaires, mais les exigences d'efficacité et de performance sont aussi plus importantes.

La cellule Action est actuellement placée dans une position institutionnelle assez particulière. Juridiquement, elle constitue une entité de l'administration nationale. En réalité, elle fonctionne plutôt comme une zone tampon entre l'UE et le Ministère, avec un certain flou quant au pilotage et au dispositif de supervision : délégation ou Ministère ?

La supervision technique de la délégation est normale et indispensable. Il serait en effet peu réaliste, voire dangereux, d'imaginer que le bailleur de fonds ne contrôle pas la bonne gestion de l'aide qu'il finance. Le problème provient plutôt du montage institutionnel actuel qui aboutit à créer dans les administrations nationales, des cellules qui ne relèvent pas pleinement, mais seulement en partie, de la hiérarchie nationale.

En recrutant un personnel exclusivement contractuel, le projet Action, dans une recherche légitime d'efficacité, a aggravé cette dichotomie entre le fonctionnement de la cellule (de plus en plus autonome de l'administration) et sa position administrative, interne au Ministère de la Promotion Economique et du Développement.

On peut ainsi se demander si la cellule est une structure parallèle au Ministère, même si elle est logée en son sein et dépend du Ministre, ou bien s'il s'agit d'une structure permanente qui bénéficie d'un projet d'appui.

En Mauritanie, la cellule est dirigée par un coordonnateur, fonctionnaire : l'adjoint du Directeur du Financement au MAED/Ministère des affaires économiques et du développement, lequel directeur est l'ordonnateur délégué. Le coordonnateur ne consacre qu'un temps partiel à la cellule. Il reçoit une prime payée sur le budget du projet de la cellule. Sa fonction d'adjoint du Directeur du Financement permet d'apporter à la cellule une certaine perspective au-delà de la spécificité européenne, d'autant que sa position personnelle lui permet d'assurer une liaison directe avec le Ministre.

Ceci dit la cellule est localisée en dehors du ministère et fonctionne avec des contractuels. Elle est un mélange d'approche institutionnelle (position du coordonnateur) et d'engagements personnels (réseaux relationnels) ; elle est un exemple de combinaison entre une logique publique (rattachement à l'administration) et une logique privée (statut de projet, embauche de personnels non fonctionnaire).

Mais c'est une situation fragile (sans statut autre que celui de projet, financement trop exclusivement du FED), tenant par ailleurs beaucoup au sens du compromis des acteurs en présence. Par exemple, les relations entre l'ordonnateur national et la délégation s'effectuent à plusieurs niveaux. La chef de délégation rencontre le Ministre, le coordonnateur voit l'ordonnateur délégué et le Ministre, l'assistant technique et l'expert national sont en contact avec les conseillers de la délégation, l'assistant technique rencontre la chef de délégation. Ceci dit, l'équilibre peut être instable ; l'une ou l'autre des parties peut générer des conflits de compétences, des crispations et des blocages.

Toutes ces relations bilatérales et par ailleurs croisées, qui se concrétisent pour partie dans les signatures sur les documents, peuvent paraître complexes et manquer de formalisme (par exemple la difficulté de produire un organigramme). Mais elles concourent à la situation d'équilibre actuelle dont les uns et les autres se félicitent et qui, indéniablement, est facteur d'efficience.

Tout en restant extérieure au ministère des Affaires économiques, la cellule est de fait, clairement placée sous l'autorité de l'administration mauritanienne et précisément, celle de l'ordonnateur national. D'autre part, les prérogatives de la délégation sont respectées sans qu'il soit nécessaire de recourir à une situation de tutelle, comme il était revendiqué précédemment.

Le savoir-faire de l'ordonnateur délégué, ancien dans la fonction, joue certainement un rôle déterminant, même si paradoxalement les relations directes avec la délégation ne passent pas par lui. Il s'agit d'une donnée institutionnelle, car l'ordonnateur délégué incarne la volonté politique du gouvernement mauritanien d'avoir de bonnes relations avec la coopération européenne et de faire en sorte que les projets s'exécutent sans problèmes.

Le montage de la cellule de coordination est original par son caractère mixte de type public et privé. Son statut de projet, financé par la coopération européenne et sa position extérieure au ministère, ne l'empêchent pas d'être considérée comme une cellule de l'administration. Cette situation, est, à ce jour, considérée par les autorités mauritaniennes, comme le fruit de l'histoire et le résultat de compromis difficiles avec la Commission européenne.

Mais il se pourrait, en particulier si un tel montage bénéficiait d'une réflexion permettant de systématiser ses caractéristiques, qu'il inspire le mode de fonctionnement de l'administration⁵⁴. La délégation de mission par un contrat de service à une structure privée peut constituer, pour l'administration, une façon de "faire-faire" sans pour autant se désengager de ses responsabilités, ni délaissier ses prérogatives.

Les deux rapports d'évaluation des projets d'appui institutionnel aux ON du Niger et d'Ouganda, parlent à propos des montages faits pour faire fonctionner les services de l'ON, l'un, « d'objets institutionnels », l'autre, « d'instruments institutionnels ». Ces qualifications sont convergentes avec nos constats.

Une des dimensions institutionnelles des projets d'appui à l'ON concerne le statut de ces services. Les deux principales questions en jeu sont : (1) le degré d'intégration dans l'administration et, (2) le rôle du chef de délégation, une fois affirmée la tutelle de l'ON sur ses services. La première question est liée à l'optimum de combinaison entre efficacité et impact. L'efficacité incite à « extérioriser » les services, l'impact à éviter d'en faire « un îlot de prospérité dans un océan de misère ». La seconde repousse le principe de double tutelle pour tenir compte de l'asymétrie de pouvoir existant entre la Commission et l'Etat ACP et pour tenir compte de l'objectif de renforcement institutionnel de l'ON. Cette question du rôle du chef de délégation renvoie en particulier au positionnement de l'AT (cf. analyse des opérations) qui ne devrait pas être en position de responsabilité des services.

La stratégie n'est pas assez explicite sur les principes à adopter sur ces questions. Les solutions mises en œuvre relèvent de l'expérience empirique, avec des situations variables (ex. Tchad / Mauritanie) mais également quelques constantes : utilisation de contractuels bien rémunérés, nécessaire rattachement politico-administratif, besoin d'une certaine autonomie, implication de la délégation sans exercice de tutelle.

En n'étant pas plus explicite, la stratégie se prive de cette dimension institutionnelle de l'intervention d'appui à l'ON.

Entre « l'étatisation » et la « privatisation », la réflexion contemporaine sur la **gouvernance**, sur « l'Etat régulateur », sur la contractualisation de fonctions « d'intérêt général » avec des acteurs de la société, dans une logique de « faire-faire », explore des solutions combinant l'implication de la société dans les affaires publiques et le maintien des prérogatives de l'Etat.

La notion de gouvernance⁵⁵ désigne en effet une sphère plus large que celle du seul gouvernement. Elle englobe une multitude d'acteurs qui sont parties prenantes à la décision (institutionnels ou non, publics ou privés) et recouvre l'ensemble des modalités de coopération ou de résolution des conflits qui se mettent en place entre eux dans l'élaboration des politiques publiques et la poursuite de l'intérêt général.

A ce titre, elle invite les praticiens du développement à focaliser leur attention non pas simplement sur les structures, mais aussi et surtout sur les jeux d'acteurs, sur les groupes d'intérêt et sur leurs interactions.

⁵⁴ Sans qu'il y ait de rapport direct, l'existence de Commissariat (en particulier celui sur la pauvreté, les droits de l'Homme et l'insertion) fonctionnant comme une administration de mission, chargée de "faire-faire", est une composante d'une évolution de la conception du rôle de l'administration.

⁵⁵ D'après les travaux de Marie Claude Smouts, Philippe Senarclens, Joseph Nye et beaucoup d'autres, en cours de synthétisation dans une étude sur la gouvernance pour le compte du Ministère français des Affaires étrangères. Qim Conseil et Act consultants.

Selon la Commission sur la gouvernance globale⁵⁶ la définition suivante peut être retenue : « *La somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publics et privés, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accommodement entre les intérêts divers et conflictuels* ».

L'expérience pratique des projets d'appui institutionnel à l'ON est de fait en phase avec la réflexion sur la gouvernance et apporte une contribution qui mériterait d'être valorisée.

⁵⁶ Créée en 1992 au sein de l'OCDE, à l'initiative de Willy Brandt.

IV CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1 CONCLUSIONS

1.1. CONCLUSIONS OPERATIONNELLES⁵⁷

1.1.1. LA PERTINENCE DES PROJETS (III.1.1)

1. Dans les projets analysés, nous avons constaté que les projets d'appui aux services de l'ON répondent à une demande importante concernant l'amélioration de la gestion de l'aide du FED de la part des ON et des délégations de la Commission. La gestion de l'aide du FED demande des compétences spécifiques que plusieurs pays ACP sont en voie d'acquérir grâce à ces projets. En ce sens, ces projets sont pertinents. On constate toutefois que cette pertinence est limitée par les facteurs suivants : ces projets ne concernent qu'un seul des deux partenaires chargés de la gestion de l'aide du FED, en l'occurrence le pays ACP, le service de l'ON gère surtout le PIN et rarement les autres instruments financiers du FED et le plus souvent il ne prend en charge que les aspects administratifs et financiers de la phase d'exécution des projets.

1.1.2. L'EFFICIENCE DES PROJETS (III.1.2)

2. Parmi les projets visités, certains ayant obtenu de très bons résultats de formation des cadres locaux qui assument la gestion du projet ne mentionnent cela ni comme objectif, ni comme activité. D'autres projets mentionnent comme objectif le fait d'avoir un service de l'ON capable d'assumer de manière autonome les tâches de l'ON tout en plaçant leurs AT dans des rôles de gestion (sans proposer au moins un calendrier prévisionnel pour un transfert des compétences avec les étapes de formation nécessaires), ce qui est contradictoire⁵⁸. Il est étonnant que cette option de développement des capacités locales pour atteindre une gestion améliorée des projets, à notre avis fondamentale pour la réussite des projets, ne soit généralement pas clairement exprimée dans les **cadres logiques** des projets.

LES TACHES DU SERVICE DE L'ON (III.1.2.1)

3. Le rôle de coordinateur de l'aide du FED de l'ON et de son service rend importante leur participation au processus de **programmation**. Sauf dans un cas, le service de l'ON des projets visités avait peu participé à la préparation du PIN.
4. L'ON a essentiellement un rôle politique dans la phase de **préparation et d'instruction**. Dans les projets visités, son service, orienté vers des questions financières et administratives, participe peu ou pas à cette phase. Il nous semble logique que, dans un premier temps, cette phase essentiellement technique et politique ne soit pas une priorité des services de l'ON.

⁵⁷ Ces conclusions suivent strictement le plan de présentation de l'analyse des opérations au chapitre III.1.

⁵⁸ Ceci illustre le fait que souvent, les projets d'appui à l'ON sont préparés de manière rapide et trop peu approfondie. Les cadres logiques manquent parfois singulièrement de logique.

L'**exécution** est le stade des projets dans lequel l'ON et son service sont le plus largement impliqués.

5. Dans les projets visités, l'efficacité du service de l'ON en matière d'**appels d'offres** est très variable, cela va de la prise en charge complète par le service à la satisfaction de tous jusqu'à l'implication minimale. De nombreux projets ont besoin de développer leurs capacités dans cette matière. Pour permettre à chacun des acteurs de prendre ses responsabilités, il serait utile d'étendre ces formations à tous les acteurs impliqués.
6. Dans les projets visités, l'efficacité du **contrôle financier** n'avait pas encore abouti à obtenir la confiance totale de la délégation. Partout un AT exerçait au minimum le rôle de vérificateur. Mais certains services étaient en bonne voie pour pouvoir se passer d'un vérificateur. La maîtrise du contrôle des paiements par l'équipe locale nous semble un objectif majeur à atteindre pour les projets d'appui au service de l'ON. De plus, le contrôle des paiements devrait évoluer de la rigidité minutieuse qui le caractérise maintenant vers un souci de rigueur de gestion des projets. L'extension de la formation aux procédures financières du FED aux agents des projets et des ministères devrait alléger le travail de contrôle financier du service de l'ON.
7. Le **suivi administratif et physique** des projets est généralement reconnu comme important mais dans les projets visités il n'était encore que très partiellement pris en mains par le service de l'ON. Il semble que ce soit essentiellement un problème de priorité, ces services étant souvent polarisés sur le contrôle financier.
8. De **l'analyse des tâches de l'ON**, il ressort que la partie la plus importante des moyens des projets d'appui au service de l'ON est consacrée à la phase de mise en œuvre des projets, particulièrement à leur contrôle financier et de plus en plus souvent à la préparation des appels d'offres et au suivi administratif. Dans ces secteurs importants mais limités des fonctions de l'ON, l'efficacité est généralement bonne en ce sens que les moyens investis donnent de bons résultats. Les quelques projets qui tentent de faire du suivi technique, sans en avoir véritablement les moyens, sont peu efficaces pour cette activité.

LES ON, ON DELEGUES ET LES AGENTS DES SERVICES DE L'ON (III.1.2.2.)

9. Dans les projets étudiés, nous avons constaté que lorsque l'ON est un ministre ayant un statut fort au sein de son gouvernement et dont la fonction est liée au développement du pays, c'est généralement une situation favorable.
10. Dans tous les pays visités, il existait une **délégation des fonctions de l'ON**, reconnue par les différents acteurs comme nécessaire pour le bon fonctionnement de la gestion des projets du FED. Si le service central de l'ON est bien organisé et capable d'une bonne coordination, une délégation de certaines fonctions d'ON dans un ou plusieurs ministères techniques peut être une saine décentralisation et être un bon exemple de subsidiarité.
11. La **division des tâches entre l'ON**, maître d'ouvrage, et les **ministères techniques**, maîtres d'œuvre, était souvent floue dans les projets visités. L'amélioration de l'efficacité devrait porter, de la part du service de l'ON, sur un effort d'explicitation des rôles de chacun, sur une prise en compte des compétences des différents acteurs (plus particulièrement en matière de procédures du FED) et sur l'organisation des formations nécessaires.
12. Nous avons pu constater que le **service de l'ON** n'est pas un service comme les autres au sein d'une administration. Son fonctionnement équilibré dépend d'une **subtilité institutionnelle** où les logiques publique et privée ont leur place. Son aspect privé donne au service la possibilité d'un fonctionnement souple, adapté à ses besoins, tandis que son aspect public confère au service l'autorité indispensable à l'accomplissement de ses tâches.

13. Parmi les projets analysés, un tiers⁵⁹ pratiquait la **substitution des agents locaux par des AT**. Dans un service de l'ON, le rôle d'un AT devrait toujours être celui d'un conseiller des agents locaux. Lui permettre de se substituer à un agent local n'est pas une utilisation adéquate des ressources.
14. La **rémunération des contractuels et les avantages à accorder aux fonctionnaires** est une question clé pour la réussite des projets d'appui au service de l'ON. La plupart des projets visités avaient trouvé une solution appropriée mais d'autres étaient demandeurs de règles d'orientation. Cette question est intimement liée aux usages et règles locaux. L'expérience accumulée en la matière dans les différents pays ACP est une source de renseignements dont l'analyse pourrait servir à déterminer les grandes lignes d'une politique de rémunération des contractuels et fonctionnaires locaux.
15. Le **recrutement des AT** n'est pas aisé, d'abord parce qu'il y a peu de candidats ayant l'expérience nécessaire. Dans les projets visités, on constate que le recrutement via les bureaux spécialisés gagne du terrain, ce qui est compréhensible, surtout lorsque plusieurs AT doivent travailler en équipe. Le site Internet de Europe Aid pourra utilement servir de support aux appels à candidatures individuelles.
16. Dans les projets visités, la plupart des AT avaient créé ou commandé un nouvel **outil informatique**. Ceci constitue une utilisation peu rationnelle des ressources. C'est à la Commission de prendre une initiative de coordination en produisant un logiciel bien approprié aux besoins des services de l'ON et en le diffusant auprès de ces services.
17. Les projets d'appui au service de l'ON que nous avons analysés avaient un coût qui représentait de 1 à 5% des sommes gérées. Les projets les plus coûteux sont ceux qui utilisent les services de plusieurs AT expatriés. Réduire le nombre d'AT ou les supprimer permettrait de ramener le **coût des projets d'appui au service de l'ON** à environ 1% des sommes gérées.

En résumé, l'efficacité des projets d'appui au service de l'ON peut se mesurer à l'importance des moyens mis en oeuvre pour mettre en place une structure locale compétente et fiable pour gérer les aspects administratifs et financiers de la phase d'exécution des projets. Dans les projets étudiés, cette efficacité est variable. Dans certains projets, comme en Mauritanie ou au Mozambique, ce sont tous les moyens du projet qui sont mis en oeuvre pour rejoindre cet objectif, dans d'autres, peu ou pas de moyens du projet sont utilisés dans ce but (Zambie, P-N-G). Ce qui est important de relever ici, c'est la réussite de certains projets à agir dans ce sens dans des pays qui ne font certainement pas figure de privilégiés parmi les ACP. Cette réussite est en bonne partie le fruit d'une volonté politique de la part de l'ON et du chef de délégation d'atteindre une certaine indépendance de fonctionnement du service de l'ON.

1.1.3. L'EFFICACITÉ DES PROJETS (III.1.3)

18. L'objectif d'amélioration de la gestion de l'aide par le service de l'ON est atteint dans l'ensemble des projets étudiés. Le développement des capacités locales n'est une priorité que pour les deux tiers d'entre eux. La rigueur financière et administrative et le caractère innovateur (statut public-privé, communication interministérielle) des projets d'appui au service de l'ON sont des sources d'inspiration pour la bonne gouvernance, élément-clé dans le développement institutionnel.

⁵⁹ Deux projets sur six.

1.1.4. L'IMPACT DES PROJETS (III.1.4)

19. Les principaux impacts positifs des projets d'appui au service de l'ON que nous avons visités sont une meilleure prise en charge des tâches de l'ON par son service dans la phase de mise en œuvre des projets et un soulagement de la délégation qui assumait certaines tâches de l'ON. Le développement des capacités locales avait réussi ou était en voie de l'être dans la moitié des projets visités. L'amélioration de la gestion de l'aide est généralement atteinte. Elle est parfois limitée parce que l'hypothèse (non mentionnée dans les cadres logiques) que les services centraux de la Commission remplissent leurs engagements en matière de délais ne se vérifie pas toujours.

1.1.5. LA VIABILITÉ DES PROJETS (III.1.5)

20. Nous avons pu observer les résultats acquis par certains projets en matière de viabilité institutionnelle. Ils constituent une source d'inspiration importante qui pourrait servir à tous les projets pour se réorganiser. Le fonctionnement autonome du service de l'ON peut devenir un objectif spécifique pour tous les projets. Les besoins en missions d'appui de courte durée par des AT devront être étudiés au cas par cas.

21. Dans les pays étudiés, la viabilité financière des projets d'appui au service de l'ON n'est pas envisageable. Le principe du co-financement devra être solidifié et la contribution inscrite dans les PIN.

1.1.6. LES PROJETS RÉGIONAUX (III.1.6)

22. Des projets régionaux étudiés, il ressort que l'OR, qui est généralement le directeur d'une organisation régionale, n'a généralement pas de service chargé de la gestion des projets du FED. Son organisation n'ayant pas les moyens de créer ce type de service sur son budget propre, l'OR doit trouver des personnes capables d'assurer cette gestion et le moyen de les faire rémunérer dans la durée par le FED. Chaque organisation trouve sa propre solution à ce problème, toujours de manière temporaire selon une logique de projet pour répondre à un besoin de nature permanente. Il serait utile d'envisager ce type d'appui aux OR comme une partie intégrante de l'aide du FED, qui peut dès lors durer aussi longtemps que l'aide.

1.2. CONCLUSIONS STRATEGIQUES

23. L'appui institutionnel à l'ON doit se concevoir et s'apprécier en fonction :

- de sa mission de représentation des pouvoirs publics de l'Etat ACP,
- de ses attributions « dans toutes les activités financées sur les ressources du Fonds gérées par la Commission et la Banque »,
- de "l'étroite collaboration"⁶⁰ à établir, assez systématiquement, avec le chef de délégation.

⁶⁰ Accords de Cotonou, annexe IV, articles 35 et 36.

24. Les cadres logiques des différents projets, censés refléter le diagnostic local en fonction de la stratégie générale d'appui institutionnel à l'ON, manquent de rigueur. Autrement dit, les stratégies « nationales » d'appui institutionnel aux ON sont plus le fait de constats empiriques que le fruit d'un travail de diagnostic approfondi sur les causes de ces constats permettant de se fixer des objectifs et de les articuler avec des activités.

Ce manque de rigueur dans les processus d'identification et de formulation (insuffisante utilisation du cadre logique) ne signifie pas que les projets n'étaient pas pertinents, les constats empiriques qui les ont le plus souvent fondés, posaient des problèmes réels. Mais ce manque explique l'excès d'ambition de la stratégie au vu des réalités et des résultats.

25. **La stratégie mélange le renforcement institutionnel de l'ON et de ses services avec la gestion de l'aide européenne.** La stratégie ne précise pas suffisamment le contenu institutionnel de l'appui apporté à l'ON : appui institutionnel à l'ON, au Ministre, à ses services ? **La stratégie a surtout porté, non sans raison et avec des résultats positifs, sur l'amélioration des tâches des services de l'ON en matière de suivi administratif, comptable et financier des projets/programmes. Mais ont été délaissés les autres paramètres de la gestion de l'aide européenne (qualité des opérations de développement) et les autres prérogatives, plus « institutionnelles », de l'ON (programmation, évaluation, coordination).**
26. **La stratégie parle d'appui institutionnel à l'ON et de renforcement de ses services sans analyser suffisamment le fait que l'ON agit au sein d'un gouvernement, au sein d'un Etat. Autrement dit paradoxalement, une telle stratégie d'appui institutionnel est rarement assise sur une analyse institutionnelle de l'environnement politique et organisationnel dans lequel doit fonctionner l'ON et ses services.**
27. **La stratégie s'applique aux services de l'ON selon des missions insuffisamment précises vis-à-vis des relations avec les responsables de la mise en œuvre des projets et programmes, imprécisions qui font hésiter les services de l'ON entre la fonction de facilitateur/interface et celle d'exécutant direct⁶¹/outil de contrôle.** La stratégie actuelle contient une ambiguïté sur le rôle des services de l'ON vis-à-vis des maîtres d'œuvre des projets et programmes. Elle ne repousse pas suffisamment clairement un rôle de substitution et de contrôle de type hiérarchique. **Dit autrement, la stratégie ne prévoit pas assez de s'appuyer sur les services de l'ON pour renforcer les compétences et l'exercice des responsabilités des ministères techniques.**
28. **La stratégie n'a pas assez envisagé que les montages mis en œuvre pour faire fonctionner les services de l'ON, avaient un potentiel d'innovation institutionnelle.**

Une des dimensions institutionnelles des projets d'appui à l'ON concerne le statut de ces services. Les deux principales questions en jeu sont : (1) le degré d'intégration dans l'administration et, (2) le rôle du chef de délégation, une fois affirmée la tutelle de l'ON sur ses services. La stratégie n'est pas assez explicite sur les principes à adopter sur ces questions. En n'étant pas plus explicite, la stratégie se prive de cette dimension institutionnelle de l'intervention d'appui à l'ON.

⁶¹ Exécutant direct des fonctions administratives, comptables et financières, pas des projets / programmes.

Entre « l'étatisation » et la « privatisation », la réflexion contemporaine sur la gouvernance, sur « l'Etat régulateur », sur la contractualisation de fonctions « d'intérêt général » avec des acteurs de la société, dans une logique de « faire-faire », explore des solutions combinant l'implication de la société dans les affaires publiques et le maintien des prérogatives de l'Etat. **L'expérience pratique des projets d'appui institutionnel à l'ON est de fait en phase avec la réflexion sur la gouvernance et apporte une contribution qui mériterait d'être valorisée.**

2 RECOMMANDATIONS

En plus de l'utilisation des analyses conduites dans les sept pays visités, des deux évaluations de projets d'appui institutionnel aux ON conduites au Niger et en Ouganda, de différents rapports, notes ou études, des textes de la convention de Lomé et de l'accord de Cotonou, de la récente Déclaration du Conseil et de la Commission sur la politique de développement de la Communauté⁶², nous nous sommes aussi référés, pour construire nos recommandations, à l'évaluation de l'aide européenne⁶³, à l'étude sur les procédures⁶⁴ et à l'étude sur le développement institutionnel⁶⁵. Ceci nous permet de les inscrire dans un cadre plus large et de ne pas réitérer des recommandations déjà faites.

- L'évaluation de l'aide européenne s'est interrogée sur le rôle des institutions des pays ACP dans les performances de l'aide européenne. Il est clairement dit que le développement institutionnel est un processus complexe qui ne fonctionne qu'avec une implication et une participation des acteurs locaux. « *The task of strengthening institutions in ACP countries is a very difficult one / Le renforcement des institutions des pays ACP est une tâche très difficile* »⁶⁶. En précisant que le recours à l'AT expatriée pour former le personnel gouvernemental, s'est avéré ardu, compte tenu du peu d'incitations accordées aux fonctionnaires des administrations.

Globalement, la mise en œuvre de l'aide européenne a été caractérisée par⁶⁷ : des retards, des contrôles financiers et administratifs inefficients (« culture du visa » au sein de la Commission), un faible « monitoring » des projets et de fréquents problèmes avec l'AT. « *Substantial time would be saved by a move towards more selective ex ante controls and more systematic ex post financial audits / Des contrôles préalables plus sélectifs et des audits financiers a posteriori plus systématiques, permettraient une économie de temps substantielle* ». L'analyse des opérations a montré une certaine permanence de cette pratique du contrôle administratif et financier.

⁶² Complétée par un plan d'action.

⁶³ Evaluation of European Union Aid (managed by the Commission) to ACP countries. Synthesis report. Carlos Montes, Stefano Migliorisi, Toby Wolfe. Investment Development Consultancy. UK. November 1998.

⁶⁴ Study on the procedures of the European Development Fund. Investment Development consultancy. UK. October 1999.

⁶⁵ Etude sur le développement institutionnel. Rapport de synthèse. BMB / Management Consulting for Development B.V. Arnhem. Pays Bas. Commission européenne. Direction générale pour les relations extérieures N/S. Direction générale pour le développement. Avril 1996.

⁶⁶ Chapitre 2. p27. Les traductions des citations étant de notre fait, nous faisons également état de leur version anglaise.

⁶⁷ Chapitre 3. p41, 42, 43.

Se référant au « Document vert » et à une étude de 1996⁶⁸, cette évaluation considérait que le co-management de l'aide européenne avait diminué l'efficacité de sa mise en œuvre. En conséquences la recommandation était d'avoir une approche différenciée : quand il y a implication des gouvernements, la priorité doit porter sur le renforcement de ses capacités à gérer l'aide ; quand l'implication est faible, la priorité doit se tourner vers le partenariat avec la société civile⁶⁹.

- L'étude sur les procédures abordait également la question de la « culture du visa » de la Commission, particulièrement au siège, davantage concentrée sur du « paper processing » que sur les résultats. Avec des conséquences sur les processus de changement : « *If people are told to do something through a directive, they do it. If they are uncertain, everything becomes slow and problematic / Si les gens reçoivent une directive, ils l'appliquent. S'ils ne sont pas sûrs, tout devient lent et problématique* ». Aussi les changements de procédures sont considérés comme utiles, mais les changements organisationnels plus fondamentaux, vont, d'après les auteurs, prendre du temps. Indéniablement de tels changements organisationnels ont été mis en œuvre, de même que certaines des recommandations de l'étude. Mais leur (re)lecture n'est pas inutile, en particulier la 33^{ème} et avant dernière, qui semble encore d'actualité : « *The mix between decentralisation to the Delegation and decentralisation to the ACP government would depend on a country-by-country assessment of the impact on financial probity, efficiency and transparency / La combinaison entre déconcentration (délégation) et décentralisation (gouvernement ACP) devrait dépendre d'une approche au cas par cas en fonction de l'intégrité, l'efficacité, la transparence en matière financière* ».
- L'étude sur le développement institutionnel souligne à nouveau « l'importance accordée aux procédures et à la comptabilité financière qui ralentit la prise de décision et la réponse administrative » et préconise que les institutions concernées par l'appui institutionnel ne soient pas « nécessairement les organismes publics existants avec lesquels la CE s'associe. Un grand nombre d'organisations qui pourraient être plus dynamiques et plus adaptées, et situées en dehors du domaine gouvernemental, sont essentielles pour provoquer un développement réel ».
- Parmi les très nombreuses et pertinentes recommandations, nous souhaiterions reprendre à notre compte celle-ci : "Le développement institutionnel n'est pas un objectif abstrait pour lequel il existerait des recettes toutes prêtes. (...) Ceci implique que le DI ne devient réel et significatif que dans des situations très particulières et que **comprendre et s'occuper de ces situations est la clé de la démarche. Les forces analytiques (analyse institutionnelle) nécessaires à tous niveaux pour comprendre le contexte institutionnel de l'appui au développement et pour y définir la contribution de la CE doivent être systématiquement renforcées** ».

Nous proposons une reconsidération de la stratégie d'appui institutionnel aux ON exprimée sous forme de recommandations successives (1 à 5, puis 6, 7, 8). Il faut lire les cinq premières comme des étapes progressives, partant d'un recentrage de l'appui sur les fonctions essentielles (recommandation n°1) pour ensuite conquérir, par élargissement successif (ou simultané si les conditions le permettent) la totalité des compétences de l'ON (recommandations 2 à 5).

⁶⁸ Beyond Lomé IV : exploring options for future ACP-EU cooperation. ECDPM. 1996.

⁶⁹ Chapitre 4. New partnership with ACP countries. Joint aid management. p56.

RECOMMANDATION N° 1 : GENERALISER DES PROJETS D'APPUI AUX SERVICES DES ON QUI RENFORCENT LEURS CAPACITES A ASSUMER LES TACHES DE GESTION ADMINISTRATIVE, COMPTABLE ET FINANCIERE DES PROJETS / PROGRAMMES FINANCES PAR LE FED

Le contexte qui amène à recommander la mise en œuvre de tels projets d'appui à l'ON et son service est caractérisé par les réalités suivantes :

- Le cadre partenarial du FED, redéfini dans l'accord de Cotonou, confère à l'Etat ACP, et plus particulièrement à l'ON, des responsabilités d'exécution et de gestion qu'il doit assurer conjointement avec la Commission.
- Les procédures du FED doivent être respectées scrupuleusement pour permettre la fluidité des décisions de financement, des engagements et des déboursements.
- La mise en œuvre efficace des projets et programmes nécessite une gestion administrative, comptable et financière rigoureuse.

Par conséquent, pour que l'aide européenne améliore son efficacité, il faut que l'ON puisse assumer ses responsabilités, et pour cela, il faut qu'il soit doté d'un service capable d'exécuter au moins les fonctions essentielles de mise en œuvre, en conformité avec les procédures et les règles du FED.

Si les tâches de l'ON sont supportées par la délégation, dont ce n'est pas la fonction, une telle surcharge de travail, compte tenu des fréquents problèmes de limites en ressources humaines dans les délégations, aura le plus souvent pour conséquence de retarder la mise en œuvre des actions de coopération.

Dans ces conditions la recommandation se formule de la façon suivante :

Dans les pays ACP où sont diagnostiquées des faiblesses de l'administration, l'appui institutionnel aux ON doit se poursuivre et se généraliser, dans une première étape, sous la forme d'un appui au service de l'ON lui permettant de prendre en charge, avec du personnel local, les tâches relatives à l'exécution des projets et programmes financés sur le FED. (1-2)⁷⁰

Cette première étape n'est nullement suffisante. Elle constitue toutefois un niveau de compétences et d'efficacité indispensable à acquérir avant d'envisager un appui institutionnel plus ambitieux ; d'où la priorité accordée à cette recommandation. Les recommandations suivantes aborderont d'autres étapes élargissant les compétences de l'ON et de son service ; élargissement permettant de faire face progressivement à toutes les tâches et responsabilités qui lui sont attribuées dans l'accord de Cotonou. Il s'agira d'un élargissement de l'appui à d'autres fonctions, à d'autres instruments financiers, à des articulations avec d'autres institutions et organismes.

Pour mettre en œuvre cette première recommandation, nous proposons un projet-type pour un service de l'ON capable d'assumer de manière autonome la gestion administrative et financière de la phase d'exécution des projets et programmes du FED, mais surtout des projets du PIN. La recommandation est basée en grande partie sur les caractéristiques positives, sur les réussites des projets en cours, par conséquent son caractère opérationnel est garanti. Les éléments constitutifs du projet-type sont tous déjà à l'œuvre dans l'un ou l'autre des projets d'appui institutionnel aux ON.

⁷⁰ Ces chiffres indiquent les numéros des conclusions sur lesquelles s'appuie la recommandation.

- Ce projet-type devra d'abord s'assurer de pouvoir opérer dans un environnement porteur, nécessitant une négociation préalable entre l'ON et la Commission. Cet environnement aura les caractéristiques suivantes :
 - Une gestion équilibrée de la fonction de l'ON comportant, si possible, la délégation d'une partie de ses fonctions à un ou plusieurs ON délégués, délégation régulièrement mise à jour pour s'adapter aux changements politiques et administratifs. (9 - 10)
 - Un service de l'ON, dépendant directement de l'ON ou de l'ON délégué, pour bénéficier d'un certain poids politique lui permettant d'être écouté par les autres ministères. (10)
 - Un service de l'ON avec une certaine forme d'autonomie, lui assurant un fonctionnement proche du privé et une localisation en dehors du ministère de tutelle. Cette forme d'autonomie de fonctionnement devant, dans la mesure du possible, être garantie par un statut reconnu ou un décret gouvernemental. (12)
 - Un service de l'ON sans tutelle de la délégation.

- Ce projet-type aura les caractéristiques suivantes :

Préparation

- Un diagnostic approfondi exprimé dans un cadre logique cohérent. Le diagnostic sera préparé en collaboration avec différents acteurs (ON, délégation, éventuellement ministères techniques). Le cadre logique reflètera la recherche conjointe d'une proposition réaliste dans laquelle les acteurs s'engagent, sur des bases concrètes, à respecter les apports convenus. Ce cadre logique devra toujours comporter comme objectif général la mise sur pied d'un service de l'ON capable d'assurer efficacement la gestion de la mise en œuvre des projets du FED avec du personnel local et comme objectif spécifique, le développement des capacités des acteurs concernés par la gestion de l'aide du FED. (2 - 20)

Statut et positionnement

- Le statut du service de l'ON devra refléter son caractère particulier mixte « public/privé ». Ce statut particulier au sein de l'administration sera, si possible, reconnu par un décret officiel.
- Etant donné ce statut particulier, le service de l'ON aura de préférence des bureaux localisés en dehors du ministère de tutelle (mais proche de celui-ci). Par ailleurs, ils seront simples et fonctionnels de manière à donner une image d'accueil et d'efficacité.

Composition

- Le service de l'ON devra toujours être dirigé par un haut fonctionnaire de l'administration, de préférence issu du ministère de l'ON
- Le personnel du service devra comporter un nombre suffisant d'agents pour assumer les tâches décrites. Ce personnel sera local dans toute la mesure du possible et aura les aptitudes requises. Si la collaboration de fonctionnaires, en nombre suffisant et ayant ces aptitudes requises, ne peut être assurée, le projet devra engager des contractuels. Le projet devra assurer à ce personnel, tant fonctionnaire que contractuel, un salaire en accord avec la compétence et la charge de travail demandées. (14)
- Si cela s'avère nécessaire et pour une durée bien déterminée, un AT pourra collaborer avec le service.
Il devra avoir des compétences en gestion, bien connaître les procédures du FED, avoir des capacités de formateur et une bonne attitude pédagogique.

S'il n'y a qu'un seul AT (ce qui est vivement recommandé), il sera recruté de préférence avec un contrat individuel (et non via un bureau spécialisé). (13 - 15)

- Un organigramme fixera la position de chacun au sein du service.

Fonctionnement

- Les tâches du service de l'ON devront se concentrer sur la gestion de la mise en œuvre des projets (fonction de maître d'ouvrage) et plus particulièrement sur le suivi administratif, comptable et financier. (3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8)
- L'AT devra toujours occuper un poste de conseiller et de formateur, il ne devra jamais assumer en permanence des tâches d'exécution de la gestion ou de direction de la cellule. (13)
- La formation aux procédures et aux règles du FED⁷¹ ne se limitera pas à de l'information, elle devra s'étendre à la maîtrise de leur utilisation (comprendre en quoi il est important de suivre telle ou telle procédure, être autonome dans son application quotidienne). Cette formation devra toucher tous les acteurs impliqués dans la gestion du FED : non seulement le personnel du service de l'ON mais aussi les personnes concernées, au sein des ministères techniques et des cellules de gestion des projets et les conseillers de la délégation, si cela s'avère nécessaire. (6 - 11)
- Un outil informatique de gestion devra être proposé aux projets⁷² afin d'éviter que chaque projet commande ou élabore un outil particulier. Un équipement informatique adapté devra généralement être fourni. (16)

Activités

- La préparation des dossiers d'appel d'offres, nécessitant une maîtrise des considérations techniques (spécifications, critères de sélection), se fera en collaboration étroite avec le ministère technique concerné, en respectant les rôles de l'ON : maître d'ouvrage et du ministère technique : maître d'œuvre.. (5)
- Le contrôle des dépenses des projets et l'émission des ordres de paiement sera une des principales activités du service. Ce contrôle ne devra pas se contenter de vérifier les pièces mais devra vérifier la cohérence des dépenses par rapport à l'état d'avancement du projet. Le circuit des documents à viser sera réétudié pour aboutir à une simplification. Le schéma du circuit sera mis à la disposition des différents acteurs.(6)
- Le suivi administratif devra s'assurer que les échéances diverses sont respectées et que les recommandations des études sont traduites opérationnellement. Ce suivi administratif comprend le suivi du "suivi technique" mais ne doit pas s'y substituer. (7)

Suivi et évaluation

- Une évaluation à mi-parcours et une évaluation finale devront être prévues et exécutées. Elles devront permettre de réaligner le projet d'appui à l'ON sur ses objectifs, si nécessaire. Lorsqu'un risque de dérive existe, un suivi plus rapproché du projet sera confié par l'ON à un consultant local.

⁷¹ Ces formations n'émergent pas nécessairement au budget du projet (payées par la ligne "tous ACP") mais devront être programmées dans le projet.

⁷² Cet outil devra être préparé par la Commission dans un bref délai, en se servant de l'expérience acquise par certains services d'ON.

Financement du service

- Le financement des projets d'appui aux ON devra reposer sur un co-financement, dans lequel la part de l'Etat ACP (prenant en compte les fonctionnaires affectés dans le service, la fourniture de locaux, de matériels, etc.) devra augmenter au fur et à mesure de ses moyens avec comme objectif un financement paritaire. La part du FED devra être assurée au moins pendant toute la durée de l'exécution du FED en cours. (21)

Les caractéristiques de ce projet-type sont à l'œuvre dans d'autres projets, elles sont opérationnelles et applicables dans le court terme. Réussir ce type de projet est un préalable pour aller plus loin, pour poursuivre d'autres objectifs plus ambitieux correspondants à un élargissement de la mise en pratique des fonctions de l'ON. Ces étapes ultérieures sont décrites dans les recommandations suivantes.

Ces recommandations sont de type stratégique et correspondent à des élargissements de missions du service de l'ON. Soit parce que le service a « atteint » la première étape (maîtrise de la gestion administrative, comptable et financière des projets FED), soit dans le cadre d'un nouveau projet d'appui institutionnel parce que le contexte général permet d'envisager d'emblée des missions et un fonctionnement plus ouverts.

RECOMMANDATION N° 2 : DE L'EFFICACITE DU DECAISSEMENT A L'EFFICACITE DU DEVELOPPEMENT (23 - 24 - 25 - 27)

Pour se faire, nous recommandons d'introduire dans les critères de performance utilisés par les services de l'ON, des critères de type techniques, économiques, sociaux, environnementaux, institutionnels, politiques. Ces critères accompagneront le passage d'une mesure de l'efficacité de la gestion en termes essentiellement financiers (engagements, décaissements) à une mesure de l'efficacité des projets du FED (l'objectif des projets est-il atteint ?) et à une appréciation de l'impact en termes de « qualité de développement » (augmentation des revenus, réduction de la pauvreté et des inégalités, création d'activités rémunératrices, renforcement des acteurs de la société, accès aux services, décloisonnement des zones enclavées, amélioration des axes de circulation nationaux et régionaux, gouvernance locale, état de droit, etc.).

Ces critères et les indicateurs correspondants figurent dans les documents de politiques générale et sectorielles, et pour chaque pays, dans les documents de stratégie de coopération, dans les programmes indicatifs, dans les cadres logiques des différentes conventions de financement.

Les services de l'ON ne se chargeront pas directement de cette mesure, ils s'appuieront sur les administrations des autres ministères (maîtres d'ouvrage délégués ou maîtres d'œuvre), sur les cellules de projets, sur les opérateurs. Ils s'assureront de la réalisation des rapports d'activité, utilisés pour rendre compte de cette mesure. Ils feront le lien entre remise des rapports et présentation des devis-programmes, et de même pour l'assistance technique, entre paiement des contrats et remise des rapports.

Ils auront également recours aux procédures de suiti - évaluation, mobilisant des consultants extérieurs (non exclusivement européens) et combinant leurs interventions avec l'organisation de formations.

Les AT seront sélectionnés en fonction de leurs compétences et capacités pour appuyer ces interventions.

Il s'agira soit de gestionnaires ayant une culture de sciences humaines et de développement institutionnel, soit, de spécialistes en sciences politiques du développement ayant une culture de gestion. Dans tous les cas, outre leur connaissance des procédures européennes, leur contribution sera pour une bonne part méthodologique : maîtrise de la construction de cadres logiques, élaboration d'indicateurs, gestion, évaluations, animation / concertation.

Les services de l'ON seront « dépositaires », en « étroite collaboration ⁷³» avec les délégations, de ce suivi qualitatif des opérations de développement. Pour cela ils inciteront, conseilleront, informeront, formeront, coordonneront, rapprocheront, synthétiseront.

RECOMMANDATION N° 3 : DE LA FONCTION DE CONTROLE A LA FONCTION D'INTERFACE (23 - 24 - 25 - 27)

A partir d'une analyse comparative d'un échantillon significatif de cas⁷⁴, nous recommandons d'explicitier la répartition des tâches entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre, entre maîtres d'œuvre et cellules des projets, entre cellules de projets et opérateurs, etc., dans le sens du renforcement du rôle de ces derniers : ce seront eux qui assureront la gestion et le suivi-évaluation technique et comptable des projets / programmes, donc à ce titre, le contrôle et la liquidation des dépenses articulés avec les résultats techniques des activités.

Les différents maillons de la maîtrise d'œuvre (du Ministre avec son cabinet jusqu'à l'exécutant sensu stricto) seront pris en compte pour détailler leurs fonctions respectives (montages institutionnels des projets/programmes sur lesquels les services de l'ON pourront développer une compétence spécifique⁷⁵).

Les services de l'ON préciseront le niveau et le type de rigueur de contrôle à appliquer, conseilleront et organiseront la concertation, arbitreront si nécessaire, formeront, mettront au point des outils de suivi (calendrier, prévisions budgétaires, état des dépenses, etc.), vérifieront avant de transmettre à l'ON pour délivrer son visa et produiront la « vision d'ensemble » de l'aide européenne.

Cette décentralisation des fonctions vers la maîtrise d'œuvre comprendra également l'identification et l'instruction des projets/programmes, l'élaboration des devis-programmes (cadres logiques, budgets, montages institutionnels), la fonction d'adaptation et d'aménagement en cours d'exécution des projets/programmes (modifications de devis, pénalités, etc.) ainsi que les dossiers d'appel d'offre (préparation des spécifications techniques et des critères d'évaluation).

Cette division des tâches sera explicitée dans un « guide pratique » de la fonction de maître d'œuvre et de la fonction d'interface des services de l'ON, articulé autour d'un schéma type qui pourra être utilisé dans les différents pays ACP. Le schéma type sera illustré par des études de cas donnant de la réalité et de la variabilité à la proposition. Ce schéma constituera la base d'une concertation/négociation adaptée au pays où il devra s'appliquer, négociation qui devra déboucher sur un document de référence ayant valeur contractuelle un fois validé par l'ON, le chef de délégation et les ministères techniques concernés. Le document prévoira une décentralisation progressive et les actions de formation qui devront l'accompagner.

⁷³ In Accords de Cotonou, annexe IV, art 35 et 36.

⁷⁴ ainsi que des documents déjà cités, type guide de l'utilisateur des procédures pour une gestion décentralisée des projets.

⁷⁵ Cf. le début d'expérience en Mauritanie.

RECOMMANDATION N° 4 : DE LA GESTION DES PROJETS / PROGRAMMES A L'AIDE A LA DECISION (STRATEGIE DE COOPERATION) (23 - 24 - 25 - 26)

Il s'agit d'engager les services de l'ON dans un élargissement de leurs missions de base consacrées jusqu'alors essentiellement à la gestion des projets/programmes. Leur positionnement d'interface et leur connaissance du FED doivent contribuer aux responsabilités institutionnelles de l'ON en matière de coordination, d'orientation et de programmation. Il ne s'agit pas d'ignorer les concertations existantes et d'ores et déjà menées à l'initiative des ON et des chefs de délégation pour l'élaboration des stratégies de coopération et des programmes indicatifs (9^{ème} FED), mais de tenir compte de l'intérêt suscité, en particulier dans certains pays visités, par des expériences d'ouverture de ces concertations. Ouverture à certains secteurs de l'administration, ouverture en direction des acteurs de la société.

Nous recommandons par conséquent de confier aux services de l'ON, dans le cadre d'une collaboration entre l'ON et le chef de délégation, la charge d'organiser une concertation sur la stratégie de coopération et le programme indicatif. Concertation largement ouverte au-delà du domaine gouvernemental pour toucher davantage les autres acteurs (groupes professionnels, associations, pouvoirs locaux, etc.) partie prenante des actions de développement.

Cette charge s'inclura dans le cahier des charges des services de l'ON au moment de l'établissement d'un nouveau projet d'appui institutionnel quand le diagnostic aura montré que le contexte permet d'emblée cette implication des services de l'ON dans des fonctions d'aide à la décision. Ou bien, elle fera l'objet d'une « commande » particulière, à l'initiative conjointe de la délégation et de l'ON, dans le cadre d'un projet d'appui institutionnel en cours, pour amorcer l'élargissement des missions de gestion.

A court terme, il s'agira de présenter la programmation du 9^{ème} FED en montrant en quoi les activités de l'ON et de ses services contribuent à la programmation et à sa déclinaison en projets/programmes, dans la phase ultérieure d'identification et d'instruction. A moyen terme, il s'agira, dans le cadre d'une association des services de l'ON à la programmation proprement dite et à sa dimension participative, de préciser comment doivent évoluer les activités de base en matière de gestion pour qu'elles contribuent à la coordination et à la programmation : suivi global et permanent des engagements et des décaissements, « de l'efficacité de décaissement à l'efficacité de développement » ; « de la fonction de contrôle à la fonction d'interface ».

RECOMMANDATION N° 5 : DU SUIVI DU PIN AU SUIVI DE TOUS LES INSTRUMENTS FINANCIERS. (23 - 24 - 25 - 26)

L'ON a compétence sur l'ensemble des instruments financiers. Dans les faits cette compétence paraît limitée, dans le cas d'instruments financiers jusqu'alors importants comme le Stabex ou le Sysmin et surtout, quand l'ON n'est pas Ministre des Finances, dans l'aide budgétaire. La tendance, semble-t-il grandissante, vers une aide de plus en plus budgétaire, devrait renforcer une certaine dichotomie entre l'ON et l'ON délégué qu'est le Ministre des Finances quand il n'est pas ON.

Pour déterminer dans quelle mesure l'ON et ses services pourraient assurer un suivi plus complet de tous les instruments financiers de l'aide européenne, en cohérence avec l'énoncé de ses attributions, nous recommandons de conduire une étude particulière sur les cas où l'aide budgétaire est déléguée au Ministre des Finances, pour analyser (1) les difficultés rencontrées dans de tels cas par l'ON pour exercer toute l'étendue de ses compétences,

(2) les conséquences sur la cohérence de l'aide européenne, (3) les précisions à apporter sur le fonctionnement d'une délégation d'attribution à un Ministre hiérarchiquement ou politiquement plus important que l'ON.

Conformément à l'accord de Cotonou, la désignation d'un ON est une prérogative des Etats ACP. L'étude pourrait être conduite par une équipe paritaire euro-ACP de manière à préparer la mise en débat puis la mise en œuvre, de ses conclusions.

RECOMMANDATION N° 6 : LA CONTRIBUTION INSTITUTIONNELLE DES MODES DE FONCTIONNEMENT DES SERVICES DE L'ON MIS EN ŒUVRE DANS LE CADRE DES PROJETS D'APPUI INSTITUTIONNEL AUX ON (28)

L'analyse stratégique a mis en évidence cette contribution en parlant de combinaison entre logique publique et logique privée, en rappelant l'incitation de l'accord de Cotonou à renforcer l'implication des acteurs non gouvernementaux et en montrant la relation avec la réflexion engagée sur la « gouvernance » entendue comme la façon dont « *les institutions publiques et privées gèrent leurs affaires communes* » au moment où il s'agit d'associer à la gestion de l'intérêt général une plus grande pluralité d'acteurs.

Nous recommandons de valoriser cette contribution en rendant compte dans une publication des expériences les plus marquantes, avec le souci de « modéliser » ce fonctionnement pour en faciliter la reconnaissance statutaire, moyennant évidemment les adaptations nécessaires en fonction des différents cadres législatifs et réglementaires nationaux.

Nous terminons par deux recommandation de nature différente.

RECOMMANDATION N° 7 : CONTRIBUTION A LA SIMPLIFICATION DES PROCEDURES

Le processus de simplification est en cours et va se poursuivre dans le cadre de la déconcentration/décentralisation. N'ayant pu que constater l'excès procédurier de certaines règles, mais aussi la convergence de ce constat avec l'étude sur les procédures⁷⁶, nous nous contentons de recommander de prendre en considération les suggestions suivantes⁷⁷ :

- Accorder des dérogations permanentes et non pas exceptionnelles pour certaines dépenses récurrentes.
- Relever les montants plancher des sommes pour lesquelles des pro formats et des appels d'offres sont indispensables ; re-hausser le montant des caisses d'avance et ne pas exiger systématiquement de factures pour toutes les dépenses (une explication sur la nature de la dépense peut parfois suffire).
- Autoriser à ne pas avoir recours à des pro formats pour certains types de dépenses (achat auprès de petites boutiques dans les capitales et surtout en province) ; contrôler plutôt l'adéquation entre le prix payé et le service ou bien fourni. Autoriser un fonctionnement au coût forfaitaire pour certains types de dépenses récurrentes (carburant, papeterie, etc.).
- Laisser les délégations juger des nécessités, en fonction des situations locales, d'adopter certaines flexibilités vis-à-vis du contrôle financier des projets et de certaines procédures administratives. La délégation pourrait informer annuellement la Commission des ajustements des règles officielles qu'elle a du opérer.

⁷⁶ Study on the procedures of the European Development Fund. Investment Development consultancy. UK. October 1999.

⁷⁷ Issues de l'analyse des projets d'appui institutionnel au Tchad.

RECOMMANDATION N° 8 : INFORMATION ACCRUE SUR LE DISPOSITIF EUROPEEN DE COOPERATION

Malgré les efforts entrepris, il subsiste un déficit d'information, surtout dès qu'on s'éloigne des sphères administratives impliquées de longue date dans la coopération européenne.

La recommandation n'est qu'une façon d'insister sur un besoin d'ores et déjà connu :

il faut davantage communiquer avec les pays ACP sur les modes de fonctionnement du FED et de l'aide européenne, pendant la réorganisation DG Développement / Europe-Aid et en particulier lorsque cette réorganisation sera définitivement finalisée.

Nous recommandons la publication et surtout la diffusion effective, d'un « guide pratique » reprenant les principes édictés dans l'accord de Cotonou, expliquant la finalité et le mode d'usage des procédures, indiquant l'organigramme commenté de la Commission avec des précisions sur la répartition des tâches entre le siège et la délégation et le circuit des documents (Qui vise quoi ? Qui est en charge de quel type de dossiers ?).

CORRELATION ENTRE LES CONCLUSIONS ET LES RECOMMANDATIONS								
	Recommandation n°1	Recommandation n°2	Recommandation n°3	Recommandation n°4	Recommandation n°5	Recommandation n°6	Recommandation n°7	Recommandation n°8
Conclusion n°1	X							
Conclusion n°2	X		X					
Conclusion n°3				X				
Conclusion n°4				X				
Conclusion n°5	X		X					
Conclusion n°6	X						X	
Conclusion n°7	X	X		X				
Conclusion n°8	X	X		X			X	
Conclusion n°9	X	X	X	X	X			
Conclusion n°10		X		X	X			
Conclusion n°11			X					
Conclusion n°12	X					X		
Conclusion n°13	X	X	X	X				
Conclusion n°14	X	X	X	X	X			
Conclusion n°15	X							
Conclusion n°16	X		X	X	X			
Conclusion n°17	X							
Conclusion n°18	X	X	X	X	X		X	X
Conclusion n°19	X	X	X	X	X			
Conclusion n°20			X			X		
Conclusion n°21		X			X			
Conclusion n°22	X							
Conclusion n°23	X	X	X	X	X	X		X
Conclusion n°24	X	X	X	X	X	X		
Conclusion n°25		X	X	X	X	X		
Conclusion n°26				X	X			
Conclusion n°27		X	X				X	
Conclusion n°28						X		

ANNEXES

Annexe 1**Abréviations**

ACP	African, Caribbean and Pacific States
AT	Assistant technique ou assistance technique
CE	Commission européenne
CCC	Cellule Centrale Comptable
COMESA	Common Market of Eastern and Southern Africa
COTA	Méthodologies et technologies pour le développement durable
FED	Fonds Européen de Développement
GRET	Groupe de Recherches et d'Echanges Technologiques
ON	Ordonnateur National
OP	Ordonnateur Principal
OR	Ordonnateur Régional
PIN	Programme indicatif national
PNG	Papouasie Nouvelle Guinée
QSG	Quality Support Group
TdR/ToR	Termes de Référence, Terms of Reference
UE	Union Européenne

Annexe 2

Termes de référence

**EVALUATION DE LA COOPERATION DE LA CE EN MATIERE D' APPUI
INSTITUTIONNEL
AUX ORDONNATEURS NATIONAUX ET REGIONAUX DU FED**
A. INTRODUCTIONDescription de l'évolution de la coopération:

L'aide au développement des pays ACP s'inscrit depuis des années dans un cadre dynamique et évolutif. Cela se traduit par un accroissement des volumes financiers à gérer, une extension des zones d'intervention, un élargissement des domaines de coopération, une diversification des sources de financement, des instruments d'aide et des procédures ainsi que par une complexité croissante dans la préparation et la mise en oeuvre des programmes. Ceci implique de plus en plus un renforcement du dialogue avec les pays ACP, dialogue intégrant davantage les politiques sectorielles dans les stratégies d'aides et prenant en compte le cadre macro-économique. Bien que dans ce contexte le "tandem institutionnel" Ordonnateur National - délégation de la CE continue à jouer son rôle de pivot, le caractère de la relation et la répartition des tâches, de même que la charge générale de travail ont considérablement changé.

Difficultés rencontrées et conséquences:

Deux contraintes majeures ont rendu difficile la gestion de l'aide au développement par les acteurs dans les pays partenaires :

- - d'une part, un déséquilibre croissant entre la nécessité d'assurer un fonctionnement efficace des mécanismes de plus en plus diversifiés de l'aide aux pays ACP (insuffisance quantitative, parfois inadéquation du profil aux tâches à assumer...) et les capacités disponibles côté Commission ainsi que côté ACP;
- - d'autre part, la faiblesse de certaines administrations locales (ACP) et de leurs capacités institutionnelles pour concevoir, gérer et coordonner des programmes de développement.

Face à ces réalités on a assisté, au niveau des délégations, à une implication régulière dans :

- - des tâches routinières et accaparantes de suivi comptable et administratif,
- - une substitution aux administrations locales pour accélérer le rythme des engagements et de décaissements.

Nécessité de changement des modes de faire :

Il importe de se préparer d'ores et déjà aux changements qui découleront des récentes décentralisation et déconcentration et donc d'imaginer les modifications possibles, tout en gardant à l'esprit que dans le cadre d'un partenariat pour le développement, l'efficacité de la mise en oeuvre de l'aide au développement dépendra de la capacité

des partenaires en présence (Etats ACP, Commission et Etats Membres) à agir de façon coordonnée face aux contraintes qui seront rencontrées.

Les options envisagées pour l'instant sont complémentaires et visent à améliorer l'efficacité de la mise en oeuvre de l'aide par la mise en place de dispositifs d'appui appropriés, tant au niveau des délégations qu'auprès des Ordonnateurs Nationaux (O.N.) et Régionaux et des unités techniques de gestion..

B. OBJECTIF DE L'EVALUATION

Le résultat escompté de cette évaluation est d'apporter une appréciation des interventions réalisées par la C.E. dans le domaine de l'appui institutionnel aux O.N. et Régionaux et aux unités techniques de gestion du Fond Européen de Développement (FED) ainsi que d'apporter des informations solides qui puissent contribuer à l'action de la CE dans ce domaine. La portée de la mission est précisée ci-dessous sous forme de cadre logique.

Objectif global de l'évaluation: améliorations des programmes et projets d'appui institutionnel aux O.N. et Régionaux du FED (c'est-à-dire mieux atteindre les objectifs poursuivis, notamment ceux relatifs à la préservation des tâches essentielles et des pouvoirs décisionnels des O.N. et accroissement de l'efficacité de l'exécution des programmes de coopération).

Objectif spécifique : meilleure connaissance par la Commission des actions actuelles et antérieures dans le domaine de l'appui institutionnel aux O.N. et Régionaux du FED ainsi que de la relation/répartition des tâches entre les O.N. et les délégations de la CE, et rendre les informations disponibles aux niveaux opérationnels et stratégiques afin de permettre des améliorations.

Résultats attendus :

- 1) *Inventaire*: une vue d'ensemble des interventions de coopération en matière d'appui institutionnel aux O.N. du FED sur une période de 5 ans pour l'ensemble de projets et 10 ans pour les projets sélectionnés pour la phase de terrain (à faire coïncider avec les périodes des instruments, Conventions de coopération ACP afin de couvrir la période complète antérieure et la période en cours) basée sur des définitions claires, un inventaire complet et des typologies utiles ;
- 2) *Evaluation au niveau opérationnel* :
 - Une information pertinente sur les résultats obtenus par les interventions d'appui institutionnel aux O.N.(en rapport avec les objectifs poursuivis, l'impact recherché et la viabilité des projets/programmes) et sur les processus et moyens de coopération utilisés (préparation des projets, pertinence, efficacité tout au long du cycle de projet et influence des processus sur les résultats) ;
 - Une analyse et des conclusions mettant en évidence les pratiques de coopération en matière d'appui institutionnel et des recommandations opérationnelles à leur sujet (par exemple, inventaire des outils mis au point dans de nombreux projets d'appui aux O.N. pour faciliter les procédures : logiciels, bases de données, systèmes informatiques de suivi..., analyse des avantages et des faiblesses de ces outils.

1) *Evaluation au niveau stratégique :*

- Une analyse de toutes les lignes directrices utilisées par la CE durant la période de Lomé IV et IV bis pour le support institutionnel, en particulier le support aux O.N. et, dans la mesure du possible, sur la manière dont elles ont été précisées et rendues opérationnelles;
- Une réflexion et des conclusions sur ces orientations (en termes de pertinence, cohérence, complémentarité et coordination), suivies de recommandations pour l'élaboration d'une stratégie en matière d'appui institutionnel aux O.N..

Activités à réaliser :

1. *Etude documentaire* : inventaire et classification de l'ensemble des projets/programmes touchant à l'appui institutionnel aux O.N., consultation des documents d'ordre général et spécifique en rapport avec ce type de coopération, évaluation préliminaire sur les bases de données et informations disponibles au siège de la CE. De plus, préparation d'une méthodologie pour mesurer ce type particulier de support institutionnel.
2. *Etude de terrain* : Sur base d'un échantillon de pays et projets proposé par l'équipe d'évaluation, réaliser une étude plus approfondies des projets/programmes terminés et/ou en cours et consulter des sources d'information pertinentes dans les pays sélectionnés pour l'évaluation.
3. *Analyse de synthèse, conclusions et recommandations et restitution des résultats*: synthèse, élaboration des conclusions et recommandations opérationnelles ; faciliter/ permettre une rétro-action effective des résultats.

C. THEMES A ETUDIER

Au **niveau opérationnel**, analyse de l'exécution des projets/programmes de support aux O.N. afin d'identifier les types d'interventions qui ont le mieux contribué et qui, dans le futur, pourront le mieux contribuer à atteindre les objectifs stratégiques pour le support institutionnel aux O.N. Ceci implique, dans tous les cas, que les éléments suivants soient abordés :

- La pertinence des projets d'assistance technique aux O.N. : les logiques d'intervention sont-elles adéquates par rapport au contexte, aux situations-problèmes à résoudre, aux orientations stratégiques, notamment la nécessité d'améliorer les modes de faire et de gestion de la coopération dans les pays bénéficiaires ? Comment est-il prévu qu'ils tirent parti de l'intervention ? Quels processus de préparation et de conception des projets/programmes ont été utilisés ? Quel usage est-il fait des pratiques de GCP ? Quels modes de faire contribuent à assurer la pertinence, lesquels l'handicapent ?
- Les questions relatives à la pertinence et à la préparation des projets/programmes seront étudiées sur des projets finalisés (optique ex-post), des projets en cours (optique mi-parcours) et sur des projets récemment mis en route : ceci permettra d'observer le degré de rigueur apporté du temps à la gestion du cycle de projet sur la période et de retirer des enseignements des projets les plus récents.

- L'efficacité des actions : comment sont utilisées les ressources en rapport avec les résultats recherchés et obtenus ? L'étude abordera les aspects coûts-efficacité, organisation, gestion et suivi, méthodes d'intervention et évaluation. Outre des éléments d'appréciation (basés sur des termes de comparaison), l'analyse de l'efficacité mettra en évidence d'une part les faiblesses les plus importantes et leurs conséquences, d'autre part des "modèles" d'intervention et des moyens d'action qui sont performants dans le domaine de l'appui institutionnel et sont donc à reproduire. L'analyse considèrera non seulement des projets individuels d'assistance technique aux O.N., mais aussi celui des interactions entre projets (par exemple les économies d'échelle, les dynamiques entre projets et composantes de projets). Les processus de la coopération seront analysés.
- L'efficacité : Quels bénéfices le staff de l'O.N. et les autres bénéficiaires possibles ont-ils retirés de ces projets de support institutionnel ? Dans quelle mesure les objectifs envisagés ont-ils été atteints ? Quels indicateurs de base sont utilisés pour mesurer l'efficacité ? Quels processus ont contribué à la réalisation des objectifs ? Les indicateurs portent-ils aussi sur l'aspect qualité des projets et programmes du FED ? Quels modes de faire et procédures ont-ils été modifiés et/ou améliorés?
- L'impact : ce critère ne sera mesuré, en terme de résultats, que sur certains projets ayant eu une période d'opération/de mise en oeuvre permettant de mieux voir l'évolution des indicateurs de base. Par ailleurs, l'évaluation étudiera quels processus de coopération sont susceptibles d'avoir une influence sur l'impact des interventions (notamment en matière d'indicateurs). Les impacts négatifs ou sans objet seront également fortement mis en évidence.
- La viabilité des projets/programmes : en relation avec l'impact et la pertinence des projets, l'étude donnera un avis sur la façon dont les bénéfices de l'AT aux O.N. peuvent être maintenus à long terme (institutional capacity building, institutional learning).
- L'analyse devra également s'intéresser à l'impact, pour ce qui concerne les délégations, des projets d'appui à l'O.N et au rôle des cellules dans les relations entre les O.N et les délégations.
- Au niveau stratégique il conviendrait d'analyser les lignes directrices de la CE en matière de support institutionnel aux O.N., à mettre en relation tant avec le contexte qu'avec les résultats effectifs, afin de mieux apprécier le tandem institutionnel O.N. - délégation et le support institutionnel aux O.N.
- La pertinence générale de l'aide de la C.E. en matière d'appui institutionnel aux O.N, par l'étude du contexte institutionnel, économique, social et politique de pays dans lesquels la C.E. est intervenue, l'étude des besoins et limitations des différents pays en matière de bonne gouvernance et développement institutionnel et l'étude des orientations prises par la C.E. dans ce contexte (objectifs généraux, principes, instruments,...). Les différentes positions qu'occupent les O.N. au sein des administrations nationales, de même que le (dés?)équilibre entre les attentes et les procédures de la CE de plus en plus complexes, devraient aussi être pris en compte.
- La cohérence stratégique interne entre politiques, accords, instruments... de la Commission tant au niveau général qu'institutionnel (quels instruments ont-ils été utilisés dans les actions de la Commission ? Et comment ?) par rapport aux autres domaines d'intervention dans les pays ACP concernés par l'évaluation.

- La coordination, la cohérence et la complémentarité des politiques de la CE en matière de politique de support aux pays, de façon interne ou par rapport à celle des Etats Membres, dans la préparation des programmes d'aide, le rôle du tandem institutionnel O.N. - délégation, et en particulier la contribution des projets d'AT aux O.N.
- Les thèmes indiqués ne prétendent pas être exhaustifs : il relève de la compétence du consultant qui réalisera la présente étude, d'approfondir les critères ci-dessus et de proposer, s'il le juge utile pour l'objectif de l'évaluation, des angles d'approche complémentaires.

D. APPROCHE METHODOLOGIQUE, PLAN DE TRAVAIL ET RAPPORTS

Afin d'assurer la qualité du travail de recherche et d'analyse, il est indispensable que les données de base relatives à la coopération en matière d'appui au développement institutionnel soient établies et traitées avec rigueur. Une attention particulière doit être apportée à :

- L'inventaire des projets de coopération "AT aux O.N." sera aussi exhaustif que possible (vue globale) mais également en présentant une classification - par types de projet, distribution géographique, montants engagés et/ou déboursés; etc.
- la reconstitution du cadre stratégique par l'étude systématique des documents officiels généraux (règlements, communications,...) et particuliers au domaine de l'appui institutionnel (conventions de financement, ...). Ceci permettra de dégager les orientations stratégiques suivies et leur évolution, fournissant la grille de référence pour l'évaluation, particulièrement importante pour les analyses de pertinence et d'impact;
- La recherche d'indicateurs pertinents (financiers, techniques, de fonctionnement, de qualité des services, d'efficacité et d'impact) appliqués sur le terrain, pour constituer des références pour les interventions futures et permettre des comparaisons entre des projets CE et des projets d'autres agences de coopération.

Dans la mesure où les résultats de l'évaluation devraient pouvoir servir d'information pour les prises de décision pour des actions futures et l'établissement de politiques, il importe que les informations fournies soient concrètes et opérationnelles. Une attention particulière sera dès lors portée au "comment" de la coopération et à l'identification de "modèles" d'intervention et de pratiques de coopération spécifiques qui puissent être reproduits lors des analyses préalables des projets/programmes, ainsi que lors des analyses des processus du travail

Les références méthodologiques recommandées sont le "Guide pour l'évaluation" (qui contient les questions détaillées à poser en relation avec les six critères d'évaluation au niveau opérationnel) et le manuel "Gestion du Cycle de Projet" (en particulier l'analyse du cadre logique).

Les rapports d'évaluations disponibles thématiques et sectorielles, globales ou par projets constituent également une source d'information utile ainsi qu'un exemple d'identification de typologies d'intervention. Les évaluations de Stratégies Pays (1999-2001) et l'Evaluation globale de la Coopération Extérieure (1999) peuvent aussi être d'un particulier intérêt.

Plan de travail en trois phases

1. Etude documentaire

Examen au sein des services de la Commission, des données quantitatives existantes (inventaires disponibles - dont inventaire ODI et évaluations thématiques, - engagements, paiements, ...), des documents de stratégie (règlements, communications, accords de coopération, country strategy papers,...) et des documents de projets (études, propositions de financement de projets, rapports de suivi, rapports d'évaluation, évaluations à mi-parcours,...) portant sur la période concernée; entretiens avec les responsables concernés des services centraux ainsi qu'avec les consultants chargés des évaluations de Stratégies Pays. A ce stade, une attention spéciale sera portée sur la phase préparatoire des projets.

Formulation des hypothèses à valider lors de la phase de terrain.

2. Etude de terrain

L'étude des activités in situ, la consultation de documentation complémentaire et les rencontres avec des acteurs privilégiés dans les pays bénéficiaires donnent l'occasion de valider les hypothèses formulées dans la phase I et d'apporter plus d'informations concrètes. En fonction de l'importance et de la représentativité de la problématique étudiée, un à deux pays par région ACP pourraient être visités. A cette fin, rencontrer les personnes impliquées à tous niveaux dans la préparation et la mise en oeuvre des projets et programmes de coopération (les critères d'efficacité, impact et viabilité sont des éléments clés à approfondir lors de la phase de terrain).

3. Synthèse de l'évaluation, conclusions et recommandations

Cette phase consiste à intégrer ensemble les résultats des deux premières phases de l'évaluation dans un rapport de synthèse final. Ce rapport, qui sera discuté avec les services de la Commission, sera structuré de manière à servir l'objectif d'internalisation des résultats. Un plan d'actions concret pour une internalisation optimale sera proposé dans ce rapport.

Durée de l'évaluation

La durée totale de la mission sera de 7 mois, dont les 3 phases sont décrites précédemment.

Rapports

Rapport phase 1 : à soumettre à la Commission 2 semaines après la fin de cette phase pour le rapport provisoire et 8 semaines pour le rapport définitif.

Ce rapport contiendra l'inventaire et l'évaluation préliminaire ainsi que le plan de travail pour la phase de terrain (aspects spécifiques qui devront être étudiés leur approche : quels projets évaluer, quels acteurs rencontrer, le programme de travail, les expertises nécessaires, mise au point d'une méthodologie standardisée de travail sur le terrain...).

Rapport phase 2 : à soumettre à la Commission 2 semaines après la fin de cette phase pour le rapport provisoire et 8 semaines pour le rapport définitif.

Ce rapport présentera les rapports pour chaque pays visité, accompagnés d'une fiche de synthèse pour chaque projet évalué. Il présentera en outre un premier résumé des principales conclusions en vue de la préparation de la synthèse finale qui fait l'objet de la troisième phase.

Rapport phase 3: A soumettre à la Commission 8 semaines après la remise du rapport définitif 2ème phase.

Il contiendra l'information requise au point: Objectif de l'évaluation.

Pour chacun des rapports, les commentaires de la Commission seront adressés aux consultants dans les 30 jours à compter de la date de la réception. Les consultants disposent ensuite de 15 jours pour apporter d'éventuelles corrections et faire parvenir le rapport définitif. Ceux-ci seront remis en 30 exemplaires et seront rédigés en langue anglaise ou française. Le rapport de synthèse de la phase 3 devra être accompagné de résumés rédigés en anglais, français et portugais.

En outre l'ensemble des rapports devra être rendu sur support informatique compatible avec le système de la Commission. La fiche CAD, jointe à ces TdR devra être également remise.

E. COMPOSITION DE L'EQUIPE

Une équipe (core team) sera mise en place et sera chargée de :

- - la première phase
- - participer à la deuxième phase de terrain et coordonner les autres équipes qui seront impliquées dans cette phase de terrain;
- - la troisième phase

Elle sera composée de :

1. Un expert ayant une bonne connaissance de la coopération ACP et des questions de développement institutionnel, qui se chargera des aspects relatifs au contexte socio-économique général, à l'intégration éventuelle des différents instruments de coopération au niveau des politiques sectorielles et nationales, au cadre institutionnel, etc...; il aura au minimum 12 ans d'expérience professionnelle et une bonne pratique de l'évaluation et de la Gestion du Cycle de Projet.
2. Un expert en organisation et aspects institutionnels, ayant une bonne expérience dans le domaine de la réforme administrative dans le cadre des réformes macro-économiques, il aura au minimum 12 ans d'expérience professionnelle.
3. L'appui de consultant (s) junior pourra être envisagé lors des recherches documentaires et la compilation des résultats de ces recherches.

Les évaluations de terrain seront effectuées par des experts européens ayant les mêmes compétences que celles de l'équipe de base (chaque membre de l'équipe de base participera à au moins une évaluation terrain).

Les experts supplémentaires à ceux de l'équipe de base seront choisis en fonction des pays dans lesquels les évaluations de terrain auront lieu (une attention particulière sera portée au fait que les experts proposés puissent utiliser couramment la langue des pays évalués), en association avec des professionnels ressortissants des pays bénéficiaires (avec des spécialités similaires aux experts européens et un minimum de 10 ans d'expérience professionnelle).

Les évaluations terrain seront donc effectuées, dans la mesure du possible, par des équipes mixtes (européens/pays bénéficiaires). La composition exacte des équipes de terrain sera fonction des exigences des pays visités.

L'expérience en matière de politiques de coopération et d'évaluation en général est essentielle. Les consultants devront travailler couramment en langues française et anglaise avec une option portugaise/espagnole.

Une phase de briefing et de débriefing, associant l'ensemble des experts européens participant aux évaluations terrain, aura lieu à Bruxelles.

F. CALENDRIER

Le travail préparatoire de cette évaluation débutera dans le courant du mois d'avril 2001 et devrait se terminer avant le 15 décembre 2001.