

Pour une coopération technique plus efficace

Mars 2009



**COMMISSION
EUROPÉENNE**

Lignes directrices N° 3

Pour une coopération technique plus efficace

Mars 2009

**Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des
réponses aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne**

Un numéro unique gratuit (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas l'accès aux
numéros 00 800 ou peuvent facturer ces appels.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa
(<http://europa.eu>).

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications officielles de l'Union européenne, 2010

ISBN 978-92-79-12357-3

DOI 10.2783/11525

© Union européenne, 2010

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Printed in Belgium

IMPRIME SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE

Table des matières

Résumé	I
Chapitre 1 – Guide de lecture et termes clés	3
Chapitre 2 – Réformer la coopération technique	7
2.1 La stratégie-cadre pour la coopération technique et les unités d'exécution de projets	8
2.2 Les quatre objectifs et rôles de la coopération technique	10
2.3 Vers une appropriation des opérations par les partenaires	14
2.4 Rôles des partenaires et du personnel de la CE	16
Chapitre 3 – Demande, contexte et harmonisation	19
3.1 Analyse de la demande de coopération technique	20
3.2 Prise en compte du contexte	22
3.3 Analyse des capacités existantes	24
3.4 Harmonisation de la coopération technique avec les autres bailleurs	25
3.5 Des critères de qualité axés sur la demande, l'adaptation au contexte et l'harmonisation	26
Chapitre 4 – Accent mis sur les résultats	29
4.1 Détailler les résultats et les activités	30
4.2 Renforcer l'orientation sur les résultats dans le développement des capacités	34
4.3 Mobiliser les bons intrants	37
4.4 Préparation des termes de référence et des documents d'appel d'offres	38
4.5 Recrutement de la coopération technique	40
4.6 Des critères de qualité axés sur les résultats	41
Chapitre 5 – Dispositifs d'exécution des programmes	43
5.1 Les engagements à réduire les unités d'exécution parallèles de projets	44
5.2 Vers des dispositifs d'exécution gérés par les partenaires	45
5.3 Des dispositifs définis par les résultats	46
5.4 Paramètres d'organisation et de gouvernance	47
5.5 Critères de qualité des dispositifs d'exécution des programmes	50
Chapitre 6 – Suivi, évaluation et assurance qualité	53
6.1 Suivi de la mise en oeuvre de la coopération technique	54
6.2 Évaluation de la coopération technique	58
6.3 Assurance qualité	60

Annexes:

Annexe 1: Efficacité de l'aide: Engagements dans le domaine de la coopération technique	63
Annexe 2: Recommandations de la Cour des comptes européenne	67
Annexe 3: Le cycle des opérations pour la coopération technique	69
Annexe 4: Grille d'analyse de la qualité de la CT	75
Annexe 5: Modèle pour le dialogue sur les performances mutuelles	79
Annexe 6: Guide succinct des règles et procédures de la CE—Comment les appliquer à la coopération technique	83

Encadrés

Encadré 1: Termes clés	5
Encadré 2: Quels sont les problèmes liés à la coopération technique?	8
Encadré 3: Réforme ou statu quo?	8
Encadré 4: Huit principes clés de la stratégie de la CE	9
Encadré 5: Objectifs de la coopération technique et types d'appui correspondants	10
Encadré 6: Le « principe » de base de l'appui à la mise en œuvre	11
Encadré 7: Le cinquième type de coopération technique: pas de coopération technique!	12
Encadré 8: Résultats, processus et rôles de la coopération technique	13
Encadré 9: Se concentrer en premier lieu sur ce que souhaite faire le partenaire	14
Encadré 10: Appui institutionnel à la gestion de l'économie au Rwanda	15
Encadré 11: Existe-t-il toujours des ressources et activités à prendre en compte du côté des partenaires?	16
Encadré 12: Rôles des partenaires et du bailleur dans l'identification, la formulation et la mise en œuvre des programmes financés au titre de la coopération technique	18
Encadré 13: L'art du silence	20
Encadré 14: Analyser la demande de coopération technique	21
Encadré 15: Trois scénarios sur une ligne continue	22
Encadré 16: Facteurs qui influencent le système de mesures incitatives	23
Encadré 17: Une mauvaise analyse conduit à une mauvaise solution	24
Encadré 18: Questions clés pour l'analyse des capacités	25
Encadré 19: Critères de qualité pour la phase d'identification	27
Encadré 20: Trois éléments clés pour une bonne conception de la coopération technique	30
Encadré 21: Comment surpasser le dilemme entre l'appui à court terme pour la mise en œuvre et l'appui à plus long terme pour le développement des capacités	32
Encadré 22: Les intrants du partenaire, c'est la responsabilité du partenaire	33
Encadré 23: Une chaîne logique élargie allant de l'impact durable aux intrants	34
Encadré 24: Détachement international entre les Etats membres de la CDAA et auprès du Secrétariat de la CDAA	37
Encadré 25: Quels types de processus et d'intrants peut-on considérer ?	38
Encadré 26: Termes de référence– Choses à faire et à ne pas faire par le personnel de la CE	39
Encadré 27: Obtenir une coopération technique de qualité demande du temps	40
Encadré 28: Les bonnes pratiques dans le choix du bon conseiller ou du bon expert	41
Encadré 29: Critères de qualité pour la phase de formulation	42
Encadré 30: La Déclaration de Paris et les UEP	44
Encadré 31: Quels sont les problèmes qui sous-tendent les UEP?	45
Encadré 32: Concentrez-vous sur les dispositifs d'exécution du programme du partenaire!	45
Encadré 33: Appui au programme d'intégration régionale du COMESA	46
Encadré 34: Types de programme et de résultats: leurs implications pour les dispositifs d'exécution d'un programme	47
Encadré 35: Cinq paramètres à prendre en compte lors de la définition des dispositifs d'exécution d'un programme	47
Encadré 36: Appui aux Ordonnateurs nationaux – Point de départ d'un dialogue?	48
Encadré 37: Fournir des véhicules et des ordinateurs?	50
Encadré 38: Critères de qualité pour les dispositifs d'exécution des programmes	51
Encadré 39: A propos des indicateurs	56
Encadré 40: Sources de données pour le suivi des résultats, de la performance et des capacités	57
Encadré 41: Analyser les performances de l'assistance technique	58
Encadré 42: Questions pour les évaluations de la coopération technique	59
Encadré 43: Critères de qualité	61

Schémas

Schéma 1: Hypothèse limitée: mise en avant des intrants du bailleur	14
Schéma 2: Hypothèse large: traduction de l'appropriation en des engagements tangibles	14
Schéma 3: Bonne et mauvaise approches: intrants, activités, capacités, réalisations et résultats	31
Schéma 4: Conception de la coopération technique axée sur les résultats	35
Schéma 5: Conception de la coopération technique axée sur les résultats – Exemple du secteur de la santé	36
Schéma 6: Le champ d'application du suivi et de l'évaluation	55
Schéma 7: Hypothèse limitée: L'appui du bailleur conduit à l'impact	58
Schéma 8: Hypothèse large: contribution des partenaires + appui du bailleur, dans un contexte favorable, aboutissent à des résultats et à un impact	58

Remerciements

Les présentes lignes directrices ont été élaborées par la Direction E « Qualité des opérations » d'EuropeAid suite à la consultation et aux contributions du groupe de travail qui a soutenu la préparation de la Stratégie-cadre sur la coopération technique et les unités d'exécution des projets. Les États membres ont également été consultés et ont fourni des contributions précieuses.

En fonction de l'expérience acquise suite à l'utilisation des lignes directrices, des modifications et des adaptations pourront être apportées. Vos observations, questions et suggestions sont bienvenues à l'adresse: EuropeAid-TC-PIU@ec.europa.eu

Les lignes directrices et les documents associés sont disponibles aux adresses ci-dessous:

- ➔ Internet: www.capacity4dev.eu – une plateforme web, qui collecte des enseignements sur la réforme de la coopération technique, facilite les échanges entre utilisateurs et alimentera les révisions futures de ces lignes directrices.
- ➔ Internet: http://ec.europa.eu/europeaid/what/delivering-aid/aid-effectiveness/index_fr.htm
- ➔ Intranet d'EuropeAid: http://www.cc.cec/dgintranet/europeaid/activities/adm/technical_cooperation/index_en.htm

Ce document est une traduction du texte original rédigé en anglais.

Abréviations

ABG	Appui budgétaire général
ACL	Approche du cadre logique
ACP	États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
AQ	Assurance qualité
ASG	Approche sectorielle globale
AT	Assistance technique
CAD	Comité d'aide au développement
CDA	Communauté de développement de l'Afrique australe
CE	Commission européenne
CE-GP	Suivi CE du Gouvernement Partenaire
COMESA	Marché commun de l'Afrique australe et orientale
CT- DC	Coopération technique en faveur du développement des capacités
CT	Coopération technique
DC	Développement des capacités
GFP	Gestion des finances publiques
DEP	Dispositifs d'exécution de projet
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non-gouvernementale
oQSG	Groupe d'appui à la qualité de l'Office
OSC	Organisation de la société civile
PAPS	Programme d'appui aux politiques sectorielles
ROM	Système de suivi axé sur les résultats
TdR	Termes de référence
UEP	Unité d'exécution de projet

Résumé

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

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

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

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

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

Appropriation et approche axée sur la demande et les résultats

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

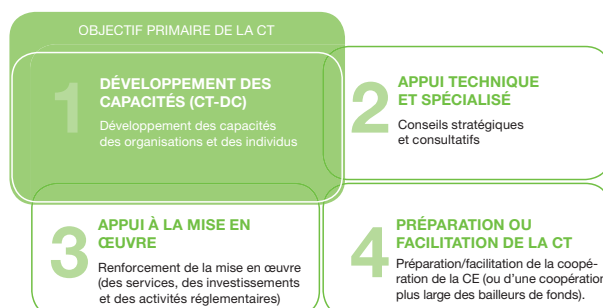
- ➔ **L'appropriation ne s'exprime pas par des mots mais par une action continue :** Une appropriation suffisante est une condition indispensable au développement des capacités (DC) et à la durabilité. L'appropriation par le pays partenaire constitue un investissement important en termes de motivation,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

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

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

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

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



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

L'appropriation des opérations par le partenaire dans la pratique

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

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

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

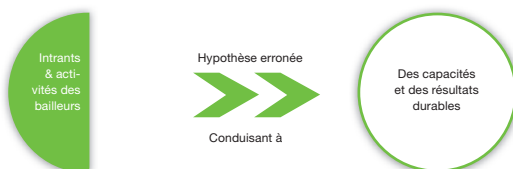


Schéma 2: Hypothèse large: traduction de l'appropriation en des engagements tangibles



Une coopération technique axée sur la demande

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

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

Une coopération technique axée sur les résultats

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

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

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

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

Les dispositifs d'exécution des programmes

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

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

Le suivi et l'évaluation de la coopération technique

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

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

L'assurance qualité

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

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

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

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

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

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

Guide de lecture et termes clés

La Commission européenne (CE) a mis en place une stratégie multidimensionnelle visant à réformer son approche de la coopération technique (CT). Les présentes lignes directrices constituent un élément clé de la mise en œuvre de cette stratégie. D'autres éléments sont, entre autres, l'adaptation de divers systèmes, outils et procédures internes (notamment les procédures d'appel d'offres et de passation de marchés) visant à soutenir cette vision. La stratégie englobe également l'apprentissage interne par le biais de la communication, de la gestion des connaissances et de la formation.

Le groupe cible des lignes directrices se compose du personnel de la CE qui travaille au sein des délégations et au siège, des partenaires nationaux et des autres personnes impliquées dans la gestion de la coopération technique financée par la CE. D'autres bailleurs de fonds et parties prenantes peuvent également les trouver utiles.

Les présentes lignes directrices seront régulièrement mises à jour sur la base des leçons apprises et des commentaires des utilisateurs.

Les lignes directrices s'appliquent à toutes les formes de coopération technique, y compris les programmes de coopération technique et les programmes dans lesquels elle n'est qu'un composant. Elles couvrent l'appui aux organismes publics centraux, aux autorités locales, au secteur privé et aux partenaires de la société civile.

Particulièrement conçues pour la coopération technique financée par la CE, ces lignes directrices s'appliquent à l'ensemble des modalités d'appui de la CE, notamment la gestion centralisée et décentralisée (voir l'annexe 6 relative aux procédures de la CE). En outre, elles visent à orienter le dialogue autour de la coopération technique offerte par d'autres acteurs ou acquise par un gouvernement ou encore un partenaire non étatique bénéficiant d'un appui budgétaire de la part de la CE.

Les lignes directrices se fondent et complètent les principaux documents d'orientation existants qui sont produits par EuropeAid. Elles se structurent en six chapitres couvrant l'identification, la formulation, la mise en œuvre, l'évaluation de la qualité, le suivi et l'évaluation (les actions clés et les questions d'orientation pour chaque phase sont présentées en annexe 3). L'agencement des différents chapitres reflète le cycle des opérations (identification, formulation, mise en œuvre, etc.). Toutefois, l'orientation fournie dans chaque section va souvent au-delà d'une seule étape du cycle des opérations de la CE.

Les aspects procéduraux sont traités à l'annexe 6 «[Guide succinct des règles et procédures de la CE](#)» qui fournit une série d'exemples et d'explications pratiques sur la façon dont les procédures de la CE peuvent permettre la poursuite de la stratégie-cadre. En parcourant les lignes directrices, on trouvera des références à des sections spécifiques de ce guide succinct (la mention «[Passerelle vers les procédures](#)» est utilisée pour désigner ces références).



L'assurance qualité est une question transversale qui couvre toutes les étapes du processus, depuis l'identification jusqu'à l'évaluation de la coopération technique. A cet égard, une section consacrée aux critères de qualité retenus par la CE est incluse dans chaque chapitre, formant ainsi un tableau complet de critères de qualité qui est repris au chapitre 6. L'annexe 4 comprend une grille d'analyse de la qualité présentée sous forme d'une liste de contrôle qui peut servir d'outil opérationnel pour l'assurance qualité.

Tout au long du présent document, deux types d'encadré sont utilisés.



ENCADRÉS JAUNES :

Conseils et messages clés



ENCADRÉS VERTS :

Des exemples, des conseils pratiques et des éclairages complémentaires

Les lignes directrices ne devraient pas être appliquées de manière mécanique et ne remplacent pas le jugement professionnel.

Termes clés

L'encadré ci-dessous regroupe les termes clés utilisés dans les présentes lignes directrices. Pour la plupart, il s'agit de définitions qui ont été adoptées par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

Ainsi, le terme « **programme** » fait **exclusivement** référence à un **programme (ou projet)** d'un partenaire et non pas à l'appui fourni par la CE à un tel programme. Lorsqu'un appui est fourni par la CE, celui-ci est tout simplement désigné par le terme « appui de la CE » ou « coopération technique »¹.

Encadré 1: Termes clés

Coopération technique (CT) et assistance technique (AT)	Capacités et développement des capacités (DC)
<p>Technical cooperation (TC) : On entend par coopération technique (CT) l'apport de savoir-faire sous forme de personnel à court et long terme, de formation et de recherche, de dispositions de jumelage et d'appui par les pairs et des coûts associés.</p> <p>Dans les présentes lignes directrices, on entend par assistance technique (AT) le personnel (personnes individuelles et équipes de consultants) impliqué dans le développement de connaissances, d'aptitudes, de savoir-faire technique ou d'aptitudes productives.</p> <p><i>Les lignes directrices utilisent le terme « coopération technique » (CT) en tant que terme général. Le terme « assistance technique » (AT) n'est utilisé que lorsqu'elle fait référence au personnel de la CT, par exemple aux conseillers et aux experts.</i></p>	<p>Le terme « capacité » désigne l'aptitude des personnes, des organisations et de la société dans son ensemble à mener à bien leurs activités.</p> <p>Le développement des capacités est le processus par lequel les personnes, les organisations et la société dans son ensemble mettent en pratique, renforcent, adaptent et maintiennent leurs capacités au fil du temps.</p> <p>La promotion du développement des capacités fait référence à ce que les partenaires externes - nationaux ou étrangers - peuvent faire pour soutenir, faciliter ou catalyser le développement des capacités et les procédés de changement associés.</p>

Unité d'exécution des projets – UEP

Unité d'exécution des projets: Dans le cadre de la fourniture de l'aide au développement, les bailleurs mettent en place des unités d'exécution des projets à qui incombe le processus d'exécution des projets. Ces UEP peuvent être également appelées unités de gestion de projets, bureaux de gestion de projets, bureaux de coordination des projets, etc. Suivant le cas, elles peuvent être plus ou moins bien ancrées dans les structures institutionnelles et administratives locales. De manière générale, elles partagent les caractéristiques suivantes:

- ➔ les UEP sont habituellement chargées de tâches subsidiaires (et non principales) liées à l'exécution d'un programme ou projet: suivi et reporting des aspects techniques et/ou financiers, comptabilité, passation des marchés de travaux, biens et services, élaboration de termes de référence, supervision des contrats, conception détaillée ou spécification des équipements ;
- ➔ la création d'une UEP fait souvent suite à la demande d'un bailleur à la suite du lancement d'un projet ou d'un programme ;
- ➔ la taille et la composition du personnel varient considérablement d'une UEP à l'autre. Les effectifs peuvent varier de 1 à 200 personnes, mais en règle générale on y dénombre moins de 10 employés. Si de nombreuses UEP font appel à des agents de la fonction publique, la plupart d'entre elles recrutent en dehors de celle-ci (par exemple des consultants locaux sur contrat de longue durée).

UEP parallèle: Une unité d'exécution des projets est dite parallèle lorsqu'elle est créée et fonctionne en dehors des structures institutionnelles et administratives du pays, sous contrôle d'un bailleur. Dans la pratique, il existe une continuité entre les unités parallèles et intégrées d'exécution des projets².

¹ Le terme « programme d'appui de la CE » n'est pas utilisé dans ces lignes directrices car il pourrait créer une confusion avec le sens donné au terme « programme ».

² La définition complète du CAD de l'OCDE est donnée sous le point 5.1, encadré 30.

Les dispositifs d'exécution des programmes (projets) appropriés par le partenaire font l'objet d'un chapitre qui examine les alternatives aux UEP. Un dispositif d'exécution de programme ou de projet fait référence à la structure organisationnelle dont tout projet ou programme approprié par le partenaire a besoin pour être exécuté, prenant en compte les intrants à la fois du partenaire national et du bailleur de fonds. Etant donné que, dans certains cas, les UEP se sont uniquement préoccupées de l'emploi des intrants du bailleur, ce terme a été mis à l'écart afin d'éviter la connotation de l'approche traditionnelle axée sur le bailleur.

Réformer la coopération technique

Ce chapitre explique :

- Le lien qui existe entre ces lignes directrices, la “Stratégie-cadre pour la coopération technique et les UEP”, et l’engagement de la CE par rapport à l’agenda sur l’efficacité de l’aide ;
- Que le développement des capacités axé sur la demande constitue l’objectif principal – mais non pas unique – de la coopération technique financée par la CE ;
- Que la coopération technique, outre le renforcement des capacités, peut servir à fournir des conseils et un appui à la mise en œuvre des projets, facilitation/préparation de la coopération de la CE ; toutefois l’objet de la coopération technique doit être clairement défini ;
- Comment traduire l’appropriation en un concept pratique et opérationnel ;
- Le rôle du personnel de la CE dans le cycle des opérations.

2.1 La Stratégie-cadre pour la coopération technique et les unités d'exécution de projets



Encadré 2: Quels sont les problèmes liés à la coopération technique?

Les évaluations de l'efficacité et de l'efficacité de la coopération technique ont révélé que l'appui fourni à ce titre comporte toujours des problèmes:

- ➔ Une part significative de la coopération technique reste déterminée par l'offre, avec un faible niveau général d'appropriation;
- ➔ De nombreux pays partenaires disposent de capacités insuffisantes pour garantir une appropriation « active » et coordonnée de la coopération technique;
- ➔ Souvent, la fourniture du personnel d'AT et le recours à des UEP sont acceptés comme une évidence, sans se poser de questions sur leur adéquation;
- ➔ L'efficacité de la coopération technique est compromise par l'absence de définition précise des rôles et des résultats escomptés;
- ➔ La dépendance vis-à-vis de prestataires du Nord entraîne des coûts élevés;
- ➔ Très peu de dispositions sont prises pour s'assurer que le personnel de l'AT possède les compétences et les qualifications nécessaires pour pouvoir prendre part efficacement à des processus de changements exigeants.
- ➔ Une grande partie de l'AT et la plupart des UEP servent à gérer les procédures de la CE et à se conformer aux différentes exigences connexes;
- ➔ Les procédures d'appel d'offres et de passation des marchés sont longues et lentes;
- ➔ Le personnel opérationnel ne comprend pas toujours bien comment appliquer les procédures existantes pour promouvoir les principes qui régissent l'efficacité de l'aide et s'y conformer;
- ➔ L'expérience est limitée en ce qui concerne le recours à des modes alternatifs de coopération technique, comme l'utilisation de l'expertise du secteur public dans le cadre d'accords de jumelage et la coopération Sud-Sud.
- ➔ L'utilisation que fait la CE de la coopération technique reflète en partie les structures de gestion, les mesures d'incitation et les déficiences au niveau des capacités internes. Les politiques en matière de ressources humaines et le mode de gestion des délégations ont une incidence sur la coopération technique et les dispositifs d'exécution actuels, tout autant que les incitations qui tendent à récompenser le contrôle, les décaissements et sur les résultats rapides.

La CE a lancé une stratégie multidimensionnelle pour réformer son approche de la coopération technique ainsi que les dispositifs d'exécution des programmes. Cette stratégie s'inscrit dans le cadre plus large de l'engagement de la CE en faveur de l'Agenda sur l'efficacité de l'aide, tel qu'il est formulé dans la Déclaration de Paris de 2005 et entériné par le Programme d'action d'Accra adopté en septembre 2008. Ces engagements sont résumés à l'annexe 1. Par ailleurs, cette stratégie vient en réponse aux observations formulées par la Cour des comptes européenne dans son rapport spécial n°6/2007 relatif à l'efficacité de l'assistance technique dans le cadre du renforcement des capacités (voir annexe 2).

Encadré 3: Réforme ou statu quo?

La Stratégie-cadre s'appuie sur des principes qui sont, dans une certaine mesure, déjà appliqués dans différentes régions et différents secteurs, notamment dans le cadre d'approches programme ou sectorielles.

Lorsque ceux-ci sont appliqués dans une approche globale, ils représentent une cassure nette avec le « statu quo » qui fait que la coopération technique a souvent été dirigée par l'offre et davantage axée sur l'exécution des programmes de la CE que sur le développement des capacités.

L'un des objectifs clés de l'Agenda sur l'efficacité de l'aide consiste à accroître l'utilisation des systèmes nationaux pour la fourniture de l'aide, en remplacement des procédures spécifiques aux bailleurs de fonds. Pour sa part, la CE entend poursuivre cet objectif en intensifiant la fourniture de l'aide à travers un appui budgétaire général et sectoriel et des approches sectorielles. L'alignement des modalités de l'aide sur les politiques et systèmes nationaux requiert également une redéfinition des rôles et fonctions de la coopération technique.

La stratégie de réforme de la coopération technique vise à atteindre les objectifs suivants :

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

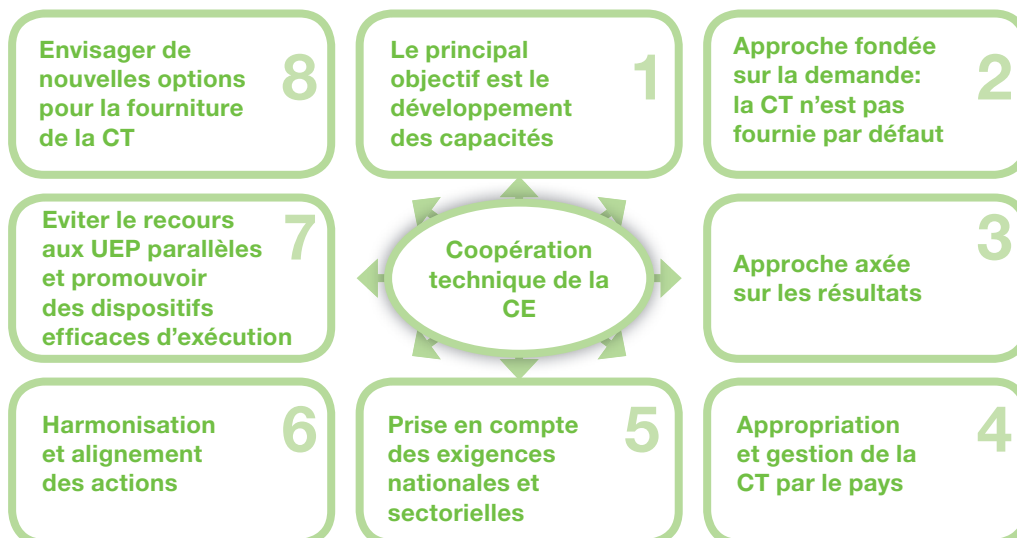
La stratégie est disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/europeaid/what/delivering-aid/aid-effectiveness/index_fr.htm.

Ces lignes directrices contiennent des références aux procédures et à certaines sections précises de l'annexe 6 qui traite des aspects de procédures. Ces références sont indiquées comme *Passerelle vers les procédures*.

Ces lignes directrices présentent également des orientations opérationnelles et des conseils en vue de l'application des **huit principes clés** de la Stratégie-cadre de la CE relative à la coopération technique et aux UEP.

Encadré 4: Huit principes clés de la stratégie de la CE

1. **Mettre l'accent sur le développement des capacités** – La coopération technique a pour objectif premier de soutenir les processus nationaux internes visant à promouvoir le développement des capacités au niveau individuel, organisationnel et national. Le cas échéant, la coopération technique peut être appelée à remplir d'autres rôles, comme la fourniture de conseils, l'appui à la mise en œuvre et la facilitation ou la préparation de la coopération de la Commission européenne.
2. **Approche fondée sur la demande où la coopération technique n'est pas fournie par défaut** – La fourniture de coopération technique doit dépendre de la demande et des exigences du pays partenaire. Les coûts et les options disponibles doivent être transparents. Un dialogue et un appui adéquats peuvent s'avérer nécessaires pour permettre au pays partenaire de formuler clairement sa demande de coopération technique.
3. **Adoption d'une approche axée sur les résultats** – La conception de la coopération technique permettra de lier les intrants/activités de coopération technique aux produits recherchés, lesquels donneront, à leur tour, des réalisations de développement durables. Les indicateurs adéquats seront convenus au préalable afin d'assurer le suivi de la mise en œuvre de la coopération technique.
4. **Appropriation et gestion du processus de la coopération technique par le pays** – L'appropriation par le pays partenaire est le principe clé qui sous-tend l'organisation de la coopération technique financée par la Commission européenne. De la phase d'identification jusqu'à la mise en œuvre, les pays partenaires seront fortement impliqués dans la conception des dispositifs d'exécution des projets et des programmes soutenus par la coopération technique, y compris les marchés de services de coopération technique ainsi que la gestion, l'analyse et la « redevabilité » des résultats de cette coopération technique.



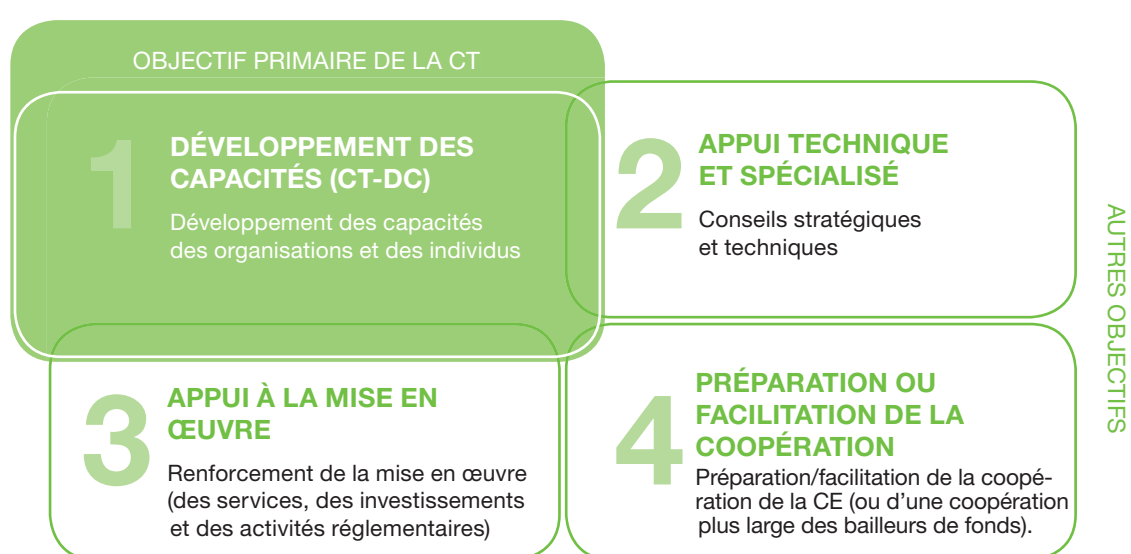
5. **Prise en compte des exigences nationales et sectorielles** – La coopération technique s'appuiera sur une compréhension approfondie du contexte politique, socioculturel, sectoriel et environnemental. Il convient d'éviter les approches standards.
6. **Harmonisation et alignement des actions** – La coopération technique sera étroitement coordonnée avec les autres bailleurs de fonds et alignée sur les stratégies et les programmes nationaux en recourant davantage à des mécanismes de mise en commun des ressources ou à d'autres approches harmonisées, comme la coopération déléguée.
7. **Éviter le recours aux unités parallèles d'exécution des projets et promouvoir des dispositifs efficaces d'exécution de projets** – Il conviendra d'éviter autant que possible le recours aux unités parallèles d'exécution de projets et de privilégier des dispositifs efficaces de mise en œuvre pleinement intégrées et « redevables » vis-à-vis des structures nationales.
8. **Envisager des options différentes et novatrices pour la fourniture de la coopération technique** – La conception de la coopération technique envisagera des alternatives au recours à des consultants internationaux en mission de courte et longue durée. Ces alternatives englobent l'utilisation de ressources nationales et régionales, des accords de jumelage et le transfert de connaissances dépassant les approches classiques de formation.

2.2 Les quatre objectifs et rôles de la coopération technique

Le développement des capacités et l'atteinte de résultats durables constituent les objectifs clés de toute assistance fournie par la CE. La coopération technique, sous ses formes diverses, peut apporter un appui précieux au renforcement des capacités et même constituer un passage obligé pour garantir la durabilité.

Bien que le renforcement des capacités représente l'objectif premier de l'appui de la CE, il arrive dans certaines situations que la coopération technique soit requise pour la fourniture de conseils stratégiques ou techniques opportuns. De même, la nécessité d'une capacité technique hautement spécialisée peut se présenter pour garantir la mise en œuvre efficace de projets d'investissement complexes tels que des centrales électriques et des infrastructures de transport. Enfin, une assistance peut être nécessaire pour faciliter la préparation des programmes et la coopération entre les partenaires, la CE et d'autres bailleurs de fonds.

Encadré 5: Objectifs de la coopération technique et types d'appui correspondants



Ces quatre objectifs ne s'excluent pas nécessairement et certains peuvent même se recouper (voir chapitre 4 pour plus de détails). **Toutefois, l'objectif principal de la coopération technique demeure le développement des capacités.** Néanmoins, la coopération technique comporte des volets qui ne se focalisent pas, ou pas seulement, sur le renforcement des capacités. **Une identification claire des différents objectifs de la coopération technique vise à garantir la transparence et la précision des choix. Il faut éviter les situations dans lesquelles le développement des capacités est formellement inscrit en tant qu'objectif mais n'est pas poursuivi dans la réalité.**

1. **La coopération technique pour le développement des capacités** représente une catégorie importante de l'appui au développement durable. C'est en outre la catégorie la plus complexe, surtout lorsqu'il s'agit d'un programme ambitieux ou d'un processus de réforme au niveau sectoriel (telle que la réforme de la gestion des finances publiques). Ce type d'appui ne peut porter des fruits que s'il s'enracine dans un processus national solidement engagé. Cela requiert un dialogue constant et une compréhension commune de la part des acteurs concernés. Par conséquent, un investissement considérable s'impose pour avoir l'identification et la formulation du programme de développement des capacités et de l'appui requis, dirigés par le partenaire. En l'absence d'un tel investissement, il est improbable d'obtenir des résultats.
2. **L'appui technique/spécialisé** s'inscrit souvent dans le court terme. Il a une portée limitée et revêt un aspect purement technique, par exemple présenter les normes pertinentes de la CE en matière d'environnement et de produits aux éventuels exportateurs de biens sur le marché européen, ou encore s'assurer que les expériences régionales des fonds routiers sont portées à la connaissance des hauts fonctionnaires du ministère des Transports. Cette forme de coopération est moins complexe et exigeante tant pour les pays partenaires que pour la CE.
3. **L'appui à la mise en œuvre** peut être pertinent dans deux situations :
 - lorsqu'il existe un lien avec des projets d'investissement classiques impliquant des ingénieurs de conception et de supervision ou d'autres spécialistes qui, au nom du maître d'ouvrage, définissent les détails de la conception et assurent la supervision des entrepreneurs. Les pays développés comme les pays en développement recourent à cette forme de coopération technique, étant donné que les Etats et les autres maîtres d'ouvrage ne possèdent pas l'expertise technique requise et n'envisagent pas non plus de la posséder. Il convient de conformer cet appui aux bonnes pratiques internationales concernant la coopération avec les maîtres d'ouvrage/ingénieurs/entrepreneurs, domaine spécialisé qui dépasse le cadre des présentes lignes directrices.
 - lorsque le pays partenaire n'est pas en mesure de fournir les services requis ou de gérer la mise en œuvre de programmes de prestation de service urgents et complexes. Si, pour les pays dont les capacités sont limitées, un certain niveau d'appui à la mise en œuvre peut être justifié, un tel appui peut toutefois comporter de sérieux risques. Il ressort, sur la base de l'expérience, que l'atteinte de résultats est très fort probable à court terme alors que la durabilité à long terme n'est pas garantie. Par ailleurs, cet appui peut contribuer à affaiblir les capacités nationales à travers le débauchage du personnel des partenaires ou même à saper le moral des agents ordinaires qui ne jouissent pas des mêmes traitements que les employés du bailleur de fonds.
4. **L'appui à la préparation/facilitation de la coopération de la CE** peut être requis lorsque l'élaboration des programmes soutenus par la CE appelle un appui spécialisé. A ce titre, la coopération technique peut fournir l'expertise requise ou faciliter un tel processus, avec la CE et les autres bailleurs jouant un rôle d'appui, notamment en aidant le partenaire concerné à monter un programme. En outre, la coopération technique peut s'avérer adéquate dans le cadre des approches programme et sectorielles qui permettent à plusieurs bailleurs d'harmoniser leur appui à un programme mené par un pays partenaire. En pareils cas, la coopération technique peut également appuyer le dialogue politique, le suivi et une concertation avec les acteurs nationaux et les autres bailleurs.

Encadré 6: Le « principe » de base de l'appui à la mise en œuvre

Plus la mise en œuvre d'un programme de prestation de services requiert un appui, plus il est probable que :

- ➔ les capacités à s'engager et à s'approprier le programme sont plus faibles que prévues ;
- ➔ le champ, le calendrier et le budget du programme sont trop ambitieux ;
- ➔ les résultats ne seront pas durables.



Passerelle vers les procédures :

Comment utiliser les procédures de la CE pour le travail préliminaire

➔ voir section 1.3.1. de l'annexe 6.



Encadré 7: Le 5^{ème} type de coopération technique: pas de coopération technique!

Les programmes bénéficiant du soutien de la CE n'ont pas tous besoin de coopération technique. Celle-ci peut constituer la réponse à une demande ou à des besoins – cependant, elle est loin d'en être toujours la réponse adéquate. Il ne faut jamais partir du principe que la coopération technique doit faire partie d'un programme!

Pas de soutien sous forme d'AT à l'enseignement en Inde: l'appui offert par la CE au secteur de l'enseignement en Inde se trouve actuellement dans la troisième phase d'un programme de réforme avec des intrants totalisant 420 millions d'euros. Au cours de la première phase, une composante pour de l'AT consacrée au renforcement des capacités, d'un montant de plus de 6 millions d'euros, n'a pas été dépensée. Une autre composante pour de l'AT a néanmoins été allouée au cours de la seconde phase, mais 9,2 millions d'euros ont à nouveau été convertis en un appui budgétaire sectoriel additionnel. Le gouvernement indien avait une vision claire des capacités dans le pays et n'a pas jugé l'AT externe adéquate à cette fin.

Aucune AT traditionnelle n'a été envisagée pour la troisième phase de la coopération. Toutefois, en réponse à la demande du gouvernement indien, une allocation de 3 millions d'euros a été prévue pour incorporer les bonnes pratiques internationales dans le domaine de la gestion des enseignants, de la gestion et de la direction des écoles et de l'éducation pour tous. A cet effet, un appel à propositions sera lancé à l'endroit des organisations sans but lucratif qui auront à collaborer avec une organisation nationale chef de file en Inde.

Un cinquième, soit 20%, du coût total de cette activité dotée de 3 millions d'euros, seront supportés par l'institution ou aux institutions retenue(s). L'institution nationale veillera à la coordination et à la participation des décideurs politiques et des praticiens identifiés.

Même lorsque la coopération technique se présente comme la réponse appropriée, il faut encore résoudre la question cruciale de la durée et de l'articulation des différentes étapes de la mobilisation de la coopération technique. Les bailleurs, dont la CE, sous-estiment parfois le temps que nécessite un processus de changement efficace. C'est notamment le cas de la coopération technique au service du développement des capacités. Sans planification à plus long terme, les objectifs d'appropriation et de durabilité peuvent être sérieusement compromis. Cette question est à nouveau soulevée au chapitre 4 relatif à la conception axée sur les résultats de la coopération technique.



Passerelle vers les procédures:

Concernant la planification des activités: la coopération technique requiert du temps et de la maturité
→ voir la chronologie de la préparation du programme en annexe 6.

L'encadré ci-dessous montre les types de résultat, des exemples de processus et les activités de coopération technique. L'encadré est uniquement indicatif et peut être utilisé pour développer le dialogue entre les partenaires sur les modes d'intervention et les moyens possibles.

Encadré 8: Résultats, processus et rôles de la coopération technique



Types de résultats	Exemples de processus	Activités de CT
1. Développement des capacités		
Amélioration des résultats durables des organisations; nouvelles procédures, compétences ou approches de gestion effectivement appliquées ; amélioration de la gouvernance et/ou de la supervision ; meilleure prise en compte des attentes des clients ; amélioration de la gestion des ressources.	<ul style="list-style-type: none"> → Accès aux connaissances/compétences; exposition aux pratiques, création de réseaux ; → Modification des processus, des structures, de la technologie, etc. internes ; → Renforcement de la philosophie, du leadership, de la confiance en soi, de la créativité ; → Renforcement de la gouvernance de la société civile, des organisations de contre-pouvoir. 	<ul style="list-style-type: none"> → Promouvoir les échanges entre pairs, le détachement, le jumelage, la formation/l'encadrement, l'appui aux réseaux ; → Recourir à l'externalisation, à l'encadrement, aux conseils, aux services des experts ; → Faciliter les processus de réflexion et d'apprentissage ainsi que la gestion du changement.
2. Appui technique et spécialisé		
Amélioration du dialogue entre les acteurs sectoriels/politiques; capacité des cadres supérieurs à prendre des décisions sur les questions techniques, les normes internationales, etc.	<ul style="list-style-type: none"> → Accès aux connaissances, exposition aux pratiques, création de réseaux; → Utilisation des résultats des travaux analytiques pour élaborer des politiques basées sur des preuves; → Disponibilité de conseils ad hoc. 	<ul style="list-style-type: none"> → Promouvoir les échanges entre pairs, les voyages d'étude, l'encadrement, l'appui aux réseaux; → Mener des enquêtes spécifiques au niveau macro/sectoriel, encadrer les travaux d'analyse internes, faire entreprendre des évaluations par des experts indépendants ; → Mettre à la disposition des cadres supérieurs des conseillers à court terme/organiser des fora.
3. Appui à la mise en œuvre		
Services ou activités régulatrices, travaux de construction ou autres biens d'investissement.	<ul style="list-style-type: none"> → Mise en œuvre des cadres de performance assortis de mesures incitatives temporaires visant à promouvoir la performance du personnel ; → Organisation d'activités d'investissement sur la base de modalités et d'un cadre de financement parallèles ou semi-parallèles. 	<ul style="list-style-type: none"> → Externaliser certaines tâches que le bénéficiaire ne peut pas gérer avec les ressources humaines existantes ; → Assurer la gestion des programmes/projets, y compris les aspects financiers et de contrôle ; → Assurer la mise en œuvre technique ; → Assurer le suivi et établir des rapports ; → Assurer la liaison entre les partenaires et les bailleurs de fonds.
4. Préparation/facilitation de la coopération européenne		
Engagement des partenaires nationaux en faveur de projets/programmes techniquement bien conçus. Facilitation d'une coopération élargie entre les partenaires et la CE.	<ul style="list-style-type: none"> → Facilitation des processus participatifs d'identification et de formulation ; → Processus d'intervention ou de négociations ; → Acquisition de connaissances spécialisées/techniques ; → Création de réseaux et maintenance. 	<ul style="list-style-type: none"> → Mener des enquêtes sectorielles spécifiques; évaluer l'état de préparation sectorielle dans le cadre des approches sectorielles ; → Conduire des processus de facilitation et d'intervention ; → Réaliser des activités d'encadrement/de parrainage ; → Rechercher des avis de spécialistes ; → Favoriser la résolution de conflits.

2.3 Vers une appropriation des opérations par les partenaires

Cette section présente une approche qui permet de minimiser les risques d'un appui axé sur l'offre, et de traduire l'appropriation en un concept opérationnel. **Cette approche revêt une importance particulière pour toutes les activités relatives au développement des capacités et pour les autres formes d'assistance dont la durabilité est un élément clé.**

Encadré 9: Se concentrer en premier lieu sur ce que souhaite faire le partenaire

- Le processus de développement des capacités doit être l'affaire des individus ou des organisations qui cherchent à consolider leurs capacités—autrement les efforts seront tout simplement vains. La priorité, par conséquent, doit être accordée aux activités que les partenaires peuvent réaliser et réaliseront en vue du renforcement de leurs capacités ou de la durabilité. La coopération technique pour le développement des capacités n'en est que le second facteur, et ne peut déboucher sur des résultats sans le premier.
- L'appropriation et l'engagement varient dans le temps et sont influencés par une multitude de facteurs ; il n'existe aucune méthode objective pour déterminer ex ante si le niveau d'appropriation et d'engagement est et restera satisfaisant. Ex ante, il est possible d'établir la mesure dans laquelle le partenaire peut et voudra bien investir d'importantes ressources dans « l'appropriation pratique » pour garantir de meilleures capacités ou la durabilité. Il peut s'agir du leadership, du "management", du personnel et d'autres ressources.
- Le seul appui de la CE n'est pas suffisant pour réussir le développement des capacités. De ce fait, tout programme uniquement axé sur l'appui de la CE ou d'un autre bailleur de fonds serait incomplet et indiquerait probablement une absence d'appropriation et d'engagement de la part du partenaire.

Le schéma 1 ci-dessous illustre la conception erronée des interventions, limitée à la mobilisation des ressources des bailleurs. Ce modèle ne peut pas livrer des résultats en matière de développement des capacités et de durabilité, car il marginalise ceux qui sont supposés être les « propriétaires » qui sont censés porter les interventions et les résultats.

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

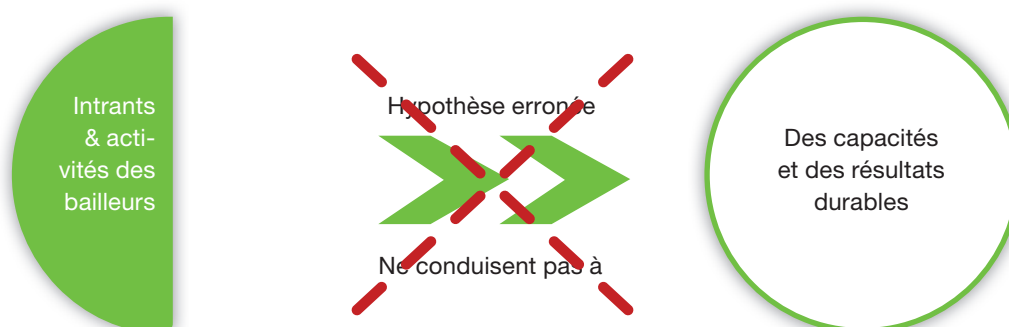


Schéma 2: Hypothèse large: traduction de l'appropriation en des engagements tangibles



Le schéma 2 indique le type d'approche future que la CE entend adopter lorsque le développement des capacités ou la durabilité constitue un objectif clé.

Conformément au concept de développement impulsé par les partenaires qui revient constamment dans le Programme d'action d'Accra, le schéma 2 montre qu'un programme, *par définition*, ne peut être mis en œuvre par le seul bailleur. La CE *ne fait pas* de programmes – elle *appuie les projets, les programmes, et les processus des partenaires*. Dans le cadre des présentes lignes directrices, le terme « programme » renvoie invariablement aux programmes des *partenaires*. Ceux-ci peuvent provenir des agences gouvernementales exécutives, des collectivités locales, de la société civile, du secteur privé, du système judiciaire ou politique. Le rôle d'appui de la CE et des autres bailleurs peut varier en fonction de l'objectif assigné au programme, du pays et du secteur. Toutefois il demeure un rôle d'appui. En toute logique, donc, le dialogue et la préparation du soutien doivent essentiellement viser à rendre opérationnels la demande, l'appropriation et l'engagement en :

- spécifiant les **réalisations** et les **résultats** des *différentes activités* initiées par tous les acteurs concernés et qui contribuent à l'intervention, que celle-ci soit financée par des bailleurs de fonds ou par des partenaires nationaux;
- définissant les **ressources des partenaires et des bailleurs** qui s'avèrent essentielles à l'exécution des activités ;
- clarifiant **les rôles de gestion et de gouvernance** que les partenaires et les bailleurs devront assurer respectivement.

Dans ce contexte, il ne sert à rien de ne préciser que la partie de l'investissement qui vient du bailleur de fonds. Cela reviendrait à décrire dans le détail les tâches d'un assistant chirurgien sans tenir compte de ce que fera le chirurgien en chef. La spécification des ressources du partenaire peut ou non être exprimée en termes monétaires, mais si 100 membres du personnel consacrent la moitié de leur temps à un processus de développement des capacités, par exemple, alors ce coût peut et doit être calculé.

Pour être fructueux, un processus d'appropriation doit comporter, pour les partenaires, des responsabilités qu'il convient de ne pas prendre à la légère ou d'imposer comme des attentes tacites. Au fil du temps, ces responsabilités et ressources pourraient être régulièrement réexaminés afin de procéder aux ajustements nécessaires.

Dans la pratique, la coopération technique financée par la CE revêt des formes très différentes en fonction du contexte et de plusieurs autres facteurs. Si l'approche esquissée dans la présente section est peut être déjà intégrée à un bon nombre de programmes, elle pourrait paraître tout à fait révolutionnaire dans d'autres programmes où un changement de culture ou de pratiques s'impose. Cependant, les actions visant l'appropriation et la « responsabilisation pratique », devraient être encouragées partout de façon active.

Encadré 10 : Appui institutionnel à la gestion de l'économie au Rwanda



Le gouvernement rwandais a pris l'initiative d'un processus destiné à renforcer les capacités de toutes les institutions publiques chargées de la gestion économique en appui à ses objectifs stratégiques, tel que stipulé dans son cadre stratégique de développement économique et de réduction de la pauvreté. A ce titre, il reçoit un appui coordonné de la part de la CE ainsi que d'un certain nombre d'autres bailleurs. Tant la phase préparatoire que celle de mise en œuvre sont la responsabilité du gouvernement et les activités s'inscrivent dans une vision claire de mobilisation et de consolidation des capacités nationales, suivant une approche coordonnée ; les structures et procédures du gouvernement sont utilisées dans la mesure du possible.

Le fait d'avoir laissé le gouvernement prendre les devants et privilégié les structures étatiques, a quelque peu conduit à un point mort dans la mise en œuvre du soutien de la CE, vu que l'amorce du processus de réforme est intervenue juste après la signature de l'accord de financement. Toutefois, la Délégation de la CE a pu s'adapter à cette période transitoire et, grâce aux différents avenants à cet accord, il a été possible de remettre le processus sur les rails.



Encadré 11: Existe-t-il toujours des ressources et activités à prendre en compte du côté des partenaires?

La réponse rapide est oui. Imaginons, par exemple, qu'un pont soit « parachuté » dans un pays, tout ayant été fait par des entrepreneurs internationaux et sous le couvert de la coopération technique. Alors, en principe, il ne restera plus au partenaire qu'à se présenter pour la coupure du ruban lors de la cérémonie d'inauguration.

Toutefois, l'expérience a montré que de telles infrastructures sont souvent mal entretenues, à moins qu'elles ne figurent dans la liste des priorités du pays concerné. Cette approche peut même représenter une occasion manquée d'aider les partenaires locaux privés et publics de ce secteur à renforcer leurs capacités en les associant au projet.

Les ressources que le partenaire doit réunir peuvent être modestes lorsque la coopération technique sert à combler des écarts face à un besoin urgent ou s'il est établi que le développement des capacités n'est pas pertinent. La durabilité des résultats sera néanmoins compromise.

Habituellement, moins le partenaire est impliqué et s'approprie le processus, plus grande est la probabilité pour les capacités de demeurer inchangées. Les capacités peuvent même être minées si le bailleur recourt à des dispositifs d'exécution parallèles, débauche du personnel et/ou absorbe les responsables de la structure partenaire en les éloignant de leurs tâches principales.

Concernant le développement des capacités, une tension peut souvent être perçue entre les pressions à court terme pour accélérer les déboursements et le dialogue à plus long terme qui prend beaucoup de temps. On peut, à juste titre, considérer qu'il est difficile de créer de l'espace et du temps pour travailler dans un mode de facilitation avec des partenaires multiples, allant des agences gouvernementales au secteur privé en passant par la société civile.

Plusieurs possibilités s'offrent pour résoudre cette question. La première solution consisterait à inclure la problématique du développement des capacités dans l'agenda bailleur-partenaire pour le support à un secteur donné ou dans un programme conjointement financé, et cela bien avant la date limite fixée par la CE pour une décision de financement. D'où l'importance de la planification ! Lorsque celle-ci n'a pas été possible, il faut alors être réaliste sur l'objectif de soutenir le développement des capacités – la précipitation pourrait conduire à de mauvais résultats. En dernier lieu, l'assistance préparatoire, fournie notamment par un consultant local de confiance, pourrait faciliter le dialogue avec les partenaires, aider à concevoir un processus de développement des capacités et définir les conditions pour l'appui de la CE. L'accompagnement de ce processus par la CE devrait se limiter aux moments clés du processus.

2.4 Rôles des partenaires et du personnel de la CE

Mettre l'accent sur l'appropriation des programmes, dans lesquels la CE et les autres bailleurs de fonds jouent un rôle strictement d'appui, va modifier la façon dont le personnel de la CE travaille à toutes les étapes du cycle des opérations.

Idéalement, le pays partenaire devrait préparer ses propres programmes grâce à un processus inclusif auquel participent des parties prenantes nationales et en dialogue avec des partenaires du bailleur de fonds. Le partenaire devrait identifier et spécifier l'aide externe requise, puis se tourner vers la CE ou d'autres bailleurs de fonds afin de discuter de l'appui (pour ainsi dire de la même façon qu'un entrepreneur approche une banque avec un plan d'affaires pour lui demander d'investir dans celui-ci). Aussi souhaitable soit-elle, une telle situation idéale se produit rarement dans l'assistance au développement.

A l'autre extrême, le bailleur gère de manière efficace le processus d'identification et de préparation avec un niveau minimal de consultation avec le partenaire qui, ensuite, accepte le paquet. Ici, c'est la banque qui se rend chez l'entrepreneur avec le projet et le financement – il n'est pas surprenant que le niveau d'appropriation et d'engagement qui en résulte soit faible. La fourniture de l'appui répond à l'offre non à la demande.

On ne parviendra à la situation idéale que le jour où un pays pourra se passer de l'aide au développement. Le juste milieu, dans la majorité des cas, consistera à faire jouer un **rôle de facilitation** à la CE et aux autres bailleurs, en aidant les partenaires et non en faisant le travail à leur place. Pour ce faire, une place de choix doit revenir à la communication et au contexte favorisant celle-ci, à savoir:

- **comprendre où en sont les partenaires:** il est important de prendre en compte l'objectif actuel des organisations et des personnes impliquées, de même que leur état émotionnel ou leur niveau de préparation à résoudre une question ou à œuvrer avec des acteurs externes.
- **le choix du cadre de la facilitation :** un dialogue qui se tient au sein d'une structure du partenaire aura un effet différent de celui d'un dialogue se déroulant dans les locaux de la Délégation de la CE – Les deux endroits ont leurs propres avantages mais ces avantages seront différents.
- **la nature des échanges :** un processus de communication peut être symbolique, exploratoire ou concluant – et peut se rapporter à une négociation ou à un conflit. Les approches de facilitation doivent s'adapter à ces éventualités, sachant que si les parties privilégient la seule option symbolique, elles n'obtiendront que très peu de résultats.
- **les détails du processus de communication :** que ce soit aux fins de la facilitation, de l'encadrement et du parrainage, le processus de communication requiert une attention précise et constante. En effet, la nature du processus (ouverte, fermée, contrôlée, directive, réflexive) sera un facteur déterminant pour la définition du contenu et le niveau d'appropriation.

Faire des recommandations détaillées sur la facilitation dépasserait le cadre des présentes lignes directrices. Il s'agit plutôt de souligner l'importance cruciale de la facilitation. Le tableau ci-dessous représente une matrice simple pouvant servir à appuyer un dialogue ouvert sur les rôles que la CE, les autres bailleurs et les différents partenaires peuvent jouer dans la conception et la mise en œuvre de la coopération technique. Il serait souhaitable que les partenaires assurent, dans la mesure du possible, un rôle actif de leadership.



Passerelle vers les procédures: les procédures de passation de marchés de la CE prévoient la possibilité de travailler avec différents types d'acteurs, notamment les individus, les ONG, les organismes privés et publics.



Encadré 12: Rôles des partenaires et du bailleur dans l'identification, la formulation et la mise en œuvre des programmes financés au titre de la CT

Tâches	Rôles					
	Le partenaire agit, le bailleur a un rôle limité	Le partenaire agit, le bailleur exerce un rôle de facilitation	Le partenaire mène le processus conjoint	Les bailleurs mènent le processus conjoint	Les bailleurs agissent, consultations extensives	Les bailleurs agissent, consultations restreintes
Identification						
→ Première articulation de la demande						
→ Proposition de dialogue/processus de conception						
→ Document initial d'identification						
→ Plan d'action pour le processus de formulation et éventuellement des TdR pour la coopération technique préparatoire						
→ Acquisition de coopération technique préparatoire si nécessaire						
Formulation						
→ Gestion du processus de formulation						
→ Préparation de projets de documents						
→ Gestion de consultations élargies						
→ Spécifications des ressources de la coopération technique et des TdR						
Mise en œuvre						
→ Marchés publics pour les ressources prévues par la coopération technique						
→ Gestion des programmes élargis						
→ Gestion de la coopération technique						
→ Suivi des programmes élargis						
→ Suivi de la coopération technique						

Demande, contexte et harmonisation

Ce chapitre explique :

- Les aspects clés qui seront normalement pris en compte dans la phase d'identification de l'appui de la CE, bien qu'il ne soit pas évident d'établir une différenciation claire et nette entre l'identification et la formulation (voir annexe 3 sur le cycle de la coopération technique).
- Les quatre questions principales à examiner lors de la phase initiale d'identification et de formulation de la coopération technique, à savoir:
 - l'appréciation de la demande du partenaire;
 - l'adaptation au contexte national/local dans lequel une coopération technique est envisagée ;
 - l'appréciation des capacités existantes ;
 - la recherche d'options harmonisées pour la fourniture de coopération technique.
- Les critères de qualité visant à garantir un niveau d'engagement et d'appropriation satisfaisant, la prise en compte du contexte et l'harmonisation.

3.1 Analyse de la demande de coopération technique

Le partenaire a-t-il réellement exprimé un besoin de coopération technique? Ou est-ce plutôt le bailleur qui a insisté pour fournir cette assistance? Il ressort de la plupart des évaluations que la demande en coopération technique est souvent faible, ce qui conduit à un manque d'appropriation. Par conséquent, il est indispensable, chaque fois qu'un appui est envisagé pour un partenaire, de s'assurer que la demande soit réelle et adéquate. Cette étape fait partie intégrante du processus d'identification et de formulation, alimenté notamment par les éléments découlant de l'analyse du contexte et des capacités existantes (voir section 3.2 et 3.3).

Il n'existe pas de « question magique » pour déterminer l'effectivité de la demande dans les situations où le coût d'opportunité peut tendre vers zéro, c'est-à-dire lorsqu'il n'est pas possible d'utiliser les fonds de la coopération technique à d'autres fins. Afin de stimuler des discussions ouvertes sur la demande, il est recommandé de présenter aux partenaires, et dans la transparence, le coût total d'une assistance éventuelle. L'encadré ci-dessous regroupe un certain nombre de facteurs qui mérite d'être pris en compte.

C'est à travers des interactions spécifiques et journalières que la demande s'exprime, par exemple qui convoque la réunion, qui définit l'ordre du jour, qui s'assoit à l'extrémité de la table, qui parle et qui écoute. La demande n'est pas constante – ce qu'un partenaire qualifie d'appui majeur à un moment donné peut paraître sans intérêt 9 à 12 mois plus tard lorsque la coopération technique aura pris forme. S'agissant des partenaires incluant plusieurs acteurs, il peut exister en leur sein un profond et légitime désaccord sur les besoins et les priorités, et par voie de conséquence sur la nécessité éventuelle de coopération technique.

La demande peut également être difficile à exprimer clairement parce que la capacité à regarder au-delà d'une montagne de tâches quotidiennes pressantes est limitée.

Il existe donc une limite subtile entre la tentative de « stimuler » ou de « créer » la demande et la mise en avant excessive d'un éventuel appui. Si les bonnes idées lancées par le bailleur de fonds sont perçues comme des offres que les partenaires ne peuvent se permettre de refuser, alors l'appui risque d'être centré sur l'offre. En revanche, si ces propositions sont seulement à titre d'information, elles pourront alors soutenir l'élan initial et contribuer au changement.

Dans la pratique, il se peut que le personnel du bailleur de fonds ne voie dans sa démarche que de simples propositions – tandis que les partenaires y verront un autre type de démarche. Ainsi, la solution pourrait résider dans la capacité des partenaires et des bailleurs à examiner conjointement et ouvertement ces différences de perception éventuelles. Pour ce faire, il y a lieu d'établir et de cultiver une confiance mutuelle.

Manifestement, lorsque la pression pour faire approuver le programme et le décaissement de fonds est élevée, il est difficile de prévoir le temps nécessaire pour garantir que la demande est authentique. L'anticipation et la planification sont la meilleure réponse; et même en cas de contraintes liées aux procédures, il est possible de progresser considérablement si on dispose d'une planification solide à long terme.

Encadré 13: L'art du silence

Il est courant de voir, lors des réunions, le personnel du bailleur de fonds s'exprimer sans réserve, argumenter leurs points de vue et présenter leurs idées avec conviction. Parfois, le soi-disant « dialogue » se déroule avec une poignée d'agents du bailleur ou une supériorité numérique de ceux-ci face à un ou deux représentants du partenaire.

Du simple fait de leur importance numérique, de leur empressement à prendre la parole et de leur incapacité à garder le silence, les bailleurs peuvent involontairement étouffer toute formulation claire de la demande du partenaire ainsi que toute possibilité de dialogue réel visant à satisfaire une telle demande.

Le silence est parfois d'or. Soyez au moins au courant de la dynamique comportementale et de la dynamique culturelle lorsque vous participez aux réunions et offrez activement à vos partenaires la possibilité de prendre la parole et de faire part de leurs points de vue.



Encadré 14: Analyser la demande de coopération technique

**Existence d'une demande****Absence de demande****Origine de l'initiative**

Le partenaire prend l'initiative de discuter du développement des capacités ou de la coopération technique.

La CE prend l'initiative d'inscrire le développement des capacités ou la coopération technique au programme.

Spécificité de la requête

Le partenaire exprime rapidement une idée relativement précise sur les objectifs à atteindre en termes de capacités, de mise en œuvre ou d'appui-conseil.

Les échanges sont d'abord généraux et par la suite s'accroissent rapidement sur l'AT ou d'autres intrants, par exemple les voyages d'étude, le financement de véhicules, les ordinateurs, etc.

La coopération technique en soi

La demande s'articule autour du développement des capacités ou des objectifs de mise en œuvre indépendamment d'autres types d'assistance de la CE.

Implicitement ou explicitement, la coopération technique est perçue comme faisant partie d'un paquet que le partenaire peut craindre de perdre, à condition d'accepter la coopération technique.

Transparence des coûts

Les partenaires sollicitent de la coopération technique avec une pleine connaissance des coûts inhérents et écartent toute utilisation des fonds autre que celle prévue par la coopération technique.

Le coût total de la coopération technique demeure inconnu, ou les fonds de la coopération technique ne peuvent pas être réaffectés à d'autres objectifs.

Le pouvoir derrière la demande

La demande d'appui est formulée par les partenaires à divers niveaux, dont ceux disposant d'un pouvoir suffisant pour favoriser la bonne mise en œuvre du programme.

La demande n'est exprimée qu'à un seul niveau ou par quelques individus, et ne bénéficie d'aucun soutien clair aux niveaux stratégique et exécutif.

Préparation des TdR

Les termes de référence sont préparés par le partenaire ou conjointement avec la CE, celle-ci assumant un rôle de facilitation.

Les TdR sont principalement élaborés par le personnel de la CE avec très peu d'intrants de la part du partenaire.

3.2 Prise en compte du contexte

De nombreuses interventions soutenues par la coopération technique n'ont pas abouti aux résultats escomptés, non pas parce que les ressources engagées étaient de mauvaise qualité, mais pour la simple raison que la coopération technique était une réponse inadéquate et insuffisante dans le contexte et les conditions spécifiques du pays. Le développement des capacités fait, dans bien des cas, des gagnants et des perdants. La compréhension des facteurs économiques et politiques est essentielle pour déterminer si la coopération technique est utile ou pas. Par conséquent, il est crucial de cerner les facteurs politiques, institutionnels et culturels en jeu, non seulement pour établir l'efficacité d'une éventuelle coopération technique mais également pour devenir un partenaire de confiance.

L'analyse du contexte s'avère capitale pour déterminer si les objectifs du partenaire sont réalistes et si la coopération technique peut contribuer à leur réalisation.



Encadré 15: Trois scénarios sur une ligne continue

Les pays ne peuvent être classés en fonction de la probabilité du succès de la coopération technique, mais on peut distinguer trois scénarios différents sur une même ligne continue:

Les pays enregistrant une bonne performance: les pays à revenu moyen et ceux ayant atteint des résultats relativement probants dans le secteur public seront en mesure d'exercer un rôle plus important lorsqu'il s'agira d'identifier la demande, de mener et de gérer le processus de mise en œuvre, ainsi que de tirer profit des ressources fournies par la CE. Il est probable que la coopération technique ne joue qu'un rôle consultatif et de facilitation, tandis que les partenaires pourront utiliser, adapter et appliquer les avis proposés par les experts.

Les pays en situation de fragilité: les objectifs immédiats en matière de prestation de services peuvent mettre en sourdine ceux liés à la durabilité et au développement des capacités lorsque les capacités sont faibles ou lorsque de sérieuses contraintes politiques et sociales existent. L'utilisation de la coopération technique pour combler des écarts et appuyer la mise en œuvre peut être justifiée. Il sera difficile de réaliser des progrès importants vers le développement des capacités mais il pourrait y avoir des opportunités pour des progrès modestes et graduels.

Les pays "entre les deux": la plupart des pays en développement, des secteurs et des organisations se situent quelque part entre ces deux extrêmes. Seule une évaluation spécifique des facteurs déterminants et des contraintes permettra de déterminer si et comment les ressources de la coopération technique peuvent venir en appui au développement durable des capacités ou à une réforme. L'expérience nous enseigne que la prudence est de mise : dans la majorité des cas, le développement des capacités est plus difficile à réaliser et la coopération technique, moins efficace que prévue.

En évaluant les possibilités et le moyen de faire aboutir la coopération technique, trois questions clés devront être examinées, notamment « la capacité à développer les capacités », les résultats des précédents appuis et l'état général de la performance dans le pays ou dans le secteur:

1. **La « capacité à développer les capacités » :** les pays, les secteurs et les organisations se distingueront en fonction de leurs capacités à formuler leurs besoins d'assistance, à élaborer des programmes ainsi qu'à déployer et à gérer les ressources de la coopération technique. La coopération technique, qui peut fonctionner dans un contexte, ne fonctionnera pas forcément dans un autre (voir l'encadré ci-dessous).
2. **Les résultats des précédents appuis:** Si le bilan est peu reluisant, il sera plus difficile de mobiliser de l'énergie. Si, pendant des décennies, la coopération technique s'est fréquemment traduite par la mise à disposition de conseillers internationaux à long terme, alors il se peut que les avis et les attentes sur son utilisation soient si enracinées chez les partenaires qu'il faudra un effort additionnel pour se départir de cette tradition.
3. **Les incitations à la performance:** il n'y a que là où la performance est permise et récompensée que les efforts de développement des capacités porteront leurs fruits. Six facteurs communs façonnant les éléments de motivation sont énumérés dans l'encadré ci-dessous. Les éléments d'incitation globaux et la situation des ressources humaines dans le secteur public constituent souvent le point de concentration des activités de réforme du secteur public, et l'engagement envers ces réformes ainsi que les progrès réalisés par celles-ci dans un pays peuvent affecter fortement le développement des capacités.

Encadré 16: Facteurs qui influencent le système de mesures incitatives

Situation économique, sociale et politique: l'efficacité et la pertinence de la coopération technique varieront selon qu'un pays est stable ou non, en croissance ou en déclin. Des crises peuvent stimuler le changement, et le font souvent, et ouvrent des opportunités. Les crises peuvent favoriser et favorisent souvent le changement, et ouvrent des perspectives. A l'inverse, un niveau de stabilité permet l'effort constant et plus long qui est requis pour consolider et approfondir la réforme et le développement des capacités.

Mesures incitatives à la performance dans le secteur public et/ou privé: en cas de mesures incitatives faibles ou inappropriées, il sera improbable pour la coopération technique de contribuer à un développement majeur des capacités, à moins de corriger ces insuffisances.

Dotation en personnel, qualifications et niveaux d'expérience dans le secteur public: si ces niveaux sont modestes, la capacité à absorber les conseils fournis par la coopération technique peut être limitée, encourageant les conseillers à assumer des rôles de mise en œuvre.

Rotation rapide du personnel local: une rotation rapide du personnel peut constituer un problème susceptible de limiter l'efficacité de la coopération technique pour le développement des capacités.

Densité de l'appui: si un appui important est déjà en cours, l'utilité marginale de la coopération technique (un autre expert, un autre atelier) est susceptible d'être limitée.

Pratiques des bailleurs de fonds concernant le complément salarial, les primes, etc: Dans certains pays dépendant de l'aide, les compléments de salaires et les primes, par exemple pour la participation aux ateliers, sont devenus tellement pratique courante que la coopération technique ne fonctionnera pas à moins que cette réalité ne soit acceptée, ce qui, à nouveau, est susceptible de miner la capacité globale du secteur public (voir le point ci-dessous).

Limiter les effets négatifs des pratiques du complément salarial

Dans la plupart des cas, le fait que des bailleurs de fonds offrent un complément salarial au personnel du partenaire ou maquillent un tel complément par la promotion du personnel au rang de consultants, le paiement de « primes de formation » ou d'autres extras, est très préjudiciable pour le système plus large de l'administration publique. Dans certains pays, il est cependant devenu pratique courante que les bailleurs de fonds offrent de telles mesures d'encouragement.

Il devrait exister, en principe, un point de vue plus large pour examiner le moyen d'éviter l'introduction ou le maintien de mesures incitatives inappropriées dans les situations suivantes:

- s'il existe un bon « leadership » et une appropriation satisfaisante, la discussion devrait ne pas s'arrêter aux questions du « complément salarial » et porter sur ce qui doit être fait pour la réussite de l'appui des bailleurs de fonds ;
- si des mesures d'incitations spéciales s'imposent, elles doivent obéir aux règles du système public et non pas aux approches des divers bailleurs de fonds. Elles devraient être pécuniaires au lieu de se présenter sous des formes diverses (tels que voitures, ordinateurs, primes spéciales), ces derniers risquant d'entamer la motivation et de créer une certaine opacité. Les mesures d'incitation devraient être publiques et des informations sur celles-ci devraient être partagées avec le ministère des finances et d'autres bailleurs de fonds;
- les mesures d'incitations spéciales doivent être assorties d'objectifs de rendement clairs et d'un processus d'évaluation régulière de la performance ;
- lorsqu'un pays ne dispose pas de mécanisme de prime salariale pour le personnel clé dans les unités où les raisons de cette augmentation paraissent évidentes, la CE devrait œuvrer avec les autorités et les autres partenaires à l'instauration d'un tel mécanisme qui s'inscrirait dans une vision à plus long terme de la réforme de la fonction publique ;
- si le seul moyen de favoriser le succès d'un programme consiste à créer un système d'incitations *ad hoc* financé par la CE, alors il est quasi-certain qu'une assistance de la CE ne serait pas bénéfique.

3.3 Analyse des capacités existantes

Afin de garantir une bonne adéquation entre un éventuel soutien du bailleur et les besoins du partenaire, les deux parties doivent avoir une idée relativement précise des capacités existantes dans l'organisation ou le secteur à appuyer. C'est là une étape importante lorsque la coopération technique est principalement destinée au développement des capacités mais également à d'autres fins. Dans la même veine, toute coopération technique en matière d'appui-conseil, de mise en œuvre ou de préparation doit être adaptée aux capacités existantes.

L'évaluation des capacités d'une organisation ou d'un système peut se faire de diverses manières et à l'aide de plusieurs outils et instruments. Cependant, aucune approche donnée ne peut être qualifiée de meilleure ou de moins objective. EuropeAid propose une méthodologie particulière pour les questions à prendre en compte lors de l'élaboration des TdR relatifs à l'évaluation des capacités. Celle-ci est disponible à l'adresse suivante : www.capacity4dev.eu. Ce site comprend des liens vers d'autres sites web, documents ou outils qui revêtent un intérêt particulier pour les questions liées à la coopération technique et au développement des capacités.

Les éléments ci-après méritent d'être pris en compte dans le cadre de l'évaluation des capacités:

- ➔ **Les autoévaluations sont le meilleur point de départ.** Les évaluations menées par le partenaire et impliquant le personnel, peuvent susciter un engouement pour les processus de développement des capacités subséquents, tandis que les évaluations externes sont souvent perçues comme deresponsabilisantes et trop enclines à juger, et peuvent constituer une source de démotivation;
- ➔ **Éviter les approches qui se concentrent uniquement sur les « déficits de capacités »** en suivant un modèle normatif prédéfini de « bonnes capacités » ou de « meilleures pratiques ». Ces modèles ont tendance à ignorer le potentiel existant susceptible d'offrir un bon point de départ pour un développement des capacités. Ces évaluations tendent à mettre l'accent sur les points faibles et à déboucher sur des solutions prévisibles: l'envoi d'AT afin de « régler » les problèmes de capacités ou de « combler » des déficits de capacités. Il est rare que de telles approches fonctionnent.
- ➔ **Regarder au-delà de l'organisation:** dans les approches sectorielles en particulier, il est important d'éviter de se confiner dans la « tour d'ivoire » d'un ministère central, par exemple, et de ne regarder la question des capacités que de ce point de vue. Les prestataires de services, les ministères transversaux, les institutions de supervision et les acteurs non étatiques sont aussi susceptibles de façonner la dynamique du développement des capacités. Les détails de cette approche élargie pour le diagnostic des capacités au niveau sectoriel, sont contenus dans le Document de référence de la CE sur l'analyse et la prise en compte de la gouvernance dans les interventions sectorielles.³
- ➔ **Accorder une attention particulière aux modalités de l'analyse des capacités.** Comme précisé, l'analyse des capacités impulsée par un expert ou une AT et conduite sous l'insistance du bailleur conformément au calendrier de celui-ci, constitue un très mauvais point de départ. Suivant la nature de l'organisation concernée, il est souvent plus judicieux de commencer par le plus simple et de passer aux aspects plus compliqués seulement lorsque les participants se seront familiarisés avec le processus. Ainsi, dans certains cas, clarifier l'engagement du partenaire pour le changement et évaluer sa capacité à le gérer sont un bon point de départ ; tout en réservant le processus d'analyse participative et plus global pour une étape ultérieure.

Encadré 17: Une mauvaise analyse conduit à une mauvaise solution



Il ne serait pas surprenant qu'une « analyse des déficits » conclue à un « manque de planification détaillée » dans un secteur. La solution normative implicite, à savoir une planification détaillée, pourrait ensuite être mise en œuvre avec le soutien d'un ou plusieurs experts en la matière. En règle générale, ceux-ci procèdent à des consultations, organisent des ateliers et soumettent ensuite un plan au partenaire qui est censé reprendre le processus.

A cette occasion, il est probable que les processus formels et informels de négociation des priorités et de résolution des incertitudes, seront oubliés. Plutôt que de s'appuyer sur les forces réelles de ces processus, cette « analyse des déficits » va, selon toute vraisemblance, aboutir à un plan de « dépoussiérage des étagères », tout simplement parce que la dynamique sous-jacente sur laquelle repose généralement une bonne planification, n'aura pas été identifiée.

3 Le document est disponible sur le site suivant: http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/index_fr.htm

- **Considérer l'analyse des capacités comme une composante à part entière du processus de développement des capacités.** L'analyse des capacités ne devrait pas être considérée comme un exercice unique exécuté simplement de façon à remplir les exigences de la formulation; au lieu de cela, elle devrait être utilisée comme instrument d'apprentissage permanent, construisant une base solide pour mener le changement et suivre les résultats dans le temps. L'implication de l'organisation elle-même dans un processus d'autodiagnostic périodique aidera à renforcer l'apprentissage organisationnel. Des analyses de capacités utilisant une logique linéaire de cause à effet et se terminant par un projet détaillé de développement des capacités ne permettent pas de saisir la dynamique complexe et souvent non linéaire du changement.

L'encadré ci-dessous propose des questions clés pour mieux conduire la phase d'analyse:

Encadré 18: Questions clés pour l'analyse des capacités

Questions d'ordre général	Processus
<p>→ Quel est l'objectif spécifique de l'analyse des capacités? Cet objectif répond-il à des décisions particulières du partenaire et/ou du bailleur ? Quelles sont ces décisions et qui les a prises ?</p> <p>→ Existe-t-il des analyses récentes dont il faut tirer les enseignements ? Comment ont-elles été utilisées et pourquoi ?</p>	<p>→ Qui se chargera de mener l'analyse ? Au regard de l'objectif et du contexte, faut-il privilégier une approche « simple » ou un exercice plus global ?</p>
Contenu : l'analyse pourrait traiter des questions suivantes :	
<p>→ Que fournit réellement le secteur ou l'organisation en termes de produits/services (réalisations)?</p> <p>→ Quels résultats doit-il (elle) livrer à l'avenir ? Cela prend-t-il en compte les facteurs limitant et déterminants ainsi que les scénarios de financement probables ?</p> <p>→ Quelles sont les capacités clés que l'organisation/le système devra mettre en place pour remplir sa mission de manière efficace ?</p> <p>→ Quels sont les points forts de l'organisation ? Comment ces forces peuvent-elle être davantage comprises et renforcées ?</p>	<p>→ Quels sont les points faibles de l'organisation ? Comment remédier à ces faiblesses à travers les processus internes à l'organisation et/ou à travers un appui à la demande (des organisations de la société civile, des structures étatiques, des organisations de contre-pouvoir, etc.) ?</p> <p>→ Quelles sont les mesures d'incitation au changement au sein de l'organisation, sa culture ou son leadership ?</p> <p>→ Comment l'organisation a-t-elle essayé de développer ses capacités par le passé ? Ces efforts ont-ils été fructueux et que peut-on faire différemment ?</p>

EuropeAid a produit une publication «Boîte à outils pour le développement des capacités», qui peut être utile dans le dialogue avec des partenaires concernant les analyses des capacités. Ce document est disponible à l'adresse www.capacity4dev.eu.



Passerelle vers les procédures: L'analyse devrait aider à identifier la structure chargée de gérer les fonds de la CE. Dans la mesure du possible, le partenaire doit être l'autorité contractante.
→ voir section 1.2 de l'annexe 6.

3.4 Harmonisation de la coopération technique avec les autres bailleurs

Une démarche essentielle de la préparation de la coopération technique consiste à garantir la meilleure harmonisation possible. Elle doit être envisagée au stade initial du processus d'identification et les efforts déployés en vue de maximiser les avantages de l'harmonisation devraient être poursuivis pendant toute la durée du cycle.

Dans des situations où des approches programme et des approches sectorielles sont en place ou en cours de planification, l'harmonisation de la coopération technique doit être intégrée dans ce cadre plus large. Ces approches cherchent essentiellement à renforcer les capacités des partenaires à gérer leurs affaires. Le développement des capacités dans un programme sectoriel, par exemple, pourrait cibler la capacité de prise de décision, la capacité de gestion des finances publiques, la capacité d'organisation, la capacité de suivi et de coordination. Le lien avec ce cadre plus large permet d'éviter le risque que l'harmonisation de la coopération technique devienne un problème en soi, déconnecté des objectifs plus larges et des cadres de résultats que le partenaire cherche à atteindre grâce à la coopération technique.

La fourniture par la CE d'une coopération technique «isolée» est l'option la moins privilégiée lorsque plusieurs bailleurs de fonds soutiennent un même programme. La coopération technique uniquement fournie par la CE peut être justifiée pour des raisons relatives à la préparation de la coopération de la CE et lorsque la coopération technique joue un rôle de soutien dans la mise en œuvre de projets de fourniture de services. La coopération technique «isolée» peut également être pertinente en tant qu'appui à des parties prenantes en dehors du secteur public, bien que les approches harmonisées doivent également être poursuivies ici chaque fois que ceci apparaît réalisable.

Cinq démarches principales doivent être prises en compte dans la poursuite de l'harmonisation de la coopération technique:

1. Mettre toutes les options d'harmonisation sur la table dans le dialogue avec les partenaires. Ces options peuvent inclure:
 - la mise en œuvre complète, y compris la passation de marchés, par les partenaires;
 - le regroupement de fonds en provenance de plusieurs bailleurs de fonds. Les fonds regroupés peuvent être administrés conjointement ou par le partenaire;
 - la délégation de la coopération technique à un ou quelques partenaires au nom d'un plus grand groupe;
 - l'harmonisation autour d'un ensemble d'objectifs et de résultats avec des bailleurs de fonds amenant leur propre coopération technique.
2. Si la coopération technique «isolée» de la CE est l'unique ou la meilleure option, alors les autres bailleurs de fonds devraient être informés de l'appui en préparation. Le cas échéant, il faut les inviter à prendre part au processus de conception et vérifier si d'autres bailleurs de fonds offrent de la coopération technique dans le même secteur/domaine. Il convient également de faire circuler les termes de référence afin d'obtenir des commentaires, d'évaluer les risques de chevauchement et de fragmentation avec le partenaire et d'aider le partenaire à coordonner, dans la pratique, les différents types d'appui.
3. Si la coopération technique dans un domaine ou un secteur donné est fragmenté, il faut commencer par harmoniser la coopération technique autour d'un agenda conjoint d'analyse et de consultation, d'études conjointes et d'évaluations. Si possible, il faudra poursuivre avec un agenda d'appui conjoint à un programme de développement des capacités sous le contrôle du partenaire.
4. Il convient d'aider le partenaire à jouer un rôle plus important dans la mise en œuvre de la coopération technique fournie par la CE ou d'autres bailleurs de fonds. L'harmonisation de ce type d'assistance risque de ne pas être réalisable, à moins que les bailleurs de fonds optent pour une intégration plus complète de leur appui dans des approches programme ou sectorielles.
5. Il convient de soutenir les mécanismes de redevabilité mutuelle à l'aide de données concernant la coopération technique de la CE.



Passerelle vers les procédures: le cas échéant, le cofinancement devrait être poursuivi
 ➔ voir le point 1.1 de l'annexe 6.

3.5 Des critères de qualité axés sur la demande, l'adaptation au contexte et l'harmonisation

Les points abordés dans la présente section font partie des critères d'assurance qualité de la CT et sont résumés dans l'encadré ci-dessous. Ces critères ont pour point de départ la phase d'identification et s'étendent aux différentes étapes du cycle des opérations. Des éléments supplémentaires sont fournis aux sections 4.6 et 5.5, permettant ainsi d'obtenir une matrice de qualité complète proposée au chapitre 6.

Comme indiqué au chapitre 6, la mise en œuvre de l'assurance qualité interviendra d'abord au niveau des différentes Délégations et ensuite au siège d'EuropeAid.

Encadré 19: Critères de qualité pour la phase d'identification

1. Demande, appropriation adéquate et capacités des partenaires	1.1. Les acteurs clés ont exprimé avec conviction un engagement et une demande d'appui cohérents avec la taille du projet. Pour le développement des capacités, l'engagement des partenaires est suffisant par rapport à l'ambition du programme.
	1.2. Au delà de l'approbation formelle, la participation des partenaires à la conception de la coopération technique est/a été adéquate.
2. Adéquation avec le contexte et les capacités existantes	2.1. Au regard du contexte, il n'existe aucune contrainte majeure qui pourrait entraver la réalisation des objectifs.
	2.2. L'analyse des capacités existantes a confirmé que la coopération technique constitue une réponse adéquate par rapport à la capacité d'absorption et aux objectifs de renforcement des capacités.
	2.3. Des programmes ou actions similaires ont été concluants dans le même contexte.
3. Harmonisation de l'appui et durabilité des résultats	3.1. L'appui des autres bailleurs dans le secteur concerné a été cartographié et une concertation a été/est engagée avec les principaux bailleurs sur l'éventualité d'un appui additionnel.
	3.2. Les options de synergie et d'harmonisation avec les partenaires et les autres bailleurs ont été étudiées et recherchées de manière active, chaque fois que possible.
	3.3. Pour les opérations de coopération technique "isolées", une justification claire est apportée et, le cas échéant, une stratégie est proposée en vue d'une meilleure harmonisation et durabilité des résultats.
4. Lien avec les produits et les résultats escomptés	4.1. Outputs and/or outcomes are defined/monitored at the level of actual service delivery, regulation or investments in use, beyond immediate TC deliverables.
	4.2. The inputs from partners have been specified and are sufficient to indicate that ownership is strong enough to achieve and sustain the desired results.
	4.3. Executive roles of partners and TC roles are specified/fulfilled. If partners play little or no role, this is separately justified.
	4.4. Innovative forms of TC support have been considered/used; the size and intensity of TC inputs are appropriate to the partner's capacity to lead, manage and absorb support.
5. Pertinence des dispositifs d'exécution du programme	5.1. The programme implementation arrangements are designed and effectively based on the results to be achieved taking into account their dependency on inputs from other organisations.
	5.2. The managerial autonomy of the programme implementation arrangement gives adequate authority over programme resources given the purpose of the programme.
	5.3. Partners lead the programme adequately and there is clear accountability to domestic stakeholders.



Accent mis sur les résultats

Ce chapitre explique :

- Les aspects clés qui devraient normalement être traités dans la phase de formulation, bien que la limite entre l'identification et la formulation ne puisse pas être établie de manière stricte (voir l'annexe 3 sur le cycle des opérations) ;
- Comment les résultats et les activités devraient être spécifiés;
- Que les cadres logiques relatifs au développement des capacités doivent exprimer les réalisations et les résultats à atteindre, et pas seulement les prestations directes de la coopération technique;
- La nécessité de prendre en compte différentes formes et options de coopération technique, autre que la « traditionnelle » AT expatriée ;
- l'importance de la qualité des termes de référence et des documents d'appel d'offres;
- comment impliquer les partenaires dans le processus de passation de marchés ;
- les critères de qualité pour la phase de formulation.

4.1 Détailler les résultats et les activités



Encadré 20: Trois éléments clés pour une bonne conception de la coopération technique

Chaque type de coopération technique correspond à un type de résultat: la coopération technique en faveur du développement des capacités contribue à un processus donné de renforcement des capacités (par exemple, fixation de nouvelles procédures de recrutement sur la base du mérite) et à des « résultats en termes de capacités » (le mérite est mieux pris en considération dans le recrutement); la coopération technique en faveur de la mise en œuvre contribue aux résultats directs et à la prestation de services. Il est essentiel de fixer les choses convenablement dès le début.

Déterminez les activités et les intrants critiques en provenance de toutes les sources: il ne suffit pas de préciser les ressources de coopération technique financées par la CE et les activités. Les documents du programme devraient inclure la contribution du partenaire, les activités des partenaires et les activités de coopération technique conjointes des partenaires; tout ceci doit être spécifié à un degré pertinent. Ceci est particulièrement important dans des types d'opération en faveur du développement des capacités. Des exemples sont exposés à la page suivante.

Ne créez pas de carcan. – Maintenez la flexibilité: soyez clair sur les principaux objectifs, les directions stratégiques et les résultats clés à atteindre. Évitez de définir à outrance et d'entrée de jeu les cadres de résultats, les produits et les processus. Le développement des capacités et le changement suivent rarement, pour ne pas dire jamais, une progression linéaire.

Clarifier les résultats auxquels la coopération technique contribue

Il est indispensable de clarifier les résultats généraux auxquels la coopération technique contribue pour chacune des quatre catégories de coopération technique. Les termes (produits, résultats, réalisations et impact) sont utilisés de manière cohérente avec les lignes directrices de la CE pour l'appui aux programmes sectoriels. Néanmoins, la terminologie relative à la chaîne de résultats n'étant pas encore stabilisée, ce qui est important est de clarifier la chaîne logique, des ressources jusqu'aux différents niveaux de résultats.

Il est particulièrement important de préciser le niveau des résultats que l'on appelle ici « capacités », à savoir les capacités renforcées d'organisations ou de systèmes résultant de processus de développement des capacités, et qui permet aux organisations et aux systèmes de fournir des services (« produits ») plus performant. Le lien entre les activités de développement des capacités et les produits plus vastes de la fourniture de services est important parce qu'il attire l'attention sur le fait que la formation, par exemple, ne débouchera pas sur l'amélioration des capacités sauf si cette formation est combinée à des procédures, des outils et un style de gestion qui constitueront ensemble les « capacités renforcées » (et par conséquent conduira à des produits améliorés ou disponibles en plus grande quantité provenant des organisations/du système).

1. **L'appui au développement des capacités:** ce type de coopération technique implique des activités qui s'intègrent dans des *processus plus larges afin de permettre aux partenaires de faire plus ou mieux (le résultat étant que les partenaires font en réalité plus ou mieux)*. Un nouveau système informatique pour le traitement des salaires peut être le résultat immédiat de la coopération technique; la capacité qui en résulte est qu'il est utilisé par l'organisation; le produit associé est que les bonnes personnes obtiennent le bon salaire au bon moment.
2. **Le conseil technique/spécialisé:** les résultats immédiats sont des *conseils ou l'accès à la connaissance* sous une forme ou une autre, s'intégrant directement dans les processus de prise de décision du partenaire, ce qui a pour résultat que de meilleures décisions sont prises. Le champ d'application des résultats est donc plus limité que pour la coopération technique en faveur du développement des capacités, un conseil technique peut améliorer une décision aujourd'hui, mais ne développe pas forcément les capacités à prendre les décisions demain.
3. **L'appui à la mise en œuvre :** cette forme de coopération technique garantit aux acteurs, qui exécutent des tâches de gestion, des tâches techniques et des tâches opérationnelles, que des *services sont fournis ou que des projets d'investissement sont menés à bien*. La coopération technique en faveur de la mise en œuvre peut être un ingénieur qui supervise un installateur de centrale électrique ou un ingénieur agronome coordonnant des études sur les cultures ou un épidémiologiste évaluant les risques de pharmacorésistance. Ce type de coopération technique exécute des fonctions que le partenaire ne peut (encore) exécuter (comblant les déficits) ou des fonctions qui seront également externalisées à l'avenir.

4. **La préparation/facilitation de l'appui de la CE:** les résultats immédiats peuvent, par exemple, inclure la facilitation d'un processus de conception sous le contrôle de partenaires, conduisant à un programme préparé par un partenaire. La différence dans l'appropriation future peut, bien entendu, être très importante.

Schéma 3: Bonne et mauvaise approches: intrants, activités, capacités, réalisations et résultats

Exemple au niveau sectoriel : Les capacités pour l'élaboration de politiques

Intrants	Activités de développement des capacités	Capacités	Réalisations
Mauvaise approche :			
→ Expert en politique sur la réforme foncière financé par le bailleur;	→ Ateliers sur les questions de réforme foncière;	→ Les cadres supérieurs sont informés des questions de réforme foncière et sont en mesure de prendre position sur le projet de politique de réforme.	→ Un document sur la politique de réforme foncière est officiellement adopté.
→ Voyage d'étude dans la région.	→ Voyage d'études dans deux pays		
	→ Elaboration de la politique de réforme foncière.		
Bonne approche :			
→ Les cadres supérieurs de cinq ministères composent l'équipe sur la réforme;	→ Formation de l'équipe de la réforme chargée de planifier le processus politique (consultations avec les parties prenantes, la gestion des résistances); encadré par l'expert en processus;	→ L'institut de réforme foncière et les autres acteurs clés du secteur ont accepté la politique de réforme foncière comme une vision d'orientation, et sont conscients de leurs rôles particuliers dans sa mise en œuvre;	→ La réforme foncière passe à la mise en œuvre et est largement en ligne avec les objectifs fixés.
→ Parlementaires dans la commission foncière, des propriétaires terriens et organisations paysannes;	→ Série d'ateliers sur les questions de réforme foncière et les besoins en développement des capacités facilités par le personnel d'encadrement;	→ D'autres besoins en renforcement de capacités nécessaires pour la mise en œuvre de la réforme ont été identifiés et rendus opérationnels dans les plans des institutions concernées et dans tout le secteur.	
→ Haut responsable d'un institut de réforme foncière (gestionnaire du programme);	→ Voyage d'étude dans deux pays pour les acteurs clés;		
→ Expert politique sur la réforme foncière financé par le bailleur ;	→ Elaboration d'ateliers facilités par des experts externes;		
→ un expert en processus politiques;	→ « Promotion » du contenu auprès du personnel de diverses institutions ayant un rôle dans la mise en œuvre.		
→ Fonds pour un voyage d'étude dans la région.			

Exemple au niveau organisationnel : Les capacités pour la gestion de projets communautaires

Intrants	Activités de développement des capacités	Capacités	Réalisations
Mauvaise approche :			
→ Formateur spécialisé en gestion de projet pour l'Unité de développement communautaire de la municipalité.	→ Développer du matériel de formation;	→ 20 personnes ont participé à la formation.	→ 20 personnes ont acquis des compétences en gestion de projet.
→ 20 agents du personnel du partenaire assumeront des fonctions de gestion de projets dans les communautés ;	→ Définir les compétences requises et les attentes en matière de performance;	→ L'organisation dispose de procédures, de compétences et de leadership adaptés à des méthodes et approches de gestion adéquates.	→ Les communautés sont impliquées par des méthodologies participatives et efficaces pour assurer la pleine appropriation des programmes et projets appuyés pour l'Unité de développement communautaire.
→ Gestionnaire de programme (personnel du partenaire);	→ Revoir les procédures et les mesures de motivations non-salariales;		
→ Formateur spécialisé en gestion de projets.	→ Préparer la salle de classe et la formation sur le terrain;		
	→ Sensibiliser les cadres supérieurs et obtenir le soutien de la hiérarchie;		
	→ Former et encadrer 20 personnes, encadrer les cadres supérieurs.		

Appui au développement des capacités versus appui à la mise en œuvre ?

Il a souvent été suggéré de commencer par l'appui à la mise en œuvre et de considérer le développement de capacités comme stratégie de sortie. Il pourrait s'agir d'une façon de faire face à la tension apparente entre l'accent mis sur la mise en œuvre et l'accent mis sur le développement des capacités.

La solution serait de laisser tomber l'idée erronée selon laquelle le développement de capacités consiste à retirer des personnes du monde du travail et à les renvoyer sur les bancs de l'école! Il peut s'agir d'une partie *mineure* de *certain*s processus de développement des capacités, le plus important étant de supprimer les contraintes, de permettre aux capacités existantes de s'épanouir, aux systèmes de fonctionner et aux obstacles à la communication de s'adoucir, ce qui débouche sur plus de produits et de services. L'appui au développement des capacités peut avoir besoin, pour produire des résultats, de plus de temps que le soutien direct à la mise en œuvre, mais c'est toujours la production de résultat qui est l'enjeu.

Le dilemme réel est d'un ordre différent : si la demande immédiate est pour une coopération technique qui appuie la mise en œuvre, soit parce que les besoins sont urgents ou parce que le développement des capacités n'est pas considéré comme faisable – comment la coopération technique pourra alors appuyer d'abord la mise en œuvre et, particulièrement si l'appui arrive à la fin, faire toujours quelque chose qui renforcera les perspectives de durabilité du projet ? Comment le transfert peut-il être efficace partant du concept de « construction, exploitation, transfert » (CET), si un entrepreneur construit par exemple une centrale électrique, l'exploite pendant 1–2 ans, et transfère par la suite la responsabilité de son fonctionnement au propriétaire ?

Premièrement, le concept CET fonctionne dans de nombreux environnements, par exemple, pour des projets dans le secteur des infrastructures ou de l'énergie. Dans des pays enregistrant une bonne performance, il s'agit d'un modèle standard pour des projets tant du secteur privé que du secteur quasi-privé. Plus un programme est axé étroitement sur les principales fonctions gouvernementales fournies par le service civil, moins le modèle CET fonctionne.

Deuxièmement, si une mise en œuvre continue requiert des capacités qui vont bien au-delà de ce dont un pays dispose à ce moment-là, différentes approches de la coordination technique pourront faire fort peu pour y remédier. Le dilemme trouvera sa propre solution: soit le pays trouvera des fonds pour poursuivre un dispositif d'exécution parallèle ou clairement délimité, soit le projet ou le programme s'éteindra d'une mort rapide ou lente. Le problème de base n'est pas la coopération technique; le programme de base est un projet ou un programme mal conçu qui ne cadre pas avec le contexte; la coopération technique ne peut remédier à ce problème.

Troisièmement, lorsqu'une « stratégie CET » est mise à l'épreuve dans des conditions difficiles, trois éléments sont à prendre en considération, comme le montre l'encadré ci-dessous.



Encadré 21: Comment surpasser le dilemme entre l'appui à court terme pour la mise en œuvre et l'appui à plus long terme pour le développement des capacités

1. **Soyez clairs sur les objectifs et les ordres de priorité :** aidez les partenaires à définir si des capacités durables constituent la première priorité et la prestation de services, la seconde ou si c'est l'inverse.
Exemple : accent mis sur le développement des capacités : « Depuis cinq ans, l'autorité provinciale a la capacité durable de planifier et de construire 200 écoles primaires par an, une capacité qui a été développée pendant la même période au cours de laquelle les autorités ont bénéficié d'un appui pour la construction de 50, puis 200, écoles par an ».
Exemple : Accent mis sur la mise en œuvre : « 400 écoles primaires construites en cinq ans. L'autorité provinciale a la capacité durable de poursuivre la planification et de construire 200 écoles par an ».
2. **Définissez à la fois les processus de mise en œuvre et de développement des capacités et les intrants :** indépendamment de l'ordre de priorité, aidez les partenaires à définir à la fois les objectifs de développement des capacités et les objectifs de fourniture de services, les activités et les ressources avec un même niveau de détail. Si les processus et les résultats du développement des capacités ne sont pas clairs dans la phase de conception, ils ne le deviendront probablement pas lors de la mise en œuvre.
3. **Différenciez les processus, utilisez les intrants spécialisés :** Sans perdre d'opportunités d'établir des synergies, gardez des plans de travail distincts pour la fourniture de services et le développement des capacités. Travaillez de façon à garantir que le partenaire reste pleinement engagé envers des objectifs de développement des capacités. Si un contrat est passé avec une équipe de contractants pour aider à la fois lors de la mise en œuvre et lors du développement des capacités, assurez-vous que le consultant chef de file dispose des compétences requises dans le développement des capacités. Le profil du consultant et la qualité des TdR pour les différents plans de travail sont essentiels.

Spécifier les activités essentielles

La spécification des activités doit prendre en compte les activités essentielles par toutes les personnes qui sont impliquées, et pas seulement ce que fera la coopération technique. Il est particulièrement important de spécifier les activités de «gestion du changement» si le programme vise la réforme ou le développement des capacités. Dans la plupart des cas, les ressources de la coopération technique et du partenaire doivent collaborer étroitement pour l'exécution des activités. Il est important de veiller à ce qu'il y ait une compréhension et un engagement communs sur le temps et l'énergie que les managers devront consacrer au changement organisationnel.

Maintenir la flexibilité sans perdre l'accent mis sur les résultats

Les bailleurs de fonds font marche arrière par rapport à leur gestion directe traditionnelle de l'aide, par exemple, en se concentrant sur des résultats/cadres convenus conjointement plutôt que sur des activités détaillées. La demande en indicateurs associés à des résultats portant sur le développement, en lieu et place d'indicateurs associés à des résultats relatifs à la coopération technique, a accompagné ce changement qui est intégré dans l'agenda pour la gestion des résultats de développement qui fait partie de la Déclaration de Paris.

En rapport avec la coopération technique, en particulier le développement des capacités, une approche équilibrée est recommandée, dans laquelle les résultats (et en conséquence les activités et les intrants) peuvent être modifiés et spécifiés progressivement, et où les indicateurs ne sont pas figés. Il y a quatre raisons à cela :

1. Un développement des capacités réussi n'est pas linéaire et ne suit pas un plan tout tracé. Il s'agit de processus dynamiques caractérisés par une négociation et des réadaptations permanentes. Plus la situation est complexe, moins il est probable que les approches de planification linéaires marchent – et la plupart des situations sont complexes.
2. Un laps de temps considérable s'écoule souvent entre la phase de conception et la mise en œuvre réelle. Il est probable que les conditions et les besoins changent. L'appui doit être flexible autant que possible pour s'adapter aux changements.
3. Dans les processus de développement des capacités, la phase de conception, par définition, se situe au moment où l'information est encore limitée. Il n'y a que par la mise en œuvre que la connaissance augmente et avec elle, la possibilité d'être plus spécifique et plus pertinent.
4. Les modifications qui sont petites, mais requièrent néanmoins une révision formelle des documents et des accords, peuvent retarder indûment la mise en œuvre.

Cependant, même si les processus de développement des capacités ne permettent pas d'anticiper avec précision ce qui se passera, le niveau initial de spécificité devrait néanmoins être suffisant pour:

- ➔ donner une image claire de la logique des moyens et des finalités du programme,
- ➔ estimer les coûts approximatifs et le champ d'intervention tant des ressources fournies par le partenaire que de celles apportées par le bailleur de fonds,
- ➔ recruter des ressources externes (par exemple, des partenaires de jumelage, des institutions de formation ou des consultants),
- ➔ faire une évaluation globale de la faisabilité et de l'approbation du soutien aux programmes du partenaire.

Encadré 22 : Les intrants du partenaire, c'est la responsabilité du partenaire



La coopération technique ne peut fonctionner s'il n'y a personne à qui parler et avec qui travailler, si aucune information n'est disponible et s'il n'existe aucune structure d'appui, aucune direction et aucun intérêt à utiliser la coopération technique. Il appartient clairement au partenaire de veiller à ce que la coopération technique puisse fonctionner.

Cependant, les conditions pour que la coopération technique fonctionne ne sont souvent pas réunies parce que le partenaire n'a pas demandé l'appui en premier lieu.

Il incombe dès lors aux services de la CE de veiller à ce que l'on sache clairement ce que le partenaire peut offrir et à ce que ledit partenaire s'engage clairement à fournir ces intrants.



Passerelle vers les procédures: informations requises pour la prise de décision concernant la convention de financement et le niveau de flexibilité ➔ Voir le point 2.2 de l'annexe 6.

À faire et ne pas faire dans le dialogue sur la coopération technique et sa conception

Un bon dialogue sur la conception de la coopération technique commence par une discussion sur tout et n'importe quoi, à l'exception de la coopération technique!

Ne commencez pas en demandant ce que les experts CE et financés par la CE peuvent apporter aux organisations ou au secteur:

- ➔ Posez des questions sur les résultats que le secteur ou l'organisation est susceptible ou désireux de fournir et sur ce qu'ils ne fournissent pas aujourd'hui (selon l'organisation, son personnel, ses clients ou d'autres parties prenantes);
- ➔ Demandez ensuite ce que le secteur ou les organisations souhaitent faire pour renforcer leurs capacités à fournir des services/produits.

Évitez à ce stade de formuler des suggestions en termes de coopération technique en toute hâte, mais:

- ➔ aidez plutôt le partenaire à clarifier les activités essentielles qui sont nécessaires pour produire le changement et développer les capacités;
- ➔ évaluez si les activités sont réalisables et si elles ont le potentiel de produire des résultats.

Ne proposez pas encore l'appui de la CE, mais:

- ➔ demandez au partenaire de quelles ressources il dispose pour mener le processus;
- ➔ si ces ressources ne sont pas suffisantes, demandez si et comment les bailleurs de fonds (et pas seulement la CE) peuvent venir en aide;
- ➔ déterminez enfin comment la CE pourrait contribuer à appuyer le changement souhaité.

4.2 Renforcer l'orientation sur les résultats dans le développement des capacités

Les évaluations de la coopération technique pour le développement des capacités ont souvent conclu que la conception du programme était trop étroitement axée sur ce que la coopération technique ferait. Par exemple, un expert a été mis à disposition pour assurer la formation ou donner des conseils, ce qui a permis au personnel du partenaire d'être mieux qualifié et mieux informé. Des hypothèses ont ensuite été émises sur la façon dont le personnel mettrait ses capacités en application pour accroître la capacité institutionnelle et améliorer la performance de l'organisation sans intégrer réellement ces questions critiques dans la conception du programme.

Il ne suffit plus de préciser ce que l'instructeur fera, étant donné qu'il ou elle ne peut pas garantir seul que les personnes suivant ses formations appliquent en réalité leurs nouvelles capacités dans leur travail. Plusieurs autres facteurs sont critiques. Si des systèmes et des mesures d'encouragement ne conduisent pas à l'application des capacités, par exemple, alors la formation ne débouchera pas à sur une performance améliorée, étant donné que les capacités individuelles ne se sont pas traduites en capacités organisationnelles.

Afin de traiter le problème de la concentration limitée, une « chaîne de résultats » étendue est nécessaire pour établir un lien clair entre la fourniture d'intrants/activités du partenaire/de coopération technique aux produits, réalisations et impacts plus larges des capacités (si le développement des capacités n'est pas l'objectif primaire de la coopération technique, il ne peut y avoir de résultats distincts du niveau des capacités et donc seulement cinq maillons dans la chaîne).

Encadré 23: Une chaîne logique élargie allant de l'impact durable aux intrants

Pour atteindre les résultats durables, une chaîne logique à six niveaux, centrée sur le partenaire, est requise:

1. **Impact** (par exemple, les effets sociétaux réalisables et plus larges qui sont souhaités)
2. **Résultats** (par exemple, répondre aux besoins et exigences des citoyens/clients),
3. **Réalisations/produits** (par exemple, de meilleurs produits/services fournis par l'organisation),
4. **Capacités résultant des processus de développement des capacités** (par exemple, personnel utilisant de nouveaux savoir faire/capacités et procédures),
5. **Processus/activités de développement des capacités** (par exemple, formation et pratique, développement de procédures, etc.)
6. **Intrants** (par exemple, personnel, AT, équipements, intrants/budget opérationnels, appui à la gestion)

Les schémas 4 et 5 illustrent et donnent un exemple de la logique élargie qui doit être appliquée.

Schéma 4: Conception de la coopération technique axée sur les résultats

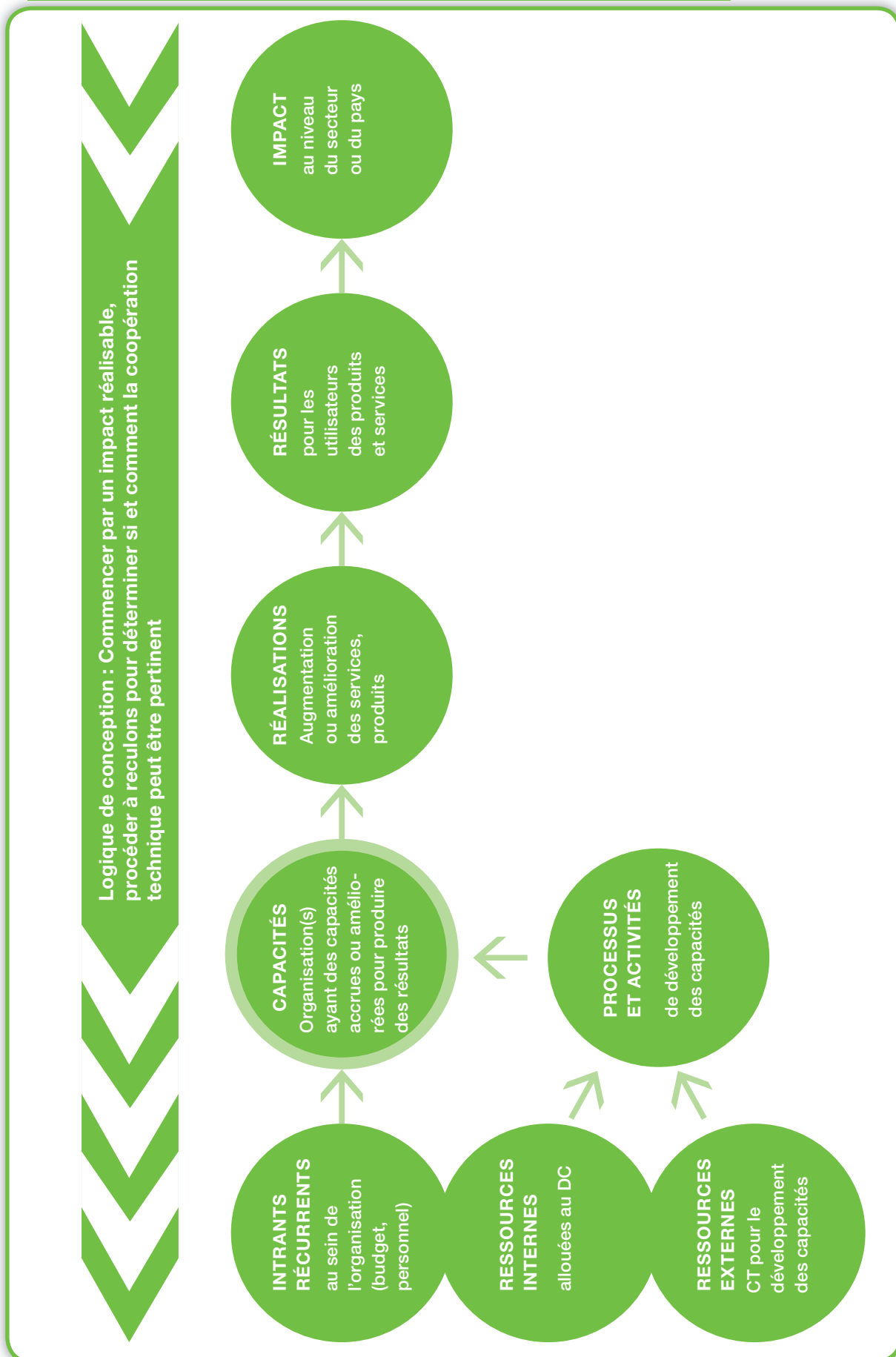
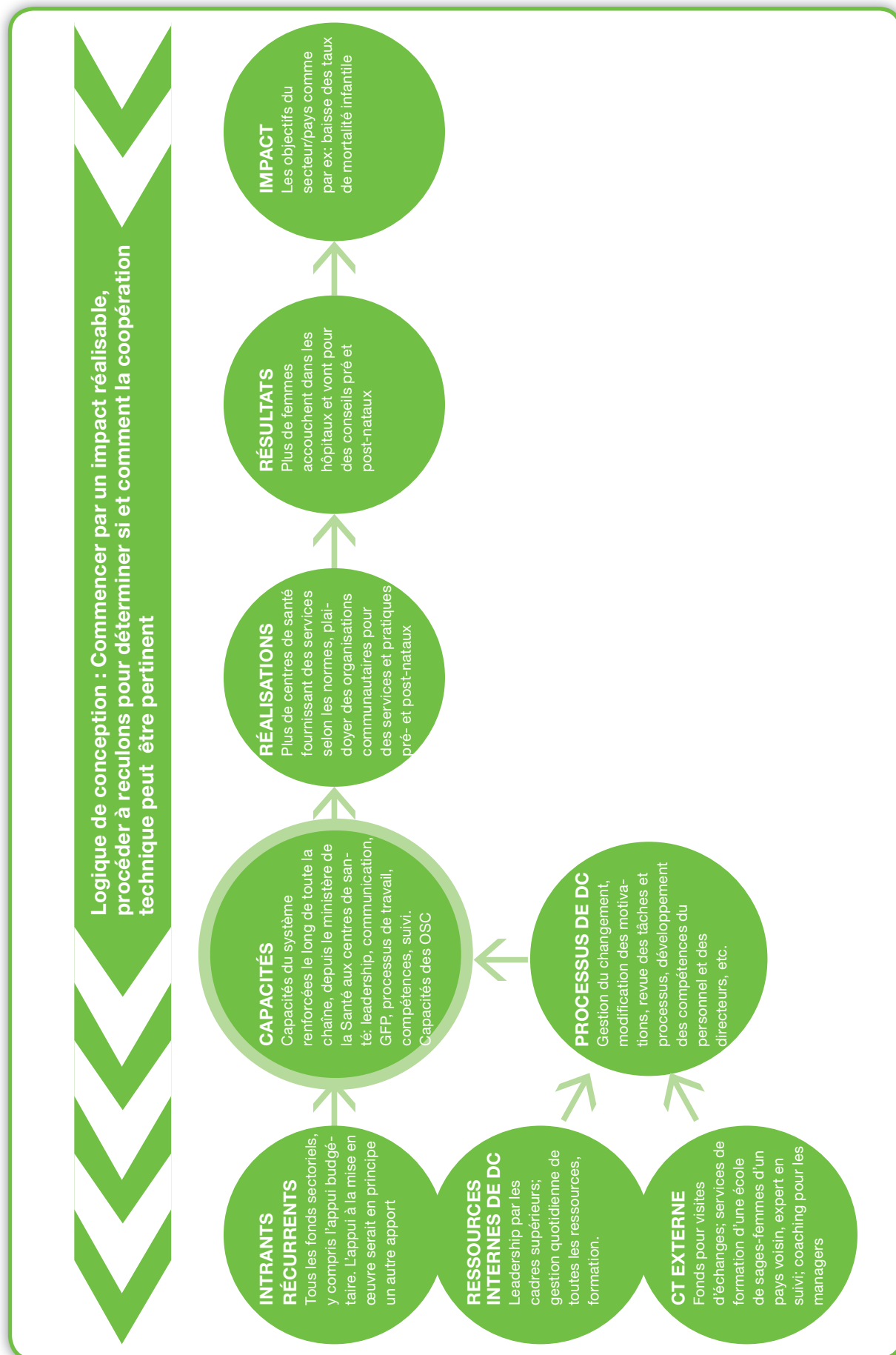


Schéma 5: Conception de la coopération technique axée sur les résultats – Exemple du secteur de la santé



4.3 Mobiliser les bons intrants

Les consultants ou conseillers internationaux de courte et longue durée sont souvent considérés comme l'option par défaut. Ceci peut refléter des préoccupations justifiées mais assez étroites. Cela peut également refléter des habitudes ancrées. Il faut commencer par réfléchir aux autres options.

La coopération Sud-Sud

Le Programme d'action d'Accra a mis en exergue l'engagement des bailleurs à promouvoir la fourniture de la coopération technique à travers les ressources locales et sous-régionales, y compris à travers la coopération Sud-Sud. Cela peut avoir des avantages dans plusieurs cas, pas seulement en termes de coûts, mais également en termes d'affinités culturelles et linguistiques et de légitimité. La coopération Sud-Sud peut inclure les jumelages et les échanges de personnel, ou la mise en place de plateformes régionales d'échanges et d'apprentissage.

Conseillers à court ou long terme?

Depuis quelques années, il n'est pas rare que de nombreuses agences de développement préfèrent l'AT à court terme (ou récurrente) à l'AT à long terme basée sur des contrats pluriannuels. Ceci correspond bien à la façon dont le marché des consultants en développement des capacités fonctionne dans les pays développés: il est **très** rare qu'un consultant en gestion soit invité à travailler à plein temps pendant plusieurs années en ayant un bureau permanent dans les locaux d'un client!

L'argument en faveur du court terme est également que les conseillers à long terme, par le simple fait qu'ils sont là chaque jour, ont tendance à accepter des tâches et des fonctions de substitution. Les processus de développement des capacités varient normalement en ce qui concerne l'« intensité des contacts » entre les consultants et l'organisation. En effet, peu d'organisations bénéficient du fait qu'elles se trouvent en « mode de changement » constant car le changement et le développement des capacités engendrent l'incertitude et l'anxiété. Ceci peut rendre l'assistance à long terme potentiellement moins efficace.

Cela étant dit, il semble qu'il n'y ait pas d'évaluation systématique pour tenter d'apprécier les mérites relatifs de l'AT à court terme par rapport à l'AT à long terme et un jugement sain doit être appliqué.

Encadré 24: Détachement international entre les Etats membres de la CDAA et auprès du Secrétariat de la CDAA



L'aide de la CE à la mise en œuvre du protocole de la Communauté de développement de l'Afrique Australe (CDAA) sur les finances et les investissements est un programme de développement des capacités pour les États membres de la CDAA et le Secrétariat CDAA avec une orientation claire vers les résultats.

Le programme est destiné à aider la CDAA à mettre en œuvre son propre protocole concernant les finances et les investissements. Celui-ci est un accord régional qui doit être transposé dans la législation nationale des divers États membres de la CDAA. Une caractéristique principale du programme est l'échange entre pairs et l'apprentissage entre pairs: le personnel des États membres de la CDAA sont détachés vers d'autres États membres et vers le Secrétariat pendant la période du programme.

Le programme est approprié et géré par la CDAA et un soutien est reçu de plusieurs bailleurs de fonds (CE et État membres de l'UE ainsi que d'autres organisations). L'AT à long terme et à court terme fournit des intrants d'experts et des avis consultatifs. Toute l'AT est recrutée par la CDAA et d'une manière générale à partir de la région. Le Secrétariat de la CDAA est responsable de l'AT.

Encadré 25: Quels types de processus et d'intrants peut-on considérer ?



Mesures de soutien par les pairs: le soutien par les pairs peut être organisé avec des institutions du Nord ou du Sud. Certains pays qui ont des capacités relativement bien développées peuvent souhaiter spécifiquement l'exposition à différents méthodes de fonctionnement européennes.

Voyages d'études: les voyages d'études peuvent courir le risque de devenir du tourisme, mais lorsqu'elles sont organisées de manière professionnelle et incluent une obligation de rapport par les participants, elles peuvent généralement permettre à une organisation partenaire d'acquérir des connaissances.

Amélioration des connaissances par le personnel du partenaire: le personnel du partenaire peut se voir attribué des tâches de recherches prioritaires sur des questions importantes pour l'organisation pendant des périodes plus courtes. Les universités locales peuvent soutenir et venir en aide.

Travail en réseau dans l'intérêt mutuel des parties: la participation à des réseaux professionnels ou institutionnels au niveau national, régional ou international, où tous les participants se trouvent sur un pied d'égalité, peut faciliter l'acquisition de connaissances.

Pilotage de nouvelles méthodes: passer des marchés avec des OSC/ONG, des groupes d'experts ou des entreprises privées afin d'exécuter des expériences à petite échelle avec de nouvelles approches dans la fourniture de services, impliquer le client, communiquer, etc.

Confier la formation à des institutions spécialisées ou au secteur privé: l'externalisation de la formation en informatique ou du développement de leadership, par exemple, en guise d'alternative à la fourniture par les consultants « internes » peut, dans certains cas, améliorer la qualité, réduire le prix et garantir la durabilité.

Approche systématique à la formation: dans les pays très dépendants de l'aide, la participation à des ateliers peut être perçue comme une manière légitime d'obtenir une rétribution complémentaire. Les offres fragmentées et non coordonnées formulées par des bailleurs de fonds sont souvent à l'origine de cette situation.

Service de consultance récurrent ou à court terme par des fournisseurs locaux et régionaux: l'utilisation des ressources locales, par exemple, en provenance d'universités, d'équipes de spécialistes et d'agences de consultance peut promouvoir un marché local de la consultance.

Service récurrent à court ou à long terme de consultance par des consultants internationaux: si la demande effective existe et si les compétences ne peuvent être acquises ailleurs, l'AT internationale peut alors valoir chaque euro dépensé pour sa fourniture.



Passerelle vers les procédures: plusieurs formes contractuelles permettent de poursuivre différentes options: devis-programmes (opération décentralisée directe, contrat de service et subvention) → voir le point 1.3 de l'annexe 6.

4.4 Préparation des termes de référence et des documents d'appel d'offres

Les partenaires doivent préparer les TdR et les documents d'appel d'offres et le personnel de la CE a pour mission de faciliter ce processus de façon à ce que la qualité **et** l'appropriation soient garanties.

La préparation de termes de référence et de documents d'appel d'offres de qualité prend énormément de temps. Il peut dès lors être suggéré au partenaire de bénéficier d'un appui préparatoire qui pourrait tout d'abord l'aider à concevoir un bon programme et ensuite à préparer les documents d'appel d'offres et de termes de référence. Ceci pourrait également raccourcir le long laps de temps qui s'écoule entre l'approbation d'un projet et le démarrage réel de l'appui.

Si les documents d'appel d'offres et les TdR n'ont pas été préparés par le partenaire, ce dernier doit les avaliser officiellement. Ceci ne suffit cependant pas pour indiquer une vraie demande et une vraie appropriation. Le tableau ci-dessous détaille ce que le personnel de la CE qui vise des approches plus participatives doit faire et ne pas faire.

Encadré 26: Termes de référence – Choses à faire et à ne pas faire par le personnel de la CE



Éléments fondamentaux

- ➔ Préparer de bons TdR est une tâche difficile. Assurez-vous que le processus de préparation des TdR est mûrement réfléchi.
- ➔ Tenez compte du fait que l'élaboration de bons TdR ou documents d'appel d'offres requiert une bonne expérience et une bonne compréhension du domaine professionnel concerné. Ils ne sont généralement pas utilisés pour le travail quotidien.
- ➔ Souvenez-vous que les TdR, au même titre que les autres descriptions de fonction, ont principalement pour objectif de trouver les bonnes personnes pour fournir l'assistance. Celles-ci en ont généralement besoin pour leur travail quotidien.

Processus

- ➔ Ne rédigez pas les TdR vous-mêmes pour les envoyer par la suite aux partenaires pour avis.
- ➔ De même, au nom de l'appropriation, ne suggérez pas qu'un projet de TdR soit rédigé par le personnel du partenaire s'il ne dispose pas d'une expérience préalable en la matière. Être convié à élaborer un document qui ne servira pas et qui, au final, sera rejeté risque d'être perçu comme une situation humiliante et embarrassante.
- ➔ Si une expérience/capacité suffisamment solide en matière de rédaction de TdR n'est pas disponible, discutez pour savoir si et comment la coopération technique préparatoire peut aider en formant le personnel du partenaire sur le tas.
- ➔ Dans des situations moins astreignantes, si les TdR doivent être rédigés rapidement et si vous considérez qu'il est adéquat de prendre l'initiative, commencez par une réunion avec le partenaire en vous servant d'une feuille de papier vierge. Convenez de la structure, des objectifs principaux, etc., puis déterminez qui rédigera un premier projet pour commentaires.
- ➔ Assurez-vous que le gestionnaire désigné du projet approuve explicitement les TdR. Parcourez-les ensemble, quelle que soit la façon dont s'est déroulée la préparation. L'approbation officielle seule ne suffit pas.

Contenu

- ➔ Précisez à qui la coopération technique doit rendre compte et de qui elle tire ses instructions.
- ➔ Précisez les résultats que la coopération technique et le partenaire doivent atteindre conjointement. Déterminez clairement si l'objectif est le développement des capacités ou l'appui à la mise en œuvre.
- ➔ Précisez les principales activités que la coopération technique doit exécuter et les prestations à fournir.
- ➔ Précisez que des évaluations régulières de la performance auront lieu, y compris le cas échéant et au besoin, des évaluations mutuelles de l'efficacité de la relation partenaire-coopération technique (voir un exemple de modèle en annexe 5).
- ➔ Maintenez la flexibilité, autorisant, voire obligeant, la direction du programme/projet et l'assistance technique à s'adapter aux besoins, possibilités, aptitudes personnelles et compétences.
- ➔ Évitez de créer des TdR qui partent du principe que vous pouvez obtenir un expert qui possède des compétences exceptionnelles. Vous risquez de ne pas les trouver.
- ➔ Incluez une référence spécifique à des considérations de durabilité et à la stratégie de sortie pour la coopération technique. Demandez aux fournisseurs prospectifs de coopération technique comment ils traiteraient ces questions.



Passerelle vers les procédures: plusieurs compétences « interpersonnelles » doivent être prises en considération lors de la préparation d'un dossier d'appel d'offres (aptitudes de communication, sensibilité culturelle, etc.) ➔ voir le point 4.1 de l'annexe 6.

Comment se baser sur des processus menés par le partenaire s'ils se soldent par une mauvaise conception ou des demandes d'appui qui ne sont pas acceptables pour la CE?

Une proposition de projet ou un ensemble de TdR peut être moins que satisfaisants sur le plan technique, mais que faire si le partenaire se l'est fortement approprié? Une distinction doit être établie ici entre deux questions: est-ce la **qualité technique** de la proposition documentée qui est la source de préoccupation (par exemple, des arguments loin d'être pleinement cohérents, une série incomplète d'activités envisagées, des objectifs formulés en termes généraux) ou s'agit-il d'un **désaccord** sur un contenu principal? La « **perfection non appropriée** » risque de ne conduire nulle part; l'« **imperfection appropriée** » est susceptible de conduire au minimum quelque part dans la bonne direction, créant des possibilités ultérieures de travail pour adapter, compléter, etc. Il y a peu de chance que des documents brillants, bien trop parfaits, d'un niveau qui n'est clairement pas en harmonie avec ce qu'une organisation produirait normalement elle-même, soient réellement appropriés.

S'il existe un désaccord substantiel sur le contenu, l'argument qu'une proposition est appropriée par des partenaires ne doit pas constituer une raison pour accepter cette proposition comme base de financement. La CE ne finance pas les projets de développement des capacités, qui sur la base d'une juste appréciation de la situation, ne sont pas susceptibles d'atteindre les résultats escomptés. À l'inverse, la CE ne doit pas faire pression pour faire accepter une position que le partenaire ne s'appropriera pas.

Les bailleurs de fonds doivent être en mesure d'**approuver** les propositions, mais les partenaires doivent être à même de les **adopter**.

4.5 Recrutement de la coopération technique

Lorsque la CE recrute de la coopération technique, il est essentiel d'impliquer le partenaire. La transparence totale autour du processus (y compris le coût de la coopération technique) doit être garantie, de même qu'il faut garantir autant de participation par les partenaires que ce que permettent les procédures. Les partenaires doivent être impliqués dans la sélection et l'entretien avec les candidats pour les principaux postes de conseillers, notamment par le biais de téléconférences ou visioconférences, le cas échéant, même lorsque l'acquisition de la coopération technique passe par des procédures de marché centralisées.

Le personnel AT/CT ne doit jamais être sélectionné sans qu'il y ait eu un contrôle adéquat de leurs performances antérieures sur la base des références qu'ils ont fournies.

En ce qui concerne l'acquisition de coopération technique et la passation d'un marché dans le cadre d'opérations complexes, il n'est pas exclu qu'il faille se tourner vers des spécialistes. **L'identification et la mobilisation des ressources de coopération technique adéquates, y compris la recherche de sources d'offre de coopération technique moins conventionnelles telles que des organisations de jumelage en provenance de la région ou d'ailleurs, sont des opérations qui prennent du temps et nécessitent beaucoup de travail.** Aider à l'exécution de ce travail peut faire partie d'une phase de préparation pour la coopération technique.

Encadré 27: Obtenir une coopération technique de qualité demande du temps

La préparation de bons TdR, des documents d'appel d'offres, du contrat et ensuite, la mobilisation du personnel de la coopération technique à longue durée peut prendre plusieurs mois. Il est peu probable qu'une demande d'intervention sur un ou deux mois seulement aboutisse à un taux de réponse élevé de consultants hautement qualifiés/expérimentés (et par conséquent très occupés).

Il faut s'y prendre à temps !



L'encadré 28 fournit quelques conseils sur la façon de sélectionner les bons experts ou conseillers.

Encadré 28: Les bonnes pratiques dans le choix du bon conseiller ou du bon expert



Il est bien connu que certains conseillers ou experts sont en mesure d'offrir un appui exceptionnel dans des situations difficiles, tandis que d'autres fournissent de mauvaises prestations, y compris dans des conditions favorables. Il est également bien connu que le curriculum vitae peut dissimuler tout autant que ce qu'il révèle. Les conseils suivants se sont avérés utiles pour bien étudier un CV:

- **Vérifiez les références du candidat:** les personnes chargées de la sélection devraient s'entretenir personnellement avec au minimum deux anciens clients (par exemple, avec des partenaires pour qui l'expert a travaillé ou avec le personnel du bailleur de fonds qui a interagi avec lui).
- **Plus l'appui du conseiller concernera le développement des capacités, plus les « aptitudes interpersonnelles » seront importantes.** Un rôle de consultant spécialisé bien déterminé n'implique pas forcément l'obligation d'avoir de grandes aptitudes de communication. Plus l'objectif de la coopération technique tend vers le développement des capacités, plus il est important que le conseiller ait la capacité de communiquer, d'exprimer de l'empathie et de jouer un rôle de facilitation.
- **Menez des entretiens par téléphone ou face à face, notamment par le biais de visioconférences:** menez des entretiens avec des consultants prospectifs afin de contrôler leur domaine de compétence, d'évaluer leur faculté d'adaptation, leur capacité à comprendre ce qui est nécessaire pour la mission et leurs aptitudes à communiquer.
- **Préparez vos entretiens:** des entretiens mal préparés augmentent le risque d'une mauvaise sélection. Ceux qui mènent les entretiens devraient être bien préparés et comprendre leurs rôles respectifs durant le processus d'entretien. Une liste de contrôle contenant les mêmes questions principales pour tous les partenaires est utile, de même qu'un système de notation à appliquer par chaque membre du jury. Dans certains cas, il est utile d'exiger un contrôle pratique des aptitudes du candidat, par exemple en lui demandant d'analyser et de répondre à un problème spécifique, y compris la soumission de réponses écrites (par exemple si des compétences rédactionnelles techniques sont importantes).
- **Faites-vous aider par un professionnel:** la sélection et l'entretien pour des fonctions complexes et exigeantes pourraient nécessiter l'assistance d'un professionnel, via une entreprise de recrutement. Lorsque la coopération technique porte sur des services d'ingénierie, par exemple, son acquisition nécessite l'implication d'experts de haut niveau dans les domaines techniques pertinents qui ont la capacité d'évaluer les qualifications techniques des conseillers et la capacité de soutien de l'entreprise.



Passerelle vers les procédures: Comment attribuer un marché? → Voir le chapitre 4 de l'annexe 6.

4.6 Des critères de qualité axés sur les résultats

Les points soulevés dans cette section peuvent se résumer par les critères de qualité suivants qui feront partie de la matrice de l'assurance qualité du chapitre 6. Ces critères doivent être examinés dès la phase d'identification et faire l'objet d'une attention particulière pendant la phase de formulation. Ils doivent faire l'objet de suivi pendant la mise en œuvre.

Encadré 29: Critères de qualité pour la phase de formulation



1. Demande, appropriation adéquate et capacités des partenaires	1.1. Les acteurs clés ont exprimé avec conviction un engagement et une demande d'appui cohérents avec la taille du projet. Pour le développement des capacités, l'engagement des partenaires est suffisant par rapport à l'ambition du programme.
	1.2. Au delà de l'approbation formelle, la participation des partenaires à la conception de la coopération technique est/a été adéquate.
2. Adéquation avec le contexte et les capacités existantes	2.1. Au regard du contexte, il n'existe aucune contrainte majeure qui pourrait entraver la réalisation des objectifs.
	2.2. L'analyse des capacités existantes a confirmé que la coopération technique constitue une réponse adéquate par rapport à la capacité d'absorption et aux objectifs de renforcement des capacités.
	2.3. Des programmes ou actions similaires ont été concluants dans le même contexte.
3. Harmonisation de l'appui et durabilité des résultats	3.1. L'appui des autres bailleurs dans le secteur concerné a été cartographié et une concertation a été/est engagée avec les principaux bailleurs sur l'éventualité d'un appui additionnel.
	3.2. Les options de synergie et d'harmonisation avec les partenaires et les autres bailleurs ont été étudiées et recherchées de manière active, chaque fois que possible.
	3.3. Pour les opérations de coopération technique "isolées", une justification claire est apportée et, le cas échéant, une stratégie est proposée en vue d'une meilleure harmonisation et durabilité des résultats.
4. Lien avec les produits et les résultats escomptés	4.1. Les produits et/ou les résultats sont définis/suivis au niveau de la fourniture réelle de services, de la réglementation, des investissements utilisés, au-delà des prestations et produits immédiats de la coopération technique.
	4.2. Les intrants des partenaires ont été définis et suffisent pour indiquer que l'appropriation sera suffisamment forte pour atteindre et maintenir les résultats souhaités.
	4.3. Les rôles d'encadrement des partenaires et les rôles à jouer par la coopération technique sont précisés/remplis. Si les partenaires ne jouent aucun rôle ou ne jouent qu'un rôle limité, ceci est justifié.
	4.4. Des formes innovantes de coopération technique ont été envisagées/utilisées; le volume et le type de coopération technique sont adéquats par rapport à la capacité du partenaire à diriger, gérer et absorber l'aide.
5. Pertinence des dispositifs d'exécution du programme	5.1. The programme implementation arrangements are designed and effectively based on the results to be achieved taking into account their dependency on inputs from other organisations.
	5.2. The managerial autonomy of the programme implementation arrangement gives adequate authority over programme resources given the purpose of the programme.
	5.3. Partners lead the programme adequately and there is clear accountability to domestic stakeholders.

Dispositifs d'exécution des programmes

Ce chapitre explique:

- Les engagements de la CE par rapport aux UEP parallèles et les problèmes sous-jacents à ces dispositifs;
- Le passage des UEP parallèles dirigées par les bailleurs à des dispositifs d'exécution de programmes appropriés par le partenaire et le besoin de perspective dans la gestion;
- Que la conception d'un dispositif adéquat d'exécution du programme se base sur la nature et les résultats escomptés du programme;
- La nécessité d'évaluer les paramètres organisationnels et de gouvernance lors de la définition des rôles du personnel de la coopération technique;
- Les critères de qualité liés aux dispositifs d'exécution des programmes.

5.1 Les engagements à réduire les unités d'exécution parallèles de projets

Les signataires de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide se sont engagés à réduire le nombre d'UEP parallèles comme l'indique l'encadré ci-dessous.

Encadré 30: La Déclaration de Paris et les UEP

L'indicateur 6 de la Déclaration de Paris appelle les partenaires du développement à « réduire de deux-tiers le nombre d'UEP parallèles » d'ici 2010 et aider ainsi à renforcer les institutions et procédures nationales.

Selon le CAD/OCDE, une UEP est dite parallèle lorsqu'elle est mise en place et opère, sur ordre d'un bailleur, en dehors des structures institutionnelles et administratives existantes du pays. Dans la pratique, unités parallèles et unités intégrées constituent les deux extrêmes d'un même spectre. Les questions qui suivent sont conçues pour aider les bailleurs et les autorités partenaires à déterminer où situer la frontière afin de repérer de manière plus sûre les unités parallèles d'exécution des projets.

Les bailleurs ont été invités à revoir leurs activités dans le domaine du développement en vue de déterminer combien d'unités d'exécution des projets sont parallèles. Ont été considérées comme parallèles les unités d'exécution qui répondent « oui » à **trois ou plus des quatre** questions suivantes (faute de quoi il s'agira d'unités intégrées):

1. L'unité doit-elle rendre des comptes aux organismes extérieurs/bailleurs dont émanent les financements et non aux instances nationales (ministères, services, organisme, etc.) dont relève l'exécution ? (O/N)
2. Le mandat du personnel extérieur est-il déterminé par le bailleur (et non par les instances nationales d'exécution) ? (O/N)
3. La plupart du personnel de l'unité est-il choisi par le bailleur (et non par les instances nationales d'exécution) ? (O/N)
4. Le barème de rémunération du personnel national (tous avantages inclus) est-il supérieur à celui applicable aux agents de la fonction publique nationale ? (O/N)

Comme précisé dans la stratégie de la CE sur la coopération technique et les UEP, le niveau d'ambition au sein de la CE est supérieur à ce qui est exprimé ci-dessus. La CE est d'avis que l'utilisation des UEP parallèles peut être réduite substantiellement et remplacée progressivement par des dispositifs d'exécution des programmes axés sur la gestion et l'appropriation par le partenaire, et qui sont ancrés dans le contexte institutionnel local.

Partant des questions reprises dans l'encadré ci-dessus, l'objectif est que les dispositifs d'exécution des programmes présentent trois ou plus des caractéristiques suivantes:

1. le programme doit essentiellement rendre des comptes aux instances nationales d'exécution;
2. les termes de référence pour le personnel extérieur sont définis par les instances nationales d'exécution et, le cas échéant, avalisés par les bailleurs de fonds participant à l'appui;
3. la plupart du personnel professionnel est nommé par les instances nationales d'exécution;
4. la grille salariale du personnel national est identique à celle des autres membres du personnel de la fonction publique.

Les problèmes rencontrés avec les UEP parallèles sont soulignés dans le tableau suivant. Les sections ci-dessous décrivent en détail la façon dont les problèmes doivent être traités et établissent un parallèle avec les objectifs de la CE dans ce domaine.

Encadré 31: Quels sont les problèmes qui sous-tendent les UEP?

Les unités d'exécution des projets apparaissent problématiques lorsqu'elles sont parallèles, c'est-à-dire lorsqu'elles fonctionnent en dehors des instances nationales du pays et des cadres de gouvernance/redevabilité. Les UEP parallèles sont perçues comme une cause:

- ➔ de fragmentation des efforts, chaque bailleur de fonds ayant sa propre UEP,
- ➔ de destruction des capacités lorsque les UEP débauchent le personnel des fonctions d'exécution en offrant de meilleures conditions, affaiblissant de ce fait non seulement les fonctions d'exécution, mais privant également de leurs droits ceux qui restent derrière,
- ➔ d'inefficacité compte tenu du fait qu'elles sont souvent axées sur les intrants/activités et pas orientées sur l'impact,
- ➔ de non-durabilité parce que l'UEP est inabordable financièrement et se désintègre dès que le projet est terminé.

Il y existe également un ensemble de problèmes profondément ancrés qui conduisent à la création d'UEP parallèles:

- ➔ les programmes contrôlés par les bailleurs de fonds, non fondés sur une demande réelle de la part des partenaires, qui sont dès lors gérés par des experts avec lesquels le bailleur de fonds a passé un contrat en mettant l'accent sur les intrants fournis par le bailleur;
- ➔ des programmes ambitieux marqués par l'obtention rapide de résultats et des décaissements, qui ne sont pas adaptés aux capacités existantes et par conséquent les contournent au lieu de les développer;
- ➔ les UEP définies sans accorder d'attention aux principes de base et aux préoccupations en matière de gestion et d'organisation, en particulier sans tenir compte des exigences de changement;
- ➔ les procédures du bailleur de fonds qui réclament une gestion parallèle de la passation des marchés et de la mise en œuvre.

La première série de problèmes sous-jacents (à savoir les programmes contrôlés par le bailleur de fonds et les programmes marqués par la rapidité de fourniture de résultats) a déjà été traité dans plusieurs parties de ces lignes directrices. La partie suivante se concentre sur les aspects de gestion et d'organisation. La modification des procédures de la CE qui sont associées à la mise en œuvre du projet fait partie de la stratégie CE plus large de réforme de la coopération technique et n'est pas traitée ici.

5.2 Vers des dispositifs d'exécution gérés par les partenaires

Souvenez-vous que le terme « programme » utilisé dans les présentes lignes directrices fait toujours référence au programme du **partenaire**. Par conséquent, la CE et les autres bailleurs de fonds appuient les programmes de partenaire au lieu d'avoir leur propre programme. Tout type de programme de partenaire requiert des dispositifs d'exécution. La façon dont un programme ou un projet est mis en place et géré est importante pour sa réussite, au même titre que l'est sa conception. Tel est particulièrement le cas des programmes visant le développement des capacités, mais aussi de toute autre intervention visant à créer un changement durable.

Encadré 32: Concentrez-vous sur les dispositifs d'exécution du programme du partenaire!

Le concept d'UEP a fini par signifier dispositif du bailleur.

Le concept de « dispositifs d'exécution du programme » se réfère aux dispositifs du programme du partenaire, couvrant à la fois les ressources propres et tout appui externe.

Afin de marquer ce changement de perspective fondamental, le terme « dispositifs d'exécution du programme » a été adopté dans le but de rompre avec la focalisation sur le bailleur de fonds qui est implicite avec le terme « UEP ». De manière cohérente avec l'accent mis sur l'appropriation, **par dispositif d'exécution on entend l'organisation et la structure de gestion du programme du partenaire, y compris les aspects de gouvernance et de redevabilité**. Cela implique qu'il appartient au partenaire de décider de la conception des dispositifs d'exécution du programme. Le personnel de la CE et les autres bailleurs jouent un rôle de facilitation en tant que partenaires dans le dialogue et au final avalisent les dispositifs d'exécution comme étant efficaces, aussi pour la mise en œuvre de la coopération technique.

Au cours des dix dernières années, il est devenu de plus en plus clair que dans les programmes/projets visant le changement de comportement et des capacités, une grande attention doit également être accordée à la **gestion du changement** et donc au travail portant sur les dispositifs d'exécution qui facilitent ce changement. Ceci nécessite la recherche de réponses aux types de questions suivantes:

- ➔ Comment la structure de gestion garantit-elle qu'il y ait changement et développement des capacités et qu'ils soient maintenus dans l'agenda politique des parties prenantes?
- ➔ Comment la structure implique-t-elle les personnes qui peuvent agir en tant qu'agents du changement?
- ➔ Comment « vendre » le changement?
- ➔ Comment gérer les aspects techniques?
- ➔ Comment gérer et conduire tous ces différents aspects?

Les acteurs externes, y compris l'AT, ne peuvent exécuter plusieurs de ces fonctions de manière efficace. Par conséquent, la méthode de base de « protection » contre les UEP parallèles consiste à se concentrer sur le programme du partenaire et les fonctions de gestion du changement qui doivent être exécutées. Le processus de conception doit préciser comment le programme agira sur ces paramètres, à savoir comment **toutes** les ressources seront organisées. Les dispositifs d'exécution du programme saisissent cette perspective holistique qui rompt avec la concentration passée des UEP axées sur des projets contrôlés par le bailleur de fonds.

Encadré 33: Appui au programme d'intégration régionale du COMESA



Le programme a pour but d'aider le COMESA et les pays de l'Afrique de l'Est à mettre en œuvre leur programme d'intégration régionale qui comprend la réalisation d'une union douanière et l'établissement d'un marché commun. Cet appui offert par la CE est le premier de la sorte (2005) avec une organisation régionale exécutant une convention de contribution par le biais de son propre système financier et son propre système de passation de marchés.

Il s'agit d'un exemple de coopération technique fondée sur la demande, les objectifs de développement des capacités liés à des produits clairs (mise en œuvre de l'intégration régionale) et étant pleinement intégrés dans le cadre institutionnel du COMESA.

Les dispositifs d'exécution du programme sont celles du COMESA: c'est le Secrétaire général du COMESA qui est investi de la responsabilité générale de la mise en œuvre. Le budget du programme est distinct du budget opérationnel du COMESA, mais la mise en œuvre des activités est pleinement intégrée dans les opérations quotidiennes du COMESA. La majorité des membres du projet sont recrutés au niveau régional par le COMESA par le biais de son propre système de recrutement et sont rémunérés conformément au barème salarial du COMESA. Les salaires du personnel sont supportés par le projet, mais la passation de marché et le paiement s'effectuent par la direction des finances du COMESA. Le personnel travaillant sur le projet doit rendre compte au Secrétaire général du COMESA.



Passerelle vers les procédures: une convention de contribution (comme dans l'exemple de l'encadré 33) ou un «devis-programme» permet d'intégrer les dispositifs d'exécution dans l'organisation du partenaire ➔ voir le cas pratique n° 1 de l'annexe 6.

5.3 Des dispositifs définis par les résultats

L'équilibre entre l'**autonomie** et l'**intégration** est le paramètre clé à prendre en considération lorsque l'on aide les partenaires à concevoir ou à évaluer les dispositifs d'exécution d'un programme. La conception (intégration/autonomie plus grande ou plus réduite) devrait être guidée par le type de résultats que le programme appuyé par la coopération technique vise à atteindre:

- ➔ Il est **opportun d'atteindre un plus grand niveau d'autonomie** et de prendre de l'autonomie par rapport au secteur public lorsque :
 - les résultats sont très indépendants des intrants ou des ressources provenant d'autres organisations actives dans le système du secteur public,
 - il n'existe pas de besoin pressant de développement des capacités ou de durabilité;
- ➔ Un niveau **d'intégration** plus élevé avec le secteur public est opportun lorsque :
 - les résultats sont fortement dépendants des intrants ou ressources en provenance d'autres organismes du secteur public,
 - le développement durable des capacités d'organismes clés du secteur public est une priorité élevée.

Il est important d'établir une distinction claire entre l'« autonomie » que toutes les organisations doivent avoir dans une certaine mesure pour être efficaces, et le concept d'UEP « parallèles », qui indique une désolidarisation par rapport aux fonctions se rapportant aux organisations partenaires et une éventuelle duplication de celles-ci. L'encadré ci-dessous présente des exemples des liens existant entre les résultats escomptés et l'équilibre possible entre l'autonomie et la dépendance.

Encadré 34: Types de programme et de résultats: leurs implications pour les dispositifs d'exécution d'un programme

- ➔ **Réforme majeure** : Selon la nature de la réforme, l'isolement de l'unité de réforme au départ peut être nécessaire au moment de l'élaboration de la stratégie de réforme afin de la protéger contre les interférences d'organisations qui se verraient perdantes dans le processus. Par contre, il est nécessaire d'entretenir des liens forts avec ceux qui sont favorables à la réforme.
- ➔ **Développement durable des capacités et processus de réforme en aval** : travailler en étroite coopération et de manière positive avec le personnel et les dirigeants et maintenir la réforme/le développement des capacités à l'ordre du jour requerra, dans la plupart des cas, une intégration totale du développement des capacités/des unités de réforme.
- ➔ **Mise en œuvre de projets d'investissement avec transfert ultérieur au secteur public (modèles « construire, exécuter, transférer »)** : dans des environnements marqués par des capacités locales solides, la « phase de construction » peut être relativement autonome, étant donné que le personnel local sera à même de prendre la relève par la suite. Dans des environnements marqués par des capacités plus faibles, le processus de transfert exige que la coopération technique puisse passer d'un mode de « mise en œuvre » à un mode de développement des capacités.
- ➔ **Mise en œuvre de programmes ou de projets d'investissement où le gouvernement externalisera les fonctions opérationnelles à l'avenir** : les unités d'exécution ayant des niveaux relativement élevés d'autonomie et qui sont protégées contre les problèmes systémiques du secteur public peuvent constituer le dispositif d'exécution du programme adéquat.
- ➔ **Résultats pouvant être produits par une petite équipe ayant beaucoup de pouvoirs** : plusieurs des réformes dites de la première génération (par exemple, gestion de la politique fiscale et monétaire) exigent la participation d'une petite équipe autonome avec des voies de communication ouvertes aux niveaux les plus élevés de la gestion/décision politique.
- ➔ **Résultats pouvant être atteints à une échelle très large avec peu d'interaction avec les autres processus** : par exemple, une autonomie élevée est susceptible de bien fonctionner pour un programme de déjeuners scolaires ou un système de coupons permettant à des agriculteurs pauvres d'acheter des engrais.
- ➔ **Résultats à très large échelle exigeant des intrants de plusieurs autres institutions du secteur public** : un niveau élevé d'intégration sera nécessaire pour garantir la coopération et la durabilité, par exemple, de la qualité de l'éducation qui exige que plusieurs sous-systèmes d'enseignement interagissent à la base.



5.4 Paramètres d'organisation et de gouvernance

Il n'existe pas de bonne réponse ou d'approche idéale lorsqu'il s'agit de la conception d'une structure adéquate. Cinq paramètres fondamentaux doivent néanmoins être pris en considération, tels qu'ils sont présentés dans l'encadré et discutés brièvement ci-dessous.

Encadré 35: Cinq paramètres à prendre en compte lors de la définition des dispositifs d'exécution d'un programme

1. **Gouvernance et responsabilité** : Qui devrait superviser et diriger le programme et à qui le programme doit-il rendre compte dans le système national ?
2. **Dispositif de gestion** : Qui va exécuter les fonctions de gestion quotidienne du programme, et avec quelle autorité sur les décisions de gestion des ressources ?
3. **Autonomie logistique** : Le programme a-t-il besoin de ses propres véhicules, photocopieurs, portier, et cafeteria, etc... ou doit-il partager les ressources avec d'autres ?
4. **Relations entre experts AT, partenaires et CE** : Si les experts ne sont pas recrutés par le partenaire, mais par la CE (ou un autre bailleur), de qui les experts reçoivent-ils des instructions et à qui rendent-ils compte ?
5. **Rôle de la CE et autres bailleurs au niveau de l'exécution du programme** : Les bailleurs doivent-ils jouer un rôle quelconque dans les dispositifs d'exécution du programme – et si oui, lequel ?



Gouvernance et responsabilité

L'autorité «supérieure» qui régit un programme peut avoir un mandat plus ou moins claire pour:

- ➔ approuver la modification des composantes du programme, y compris les résultats, les activités, les budgets, les ressources et les échéances,
- ➔ donner des instructions relatives à la direction du programme,
- ➔ rendre responsables les personnes chargées de la mise en œuvre.

La responsabilité de la gouvernance du programme peut être confiée à un responsable unique (par exemple, un ministre) ou à un ensemble plus large de parties prenantes au sein d'un bureau ou d'un comité directeur – ou une combinaison des deux. En règle générale, plus le comité est grand et plus la direction et le leadership peuvent ne pas être clairs. À défaut d'une gouvernance centralisée, il existe un risque que le programme « flottera » et que l'engagement envers celui-ci s'affaiblira. À l'inverse, si une autorité est investie d'un leadership fort (par exemple, le ministère de l'Agriculture dans un programme du secteur agricole), le risque est plus grand que d'autres parties prenantes clés (par exemple, les instances dans le domaine de l'eau, des crédits ou du transport) se sentent marginalisées.



Encadré 36: Appui aux Ordonnateurs Nationaux – Point de départ d'un dialogue (1)

Les autorités de chaque pays ACP nomment un **Ordonnateur national (ON)** pour les représenter dans toutes les activités financées par la Commission et par la Banque européenne d'investissement. L'ON est chargé à la fois des fonctions politiques et techniques, notamment de la programmation, de la coordination, de la gestion et du suivi du programme complet de coopération nationale de la CE, ainsi que des aspects opérationnels de la mise en œuvre de l'aide de la CE et du dialogue avec la société civile. L'ON peut déléguer la préparation et la mise en œuvre de l'aide de la CE aux services responsables (ministères ou agences publiques) au sein de l'administration nationale, à savoir les autorités chargées de la qualité de la gestion financière et de l'habilitation des capacités, afin d'accroître l'appropriation et les responsabilités des partenaires. Le « système ON » englobe, par conséquent, généralement l'ON lui-même (qui est, dans la majorité des cas, un ministre), l'ON ou les ON adjoints, l'ON ou les ON suppléants, les départements impliqués dans la mise en œuvre de l'assistance de la CE (qui pourraient être des ON suppléants) et très souvent une unité d'appui à l'ON.

L'ancrage institutionnel du système ON doit être cohérent avec le système global de gestion des ressources publiques afin de contribuer à une meilleure coordination des bailleurs de fonds et garantir des synergies adéquates avec le processus budgétaire national. Bien qu'il dépende fortement des contextes nationaux, l'appui à l'ON doit inclure une vision dynamique permettant l'évolution requise vers une plus grande délégation des responsabilités aux services publics nationaux pertinents et un plus grand renforcement des capacités au niveau national dans la gestion des processus de développement.

Dans la pratique, **l'unité d'appui à l'ON** peut se composer de fonctionnaires détachés, de personnel sous contrat et d'une assistance technique de longue durée essentiellement spécialisée dans les procédures de la CE en raison des coûts de transaction élevés de l'assistance CE en termes de procédures financières et contractuelles. La discussion sur ces unités devrait couvrir les critères standards du CAD qui déterminent leur « intégration » par opposition au « parallélisme »:

- ➔ Les termes de référence pour le personnel externe affecté à l'unité d'appui à l'ON sont-ils déterminés uniquement par l'ON?
- ➔ La majorité du personnel de l'unité d'appui à l'ON est-il nommé par l'ON?
- ➔ Dans quelle mesure l'ensemble du personnel au niveau de l'unité d'appui à l'ON doit-il rendre des comptes uniquement à l'ON?
- ➔ La grille salariale du personnel de l'unité d'appui de l'ON est-elle supérieure à celle du personnel de la fonction publique?
- ➔ Le niveau salarial proposé au personnel contractuel national est-il cohérent avec le niveau des salaires des fonctionnaires de la fonction publique détachés (y compris les compléments possibles offerts) pour une tâche de même niveau? Le niveau des indemnités éventuelles accordées aux agents de la fonction publique détachés est-il maintenu sous un seuil adéquat par comparaison avec le salaire des fonctionnaires publics?

Encadré 36: Appui aux Ordonnateurs Nationaux – Point de départ d'un dialogue (2)

Le dialogue peut également couvrir les aspects suivants:

- ➔ Les fonctions et capacités de l'Ordonnateur ont-ils fait l'objet d'une révision institutionnelle et organisationnelle ? La structure de l'Ordonnateur est-elle adéquatement organisée pour exécuter ses tâches et contribuer au développement des capacités ? L'unité assure-t-elle une bonne interface avec les départements d'exécution et autres services publics compétents ? Quel est le degré de sous-délégation aux services publics nationaux dans la préparation et la mise en œuvre des programmes de la CE ?
- ➔ Quelles sont les principales modalités d'exécution de l'assistance de la CE ? L'objectif du travail de l'unité d'appui à l'Ordonnateur est-il adapté à ces modalités ? L'unité se limite-t-elle à la mise en œuvre des procédures de la CE ? Est-il nécessaire de développer des capacités, comme une meilleure connaissance des besoins en évaluation au cas où il s'agirait d'appui budgétaire général/sectoriel ? Existe-t-il des possibilités d'utilisation des procédures nationales, de travail sur les améliorations dans la conception et l'application de procédures nationales ?
- ➔ Le personnel est-il dûment équipé et formé pour garantir une mise en œuvre en temps opportun de l'aide de la CE ? Quels sont les critères de recrutement ?
- ➔ L'unité d'appui à l'ON sera-t-elle impliquée dans le développement des capacités de la coordination/gestion des ressources et organismes nationaux ? Quel est le rôle joué par l'unité en ce qui concerne l'assistance externe et la coordination des bailleurs de fonds ?
- ➔ Quelles sont les modalités et capacités de suivi dont dispose l'unité ?
- ➔ Quelles sont les dispositions en ce qui concerne le personnel de l'unité d'appui à l'ON : quelle est la proportion du personnel expatrié de longue durée par rapport aux fonctionnaires publics et aux autres personnels contractuels nationaux ? Quelles est la structure du personnel de l'unité ? L'unité a-t-elle détaché des fonctionnaires nationaux provenant d'importants départements recevant une assistance de la CE ? Quelles sont les responsabilités de gestion des fonctionnaires détachés des départements d'exécution ?
- ➔ Le personnel expatrié est-il engagé dans l'application de procédures de la CE, à savoir dans des tâches opérationnelles ou (également) dans le transfert de connaissances au personnel national ? Le personnel contractuel est-il engagé dans l'application des procédures CE, c'est-à-dire dans des tâches opérationnelles ou (également) dans le transfert de connaissances au personnel national ?
- ➔ La logistique est-elle fournie par le ministère d'où émane l'ON et son unité d'appui ou par la délégation de la CE ?



Il convient de veiller à ne pas établir de mécanismes de gouvernance qui reproduisent les mécanismes de coordination entre les secteurs et les organisations existants ou les chevauchent.



Passerelle vers les procédures: Dans quelle mesure le soutien peut-il être basé sur le système du partenaire ? ➔ Voir le point 1.2.1 de l'annexe 6.

Organisation et dotation en personnel

La gestion quotidienne du programme du partenaire exige une bonne organisation. Si les objectifs poursuivis demandent une « intégration » étroite, alors la gestion doit être assurée par le personnel de l'organisme concerné. Il est important que le ou les gestionnaires de programme disposent au sein de l'organisation de la compétence et du statut nécessaires pour être en mesure d'assurer la gestion. Il est crucial de vérifier l'engagement du ou des gestionnaires à participer aux tâches quotidiennes (quelle que soit la part de son temps).

Un programme peut être pleinement intégré dans les systèmes/structures existants du partenaire, organisé en tant qu'unité semi-permanente ou être soutenu par un groupe de travail dont les membres exécutent des fonctions de mise en œuvre, alors qu'ils participent à d'autres tâches « récurrentes ». Le personnel du partenaire peut être assigné, sur une base de temps plein ou de temps partiel, à la gestion du programme. Tant le détachement à temps plein pour une période donnée que les missions à temps partiel ont des avantages et des inconvénients. Le personnel détaché est souvent celui dont l'organisation peut le plus facilement se séparer; le personnel à temps partiel peut avoir des liens plus étroits avec son organisation (important si le travail en réseau fait partie de la tâche), mais

peut avoir des difficultés à consacrer suffisamment de temps au programme. Le personnel de la coopération technique ne devrait normalement pas assumer de rôle de gestion officiel là, où la durabilité, l'appropriation et le développement des capacités sont importants. L'AT internationale, en particulier, peut souvent avoir (et exploiter) la capacité de contourner les niveaux hiérarchiques officiels, ce qui risque de saper l'autorité de la direction du programme.

Autonomie logistique ou intégration

En principe, un programme qui est situé physiquement au sein d'un ministère peut être aussi « parallèle » qu'un programme se trouvant dans un bâtiment loué dans une autre partie de la ville. L'emplacement physique peut toutefois avoir un effet symbolique important; en d'autres termes, un programme qui fonctionne dans des conditions nettement meilleures que son « organisation mère » sera perçu comme étant « privilégié » et, plus que probablement, comme un projet contrôlé par le bailleur de fonds. L'intégration totale et la dépendance des services généraux existants (par exemple, photocopies, réseau d'ordinateurs, pool de transport conjoint, système de gestion des finances publiques, procédures de recrutement du personnel et rémunération) peut ralentir la vitesse de mise en œuvre, mais aide à garantir la légitimité et la durabilité. Une large autonomie (niveaux de rémunération, fonctions d'appui, transport, etc.) peut éroder la motivation des unités voisines, qui n'ont pas les mêmes avantages, et mettre en péril la durabilité, étant donné que peu de pays peuvent se permettre d'octroyer un tel statut privilégié sur une base permanente.

Encadré 37: Fournir des véhicules et des ordinateurs?



La coopération technique inclut souvent des véhicules, des ordinateurs, des photocopieurs, etc., ainsi que des experts. Dans certains cas, l'acceptation d'experts peut sembler liée aux avantages matériels qu'ils amèneront plutôt qu'à la fonction consultative.

Les véhicules et les ordinateurs peuvent être justifiés dans le cadre de la formule. Mais leur fourniture sert essentiellement à contourner des systèmes GFP faibles qui ne permettent pas aux organisations d'avoir une répartition adéquate de leur financement entre les salaires et les coûts opérationnels.

Si la CE offre un appui budgétaire, l'accord pourrait prévoir que les dépenses opérationnelles liées à la coopération technique soient financées par la trésorerie ou qu'il faudrait, à terme, passer à un tel financement.

Relations entre les AT, les partenaires et les bailleurs de fonds

Un problème classique est que les experts recrutés par les bailleurs de fonds sont tenus de travailler pour le partenaire, mais continuent d'entretenir des liens solides avec celui qui les rémunère et ont tout intérêt à le satisfaire. Ceci donne lieu à ce que l'on appelle souvent des « ménages à trois » dans lesquelles le risque de conflits de loyauté et de franchissement de limites peut empoisonner des relations de travail qui nécessitent un niveau élevé de confiance.

Certains organismes bailleurs requièrent explicitement des consultants qu'ils fassent rapport exclusivement aux partenaires et coupent toute communication directe avec eux. Cependant, si le rôle et les responsabilités du consultant nécessitent la confidentialité totale du client, tels le mentorat du personnel senior, le premier conseil serait de veiller à ce que les services du consultant soient directement contractés par le partenaire.

Les contrats avec le consultant doivent bien entendu spécifier que les normes éthiques et professionnelles de confidentialité du client doivent être entièrement respectées.

Rôle de la CE et des autres bailleurs de fonds dans les dispositifs d'exécution du programme

L'exigence de redevabilité des bailleurs de fonds éclipse souvent et mine les mécanismes nationaux de redevabilité. Tel est également le cas lorsque l'AT est impliquée, en particulier si l'AT a des liens contractuels avec la CE. Idéalement, la CE ne devrait pas jouer un rôle plus direct dans les programmes de coopération technique que ce qu'elle fait dans tout autre programme. Cela étant dit, la CE devrait limiter sa participation essentiellement au dialogue politique, à la négociation des cadres de résultats et au suivi, à la revue et à l'évaluation. Le suivi et l'évaluation de la coopération technique sont discutés au chapitre 6.

5.5 Critères de qualité des dispositifs d'exécution des programmes

Les points soulevés dans ce chapitre sont résumés dans les critères de qualité présentés dans l'encadré ci-dessous; ils doivent être pris en compte dans tout le cycle des opérations. Ces critères sont repris dans la matrice de qualité finale qui est présentée au chapitre 6.

Encadré 38: Critères de qualité pour les dispositifs d'exécution des programmes



1. Demande, appropriation adéquate et capacités des partenaires	1.1. Les acteurs clés ont exprimé avec conviction un engagement et une demande d'appui cohérents avec la taille du projet. Pour le développement des capacités, l'engagement des partenaires est suffisant par rapport à l'ambition du programme.
	1.2. Au delà de l'approbation formelle, la participation des partenaires à la conception de la coopération technique est/a été adéquate.
2. Adéquation avec le contexte et les capacités existantes	2.1. Au regard du contexte, il n'existe aucune contrainte majeure qui pourrait entraver la réalisation des objectifs.
	2.2. L'analyse des capacités existantes a confirmé que la coopération technique constitue une réponse adéquate par rapport à la capacité d'absorption et aux objectifs de renforcement des capacités.
	2.3. Des programmes ou actions similaires ont été concluants dans le même contexte.
3. Harmonisation de l'appui et durabilité des résultats	3.1. L'appui des autres bailleurs dans le secteur concerné a été cartographié et une concertation a été/est engagée avec les principaux bailleurs sur l'éventualité d'un appui additionnel.
	3.2. Les options de synergie et d'harmonisation avec les partenaires et les autres bailleurs ont été étudiées et recherchées de manière active, chaque fois que possible.
	3.3. Pour les opérations de coopération technique "isolées", une justification claire est apportée et, le cas échéant, une stratégie est proposée en vue d'une meilleure harmonisation et durabilité des résultats.
4. Lien avec les produits et les résultats escomptés	4.1. Les produits et/ou les résultats sont définis/suivis au niveau de la fourniture réelle de services, de la réglementation, des investissements utilisés, au-delà des prestations et produits immédiats de la coopération technique.
	4.2. Les intrants des partenaires ont été définis et suffisent pour indiquer que l'appropriation sera suffisamment forte pour atteindre et maintenir les résultats souhaités.
	4.3. Les rôles d'encadrement des partenaires et les rôles à jouer par la coopération technique sont précisés/remplis. Si les partenaires ne jouent aucun rôle ou ne jouent qu'un rôle limité, ceci est justifié.
	4.4. Des formes innovantes de coopération technique ont été envisagées/utilisées; le volume et le type de coopération technique sont adéquats par rapport à la capacité du partenaire à diriger, gérer et absorber l'aide.
5. Pertinence des dispositifs d'exécution du programme	5.1. Les dispositifs d'exécution du programme sont conçus et basés effectivement sur les résultats à atteindre, prenant en compte l'éventuelle dépendance aux contributions d'autres organisations.
	5.2. L'autonomie de gestion des dispositifs d'exécution permet une bonne gestion des ressources compte tenu des objectifs du programme.
	5.3. Les partenaires assurent un bon pilotage du programme et la redevabilité à l'égard des parties prenantes nationales est claire.

Suivi, évaluation et assurance qualité

Ce chapitre explique:

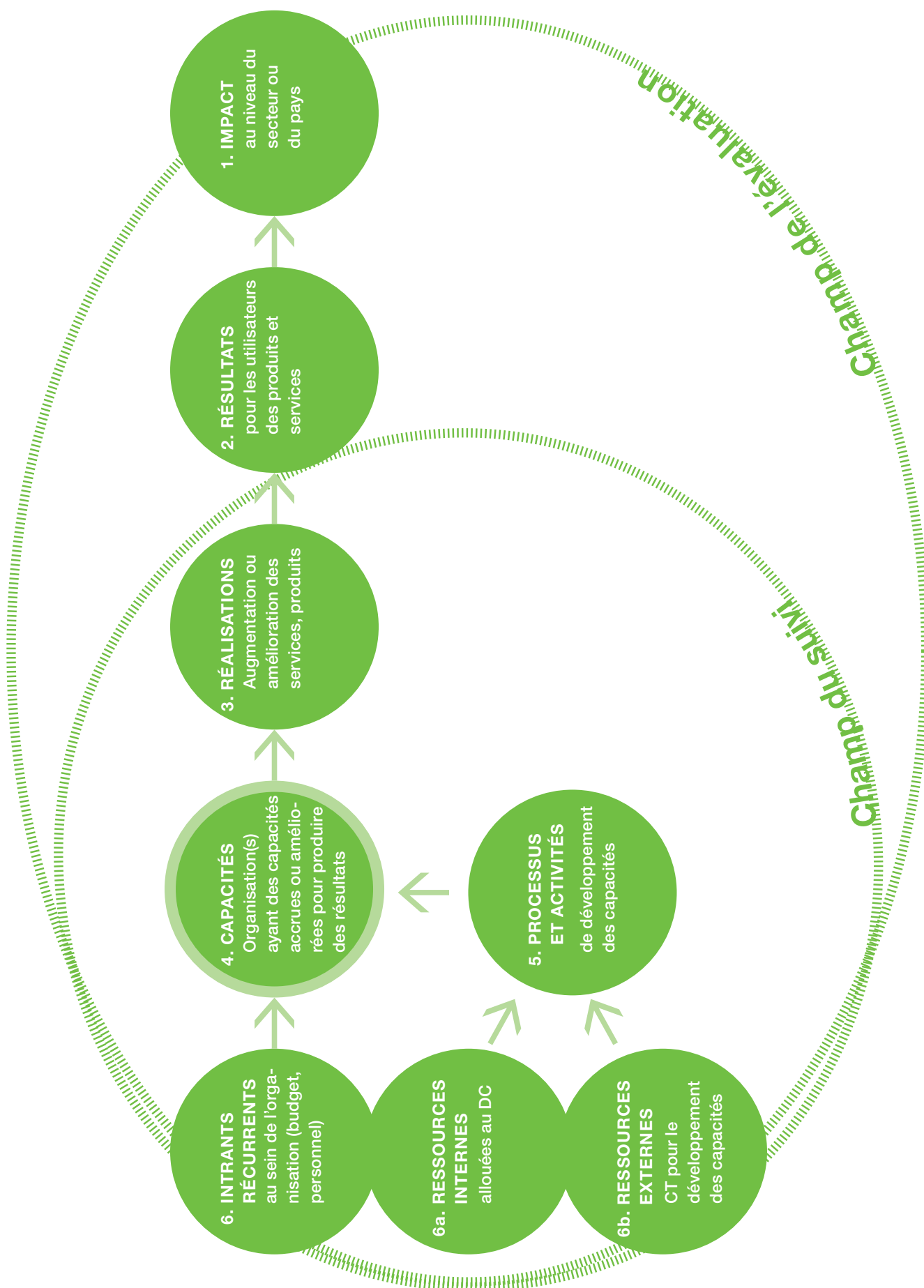
- Comment veiller à ce qu'un suivi adéquat ait lieu durant la mise en œuvre,
- Qu'il y a deux aspects à prendre en compte: le suivi des résultats et l'évaluation mutuelle des performances,
- Comment déterminer le rôle de la CE dans le suivi,
- Ce dont il faut tenir compte dans les évaluations de la coopération technique,
- La matrice complète de critères de qualité pour aider à analyser et à garantir la qualité de la coopération technique.

6.1 Suivi de la mise en oeuvre de la coopération technique

Les principes qui sous-tendent le suivi des programmes de coopération technique ne diffèrent pas des principes généraux du suivi, ce qui signifie que la responsabilité primaire incombe aux partenaires et la redevabilité doit être assurée. Cela étant dit, certains défis particuliers sont associés au suivi de la coopération technique et de sa performance. La durabilité à long terme et le développement des capacités requièrent ainsi une approche à l'échelle du système de la redevabilité et du suivi. Les organisations doivent rendre compte « en amont » à des comités, des instances politiques, etc.. Elles doivent aussi rendre compte « en aval » au personnel d'exécution et latéralement, aux clients et organisations de défense des intérêts de la société civile/des droits de l'homme. Veiller à ce que ce cadre de redevabilité soit correct fait partie du développement des capacités. Par conséquent, l'objectif principal de la CE devrait être de vérifier si et comment ces systèmes de suivi et de redevabilité nationaux fonctionnent.

Le suivi de la coopération technique devrait couvrir les six maillons de la chaîne logique qui a été présentée au chapitre 4. Le suivi des résultats au niveau de l'impact n'est effectué que de manière intermittente afin d'aider à formuler un avis informé sur la *contribution* de la coopération technique à l'impact et aux résultats. Le suivi à ces niveaux est un élément clé des évaluations et sera discuté brièvement sous le point 6.2 ci-dessous. Le schéma de la page suivante illustre la concentration respective du suivi et de l'évaluation des programmes appuyés par la coopération technique.

Les caractéristiques particulières du suivi de la coopération technique sont discutées ci-dessous. Deux domaines sont discutés: 1) le suivi de l'amélioration des capacités et des produits et 2) le suivi du processus de développement des capacités et de la coopération technique, notamment par le biais de l'évaluation des performances mutuelles.

Schéma 6: Le champ d'application du suivi et de l'évaluation

Suivi des capacités et des réalisations

Les changements au niveau des capacités d'une organisation ou d'un système d'organisations (par exemple, dans un secteur) résultant d'une intervention de développement des capacités peuvent être suivis à deux niveaux:

- i. les réalisations (tels que les services, les produits et les réglementations développés par l'organisation ou le secteur) et
- ii. les capacités: les changements au niveau des capacités de l'organisation ou du système.

Le suivi doit porter tant sur les réalisations que sur les capacités lorsque l'objectif primaire de la coopération technique est le développement des capacités.

Si l'objectif de la coopération technique consiste à appuyer la mise en œuvre, le suivi doit se concentrer sur les réalisations directes des activités.

Suivi des réalisations (ex: services, produits, lois)

Le suivi des réalisations se fait souvent exclusivement par le biais de « données de production » émanant des organisations concernées. Ces données administratives sont importantes, mais ne suffisent pas en soi, étant donné qu'elles ne mesurent pas la qualité, la pertinence et la disponibilité en temps opportun des produits tels que les consommateurs, les clients ou les citoyens les perçoivent. Elles doivent dès lors être complétées par des *études régulières sur la satisfaction du client*. Les données administratives peuvent montrer le nombre d'enseignants et d'étudiants qui fréquentent l'école et les niveaux de réalisation scolaire, mais il se peut qu'elles ne révèlent pas les raisons pour lesquelles certaines écoles obtiennent de meilleurs résultats que d'autres.

Le suivi des réalisations en soi n'indique pas pleinement l'étendue et la nature du changement des capacités au sein d'une organisation/d'un système; Les réalisations sont un premier indicateur des capacités. Il convient toutefois de tenir compte de ce qui suit:

- ➔ alors que certains aspects des capacités d'une organisation peuvent s'améliorer, un laps de temps s'écoule généralement avant que ces améliorations ne se traduisent concrètement par une meilleure performance;
- ➔ parallèlement, les améliorations au niveau des réalisations peuvent parfois être dues à des facteurs qui ne sont pas liés à un quelconque processus de développement des capacités.

Suivi des changements au niveau des capacités d'une organisation

Les changements peuvent être mesurés et suivis à travers une autoévaluation périodique ou une analyse externe. Il est particulièrement utile que les analyses périodiques des capacités puissent être comparées à un niveau de référence qui peut être le résultat d'une première analyse des capacités. Dans certaines situations et pour certaines organisations, il peut être utile de mener une analyse externe qui soit étalonnée par rapport à des paramètres reconnus (par exemple, par la banque centrale, par l'auditeur général ou par un laboratoire vétérinaire de référence).

Des indicateurs ou paramètres adéquats qui sont acceptables et bien compris par les parties prenantes devront être sélectionnés. Le suivi va aussi renforcer l'apprentissage et la redevabilité.

Un **mélange d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs** peut être requis pour saisir à la fois les dimensions tangibles et intangibles des capacités.

- ➔ Des exemples d'éléments tangibles peuvent inclure: l'utilisation de nouveaux processus de travail, l'introduction d'une nouvelle structure organisationnelle ou d'un système révisé de classification des fonctions, l'examen du cadre politique et légal et les compétences du personnel.

Encadré 39 : A propos des indicateurs



Les indicateurs pour la coopération technique, les processus de développement des capacités, les capacités et les produits sont aussi simples – et aussi difficiles – à définir que tout autre indicateur:

- ➔ une bonne conception de base des processus et des résultats est le fondement de bons indicateurs: des indicateurs ne peuvent « sauver » un mauvais concept;
- ➔ une bonne conception et de bons indicateurs requièrent l'expertise et l'expérience dans le domaine spécifique;
- ➔ des indicateurs, par leur nature, simplifient les phénomènes complexes. Soyez informés qu'ils peuvent inviter à la poursuite d'objectifs simplistes plutôt que de résultats utiles.

- Des exemples d'éléments intangibles peuvent inclure: la capacité de diriger, le sens de la fidélité et les valeurs partagées par le personnel, les facteurs de motivation au-delà de la rémunération, la confiance et la légitimation ou la capacité d'adaptation de l'organisation, la qualité des relations internes et externes, y compris la communication.

Procéder au suivi des capacités d'un **système d'organisations** est une opération plus complexe et plus exigeante, mais elle tient compte, en principe, des mêmes facteurs que le suivi des capacités d'une organisation individuelle (par exemple, la division du travail, la coordination, la gouvernance/gestion, la redevabilité, les procédés de production et la gestion financière).

Tandis que le suivi relève essentiellement de la responsabilité du partenaire, il existe plusieurs sources sur lesquelles tant le partenaire que la CE peuvent s'appuyer. Ces sources sont énumérées dans l'encadré 40.

Encadré 40 : Sources de données pour le suivi des résultats, de la performance et des capacités



- Données administratives (par exemple, dossiers et rapports concernant le système de santé et d'enseignement)
- Études et autres collectes et analyses de données entreprises par des organismes centraux tels que les instituts de statistiques ou les instituts de recherche nationaux
- Collecte et analyse de données entreprises par des organisations internationales/régionales et d'autres bailleurs de fonds (tels que la Banque mondiale, la BAD, le FMI, les Nations Unies et le DFID)
- Revues sectorielles organisées en lien avec les programmes sectoriels
- Suivi par la CE, y compris le système de suivi axé sur les résultats (ROM), géré au niveau central
- Revues à mi-parcours et évaluations ex post

Qui fait quoi?

- **Le partenaire:** le suivi relève essentiellement de la responsabilité des organisations partenaires, des organismes de surveillance et, le cas échéant, des organisations de suivi de la société civile ou des associations d'utilisateurs. Le suivi sert à promouvoir l'apprentissage et aide à maintenir l'attention sur la performance des organisations et les processus de développement des capacités qui devraient renforcer cette performance. Le cas échéant, le suivi peut également servir à ajuster les processus de développement des capacités en termes d'activités, de calendrier et d'intrants.
- **La CE:** la CE a essentiellement pour rôle d'aider à veiller à ce que les résultats fassent l'objet d'un suivi par le biais de données administratives et d'études adéquates menées auprès des utilisateurs, à ce que le développement des capacités soit bien suivi et à ce que les résultats du suivi soient pris en compte dans les éventuels ajustements du programme.



Passerelle vers les procédures: Passerelle vers les procédures: Concernant le rôle du partenaire dans le reporting → voir le point 5.1 de l'annexe 6

Suivi du développement des capacités et de la coopération technique, y compris à travers les analyses mutuelles de performance

Le suivi de la performance des individus est un processus normal au sein de nombreuses organisations, mais il est toujours relativement rare dans les organisations du secteur public des pays en développement. Ces dernières années, les analyses mutuelles de la performance ont acquis de l'importance. Elles impliquent que les directeurs évaluent les performances du personnel et que le personnel évalue les performances des directeurs. Ce même concept est également utile pour l'analyse des performances des partenaires et de l'AT: ils dépendent l'un de l'autre pour les performances et doivent donc s'évaluer. Cette analyse peut prendre la forme d'un dialogue régulier sur les performances en utilisant un processus adéquatement structuré et des formats pour aider à guider les parties à travers le processus d'analyse mutuelle.

L'analyse des performances de l'AT doit être vérifiée par rapport aux principaux domaines de performance fixés dans les TdR, tels qu'ils sont détaillés et modifiés ultérieurement dans des plans de travail périodiques.

L'annexe 5 présente un modèle qui peut être utilisé - ou dont on peut s'inspirer - pour la tenue de telles analyses.

Qui fait quoi?

- ➔ **Partenaire et personnel de la coopération technique:** dialogue régulier concernant les performances mutuelles. L'objectif est d'optimiser les performances et donc la réalisation des résultats et des objectifs.
- ➔ **Partenaire et CE:** dialogue régulier sur les conclusions des analyses des performances et, le cas échéant, négociation en cas de conflit, révision des délais ou des intrants. La CE aspire, d'une part, à ce qu'il soit rendu compte de l'utilisation des fonds communautaires engagés dans la coopération technique et, d'autre part, à ce que le partenaire et la coopération technique soient encouragés à améliorer leur relation de travail. La CE peut jouer ici le rôle de facilitateur sans perdre de vue les objectifs.

Encadré 41: Analyser les performances de l'assistance technique

Analyser les performances de l'AT est une tâche sensible mais nécessaire. Trop souvent, les experts sont placés au sein d'organisations, après quoi, leurs performances ne sont pas ou peu vérifiées systématiquement. Leurs performances dépendant étroitement de leur partenaire, l'appréciation des experts ne peut que prendre la forme d'un dialogue entre l'expert et son client direct ou son superviseur. De telles analyses peuvent être très utiles pour améliorer l'efficacité de la coopération technique dans son ensemble.

Ces analyses mutuelles doivent se concentrer sur:

- ➔ les points forts et les points faibles de la façon dont l'expert a exercé ses fonctions, telles qu'elles ont été convenues dans les plans de travail,
- ➔ les points forts et les points faibles de la façon dont les partenaires ont fourni des informations, un appui et un accès à d'autres ressources afin de permettre à l'expert d'exécuter ses fonctions,
- ➔ des mesures à prendre pour surmonter les points faibles et développer les points forts.

6.2 Evaluation de la coopération technique

L'évaluation va au delà du suivi régulier et se focalise sur i) si les résultats et l'impact ont été atteints tel que prévu, et ii) l'évaluation de pourquoi certains résultats et certains impacts ont été atteints ou pas.

Les schémas 7 et 8 illustrent une hypothèse restreinte et trop limitée et une hypothèse plus large, sur laquelle il faudrait se concentrer dans les évaluations de la coopération technique.

Schéma 7 : Hypothèse limitée : L'appui du bailleur conduit à l'impact

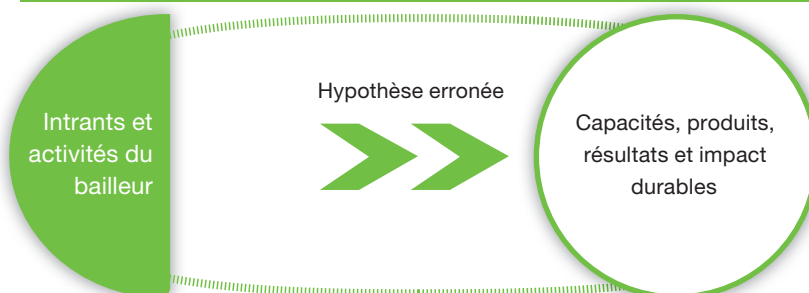
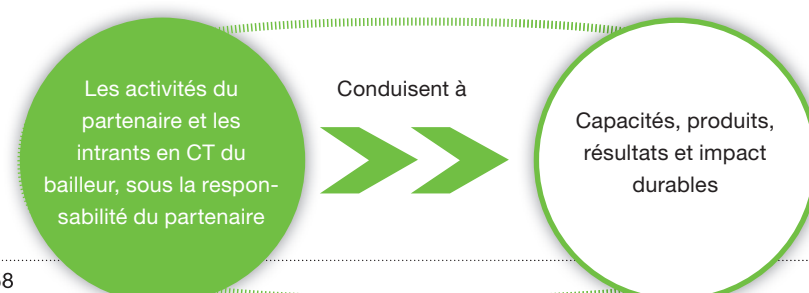


Schéma 8 : Hypothèse large : contribution des partenaires + appui du bailleur, dans un contexte favorable, aboutissent à des résultats et à un impact



Afin d'aider les partenaires, le personnel des délégations (et/ou d'EuropeAid) et les autres bailleurs de fonds à préparer les termes de référence pour des évaluations conjointes, un nombre d'aspects spécifiques concernant l'évaluation de la coopération technique sont énumérés ci-dessous dans le cadre de critères classiques d'évaluation que sont la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la durabilité.

Encadré 42: Questions pour les évaluations de la coopération technique (1)

1. Pertinence

La pertinence des objectifs du programme du partenaire par rapport aux questions qu'il était censé traiter et à l'environnement social, physique, institutionnel et politique dans lequel il a été exploité. Ceci devrait inclure une évaluation de la qualité de la préparation et de la conception du programme en ce qui concerne le processus et le contenu.

- 1.1. L'appropriation du programme et la demande de coopération technique pour sa mise en œuvre ont-ils été clairement exprimés dans la phase de conception du programme? La conception a-t-elle précisé de façon pertinente les résultats, les produits du développement des capacités (si la coopération technique en faveur du développement des capacités a été fournie) et les intrants combinés du partenaire et des bailleurs de fonds étaient-elles nécessaires et suffisantes pour atteindre les produits et les résultats?
- 1.2. Y a-t-il eu des contraintes critiques qui auraient pu être identifiées et qui ont empêché l'opération d'atteindre ses objectifs?
- 1.3. Les dispositifs d'exécution du programme ont-ils été précisés de façon pertinente, définissant clairement le rôle du partenaire et précisant les rôles adéquats de la coopération technique et de la délégation de la CE et d'autres bailleurs de fonds?
- 1.4. Des synergies et options d'harmonisation ont-elles été explorées et poursuivies activement avec les partenaires et autres bailleurs de fonds? Si la coopération technique "isolée" a été sélectionnée, a-t-elle été clairement justifiée?

2. Efficacité

Cet aspect doit évaluer l'atteinte des résultats en matière de capacités (pour la coopération technique en faveur du développement des capacités) et les réalisations de l'organisation (tous types de coopération technique).

- 2.1. Les objectifs au niveau des capacités et les produits, au-delà des éléments livrables immédiats de la coopération technique, ont-ils été atteints comme prévu? D'autres résultats au niveau des capacités et des produits ont-ils été atteints?
- 2.2. Compte tenu des capacités et des produits atteints, le rapport coûts-efficacité des ressources dépensées (à la fois les fonds du partenaire et les fonds de la CE) était-il raisonnable?

3. Efficience

L'évaluation de l'efficience doit examiner l'efficience combinée des intrants du partenaire et de l'appui offert par la CE et d'autres bailleurs de fonds, le cas échéant.

- 3.1. La contribution du partenaire en termes de personnel, d'efforts de gestion, d'information, etc. a-t-elle été mobilisée d'une manière opportune au profit du programme, comme prévu?
- 3.2. Le partenaire a-t-il géré la mise en œuvre du programme de manière efficace?
- 3.3. La qualité de la coopération technique a-t-elle été satisfaisante? La mobilisation s'est-elle faite dans les temps et à un coût approprié?
- 3.4. Le volume de la coopération technique a-t-il été adéquat par rapport aux capacités du partenaire à diriger, gérer et absorber le soutien? La coopération technique a-t-elle été en mesure de fonctionner efficacement?
- 3.5. La direction du programme et les experts ont-ils menés des analyses mutuelles des performances? La délégation de la CE a-t-elle tout mis en œuvre pour que ceci puisse se produire?
- 3.6. L'autonomie de la gestion du programme a-t-elle été adéquate en particulier en termes de capacité à modifier le budget?



Encadré 42: Questions pour les évaluations de la coopération technique (2)

**4. Impact**

L'évaluation de l'impact analyse la contribution des capacités et des réalisations pour atteindre les objectifs et l'impact du programme et comment les hypothèses ont affecté les réalisations du projet.

- 4.1.** Quels sont les résultats observables et l'impact du programme et comment répondent-ils aux objectifs globaux et à l'impact spécifiés dans les documents de programme?
- 4.2.** Y a-t-il eu des résultats ou un impact positifs ou négatifs imprévus?
- 4.3.** Les hypothèses initiales étaient-elles largement valables?
- 4.4.** Si l'on tient compte de la portée des résultats et de l'impact, et de la contribution du partenaire, de la CE et d'autres bailleurs de fonds, le programme était-il rentable au niveau de l'impact?

5. Durabilité

Évaluer la probabilité que les avantages du programme continuent à produire des effets après qu'il ait été mis fin au financement externe et interne, avec une référence particulière aux facteurs d'appropriation, le soutien politique, les considérations économiques et financières, les aspects socioculturels, l'égalité entre les hommes et les femmes, la technologie, les aspects environnementaux et les capacités institutionnelles et de gestion.

- 5.1.** Les capacités ont-elles été développées de manière durable et les organisations ou le secteur seront-ils en mesure de continuer à produire les services et produits pertinents pour leurs citoyens?
- 5.2.** La durabilité inclut-elle un engagement plus fort de la part des parties prenantes envers la prestation continue de services et de produits?
- 5.3.** Les enseignements tirés du programme attirent-ils l'attention sur les possibilités ultérieures de développement, de réplication ou d'adaptation de façon à ce que des résultats plus larges puissent être atteints sans appui extérieur supplémentaire?

6.3 Assurance Qualité

L'assurance qualité est réalisée à partir d'une matrice de qualité qui peut être appliquée à travers tout le cycle des opérations.

La matrice de qualité consolide les messages clés qui sont développés dans la stratégie-cadre et exposés dans ces lignes directrices. La matrice reprend l'ensemble des critères de qualité et des attributs développés aux chapitres 3, 4 et 5. Ces critères complètent les critères de qualité généraux qui s'appliquent à tout appui de la CE. Ils couvrent les quatre types de coopération technique.

Les partenaires sont responsables en fin de compte de la qualité de leur programme. Parallèlement, et en vue également d'aider les partenaires à garantir la qualité, la coopération technique est soumise à l'assurance qualité de la CE, au même titre qu'à d'autres formes d'assistance CE. L'assurance qualité (AQ) est la responsabilité à la fois des délégations et du siège (ou des gestionnaires de tâche pour les opérations non déliées).

La délégation CE endosse, au nom de la CE, la responsabilité principale de l'assurance qualité durant la conception et la mise en œuvre de l'appui de la CE aux programmes et aux projets des partenaires. Le personnel de délégation possède la plus grande expertise en ce qui concerne les opérations d'appui et la connaissance du contexte du pays. Il est le point de contact initial avec les agents du pays partenaire et les autres parties prenantes du secteur privé et de la société civile. EuropeAid est redevable envers le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen pour le soutien financé et mis en œuvre à travers les fonds de coopération de la CE. EuropeAid fournit également un appui logistique et facilite les échanges sur les enseignements tirés et les meilleures pratiques à travers le cycle du projet.

La matrice de qualité complète est présentée à la page suivante. En annexe 4, cette même matrice est présentée sous la forme d'une grille à utiliser au niveau opérationnel. Cet outil appuie l'analyse de la qualité à travers toutes les phases du cycle. Son utilisation dans le cadre du processus officiel oQSG⁴ est définie dans les procédures et instructions relatives aux QSG.

⁴ Les groupes d'appui à la qualité de l'Office (oQSG) procèdent à des révisions par les pairs des mesures d'aide extérieure gérées par EuropeAid durant la phase d'identification et de formulation. Les oQSG sont impliqués dans les stades de la préparation du cycle de projet lorsque des mesures d'aide extérieure sont conçues. Les oQSG interviennent à deux étapes dans le processus:

60 - première étape: à l'extrémité de la phase d'identification, lorsque les oQSG appuient la qualité en fournissant une orientation pour le reste du travail préparatoire,
- deuxième étape: à l'extrémité de la phase de formulation, lorsque les oQSG évaluent la qualité des principaux documents avant qu'une décision de financement soit prise.

Encadré 43: Matrice de qualité

1. Demande, appropriation adéquate et capacités des partenaires	1.1. Les acteurs clés ont exprimé avec conviction un engagement et une demande d'appui cohérents avec la taille du projet. Pour le développement des capacités, l'engagement des partenaires est suffisant par rapport à l'ambition du programme.
	1.2. Au delà de l'approbation formelle, la participation des partenaires à la conception de la coopération technique est/a été adéquate.
2. Adéquation avec le contexte et les capacités existantes	2.1. Au regard du contexte, il n'existe aucune contrainte majeure qui pourrait entraver la réalisation des objectifs.
	2.2. L'analyse des capacités existantes a confirmé que la coopération technique constitue une réponse adéquate par rapport à la capacité d'absorption et aux objectifs de renforcement des capacités.
	2.3. Des programmes ou actions similaires ont été concluants dans le même contexte.
3. Harmonisation de l'appui et durabilité des résultats	3.1. L'appui des autres bailleurs dans le secteur concerné a été cartographié et une concertation a été/est engagée avec les principaux bailleurs sur l'éventualité d'un appui additionnel.
	3.2. Les options de synergie et d'harmonisation avec les partenaires et les autres bailleurs ont été étudiées et recherchées de manière active, chaque fois que possible.
	3.3. Pour les opérations de coopération technique "isolées", une justification claire est apportée et, le cas échéant, une stratégie est proposée en vue d'une meilleure harmonisation et durabilité des résultats.
4. Lien avec les produits et les résultats escomptés	4.1. Les produits et/ou les résultats sont définis/suivis au niveau de la fourniture réelle de services, de la réglementation, des investissements utilisés, au-delà des prestations et produits immédiats de la coopération technique.
	4.2. Les intrants des partenaires ont été définis et suffisent pour indiquer que l'appropriation sera suffisamment forte pour atteindre et maintenir les résultats souhaités.
	4.3. Les rôles d'encadrement des partenaires et les rôles à jouer par la coopération technique sont précisés/remplis. Si les partenaires ne jouent aucun rôle ou ne jouent qu'un rôle limité, ceci est justifié.
	4.4. Des formes innovantes de coopération technique ont été envisagées/utilisées; le volume et le type de coopération technique sont adéquats par rapport à la capacité du partenaire à diriger, gérer et absorber l'aide.
5. Pertinence des dispositifs d'exécution du programme	5.1. Les dispositifs d'exécution du programme sont conçus et basés effectivement sur les résultats à atteindre, prenant en compte l'éventuelle dépendance aux contributions d'autres organisations.
	5.2. L'autonomie de gestion des dispositifs d'exécution permet une bonne gestion des ressources compte tenu des objectifs du programme.
	5.3. Les partenaires assurent un bon pilotage du programme et la redevabilité à l'égard des parties prenantes nationales est claire.



Les engagements en matière d'efficacité de l'aide dans le domaine de la coopération technique

Annexe 1

La communauté internationale a pris des engagements concrets en faveur de l'efficacité de l'aide. Ceux-ci figurent dans deux textes principaux: la déclaration de Paris (mars 2005) et le programme d'action d'Accra (septembre 2008). Au niveau de l'UE, des engagements supplémentaires et encore plus ambitieux ont été adoptés dans la «stratégie-cadre de la CE sur la coopération technique et les unités d'exécution des projets» (juillet 2008). La stratégie-cadre répond à la fois aux enseignements tirés du passé (et notamment aux recommandations formulées par la Cour des comptes européenne dans son rapport spécial relatif à l'efficacité de l'assistance technique), ainsi qu'aux nouvelles demandes concernant l'acheminement de l'aide dans le contexte du déplacement vers des approches secteur et des approches programme.

Des extraits clés des engagements internationaux en matière de coopération technique et de développement des capacités, ainsi que les principales recommandations de la Cour des comptes européenne sont repris ci-dessous.

Extraits clés de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (mars 2005)



21. Les donateurs s'engagent à :

Utiliser dans toute la mesure du possible les systèmes et procédures des pays partenaires. Lorsqu'il n'est pas possible d'utiliser les systèmes des pays partenaires, il convient de prévoir des garde-fous et autres mesures de sauvegarde qui contribuent à consolider, et non à affaiblir, les systèmes et procédures des pays partenaires (Indicateur 5).

Éviter dans toute la mesure du possible la mise en place de structures spécifiquement chargées de la gestion quotidienne et de la mise en œuvre des projets et programmes financés par l'aide (Indicateur 6).

Adopter des cadres harmonisés d'évaluation des performances des systèmes des pays partenaires afin de ne pas proposer à ces derniers un nombre excessif d'objectifs, éventuellement contradictoires.

Les pays partenaires renforcent leurs propres capacités de développement avec le concours des donateurs

22. La capacité de planifier, gérer et mettre en œuvre les politiques et programmes et de rendre compte de leurs résultats est un élément essentiel pour la réalisation des objectifs de développement, depuis l'analyse et le dialogue jusqu'à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation. Le renforcement des capacités est une responsabilité qui revient aux pays partenaires, les donateurs ayant un rôle de soutien. Il doit s'appuyer sur des analyses techniques rigoureuses, mais aussi s'adapter à l'environnement social, politique et économique général, y compris à la nécessité de développer les ressources humaines.

23. Les pays partenaires s'engagent à :

Intégrer des objectifs spécifiques de renforcement des capacités dans leurs stratégies nationales de développement et suivre leur mise en œuvre par le biais, en tant que de besoin, de stratégies de renforcement des capacités placées sous la conduite des pays.

24. Les donateurs s'engagent à :

Aligner le soutien qu'ils apportent (qu'il s'agisse d'analyses ou d'aides financières) sur les objectifs et les stratégies des partenaires en matière de renforcement des capacités, utiliser efficacement les capacités existantes et harmoniser en conséquence leur programme d'appui au renforcement des capacités (Indicateur 4).

Indicateurs :

Indicateur 4 : **Renforcer le développement des capacités par un soutien coordonné**⁵ : 50 % des apports de coopération technique sont mis en œuvre dans le cadre de programmes coordonnés conformes aux stratégies nationales de développement d'ici 2010.

Indicateur 6 : **Renforcer les capacités en évitant les structures de mise en œuvre parallèles** : réduire des deux tiers le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre de projets par pays d'ici 2010.

Indicateur 9 : **Utilisation de procédures ou dispositifs communs** : 66 % des apports d'aide sont fournis dans le cadre d'approches fondées sur des programmes d'ici 2010.

5 La définition de la coopération technique coordonnée selon l'OCDE/DAC est donnée à la fin de la présente annexe

Principaux extraits du programme d'action d'Accra (septembre 2008) (1)

Les pays en développement vont renforcer leur capacité de conduire et gérer le développement

14. Faute de capacités – c'est-à-dire d'institutions, de systèmes et d'experts locaux – solides, les pays en développement ne peuvent pleinement faire leurs, ni gérer les processus de développement. Nous avons convenus dans la Déclaration de Paris que la responsabilité du renforcement des capacités incombe aux pays en développement, les donateurs jouant uniquement un rôle d'appui, et que la coopération technique n'est qu'un moyen parmi d'autres de renforcer ces capacités. Ensemble, pays en développement et donateurs prendront les dispositions décrites ci-après pour accélérer le renforcement des capacités:

- i. Les pays en développement recenseront de façon systématique les domaines dans lesquels un renforcement des capacités est nécessaire pour assurer l'exécution et l'acheminement de services à tous les niveaux — national, infranational, sectoriel et thématique — et définiront des stratégies visant à satisfaire les besoins mis au jour. Les donateurs étofferont leurs propres capacités et compétences afin d'être mieux à même de répondre aux besoins des pays en développement.
- ii. Le soutien au renforcement des capacités fourni par les donateurs obéira à la demande et sera conçu de telle sorte qu'il favorise l'appropriation par les pays. À cette fin, pays en développement et donateurs i) opéreront une sélection et une gestion concertées des activités de coopération technique et ii) encourageront le recours à des sources locales et régionales d'approvisionnement, y compris dans le cadre de relations de coopération Sud-Sud, pour la coopération technique.
- iii. Les pays en développement et les donateurs œuvreront ensemble à tous les niveaux pour encourager les changements opérationnels de nature à améliorer l'efficacité du soutien au renforcement des capacités.

Nous renforcerons et nous utiliserons le plus possible les systèmes des pays en développement

15. La réussite du développement dépend dans une large mesure de la capacité de l'administration du pays à mettre en œuvre les politiques qu'elle a définies et à gérer les fonds publics en s'appuyant sur ses propres systèmes et institutions. Dans la Déclaration de Paris, les pays en développement ont pris l'engagement de renforcer leurs systèmes² et les donateurs ont accepté d'utiliser ces systèmes dans toute la mesure du possible. Les données dont on dispose montrent toutefois que ni les uns, ni les autres ne sont sur la bonne voie pour tenir ces engagements. Les avancées réalisées dans l'amélioration de la qualité des systèmes nationaux sont très variables selon les pays et même lorsqu'il existe des systèmes nationaux de bonne qualité, il est fréquent que les donateurs ne les utilisent pas. Pourtant, il est admis que l'utilisation des systèmes des pays contribue à les améliorer. Pour renforcer et intensifier l'utilisation des systèmes des pays, nous allons prendre les mesures suivantes: Donors agree to use country systems as the first option for aid programmes in support of activities managed by the public sector.

- i. Les donateurs acceptent de recourir aux systèmes nationaux comme la solution de première intention pour les programmes d'aide à l'appui d'activités gérées par le secteur public. Dans le cas où les donateurs choisissent plutôt de recourir à des mécanismes d'acheminement de l'aide extérieurs aux systèmes nationaux (notamment à des unités parallèles de mise en œuvre des projets), ceux-ci devront expliquer ouvertement les raisons de ce choix et réexaminer leur position à intervalles réguliers. Lorsque le recours aux systèmes nationaux ne sera pas envisageable, les donateurs devront instituer des mesures et des dispositifs de sauvegarde supplémentaires propres à consolider les systèmes et procédures des pays et non à les saper.
- ii. Les pays en développement et les donateurs évalueront conjointement la qualité des systèmes des pays dans le cadre d'un processus dirigé par le pays à l'aide d'outils de diagnostic choisis d'un commun accord. Lorsque les systèmes nationaux devront être renforcés, les pays en développement prendront l'initiative de définir des priorités et des programmes de réforme. Les donateurs appuieront ces réformes et apporteront une assistance au renforcement des capacités.
- iii. Les donateurs s'emploieront sans délai à élaborer et à faire connaître de manière transparente leurs plans pour honorer leurs engagements dans le cadre de la Déclaration de Paris concernant l'utilisation des systèmes nationaux dans toutes leurs interventions d'aide au développement; de fournir au personnel des directives sur la manière de les utiliser; et de faire en sorte que les mesures incitatives instituées au niveau interne encouragent leur utilisation. Ils mettront au point ces plans de manière urgente.
- iv. Les donateurs gardent à l'esprit et réaffirment l'engagement qu'ils ont pris dans la Déclaration de Paris de fournir 66 % de l'aide selon des approches axées sur les programmes. En outre, les donateurs s'efforceront d'acheminer au moins 50 % de l'aide d'État à État en utilisant les mécanismes fiduciaires des pays, notamment en augmentant le pourcentage de l'aide octroyée par le biais d'approches axées sur les programmes.





Principaux extraits du programme d'action d'Accra (septembre 2008) (2)

Nous adapterons les politiques d'aide visant des pays en situation précaire

21. Dans la Déclaration de Paris, nous sommes convenus que les principes pour l'efficacité de l'aide doivent s'appliquer de la même manière à la coopération pour le développement avec des pays en situation précaire, y compris des pays se relevant d'un conflit, mais qu'ils doivent toutefois être adaptés à des contextes se caractérisant par une faible appropriation ou des capacités insuffisantes. Depuis lors, les Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et dans des situations précaires ont été adoptés. Pour améliorer encore l'efficacité de l'aide dans ces contextes, nous prendrons les mesures suivantes:

- i. Les donateurs conduiront des évaluations conjointes par pays de la gouvernance et des capacités et ils analyseront les causes de conflit, de fragilité et d'insécurité en associant le plus possible à leur réflexion les autorités des pays en développement et autres parties prenantes concernées.
- ii. Au niveau des pays, les donateurs et les pays en développement se concerteront et se mettront d'accord sur une série d'objectifs réalistes dans le domaine de la construction de la paix et du renforcement de l'État permettant de s'attaquer aux causes profondes des conflits et de la fragilité des États et d'assurer la protection et la participation des femmes. Leur réflexion sera éclairée par un dialogue de portée internationale entre partenaires et donateurs sur ces objectifs considérés comme des conditions préalables au développement.
- iii. Les donateurs apporteront un soutien au renforcement des capacités répondant à la demande, adapté et coordonné afin d'assurer l'accomplissement des fonctions essentielles de l'État et un redressement rapide et durable. Ils collaboreront avec les pays en développement à la mise au point de mesures transitoires convenablement échelonnées propres à donner naissance à des institutions locales pérennes.
- iv. Les donateurs s'attacheront à mettre au point des modalités de financement souples, rapides et s'inscrivant dans la durée, reposant, le cas échéant, sur la mise en commun de fonds afin (i) d'établir des ponts entre aide humanitaire, aide au redressement et développement à long terme (ii) d'appuyer la stabilisation et la construction d'une paix dont nul ne soit exclu et d'États compétents, responsables et réactifs. En collaboration avec les pays en développement, les donateurs encourageront les partenariats avec le système des Nations Unies, les institutions financières internationales et d'autres donateurs.
- v. Au niveau des pays et sur la base du volontariat, donateurs et pays en développement assureront le suivi de la mise en application des Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires et partageront les conclusions tirées de cet exercice en les intégrant dans les rapports d'étape sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.



Définition de la coopération technique coordonnée selon le CAD/OCDE

On entend par coopération technique coordonnée une coopération technique intégrée respectant les principes ci-après. Appropriation: le pays partenaire exerce la conduite effective du programme de développement des capacités. Alignement: la coopération technique appuie les stratégies et objectifs nationaux de développement des capacités. Harmonisation: lorsque plusieurs donateurs interviennent dans le soutien au développement des capacités dirigé par le partenaire, les donateurs coordonnent leurs activités et leurs contributions.

Les donateurs sont invités à passer en revue l'ensemble de leurs activités de développement afin de déterminer dans quelle mesure la coopération technique a été apportée dans le cadre de programmes coordonnés répondant aux **DEUX critères** suivants:

1. Les autorités nationales compétentes (gouvernementales ou non gouvernementales) ont-elles transmis des objectifs clairs en termes de développement des capacités dans le cadre de stratégies nationales ou sectorielles plus vastes? (Oui/Non)
2. La coopération technique est-elle conforme aux objectifs nationaux de développement des capacités? (Oui/Non) **ET au moins à UN** des critères suivants:
3. Les autorités nationales compétentes (gouvernementales ou non gouvernementales) suivent-elles la coopération technique? (Oui/Non)
4. Lorsque plusieurs donateurs interviennent dans le soutien des programmes nationaux, des dispositifs ont-ils été mis en place avec les autorités nationales pour coordonner la coopération technique fournie par les différents donateurs? (Oui/Non)

Recommandations de la Cour des comptes

Annexe 2



Rapport spécial de la Cour des comptes relatif à l'efficacité de l'assistance technique dans le cadre du renforcement des capacités (juillet 2007)

1. Dans ses «documents de stratégie pays», la Commission devrait procéder à une analyse complète et structurée des faiblesses institutionnelles actuelles et des besoins en matière de développement des capacités.
2. La Commission devrait élaborer des lignes directrices relatives à l'assistance technique qui définissent le rôle de cette dernière en matière de développement des capacités, ainsi qu'une approche et des outils satisfaisants pour déterminer les circonstances et les modalités de son utilisation.
3. La conception des projets de développement des capacités devrait être améliorée en facilitant l'appropriation et la conduite effective par la partie nationale du processus, en définissant plus précisément les objectifs spécifiques de développement des capacités et les exigences correspondantes en matière d'assistance technique, en évitant les structures de mise en œuvre exagérément complexes, en fixant de manière plus réaliste les objectifs à atteindre et en prévoyant des périodes de mise en œuvre plus longues.
4. Il conviendrait de revoir les procédures régissant la phase de préparation et de démarrage des projets, y compris la passation des marchés d'assistance technique, de manière à allouer plus de temps à la mise en œuvre, et de permettre une plus grande souplesse dans la phase de mise en route pour adapter la conception du projet et/ou les termes de référence des contrats d'assistance technique aux changements de circonstances.
5. Les critères d'évaluation des appels d'offres en matière d'assistance technique devraient être revus de manière à mieux tenir compte de la qualité des experts et de la société de conseil, ainsi que de l'expérience acquise avec eux.
6. Il conviendrait d'étudier les autres possibilités offertes en matière de passation de marchés, afin de choisir les meilleures compétences techniques possibles, y compris celles disponibles dans les institutions publiques, ainsi que dans le pays bénéficiaire ou dans la région.
7. Conformément aux engagements pris dans le cadre de la déclaration de Paris, la Commission devrait recourir davantage aux programmes coordonnés pour fournir son assistance technique et appliquer des dispositifs de mise en œuvre encourageant l'appropriation des projets au niveau local.
8. Il faudrait évaluer systématiquement les performances des sociétés d'assistance technique et des experts et élaborer un système d'information de gestion permettant d'enregistrer ces performances, d'en rendre compte et de s'y référer.

Le cycle des opérations pour la coopération technique

Annexe 3

Le tableau figurant sur les pages suivantes résume les actions à mener, les questions à aborder et les produits relatifs à chaque stade du cycle de la coopération technique. Veuillez noter que conformément aux lignes directrices, c'est le partenaire qui doit prendre la direction des opérations, être activement impliqué à tous les stades et, idéalement, produire les documents qui sont nécessaires pour solliciter un appui de la CE.

Dans le cas des composants d'une coopération technique au sein d'un programme plus large, les exigences analytiques restent largement identiques. Les démarches dans le processus d'analyse de la qualité ne coïncideront cependant pas forcément avec les phases du cycle de gestion du programme (par exemple, un programme peut atteindre la phase de formulation bien que certains aspects de la composante «coopération technique» ne soient pas encore mûrs).

Le tableau n'est pas exhaustif et ne cherche aucunement à remplacer les documents officiels et les instructions. Veuillez également vous référer à l'annexe 6 pour connaître les aspects relatifs aux procédures.

Les points généraux à souligner sont:

- ➔ le principe clé est d'appuyer le leadership du pays partenaire dans tout le cycle,
- ➔ les principaux engagements pris par la CE en faveur de la réduction du nombre d'unités parallèles d'exécution du projet et l'engagement à promouvoir des modalités d'exécution durables,
- ➔ la nécessité d'analyser de manière critique le besoin de coopération technique et de rechercher des solutions innovantes,
- ➔ la nécessité d'aider les partenaires à identifier et exprimer clairement le rôle de toute CT proposée et à assister les partenaires à concevoir des modalités adéquates d'exécution du programme et
- ➔ le rôle clé de la délégation dans l'assurance qualité par l'application de la matrice de qualité durant les phases d'identification et de formulation.

Le cycle de gestion pour la coopération technique

Phase	Actions à prendre	Questions	Produits
1. Identification	<p>→ Lors de l'identification, les domaines d'analyse/travaux suivants doivent être traités avec la participation des parties prenantes du pays partenaire et, le cas échéant, des autres bailleurs de fonds (voir le chapitre 3):</p> <ul style="list-style-type: none"> → analyse de la demande de coopération technique du partenaire sur la base d'informations complètes sur les coûts, → analyse du contexte, → analyse des capacités existantes du système de l'organisation ou du secteur à appuyer, → analyse des possibilités d'harmonisation avec les interventions d'autres bailleurs de fonds. <p>→ Analyser les formes possibles de coopération technique et les sources non traditionnelles (y compris la coopération Sud-Sud). Parvenir à un accord avec les autorités gouvernementales et les parties prenantes sur la question de savoir si l'appui technique est adéquat ou non, en se fondant sur l'évidence de l'appropriation par le partenaire et de son implication.</p> <p>→ S'assurer qu'une première formulation des objectifs et des résultats escomptés de la coopération technique est préparée par le partenaire et facilitée, le cas échéant, par le personnel de la CE.</p> <p>→ Veiller à ce que les intrants que le partenaire doit mobiliser et fournir soient définis de manière adéquate.</p> <p>→ Aider le partenaire à préparer ou, en dernier ressort, préparer une première estimation de l'appui requis et du coût approximatif associé.</p> <p>→ Garantir une analyse préliminaire de la modalité de financement la plus adéquate (procédures CE ou "pool funding").</p> <p>→ Préparer la fiche d'identification en se fondant sur les «documents de programme» du partenaire.</p> <p>→ Se mettre d'accord sur la façon dont le partenaire mènera le processus de formulation, y compris, le cas échéant, l'appui de la délégation, un calendrier de suivi et les termes de référence pour l'expertise additionnelle requise en ce qui concerne la formulation.</p> <p>→ Lancer une analyse d'assurance qualité au niveau de la délégation en procédant à une vérification par rapport à la matrice de qualité (chapitre 3.5) et, le cas échéant, en utilisant la grille de qualité (annexe 4).</p>	<p>→ Quelle est la force de la demande du partenaire?</p> <p>→ La coopération technique constitue-t-elle une réponse adéquate compte tenu de la capacité institutionnelle?</p> <p>→ La coopération technique est-elle pertinente compte tenu du contexte et des expériences antérieures?</p> <p>→ Les options d'harmonisation ont-elles été dûment examinées?</p> <p>→ Quelles formes/types de coopération technique peuvent être adéquats?</p> <p>→ L'appui est-il cohérent avec la déclaration de Paris et les engagements pris par l'UE dans le cadre de l'agenda en matière d'efficacité de l'aide?</p> <p>→ Quels seraient respectivement les objectifs, les résultats, la portée et le contenu indicatifs du programme des partenaires et de la coopération technique?</p>	<p>Fiche d'identification et, le cas échéant, TdR pour la formulation soumis pour examen à QSG-1</p>

Le cycle de gestion pour la coopération technique

Phase	Actions à prendre	Questions	Produits
2. Formulation	<p>➔ Mettre à jour/confirmer/compléter l'analyse entreprise lors de l'identification en collaboration avec les partenaires</p> <p>➔ Aider les partenaires à définir les objectifs, la « chaîne des résultats » et les rôles respectifs des fournisseurs de coopération technique et veiller à parvenir à un accord avec les parties prenantes.</p> <p>➔ Le cas échéant, aider le partenaire à finaliser la conception/formulation (voir le chapitre 4), notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Définir les résultats escomptés (y compris les résultats en termes de développement des capacités lorsque celui-ci est l'objectif premier) et les activités critiques par tous les partenaires • Définir l'agenda de la mise en œuvre pour les principales activités • Détailler les contributions et les coûts associés de tous les partenaires, et pas simplement pour les parties financées par la CE • Le cas échéant, analyser les options et détailler les dispositifs d'exécution du programme • Détailler les modalités de suivi, d'évaluation et d'audit • Préparer les projets des TdR requis pour les principales fonctions <p>➔ Garantir une analyse adéquate de la qualité en utilisant la matrice de qualité (chapitre 4.6 et chapitre 6.3) et la grille Assurance qualité (annexe 4)</p> <p>➔ Fournir au QSG les documents pertinents et les informations adéquates sur la coopération technique en suivant les instructions</p> <p>➔ Tenir compte de la recommandation du QSG dans la formulation finale</p>	<p>➔ La coopération technique est-elle reliée à un programme de partenaire bien formulé avec une logique et des résultats convaincants bien spécifiés?</p> <p>➔ Quelle est la forme/les sources de coopération technique les plus adéquates?</p> <p>➔ Quelle est la chaîne de résultats et comment la coopération technique contribuera-t-elle aux résultats et aux produits?</p> <p>➔ Quel est l'agenda de mise en œuvre tenant compte des facteurs contextuels, de la capacité du partenaire et de l'expérience antérieure?</p> <p>➔ Quels sont les rôles/responsabilités et les intrants requis de la part du partenaire et quels sont ceux requis de la part des bailleurs de fonds?</p> <p>➔ Quelles sont les dispositifs adéquats de mise en œuvre du projet?</p> <p>➔ Le budget est-il justifié par rapport aux résultats attendus?</p> <p>➔ Comment la performance sera-t-elle suivie et évaluée?</p> <p>➔ Quelle est la stratégie de durabilité et comment les risques vont-ils être gérés?</p>	<p>➔ Fiche d'action et documents complémentaires, y compris, le cas échéant, matrice du cadre logique et DTA</p> <p>➔ Grille d'évaluation de la qualité complétée</p>

Le cycle de gestion pour la coopération technique

Phase	Actions à prendre	Questions	Produits
3. Mise en œuvre et suivi	→ Mobilisation des ressources:	→ Le programme atteint-il les résultats escomptés?	Rapports de suivi Rapports sur l'analyse mutuelle de la performance Autres rapports sur les décisions correctrices prises
	• les ressources de la CE sont mobilisées comme prévu;	→ La coopération technique est-elle bien gérée en termes de planification et d'utilisation des ressources?	
	• les ressources du partenaire sont mobilisées comme prévu,	→ La performance de la coopération technique se fait-elle à un niveau acceptable pour les partenaires et la CE?	
	→ Le cas échéant, faciliter la mise en œuvre par le partenaire du programme (chapitre 5),	→ La CE doit-elle intervenir pour prendre des actions correctives et convenir des modifications à apporter?	
	→ Veiller à ce que le partenaire exécute un suivi adéquat des progrès vers les objectifs convenus (chapitre 6)	→ Le partenaire est-il impliqué dans le suivi?	
	→ Promouvoir la «responsabilisation» des parties prenantes du pays partenaire	→ Les fournisseurs de coopération technique rendent-ils compte aux gouvernements partenaires?	
	→ Le cas échéant, garantir un processus de dialogue sur la performance entre l'AT et le partenaire (annexe 5)		
4. Évaluation	→ Participer à des révisions périodiques et de préférence conjoints et aider le partenaire à revoir le programme le cas échéant		Rapport d'évaluation
	→ Évaluer avec les autorités gouvernementales et les partenaires la pertinence, l'efficacité, l'impact et la durabilité du programme, la valeur ajoutée du volet CT, ainsi que la capacité d'appropriation des modalités d'exécution choisies (chapitre 6)	→ Quels ont été/sont les enseignements tirés et quelles sont les implications au niveau des stratégies futures et de la programmation?	
	→ Veiller à ce que les conclusions des évaluations et les enseignements soient intégrés dans la future élaboration de stratégies et la future programmation	→ Voir les questions d'évaluation au chapitre 6	

Grille d'analyse de la qualité de la CT

Annexe 4

Grille d'analyse de la qualité de la CT

Programme: **Montant total:**.....

Montant du volet CT:

Objet du volet de la coopération technique (plusieurs options possibles)		OUI/NON
1.	Développement des capacités des organisations et des personnes individuelles	
2.	Conseils techniques ou spécialisés (ou d'autres produits des connaissances) mis à disposition	
3.	Renforcement de la mise en œuvre (de services, d'investissements ou d'activités réglementaires)	
4.	Préparation/facilitation de la coopération de la CE (ou plus globalement de la coopération des bailleurs de fonds)	

1. Cadre avec le contexte

1.1.	Comment l'analyse du contexte confirme-t-elle que la coopération technique est la réponse adéquate en matière d'aide?	
1.2.	Existe-t-il des contraintes cruciales qui pourraient empêcher la réalisation de l'objectif de la coopération technique? Dans l'affirmative, comment sont-elles traitées?	
1.3.	Des programmes similaires ont-ils été fructueux dans le contexte actuel?	

2. Il existe un engagement clair et une appropriation adéquate de la part des partenaires

2.1.	Comment les principales parties prenantes ont-elles exprimé un engagement et une demande d'appui qui correspondent à la taille du projet et, dans le cas du développement des capacités, réaliste par rapport au changement envisagé?	
2.2.	Comment les partenaires ont-ils participé à la conception/mise en œuvre de la coopération technique en plus d'approuver officiellement les propositions et d'assurer les autres tâches formelles?	
2.3.	Les intrants des partenaires ont-ils été précisés? Sont-ils mobilisés comme prévu en indiquant que l'appropriation est suffisamment forte pour atteindre et maintenir les résultats souhaités?	

3. L'appui est harmonisé et la durabilité des avantages a été examinée

3.1. La coopération technique des autres bailleurs de fonds dans le secteur a-t-elle prise en compte (cartographie des opérations de CT existantes)? Les principaux bailleurs de fonds ont-ils été consultés concernant l'éventuel futur appui?

3.2. Quelles synergies et options d'harmonisation ont été explorées? Ont-elles été poursuivies avec les partenaires et les autres bailleurs de fonds?

3.3. Les propositions pour des interventions "isolées" sont-elles clairement justifiées? Là où pertinent, comment l'harmonisation v-t-elle être renforcée? Comment la durabilité des résultats sera-t-elle assurée?

4. Le lien vers les résultats et les réalisations escomptées est clair

4.1. Comment les résultats ou réalisations sont-ils définis/suivis au-delà des prestations immédiates de coopération technique?

4.2. Comment les rôles des experts et les rôles d'encadrement des partenaires sont-ils précisés/remplis? Si les partenaires ne jouent aucun rôle ou ne jouent qu'un rôle limité, ceci est-il justifié distinctement?

4.3. Quelles formes innovantes de coopération technique ont été envisagées? L'expertise externe est-elle équilibrée en taille et en intensité par rapport à la capacité du partenaire à diriger, à gérer et à absorber l'appui?

5. Les « dispositifs d'exécution du programme » sont adéquats

5.1. Comment les dispositifs d'exécution du projet sont-ils conçus/réellement basés sur les résultats à atteindre, en tenant aussi compte leur dépendance aux ressources provenant des organisations partenaires?

5.2. Dans quelle mesure l'autonomie de gestion du dispositif confère-t-elle une autorité adéquate sur les ressources du programme, compte tenu de l'objectif du programme?

5.3. De quelle manière les partenaires exercent-ils leur responsabilité d'orientation? Une obligation claire de redevabilité envers les parties prenantes nationales a-t-elle été introduite?

Modèle pour le dialogue sur les performances mutuelles

Annexe 5

Le présent modèle pour le dialogue sur les performances mutuelles est destiné à être utilisé entre un assistant technique/consultant/expert recruté pour une longue durée et son superviseur immédiat au sein de l'organisation partenaire pour laquelle il travaille. En fonction de la situation, son utilisation peut être mensuelle, trimestrielle ou semestrielle.

Il ne peut être utilisé entre le personnel de la délégation de la CE et le personnel d'assistance technique à moins que ce dernier ne travaille exclusivement pour la délégation.

Le modèle a pour but de garantir l'efficacité de la contribution du consultant. Ceci requiert du consultant qu'il fournisse une bonne prestation et du client qu'il établisse un environnement constructif, offrant au consultant la possibilité d'accéder à l'information, à l'appui, au dialogue et au travail conjoint avec le personnel de l'organisation, d'obtenir l'approbation des plans de travail et des différentes propositions émanant de son travail, etc. En bref, «il faut être deux pour danser le tango», et le présent modèle est un moyen pour permettre aux deux parties de trouver le bon agencement qui conduit à la bonne performance et à l'impact durable.

Le modèle n'a pas pour but d'évaluer la performance du consultant ou celle du partenaire en soi ou d'avaliser des décisions officielles, par exemple pour raccourcir la durée du contrat d'un consultant dont la performance n'est pas acceptable. De même, le modèle n'est pas adapté à la résolution de conflit. Il vise strictement des situations dans lesquelles la coopération se déroule plus ou moins normalement et où le dialogue structuré peut résoudre des problèmes «ordinaires» et améliorer la performance.

Le modèle doit être adapté de façon à cadrer avec les besoins locaux.

Comment utiliser le modèle

Le modèle peut être complété en collaboration entre les participants lors d'une réunion exclusivement consacrée à cette fin. À titre alternatif, les deux parties peuvent compléter chacune leur partie du modèle, puis se réunir pour discuter de leur évaluation respective et entrer des remarques communes. Les remarques pourraient également inclure des observations indiquant qu'il n'y a pas d'accord entre les parties.

Que faire avec le modèle après le dialogue?

Le modèle doit être conservé par les deux parties et il doit être utilisé comme base pour les évaluations suivantes. Des copies peuvent être transmises aux supérieurs de l'organisation et au gestionnaire de la délégation de la CE. Le modèle a différentes finalités, notamment comme outil permettant d'identifier des situations problématiques à traiter. Le gestionnaire de la CE doit cependant demander au minimum confirmation que le dialogue sur la performance a bien eu lieu.

La convention de financement peut préciser qu'un tel dialogue doit avoir lieu à intervalles déterminés.

Dialogue sur la performance mutuelle: personnel d'assistance technique

Nom du superviseur:

Nom du conseiller/consultant:

Période de référence:

(1: beaucoup/très bien, 2: bien/dans une certaine mesure/acceptable, 3: pas assez/peu satisfaisant;
4: insuffisant/non/mauvais)

Issues	Appréciation du superviseur				Appréciation du consultant				Joint comments
	1	2	3	4	1	2	3	4	

Plans, résultats et efficacité

1.	Un plan de travail clair et approuvé a été suivi								
2.	Les résultats convenus ont été fournis à temps et avec une qualité adéquate								
3.	L'AT a été efficace								

Conditions préalables de performance

4.	Le consultant a obtenu les informations nécessaires à l'accomplissement de la tâche, de même qu'un accès aux personnes susceptibles de fournir des informations au sein et en dehors de l'organisation								
5.	Le personnel concerné a été mis à disposition comme prévu et convenu								
6.	Le personnel concerné s'est montré d'un grand secours et engagé et a répondu en temps opportun aux demandes qui lui étaient adressées								

Performance de la direction

7.	Les responsables ont fourni des instructions de travail efficaces								
8.	Les responsables se sont montrés disponibles sur demande								
9.	Les responsables ont supervisé le travail du consultant de manière adéquate								

Performance du consultant

10. Le consultant a demandé des instructions et a respecté son rôle									
11. Le consultant s'est montré souple et prêt à s'adapter									
12. Le consultant s'est montré proactif et a proposé des façons pertinentes d'exécuter ses fonctions									

Coopération

13. Les problèmes ont été abordés d'une manière constructive									
14. La coopération est jugée satisfaisante									
15. Les éventuels problèmes antérieurs ont été traités									

Remarques supplémentaires – Superviseur/gestionnaire:

Propositions pour la période suivante:

Problèmes à signaler à autrui:

Remarques supplémentaires – Consultant/conseiller:

Propositions pour la période suivante:

Problèmes à signaler à autrui:

Date:

Superviseur

Consultant

Remarques éventuelles et signature de la direction supérieure:

Reçu:

Exemplaires à distribuer à:

Guide succinct des règles et procédures de la CE— Comment les appliquer à la coopération technique

Annexe 6

Table des matières

Introduction	87
Chapitre 1 – Phase d’identification et de formulation: Aspects de procédures à prendre en compte	91
1.1. Coordination avec les pays bénéficiaires et les autres bailleurs	92
1.2. Choix de l’entité chargée de gérer les fonds de la CE: mode de gestion (mode d’exécution)	93
1.2.1. Gestion décentralisée	95
1.2.2. Autres modes de gestion	95
1.3. Questions techniques et de procédure à considérer pendant la phase d’identification et de formulation	98
1.3.1. Activités préparatoires et considérations préliminaires	98
1.3.2. Coopération technique en tant que service	99
1.3.3. Conception de la coopération technique en tant qu’appui financier à un tiers (subventions)	100
Chapitre 2– Phase de prise de décision: Adoption de la décision de financement et conclusion du financement – et autres accords	107
2.1. Décision de financement/Programme d’action annuel (PAA)	108
2.1.1. Chronologie et principes	108
2.1.2. Modes de gestion et cofinancement	109
2.1.3. Forme contractuelle	110
2.2. Conventions de financement et autres conventions	110
2.2.1. Convention de financement	110
2.2.2. Autres conventions	112
Chapitre 3– Mise en œuvre au moyen des procédures de la CE (I): Etapes initiales	115
3.1. Chronologie / utilisation de la clause suspensive	116
3.2. Choix de la procédure d’attribution selon les règles de la CE	117
3.2.1. Marchés de services	117
3.2.2. Subventions	120
Chapitre 4– Mise en œuvre au moyen des procédures de la CE (II): Attribution des marchés/ subventions	123
4.1. Préparation de la procédure d’attribution	124
4.1.1. Chronologie et délais	124
4.1.2. Préparation des documents pour la procédure	124
4.2. Etapes du processus d’évaluation	128
4.2.1. Le Comité d’évaluation	128
4.2.2. Evaluation des experts: vérifications et entretiens avec les experts	129
4.2.3 Approbation des experts dans le cadre de la gestion centralisée	130
Chapitre 5– Mise en œuvre au moyen des procédures de la CE (III): Exécution des contrats	133
5.1. Approbation des rapports par le pays bénéficiaire dans le cadre de la gestion centralisée	134
5.2. Modification du contrat: termes de référence, remplacement de l’expert principal	134
5.3. Résiliation du contrat	135

Encadrés

Encadré 1: Procédures: trois niveaux à considérer	92
Encadré 2: Aperçu de la coopération déléguée	94
Encadré 3: Marchés à prix unitaires ou marchés à prix global ?	100
Encadré 4: Les différents rôles qu'une structure nationale peut remplir	104

Graphiques

Graphique 1: Documents clés de la CE	89
Graphique 2: Principaux aspects de procédure à prendre en compte lors de l'identification et de la formulation	106
Graphique 3: Aperçu des procédures d'attribution des marchés de services	119
Graphique 4: Etapes procédurales de la mise en oeuvre de la CT dans le cadre d'une convention de financement	137

Cas pratiques

Cas pratique 1: Mise en oeuvre de la coopération technique par le pays bénéficiaire	99
Cas pratique 2: Situation dans laquelle une subvention n'aurait pas dû être utilisée	101
Cas pratique 3: Projets de jumelage	102
Cas pratique 4: Changement de mode de gestion	109
Cas pratique 5: Changements substantiels nécessitant un avenant	111
Cas pratique 6: Utilisation de la procédure négociée	119
Cas pratique 7: Mise en oeuvre de la coopération technique au moyen de subventions	121
Cas pratique 8: Participation du pays bénéficiaire à l'évaluation	131
Cas pratique 9: Rejet de l'expert par le pays bénéficiaire	131
Cas pratique 10: Rejet d'un expert par la Commission	136

QUESTIONS & RÉPONSES

Q&R 1:	Est-il nécessaire d'évaluer les cinq piliers en cas d'utilisation des devis-programmes mais aussi d'augmentation des limites de paiements délégués à un pays bénéficiaire?	96
Q&R 2:	Les services de la Commission peuvent-ils utiliser les documents que d'autres institutions (comme la Banque mondiale) ont produits dans le cadre de l'évaluation du système du pays bénéficiaire ou s'appuyer sur les résultats d'études menées par la Commission au titre de l'appui budgétaire pour déterminer la faisabilité de la gestion décentralisée?	96
Q&R 3:	Un pays bénéficiaire peut-il déléguer les tâches de la CE à une organisation internationale?	97
Q&R 4:	Faut-il déléguer les tâches résiduelles ou la gestion entière d'un projet à un organisme national?	97
Q&R 5:	Peut-on simplement accepter la proposition d'un organisme national d'utiliser la gestion centralisée indirecte?	98
Q&R 6:	Faut-il opter pour un marché de services à prix global ou à prix unitaires?	99
Q&R 7:	Travailler avec les administrations publiques (1)	103
Q&R 7:	Travailler avec les administrations publiques (2)	104
Q&R 8:	Est-il nécessaire de faire un avenant à la convention de financement en cas de changement de mode de gestion?	111
Q&R 9:	Comment s'assurer qu'une action sera mise en œuvre dans les temps? Quelques conseils?	117
Q&R 10:	Comment encourager les personnes physiques à participer à une procédure? Quelques astuces	125
Q&R 11:	Comment préparer un dossier d'appel d'offres, en particulier les TdR? Quelques astuces (1)	126
Q&R 11:	Comment préparer un dossier d'appel d'offres, en particulier les TdR? Quelques astuces (2)	127
Q&R 12:	Comment puis-je organiser des entretiens réussis? Quelques conseils	130
Q&R 13:	Quelques conseils concernant la participation du pays bénéficiaire	131
Q&R 14:	Que se passe-t-il si le consultant demande une prolongation de la période de mise en œuvre?	135
Q&R 15:	Puis-je réaliser le contrat lorsque son exécution n'est pas conforme?	136

Introduction

Le présent document a pour objectif d'aider les services de la Commission à appliquer de façon adéquate les règles financières et les procédures énoncées dans le cadre juridique de la CE et du FED (Accord de Cotonou et Instruments de coopération extérieure de la CE, Règlements financiers de la CE/du FED, etc.) afin d'assurer la mise en œuvre de la coopération technique en tenant compte des objectifs et principes clés de la Déclaration de Paris, tels que reflétés dans la Stratégie-cadre sur la coopération technique.

Comme toute autre entité publique, la CE dispose d'un ensemble de règles et de procédures qui visent à garantir que les fonds publics sont utilisés dans le respect total des principes de transparence, de non discrimination, d'égalité de traitement, du meilleur rapport qualité-prix et de saine gestion financière. Ces règles et procédures tiennent également compte de la répartition des compétences entre les Etats Membres, les différentes institutions de la CE et les services de la Commission. La plupart de ces règles sont établies par le législateur de la CE (ex : les Etats-Membres/Conseil de l'UE et le Parlement européen) et les services de la Commission doivent les respecter.

Dans le domaine des actions extérieures de la CE, cet ensemble de règles et de procédures a été intégré dans le Guide pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures de la CE (« PRAG »), qui, en outre, contient des instructions du Directeur Général sur les modalités d'application de ces règles. Avec les nouveaux changements de 2007 et de 2008, ces règles sont plus simples et plus flexibles, introduisant de nouvelles possibilités pour les services de la Commission d'utiliser une gamme variée de méthodes de fourniture de l'aide, de nouvelles sources de financement et de nouveaux partenaires de mise en œuvre conformément aux engagements internationaux de la CE (ex : Déclaration de Paris, Consensus européen, Code de conduite sur la division du travail).



Lien utile n°1 – Consultez le PRAG sur le site suivant :

http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/practical_guide/index_fr.htm

Le présent document constitue un effort supplémentaire pour expliquer les procédures de la CE d'une manière conviviale aux non spécialistes des questions contractuelles et financières, qui considèrent souvent les règles et procédures comme un obstacle plutôt qu'un moyen de leur permettre de mieux réaliser leurs objectifs. Les règles et procédures sont des outils à la disposition des services de la Commission. L'expérience montre que les règles et procédures ne deviennent un obstacle que lorsque des actions ont été conçues sans tenir compte de ces outils. Au contraire, si l'on respecte tous les choix juridiques possibles (ceux-ci ont augmenté en 2007 et 2008) de même que les procédures y relatives dès le début, ils constitueront une des meilleures garanties pour assurer une bonne mise en œuvre de l'action.

Le présent document aborde également les sections du PRAG, de même que les autres instructions du Directeur Général d'EuropeAid, qui ont un rapport avec la coopération technique. ***Veillez noter qu' en règle générale, il n'existe pas de procédures exceptionnelles ou spécifiques à la coopération technique et que, par conséquent, ce type d'activité est soumis aux règles standard contenues dans le PRAG.*** Par conséquent, ce document n'introduit pas de changements aux procédures de la CE. ***Les services opérationnels et financiers/contractuels de la Commission devraient travailler ensemble dès la phase d'identification et de formulation pour prendre en compte de façon adéquate (et utiliser) la grande diversité des outils contractuels et de procédures qui sont déjà à leur disposition et parvenir ainsi à une fourniture plus efficace et plus efficiente de l'aide.***

Pour y arriver, ce document est structuré suivant les étapes de la mise en œuvre de la coopération technique, notamment :

- ➔ la phase d'identification et de formulation, au cours de laquelle le programme ou l'action comprenant de la coopération technique (celle-ci peut constituer une partie ou l'ensemble du programme) est élaboré par les services de la Commission en concertation avec les autres bailleurs de fonds et le pays partenaire. Celui-ci est dénommé ci-après « pays bénéficiaire » (ce terme s'applique également aux entités régionales agissant en qualité d'ordonnateur, essentiellement dans le cadre du FED). Lors de la conception du programme ou de l'action, il conviendra notamment de décider, en termes procéduraux, quelles seront les sources de financement (CE et autres bailleurs), qui aura la charge de la gestion du programme ou de l'action, ainsi que quelles seront les principales procédures et instruments juridiques à utiliser. Au cours de cette phase, le chronogramme de l'action ou du programme doit être évalué de façon adéquate afin d'assurer une exécution dans les délais ;

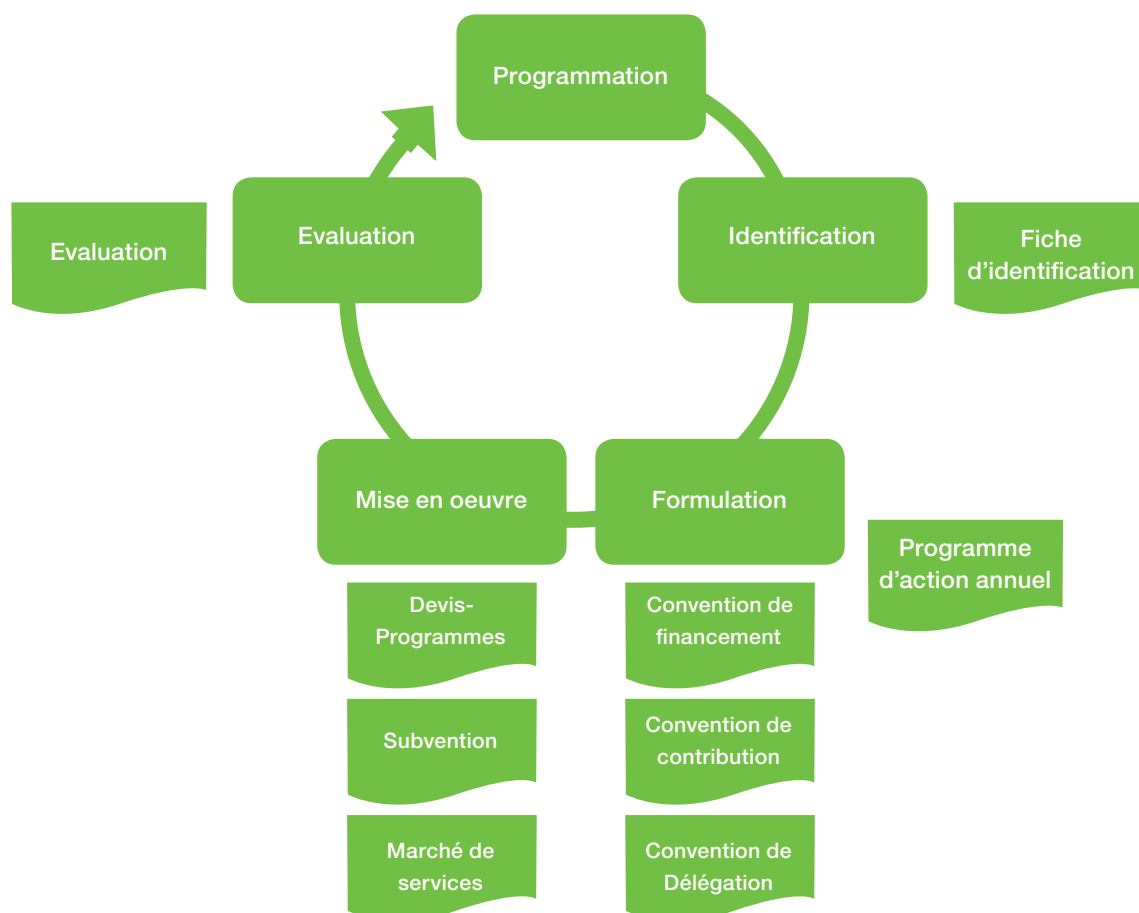
- la phase de prise de décision, au cours de laquelle la Commission (le Collège) prend des décisions sur les principaux aspects de la proposition de programme de coopération technique (*décision de financement/ Programme d'action annuel*). Le pays bénéficiaire (ou les autres partenaires de mise en œuvre, telles que les organisations nationales ou internationales) approuve officiellement ces aspects (*signature des accords appropriés*).
- la phase de mise en œuvre, au cours de laquelle les procédures retenues sont lancées et les contrats signés par le pouvoir adjudicateur et exécutés par le contractant/le bénéficiaire de la subvention. Dans ce processus, de même que pendant la mise en œuvre des contrats, une attention particulière doit être accordée à l'implication du pays bénéficiaire et à la qualité des experts.

Les points ci-dessus sont complétés par une série de *questions-réponses (Q&R)*, *des exemples pratiques*, *des liens vers des documents juridiques/modèles utiles*, *des listes de contrôle* et *des graphiques*.

Le présent document met en exergue l'importance d'assurer l'appropriation par le pays bénéficiaire et l'implication des autres bailleurs de fonds dans les programmes ou actions liés à la coopération technique, depuis la phase d'identification et de formulation jusqu'aux étapes finales de la mise en œuvre. Dans cette optique, lorsque cela est possible, la coordination entre bailleurs de fonds et le co-financement seront envisagés, et le recours à la gestion décentralisée incluant la possibilité d'utiliser les procédures locales sera privilégié. Ceci garantira, entre autres, la poursuite des principes clés de la Stratégie-cadre de la CE sur la coopération technique, tels que l'accent mis sur la demande, l'appropriation par le pays partenaire du processus et de la gestion du projet, l'harmonisation et l'alignement des projets, le non recours aux UEP parallèles et la promotion effective de dispositifs d'exécution des projets propres au pays bénéficiaire. La présente annexe offre également des éléments à partir desquels les services de la Commission peuvent explorer différentes options innovantes pour la fourniture de la coopération technique (utilisation du mode subvention, nouveaux cas de procédures négociées pour les marchés de services/l'octroi direct d'une subvention, utilisation de la gestion centralisée indirecte).

N'oubliez pas que toute intervention de la CE doit entrer dans le champ d'application des documents de programmation appropriés (document de stratégie et programme indicatif pluriannuel).

Graphique 1: Documents clés de la CE



Chapitre 1 – Phase d'identification et de formulation: aspects de procédure à prendre en compte

Ce chapitre explique :

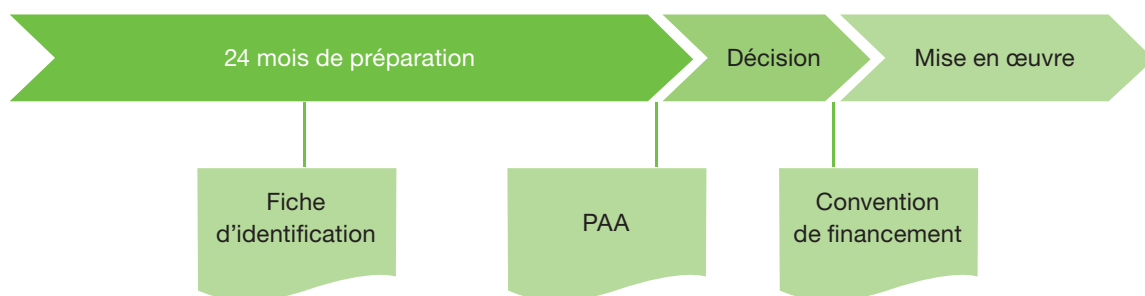
- le lien entre la présente annexe, les lignes directrices, la Stratégie-cadre sur la coopération technique et les UEP et l'engagement de la CE par rapport à l'Agenda sur l'efficacité de l'aide;
- l'importance de tenir compte, déjà dans la phase de conception, de la description du projet ainsi que du dispositif de gestion ;
- qu'il convient de prendre en considération les procédures de la CE qui facilitent l'harmonisation de la CT avec les autres bailleurs de fond ;
- comment les procédures peuvent être utilisées pour faciliter l'appropriation de la coopération technique par le pays partenaire (également désigné comme pays bénéficiaire) ;
- l'existence de plusieurs options de contrat pour mobiliser la CT sous des formes autres que l'assistance technique "traditionnelle expatriée" ;
- comment financer des études préparatoires, notamment des analyses de capacités.

Lors des phases d'identification et de formulation, les discussions d'ordre procédural et contractuel à mener entre les bailleurs et avec le pays bénéficiaire concernant le programme ou les besoins de ce dernier en matière de coopération technique devront, notamment, porter sur les questions clés suivantes :

Encadré n° 1: Procédures: trois niveaux à considérer

1. Qui finance quoi (en cas de **cofinancement**) ? (Section 1.1)
2. A qui revient la responsabilité de la gestion du programme ou de l'action (est-il possible d'utiliser la **coopération déléguée**) ?
3. Quel est le type d'activités envisagé en matière de coopération technique (ceci peut avoir une incidence particulière sur le choix des **procédures et du type de contrat**) ? (Section 1.3)

Le cofinancement et la coopération déléguée, qui permettent d'appliquer les principes clés de la Stratégie-cadre de la CE, ainsi que les méthodes de fourniture de l'aide et les procédures y afférentes (dont l'appui budgétaire¹, l'utilisation de marchés de services ou de subventions) sont autant de questions qui devraient être examinées au cours des phases d'identification et de formulation d'un programme/d'une action. **Le fruit de la réflexion sur la conception du programme et les aspects de procédure sera reflété dans la fiche d'identification et les options débattues au cours du QSG.**



En termes de calendrier, il est important pour les services de la Commission de lancer la phase préparatoire (à savoir l'identification et la formulation) au moins deux années avant la mise en œuvre de l'action, étant donné que celle-ci doit être coordonnée avec le pays bénéficiaire et les éventuels co-bailleurs et que la Commission elle-même doit se conformer à un processus interne (approbation par le QSG, adoption de la décision de financement/du programme d'action annuel (PAA) par le Collège, signature des accords concernés, lancement des procédures d'appel d'offres/à propositions, signature des contrats, etc.). En s'y prenant tôt dans la planification et la conception, le pouvoir adjudicateur disposera également d'une marge de manœuvre suffisante pour résoudre les problèmes au fur et à mesure qu'ils apparaîtront. Le cadre financier et juridique actuel offre une certaine flexibilité. Ainsi, l'adoption des décisions de financement (généralement sous forme de programmes d'action annuels) peut intervenir une année avant l'engagement global effectif (voir section 2.1.1. de la présente annexe).

1.1 Coordination avec les pays bénéficiaires et les autres bailleurs

Outre le dialogue avec le pays bénéficiaire (principalement couvert par les chapitres 2 et 3 des lignes directrices), la première chose à faire dans les phases d'identification et de formulation est d'informer régulièrement les bailleurs sur la préparation de l'ensemble de la coopération technique. A cet égard, le recours éventuel au cofinancement conjoint peut constituer un des éléments majeurs de la coopération et contribuer à réaliser l'objectif de réduire l'utilisation des UEP (voir indicateur 6 de la Déclaration de Paris à la section 5.1. des lignes directrices).

Il ne s'agit pas seulement d'impliquer les autres bailleurs dans la conception des programmes du pays bénéficiaire,

¹ Des informations détaillées sur ce mode de fourniture de l'aide, non abordées dans la présente annexe mais pouvant également contribuer à la réalisation des objectifs de la Stratégie-cadre, sont disponibles sur le site suivant (lien utile n°2): http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines_budget_support_en.pdf

mais également de les associer, suivant les besoins, au processus décisionnel, à la mise en place des procédures d'appel d'offres ou d'octroi de subvention et à l'exécution des contrats concernés (notamment le suivi, l'évaluation, etc. – voir section 7.1. des lignes). Ainsi, il convient de demander systématiquement leur avis lors de l'élaboration des termes de référence d'un appel d'offres visant à conclure un marché de services (voir section 4.4. des lignes directrices).

Dans la majorité des cas, le processus de coordination des bailleurs au sein des services de la Commission suit une approche ascendante. C'est, en effet, sur le terrain que ce processus est généralement amorcé par les délégations de l'UE qui sont en contact avec les autorités compétentes du pays partenaire et **tous** les bailleurs présents dans ce pays/secteur afin d'examiner les besoins/programmes en matière de coopération technique définis par le pays partenaire. Ces discussions débouchent sur des négociations entre le pays bénéficiaire et tous les bailleurs concernés afin de définir les modalités d'exécution. Il est crucial de tenir le siège régulièrement informé de ces échanges dans la mesure où il sera impliqué ultérieurement dans la phase de prise de décision (voir section 2 ci-dessous).

Au terme de leurs négociations, les pays bénéficiaires et les cobailleurs se mettent d'accord sur les modalités d'exécution des projets (généralement sous la forme d'un protocole d'accord établissant les principes qui régissent leurs relations). Ces modalités devraient prévoir, entre autres, des dispositions relatives à la gouvernance et une description/un plan des actions à entreprendre assorti(e) d'une dotation budgétaire, ainsi que les procédures d'approbation et de modification de ces projets. La question du type de contrat à utiliser peut également être abordée lors de ces discussions (voir sous-section 2.1.3. des présentes annexes). Pour de plus amples informations, se reporter à la section 7.3 du PRAG et au chapitre 5 des lignes directrices. Ces modalités non contraignantes doivent se conformer aux règles financières applicables de la CE et être compatibles avec les autres documents qui devront être signés et/ou adoptés par la Commission (voir ci-dessous).

1.2 Choix de l'entité chargée de gérer les fonds de la CE: mode de gestion (mode d'exécution)

Le *modus operandi* (procédure et type de contrat) de la Commission dépendra du choix opéré sous le point 2) de l'encadré 1 ci-dessus relatif à la responsabilité de la gestion ou de la mise en œuvre du programme/de l'action, à savoir:

1. le mode de gestion, à définir dans la décision de financement/le PAA ;
2. le type de convention à signer ; et
3. les procédures devant régir la mise en œuvre du programme/de l'action.

Le **mode de gestion** (désigné par le terme « mode d'exécution » dans le Règlement financier) détermine l'entité (notamment la Commission, le pays bénéficiaire, une structure nationale d'un Etat membre ou d'un pays tiers, ou une organisation internationale) qui fera office de pouvoir adjudicateur (chargé de lancer les appels d'offres/les appels à propositions, conclure les contrats de services/subventions, gérer les finances/effectuer les paiements, etc.). Il s'agit de l'un des éléments à examiner lors de la phase de formulation.

- ➔ Lorsque le programme est directement géré par la Commission (le Siège ou les différentes Délégations), la gestion centralisée directe est d'application. Ici, la mise en œuvre des fonds de la CE est guidée par les règles de la Commission (le PRAG).
- ➔ La Commission peut choisir, sur la base d'une décision objective et transparente, de confier la gestion des tâches relatives au décaissement de ses fonds (coopération déléguée) à une entité donnée. Ainsi, le délégataire s'occupera de lancer les appels d'offres/à propositions et de conclure les contrats financés en partie ou en totalité par la CE. Par ailleurs, cette entité sera autorisée, au nom de la CE, à effectuer des paiements au profit de tiers. Il arrive que les procédures utilisées par le délégataire diffèrent de celles de la CE. Dans pareils cas, la Commission procède à une évaluation *ex ante* de ces procédures et systèmes (ou « piliers ») afin de déterminer s'ils sont compatibles avec les normes internationales et, par conséquent, proches de ceux qui sont appliqués par La Commission.

Lien utile n°2 : Pour mener à bien cette évaluation, les services concernés de la Commission peuvent consulter les termes de référence disponibles à l'adresse suivante:

http://ec.europa.eu/europeaid/work/framework-contract/audit2006/tor_for_compliance_assessments_en.htm



La Commission peut se charger elle-même de cette évaluation ou la sous-traiter à un cabinet d'audit (à l'instar de l'évaluation des 4 et des 6 piliers, à laquelle sont soumises les organisations internationales et les entités nationales et qui est effectuée par AIDCO/G2 ou sous l'égide de celle-ci).

Les options possibles pour la coopération déléguée (traitée au chapitre 7 du PRAG) sont les suivantes:

Encadré n°2: Aperçu de la coopération déléguée

Entité	Mode de gestion	Instruments juridiques	Procédures
i. Organisation internationale	Gestion conjointe	Convention de contribution	Procédures applicables aux organisations internationales
ii. Agence nationale (organisme public ou privé) d'un pays donateur	Gestion centralisée indirecte	Convention de délégation	Choix entre les règles de la CE ou celles de l'agence délégataire
iii. Pays bénéficiaire	Gestion décentralisée	Convention de financement	Règles de la CE. Possibilité d'utiliser les règles du bénéficiaire/ d'un autre bailleur

Quelle que soit l'option choisie, les autres bailleurs, outre la CE, ont la possibilité de verser directement leur contribution à l'entité susmentionnée à qui incombera ainsi la mise en œuvre/gestion du projet conjointement financée. De même, la Commission peut recevoir des fonds provenant des autres bailleurs au titre de la mise en œuvre de la coopération technique (voir section 7.4. du PRAG).

C'est à travers l'adoption de la décision de financement concernée/du PAA que la Commission (le Collège) approuve le choix du mode de gestion.

Afin de garantir le respect des principes d'appropriation par le pays bénéficiaire et l'obligation de rendre compte aux autres bailleurs, la préférence doit être accordée à la gestion décentralisée. Ce mode de gestion réduira le recours aux UEP parallèles pour la mise en œuvre de la coopération technique (indicateur 6 de la Déclaration de Paris).

Toutefois, la Commission pourrait envisager de mettre à profit l'expertise acquise dans la *gestion* de la CT par l'agence nationale d'un bailleur (Il peut s'agir d'une agence du Sud ou du Nord ou même un réseau de telles agences)² ou encore par une organisation internationale. Dans ce cas, le choix pourrait plutôt se porter sur la gestion centralisée indirecte ou la gestion conjointe.

² Il faut noter que l'expertise de l'organisme national se rapporte à la gestion du programme (notamment l'organisation de la mise en œuvre, le lancement des appels d'offres et la signature des contrats, le financement des projets) et non à l'exécution d'un marché de services. S'il s'agit d'une expertise interne et déployée par cet organisme dans le cadre de la gestion centralisée ou décentralisée, il conviendrait d'envisager avec celui-ci un contrat de services ou de subvention, de préférence en gestion décentralisée, au lieu d'utiliser la gestion centralisée indirecte (voir sous-section 2.1.2. ci-dessous). La gestion centralisée indirecte ne peut pas être considérée comme une alternative à la procédure négociée/au gré à gré qui se déroule sous la gestion centralisée/décentralisée.

1.2.1 Gestion décentralisée

Opter pour la gestion décentralisée signifie dans la pratique que le pays bénéficiaire assumera lui-même la responsabilité de la gestion et de la mise en œuvre de la coopération technique. Le niveau de délégation peut varier:

- ➔ dans la majorité des cas, EuropeAid utilise la **décentralisation partielle** au titre de laquelle le pays bénéficiaire applique les procédures de la CE (à savoir celles qui sont définies dans le règlement financier applicable et reprises dans le PRAG) et la Commission se charge de la gestion financière (notamment des paiements au tiers conformément aux contrats conclus par le pays bénéficiaire, sous réserve, le cas échéant, des limites fixées dans le Guide pratique des procédures applicables aux devis-programmes³). Il n'est pas nécessaire de mener une évaluation *ex ante* des procédures lorsque la décentralisation partielle est retenue.
- ➔ Toutefois, il y a lieu de rechercher autant que possible une **décentralisation substantielle**, principalement dans le cadre du cofinancement et en application des objectifs de la Déclaration de Paris et des principes directeurs évoqués plus haut. Sous le couvert de la décentralisation substantielle, le pays bénéficiaire peut être autorisé à i) utiliser ses propres procédures et/ou ii) à gérer les paiements au profit de ses contractants/bénéficiaires de subvention au-delà des plafonds fixés pour les devis-programmes (ce qui signifie que des fonds importants sont mis à la disposition de ce pays qui les administre en fonction de ses propres règles). Cette option requiert l'évaluation *ex ante* des « 5 piliers ».

En cas de financement conjoint, un seul bailleur (généralement le chef de file) peut être désigné par ses pairs pour superviser l'utilisation des ressources par le pays bénéficiaire et, s'il ya lieu, honorer les paiements aux tiers. Les tâches de supervision et de paiement, qui sont habituellement exécutées de manière centralisée par la Commission en gestion décentralisée, sont qualifiées de « **tâches résiduelles** ». Le règlement financier prévoit la possibilité pour la Commission de déléguer, dans le cadre de la gestion centralisée indirecte, les tâches résiduelles aux structures nationales de certains bailleurs, permettant ainsi à celles-ci de superviser l'action cofinancée (et suivant le cas, de payer les contractants/bénéficiaires de subvention) au nom de la CE. Pour ce faire, la Commission doit au préalable conclure une Convention de délégation⁴.

1.2.2 Autres modes de gestion

- ➔ En **gestion centralisée indirecte**, la Commission confie la gestion de ses fonds à un organisme national (notamment la publication des appels d'offres/appels à propositions, la conclusion de contrats avec des tiers); l'objectif de la Commission n'est pas de financer ou de payer les activités mises en œuvre par cette agence en interne. Dans ce dernier cas, il convient plutôt d'utiliser un contrat de services ou de subvention. Certes, le mode de gestion centralisée indirecte n'exclut pas qu'une partie (non substantielle) de l'action fasse l'objet d'une mise en œuvre en interne par cette agence, toutefois cela ne saurait en constituer l'objectif principal ou la majeure partie. A l'inverse, dans le cas d'une subvention, le plus gros des activités devrait être exécuté par le bénéficiaire ou ses partenaires avec une marge de sous-traitance réduite. Sauf à titre exceptionnel, la gestion centralisée indirecte devrait également s'appliquer aux projets cofinancés de grande envergure. En règle générale, la délégation de la gestion centralisée indirecte à une structure donnée ne représente pas une alternative à un contrat de service ou de subvention.
- ➔ Lorsque la conduite d'un projet comportant un volet de coopération technique est déléguée à une organisation internationale, la gestion conjointe est d'application.

Les accords visant à mettre en œuvre ces deux modes de gestion sont toujours signés par la Commission.

De plus amples informations concernant les principes et les règles applicables au cofinancement et à la coopération déléguée, ainsi que les modèles de contrats à utiliser sont fournis au chapitre 7 du PRAG. Il existe également des informations complémentaires, notamment dans la Note d'instruction sur les lignes directrices relatives au financement conjoint avec les Etats membres et les autres bailleurs bilatéraux (No 24585 du 4.12.2008).

³ Il faut souligner que le Guide pratique des procédures applicables aux devis-programmes concerne la gestion financière des actions décentralisées (les tâches sont réparties entre les différentes actions) mais ne porte en aucun cas sur les procédures de passation de marchés ou d'octroi de subventions qui sont d'application, à savoir celles établies par les règles financières de la CE (et donc reprises dans le PRAG) ou celles du pays bénéficiaire ou d'un autre donateur, comme convenu. Voir le lien utile suivant http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/work_programmes/index_en.htm

⁴ Cf. Articles 53 c(1) et 54(2)(c) du Règlement financier et l'article 22(1) du règlement financier au titre du 10^{ème} FED.



Lien utile n°3 : la note d'instruction sur les lignes directrices relatives au financement conjoint avec les Etats membres et les autres bailleurs bilatéraux, est disponible sur le site suivant:

http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/international_organisations/documents/guidance_annex_d24585.pdf



Q&R n°1: Est-il nécessaire d'évaluer les cinq piliers en cas d'utilisation des devis-programmes mais aussi d'augmentation des limites de paiements délégués à un pays bénéficiaire?

Ici, nous sommes en présence d'une gestion décentralisée partielle utilisant des devis-programmes et fixant des limites pour les paiements à effectuer par un pays bénéficiaire (suivant les procédures de la CE). Il ressort des discussions menées avec le pays bénéficiaire que celui-ci souhaiterait avoir une responsabilité plus importante concernant les paiements à réaliser. Pour cette raison, les plafonds initiaux seront sensiblement relevés de manière à permettre que l'essentiel des paiements (au profit notamment d'un prestataire de services, ci-après « le consultant ») puisse se faire par le pays bénéficiaire lui-même. Est-il nécessaire pour les services de la Commission d'évaluer les piliers ?

Au départ, la décision de financement prévoyait une décentralisation partielle et fixait les limites standard pour les paiements confiés au bénéficiaire (dans le cadre des devis-programmes). Etant donné que ces limites seront augmentées, le degré de décentralisation devra être considéré comme substantiel, ce qui justifie la nécessité d'évaluer les piliers concernés (et donc de modifier la décision de financement initiale).



Q&R n° 2: Les services de la Commission peuvent-ils utiliser les documents que d'autres institutions (comme la Banque mondiale) ont produits dans le cadre de l'évaluation du système du pays bénéficiaire ou s'appuyer sur les résultats d'études menées par la Commission au titre de l'appui budgétaire pour déterminer la faisabilité de la gestion décentralisée?

OUI, mais cela n'implique aucune reconnaissance automatique.

Il ne sert à rien de réinventer la roue et la réglementation en vigueur ne donne aucune précision concernant la nature des documents sur lesquels doit se fonder l'assurance de l'ordonnateur responsable. Lorsque le système d'un pays a déjà fait l'objet d'une évaluation claire par un autre bailleur (ou par la Commission dans le cadre de l'application de différentes méthodes de fourniture de l'aide) et que celle-ci confirme que les conditions définies dans le Règlement financier de la CE sont satisfaites en totalité ou en partie, l'ordonnateur responsable pourra, après analyse de ces informations, être totalement ou partiellement assuré du respect d'une ou de plusieurs des conditions requises.

Il convient de noter qu'il ne s'agit pas d'une acceptation aveugle ou machinale; le service/l'ordonnateur concerné doit :

- ➔ examiner ladite documentation provenant d'une source fiable;
- ➔ confirmer que l'évaluation contenue dans ces documents i) porte sur les mêmes procédures/ systèmes que celles qui seront utilisé(e)s par l'entité à qui la Commission délèguera des tâches ; ii) aborde, en totalité ou en partie, une ou plusieurs des conditions relatives à la gestion décentralisée prévues aux articles correspondants du Règlement financier ; et iii) fournit les preuves requises attestant qu'une ou de plusieurs de ces conditions sont respectées ;
- ➔ insérer, dans le dossier, une note écrite indiquant que les tâches ci-dessus ont été effectivement menées et expliquant les éléments de preuve recensés dans ces documents.

Lorsque les critères énumérés ci-dessus ne sont pas remplis, les documents concernés ne peuvent servir que de complément à l'évaluation imposée par le Règlement financier en matière de décentralisation.

Q&R n° 3 : Un pays bénéficiaire peut-il déléguer les tâches de la CE à une organisation internationale ?



NON

La décision a été prise, lors du dialogue avec le pays bénéficiaire, de signer une convention de financement permettant à ce dernier de gérer un programme suivant l'approche de la gestion décentralisée. L'idée était de déléguer une activité de coopération technique à une organisation internationale au titre de la gestion conjointe, ce qui signifie que cette organisation se chargerait de conclure des contrats avec des tiers et d'organiser tout le processus de mise en œuvre. Le pays bénéficiaire serait-il en mesure de signer la convention de contribution avec l'organisation internationale et de lui fournir les fonds de la CE ?

Seule la Commission européenne (le Collège) est habilitée à autoriser la délégation de tâches en gestion conjointe (ou centralisée indirecte) et, par voie de conséquence, à signer une convention de contribution ou une convention de délégation si la gestion centralisée indirecte est l'option retenue. Une convention de contribution ne peut être signée par le pays bénéficiaire que lorsqu'elle prévoit l'attribution d'une subvention (donc pas de délégation de tâches en gestion conjointe) pour laquelle les règles en matière de subvention sont applicables. Dans la pratique, cela signifie que le pays bénéficiaire devrait octroyer les subventions après un appel à propositions, sauf en cas d'attribution directe tel que prévu à l'article 168 des modalités d'exécution. A titre de rappel, le fait que le bénéficiaire soit une organisation internationale ne justifie pas en soi l'attribution directe car les conditions définies à l'article 168 de ces modalités doivent être respectées.

Q&R n° 4 : Faut-il déléguer les tâches résiduelles ou la gestion entière d'un projet à un organisme national ?



Lors des discussions entre le pays bénéficiaire et les bailleurs au sujet d'un programme de coopération technique, il a été décidé de choisir un seul organisme national d'un des bailleurs pour assurer, en leur nom, le suivi des activités mises en œuvre par le pays bénéficiaire. L'organisme désigné a indiqué que sa responsabilité porterait uniquement sur le suivi et non pas la mise en œuvre elle-même dont la responsabilité revient au pays bénéficiaire. Tous les bailleurs semblaient s'accorder sur ce point. Dans ce cas, quel est le mode de gestion que la Commission devrait appliquer ?

Lorsque la mise en œuvre d'un programme/d'une action est déléguée à un organisme national en gestion centralisée indirecte, l'organisme national est censé assumer la responsabilité de la totalité du programme/de l'action, même en cas d'exécution partielle du programme/de l'action par un partenaire (par exemple, le pays bénéficiaire lui-même). Face au refus de l'organisme national d'accepter cette responsabilité, les services de la Commission pourraient envisager, dans le cadre de la gestion décentralisée, de déléguer la mise en œuvre du programme directement au pays bénéficiaire, à condition que le résultat de l'évaluation préalable soit satisfaisant, à travers la signature d'un accord de financement. De cette façon, le pays bénéficiaire répondrait directement devant la Commission européenne. Ensuite, la Commission pourrait déléguer les tâches résiduelles de suivi/contrôle à l'organisme national représentant l'ensemble des bailleurs. Dès lors, la responsabilité de l'organisme national se limiterait aux seules tâches déléguées et non pas à l'intégralité de la mise en œuvre de l'action.



Q&R n°5 : Peut-on simplement accepter la proposition d'un organisme national d'utiliser la gestion centralisée indirecte?

NON!

Un organisme national d'un Etat membre de l'UE a approché une Délégation pour proposer que la Commission cofinance une activité liée à la coopération technique. Le pays bénéficiaire n'y voit aucune objection. La Délégation peut-elle, pour autant, se permettre d'accepter cette proposition en indiquant au Collège que cette action sera mise en œuvre en gestion centralisée indirecte (ce qui conduirait à la signature d'une convention de délégation) ?

Il faudrait tout d'abord que les documents de programmation de la Commission couvrent le secteur/domaine d'intervention. D'autre part, le choix du délégataire devrait également être soumis aux autres bailleurs intervenant dans ce domaine, notamment les Etats membres de l'UE, afin d'étudier cette possibilité et de les inviter in fine à y participer. Il se peut que d'autres organismes nationaux de différents Etats membres interviennent dans le même secteur de la coopération technique dans ce pays et qu'ils soient intéressés par la coordination de ces activités ou un cofinancement avec la Commission. Le choix d'un organisme national par la Commission doit être dûment motivé par des raisons objectives et transparentes, et l'avis de toutes les parties intéressées issues des Etats membres et actives dans le domaine concerné doit être recueilli afin d'éviter toute discrimination. Dans son choix, après une évaluation positive des six piliers, la Commission doit également apporter la preuve que les aspects économiques ainsi que l'efficacité et l'efficience ont été pris en compte. En principe, le choix d'un organisme national est reflété dans la décision de financement/le PAA. Ce document est soumis à l'examen des Etats membres à travers le comité approprié (voir section 2.1.1 des présentes annexes) qui peut demander à la Commission d'expliquer ou de justifier son choix. D'autre part, chaque année, la Commission est tenue d'informer l'autorité législative de l'utilisation de ce mode de gestion et des entités sélectionnées.

1.3 Questions techniques et de procédure à considérer pendant la phase d'identification et de formulation

Il est de la plus haute importance pour le pays bénéficiaire et la Commission, pendant la conception de la coopération technique, d'avoir une idée claire des instruments juridiques et des procédures qui devront être utilisés par le pouvoir adjudicateur (généralement le bénéficiaire lui-même, mais aussi la Commission, un organisme national d'un pays donateur ou une organisation internationale), et en particulier des méthodes de fourniture de l'aide et/ou les formes et des procédures de passation de marchés pouvant garantir les meilleurs résultats.

Si, en gestion décentralisée, le pays bénéficiaire est chargé de mener le processus, dans le cadre des autres modes de gestion (la gestion centralisée directe, en particulier), il est important de l'associer à la définition des conditions (notamment l'élaboration des termes de référence relatifs à un marché de prestation de services ou des lignes directrices destinées aux demandeurs d'une subvention – voir section 3.2 de la présente annexe).

1.3.1 Activités préparatoires et considérations préliminaires

Lors de la phase d'identification et de formulation, il peut parfois être nécessaire d'entreprendre certaines études (un type de marché de services) ou encore certaines activités préparatoires, avec le soutien financier éventuel de la Commission. Ce soutien peut être fourni par le biais d'un programme financé par la CE prévoyant de telles activités, par exemple une facilité de coopération technique (FCT au titre du FED) souvent mise en place au niveau national et/ou régional pour permettre le financement d'études futures (qui ne doivent pas nécessairement être déjà formulées au moment où le programme est financé). Il est aussi possible de saisir l'opportunité des actions ou programmes existants dans le secteur concerné (comme l'appui au secteur sanitaire d'un pays donné, etc.) et offrant une perspective pour le financement de ces études. En dernier lieu, il se peut également que des engagements primaires soient déjà en place et gérés de manière centralisée par EuropeAid. Cela pourrait constituer une source utile qu'il conviendrait d'explorer avec les services pertinents d'EuropeAid. De même, le financement des activités préparatoires par le pays bénéficiaire ou d'autres bailleurs représente une alternative à envisager, dans le respect des principes de la réforme de la CT.

Lorsque la décentralisation de la coopération technique s'impose, la Commission et le pays bénéficiaire (et éventuellement les autres bailleurs) peuvent évaluer, en lieu et place d'une **externalisation** des activités à travers un

marché de services ou l'octroi d'une subvention, dans quelle mesure le pays bénéficiaire pourrait lui-même mettre en œuvre cette action au travers du devis programme approprié (à savoir les opérations décentralisées directes ou indirectes). Par ailleurs, d'autres modes de mise en œuvre/de fourniture de l'aide pourraient être envisagés (notamment l'appui budgétaire sectoriel), pour autant que ce pays dispose des capacités requises.

Cas pratique n°1: Mise en œuvre de la coopération technique par le pays bénéficiaire

Dans un pays donné, un projet a été conçu pour renforcer les capacités de formation d'une université à travers plusieurs centres situés sur différentes îles. Le chef du département pour la formation des adultes était chargé de la mise en œuvre générale du projet. Récemment, l'université a mis en place un département de planification chargé d'approuver les nouveaux programmes de formation en fonction de la demande. Les partenaires, quant à eux, avaient deux préoccupations, à savoir éviter le double emploi et aider l'équipe chargée de la gestion du projet (UEP) à s'intégrer aux structures existantes. Ils ont donc choisi de s'appuyer sur le département chargé de la formation des adultes pour centraliser la gestion générale du projet, en y associant également le gouvernement et la CE. Par ailleurs, le département de planification, au même titre que l'équipe de gestion, avait la responsabilité de coordonner les procédures d'octroi de subventions et de conclusion de marchés de services avec les consultants externes, d'associer le milieu des affaires au projet et de rendre compte au chef du projet. Cette approche a permis de favoriser l'appropriation du projet par l'université et d'éviter la création d'autres bureaux en dehors des départements existants.



1.3.2 Coopération technique en tant que service

La coopération technique est généralement perçue comme un service à fournir par un contractant, ci-après le 'consultant' (d'où la nécessité pour le pouvoir adjudicateur de conclure un marché de services – voir section 3 du PRAG). A cette fin, le pouvoir adjudicateur élabore, pour les services recherchés, des termes de référence détaillés auxquels les soumissionnaires intéressés répondent par une offre. Moyennant paiement intégral, le pouvoir adjudicateur s'approprie les résultats des services prestés par le contractant (à travers une équipe d'experts).

Q&R n° 6 : Faut-il opter pour un marché de services à prix global ou à prix unitaires ?

Ces deux types de marchés sont définis à la section 1.3. du PRAG.

1) Un marché à prix global est un marché pour lequel une somme forfaitaire a été fixée. Il s'applique très souvent aux études et aux travaux de conception. Ce type de marché se distingue par la nature des résultats (généralement des produits livrables clairement définis, tels qu'un rapport ou des plans) et par le fait que le pouvoir adjudicateur n'est pas vraiment regardant sur les moyens et les ressources employés par le consultant pour réaliser l'objectif qui lui est assigné (peu importe, par exemple, qu'un expert travaille 10 ou 15 jours, pourvu que les résultats atteints soient conformes aux termes de référence). C'est justement l'acceptation des résultats qui sert de base au paiement.

Il est important de noter qu'il n'est, en principe, pas possible de joindre de manière formelle (ou informelle) une quelconque ventilation additionnelle à un marché à prix global, par exemple la contribution minimale des experts ou la décomposition des coûts (excepté lorsque certains livrables sont facultatifs, ce qui peut donc conduire à une ventilation des prix par livrable). Il faut également noter que toute modification du modèle doit être soumise à l'approbation préalable des services compétents de la Commission lorsque les règles de la CE sont appliquées. Etant donné que les contrats-cadres sont des marchés de services, il est possible d'utiliser le prix global. Toutefois, les ressources doivent être estimées, notamment la catégorie et le nombre de jours de travail ; l'offre devra aussi contenir une ventilation détaillée des coûts.

Exemple : Un marché de services à prix global portant sur la conception d'une route dans un pays X (ex. : études géologiques) ou une étude portant sur l'impact économique et social des mines anti-personnel (ex. : organisation de séminaires, rédaction de rapports, etc.).

2) Les marchés à prix unitaires sont utilisés essentiellement lorsque le transfert de connaissances et l'appui à la mise en œuvre du projet sont les éléments principaux (transfert de connaissances sous la forme de conseils, gestion ou supervision d'un projet, encadrement, etc.) et qu'il est important d'obtenir la plus grande contribution possible des experts. Les paiements s'effectuent sur la base du nombre de jours travaillés.

Exemple : Un marché à prix unitaires pour la fourniture d'assistance technique dans un pays X peut concerner des conseils techniques pour la planification, l'organisation et la supervision des activités du programme mais aussi la contribution aux tâches administratives, préparatoires et complémentaires.

Le choix du type de marché approprié dépend de chaque cas et pas seulement de la nature des prestations (étude ou services de consultance).





Encadré n°3: Marché à prix unitaires ou à prix global ?

Marché à prix global	Marché à prix unitaires
Pour	
Simplifie la gestion du contrat (tant pour l'autorité contractante que pour le consultant) vu qu'il n'est pas nécessaire d'enregistrer ou de vérifier les intrants ou les coûts exacts (pas de vérification des dépenses). Pas d'avenant ni d'augmentation des coûts en cas de modification des intrants estimés ; ex. : une augmentation du nombre de jours/hommes n'aura pas d'impact sur le prix convenu par contrat et l'augmentation des coûts est donc à la charge du consultant.	Le pouvoir adjudicateur garde le contrôle sur les intrants et les coûts exacts encourus. Les modifications éventuelles pourront être plus facilement évaluées grâce à la ventilation du budget.
Contre	
Moins de contrôle sur les intrants ou les coûts exacts (honoraires et dépenses accessoires telles que les missions, par exemple). Il est difficile d'apporter des modifications au contrat (pour y intégrer des services supplémentaires, par exemple). Si les livrables ne sont pas clairement définis dans les TdR, des incompréhensions éventuelles ainsi que des divergences liées aux attentes peuvent surgir entre les parties contractantes.	Lorsque des livrables doivent être produits, ce type de marché peut s'avérer moins efficace, dans la mesure où le consultant aura tendance à se concentrer davantage sur l'utilisation des ressources (demandes de jours supplémentaires) que sur la qualité des livrables. Ce type de marché entraîne une augmentation de la charge administrative (avenants) et, éventuellement, des coûts supportés par la Commission, lorsque les intrants doivent être modifiés même si cela n'a aucune répercussion sur les résultats attendus (modification des déplacements ou du nombre de jours de travail/ du nombre de personnes).

1.3.3 Conception de la coopération technique en tant qu'appui financier à un tiers (subventions)

Pour atteindre des objectifs similaires, des alternatives aux marchés de services peuvent être recherchées, telles que **la fourniture d'un appui financier à des activités mises en œuvre par des tiers** (sous la forme de subventions). Dans ce cas, l'instrument juridique que le pouvoir adjudicateur doit signer est un contrat de subvention (ou une convention de contribution avec une organisation internationale – voir section 6.9. du PRAG). Le pouvoir adjudicateur exprime son souhait de fournir un appui financier à des actions s'inscrivant dans le cadre d'un objectif politique de la CE. Le demandeur de subvention répond en soumettant une action qu'il cofinance généralement. Il existe quelques exceptions à la règle du cofinancement (voir section 6.2.9 du PRAG) sauf lorsque l'acte de base (à savoir le règlement en vertu duquel le projet est financé) l'interdit de façon explicite. Ainsi, une exception s'impose lorsqu'il est dans l'intérêt de la Communauté d'être le seul bailleur de fonds d'une action afin, notamment, de garantir sa visibilité. Toutefois, les raisons justifiant une telle situation doivent déjà être énoncées dans la décision de financement de la Commission européenne⁵. L'élaboration du projet relève de la responsabilité du demandeur et les résultats découlant de cette action demeurent sa propriété. Les projets de jumelage, actuellement prévus au titre de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), constituent une forme de subvention. Le pouvoir adjudicateur pourrait, par exemple, envisager de cofinancer une action soumise par un tiers (par exemple, un organisme public national d'un Etat membre ou une ONG) pour mettre en œuvre un programme d'échange de fonctionnaires (voir section 4.3 des lignes directrices). Il se peut que les modèles de documents applicables aux subventions (depuis les lignes directrices jusqu'au modèle de contrat, en passant par la grille d'évaluation) doivent être adaptés aux exigences du projet en question compte tenu du contexte propre à la coopération technique.

⁵ Article 169 du Règlement financier applicable au budget général de la CE et l'article 253 des ses modalités d'exécution (qui s'applique par analogie au FED)

Cas pratique n°2: Situation dans laquelle une subvention n'aurait pas dû être utilisée



Il s'agit d'un cas où le projet aurait dû faire l'objet d'un marché de services – ou, si possible, être mis en œuvre suivant un mode de gestion différent (gestion centralisée indirecte), si les conditions requises étaient réunies.

En réponse à un appel à propositions, les services de la CE se sont vus proposer une action dans le domaine de la sécurité alimentaire. Le demandeur est une association interprofessionnelle active au niveau international dans le secteur agricole. Une subvention lui a été octroyée.

A la suite d'une analyse approfondie, il est ressorti qu'un autre type de contrat aurait dû être conclu pour ce type d'action (un marché de services, par exemple).

Les éléments qui ont permis d'arriver à cette conclusion sont les suivants :

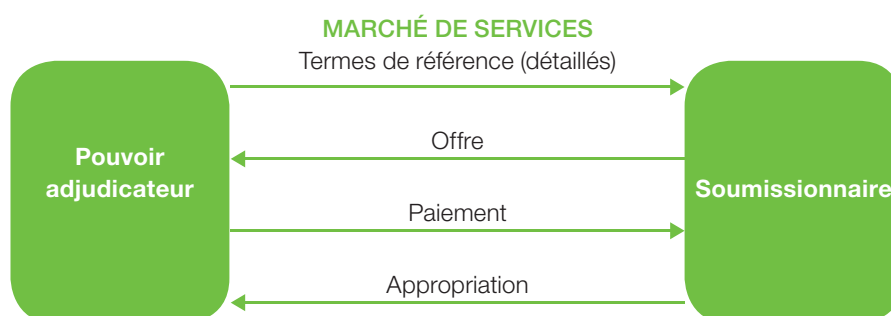
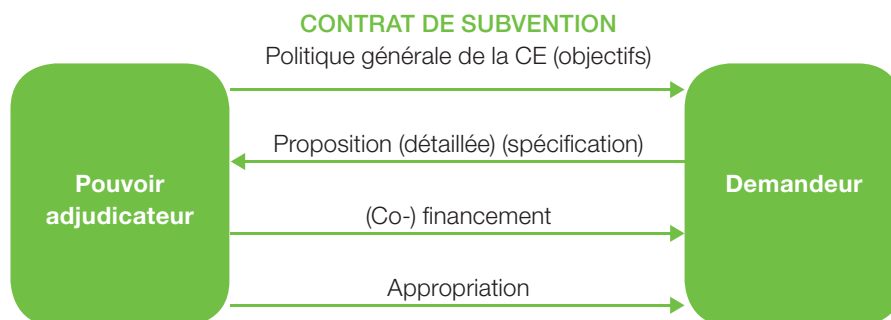
- ➔ le contrat de subvention ne réservait qu'un statut d'intermédiaire au bénéficiaire;
- ➔ l'action était entièrement financée sur les ressources de la CE et aucun cofinancement n'était prévu par le bénéficiaire ;
- ➔ en dépit de la publication d'un 'appel à propositions, le bénéficiaire proposé était la seule organisation à avoir répondu à l'appel (ce qui laisse supposer que les lignes directrices étaient extrêmement précises, ressemblant davantage à des termes de référence, et n'offraient que très peu de possibilités aux différents candidats de proposer « leur » solution pour atteindre les objectifs poursuivis par la CE) ;
- ➔ les lignes directrices invitaient les candidats à soumettre les CV des experts travaillant pour l'action proposée et l'examen de ces CV faisait partie intégrante de l'évaluation de la proposition de subvention.

Le choix entre une subvention et un marché de services revêt une importance capitale, dans la mesure où la philosophie et les conséquences juridiques d'un marché de services et d'une subvention ne sont pas identiques. Ainsi:

aux termes d'un **marché de services**, le pouvoir adjudicateur exerce un contrôle total sur la conception et la mise en œuvre du marché (depuis la phase de description, où il définit ses attentes en détail et *propose aux soumissionnaires ce qu'il convient de faire*, jusqu'à l'appropriation des résultats qu'il acquiert contre le paiement d'un prix) ;

dans le cadre d'un **contrat de subvention**, le pouvoir adjudicateur fixe les objectifs qu'il veut atteindre et choisit, sur cette base, de cofinancer le projet soumis par le demandeur. Le bénéficiaire de la subvention demeure le propriétaire du projet et de ses résultats.

À la lumière des éléments composant chacun de ces contrats, le choix de l'une ou de l'autre catégorie aura des répercussions sur la conception générale de l'action à mener. D'où l'importance d'aborder les aspects contractuels du projet dès le début des discussions. Il n'est pas possible, lors du lancement d'un appel à propositions, de « cataloguer » une action parmi les subventions alors qu'elle présente les caractéristiques d'un service afin d'appliquer les règles et procédures des subventions, ou vice-versa.



Cas pratique n°3: Projets de jumelage

Dans le cadre de l'IEVP, les projets de jumelage réunissent les compétences du secteur public des Etats membres de l'UE et des pays bénéficiaires afin de renforcer les activités de coopération. Ils doivent produire des résultats opérationnels tangibles au profit du pays bénéficiaire, conformément à l'Accord d'association conclu entre ce dernier et l'UE. Les projets de jumelage sont sélectionnés et un contrat est signé à la suite d'un appel à propositions auquel seuls les Etats membres de l'UE (ou les organismes des États membres) peuvent participer.

Des exemples pratiques sont disponibles sur le site internet d'EuropeAid; on y trouve un appel à propositions destiné à la région méditerranéenne dans lequel une approche décentralisée est suivie pour la plupart des pays. Exemple de projet : EuropeAid/126668/C/ACT/EG « Projet de jumelage pour l'autorité nationale de régulation des télécommunications en Egypte ».



Lien utile N°4: Lien utile n°4: Le manuel de jumelage (version 2007, à actualiser), qui contient des informations utiles, les procédures et les modèles applicables au jumelage, est disponible via le lien suivant :

http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/twinning_fr.htm

Q&R n°7: Travailler avec les administrations publiques (1)



Face aux besoins du pays bénéficiaire et/ou de l'action, il est parfois objectivement utile, voire nécessaire, de travailler avec l'administration publique d'un Etat membre de l'UE (par exemple, nécessité d'un échange de fonctionnaires lorsque les activités doivent être menées par les forces de police nationales, une autorité judiciaire nationale ou la cour des comptes d'un ou de plusieurs Etats membres). Quelles sont les options dont dispose la Commission en termes juridique et de procédure ?

1) Quel sera le rôle de cette administration publique?

- ➔ organiser l'action (lancer un appel d'offres/à propositions afin de permettre à des tiers de fournir l'assistance technique) ; ou
- ➔ se charger directement de la mise en œuvre de la majeure partie de l'action.

Dans le premier cas, la Commission délèguera ses tâches, ce qui signifie que la gestion centralisée indirecte sera d'application. En règle générale, cette forme de gestion ne doit être utilisée que pour le cofinancement de vastes programmes ou actions.

Dans le second cas, il semble que la signature d'un contrat de subvention ou de services avec l'administration publique concernée serait l'instrument juridique le plus approprié. Le contrat peut être signé par la Commission (gestion centralisée) ou par le pays bénéficiaire (gestion décentralisée).

2) Service ou subvention?

Comme indiqué au point 1.3, les marchés de services et les subventions présentent des caractéristiques différentes qu'il convient d'évaluer lors de la conception de l'action et, partant, du choix du contrat le plus approprié. Il convient, notamment, de déterminer si le type d'administration publique envisagée est en mesure de fournir des services, puisque, d'un point de vue légal, certaines administrations ou institutions publiques ne sont pas autorisées à prendre part aux appels d'offres et/ou à conclure des contrats de marchés publics. Dans ce cas, la possibilité de travailler avec de telles entités dans le cadre d'un marché de services doit être écartée dès le départ. Par conséquent, l'option de la subvention devrait être choisie (en gestion centralisée directe – signature du contrat de subvention par la Commission – ou décentralisée – signature par le pays bénéficiaire).

Lorsque la préférence est donnée à la subvention, peu importe les raisons qui ont prévalu à ce choix, les principes régissant les subventions, comme le cofinancement, doivent être respectés (voir section 6.2 du PRAG). Dans certaines circonstances particulières, ces principes peuvent faire l'objet d'une dérogation. Ainsi, une action mise en œuvre au titre d'une convention de financement ne peut être financée en totalité que si cela s'avère essentiel à sa réalisation. Dans pareil cas, l'ordonnateur doit en fournir une justification dans la décision d'attribution portant sur l'action en question.

En outre, il est possible de déroger à l'exigence de cofinancement lorsqu'il est dans l'intérêt de la Communauté d'être le seul bailleur de fonds d'une action (pour des raisons de visibilité). Ici également, les raisons doivent préalablement être indiquées dans la décision de financement.

Il faut noter que les projets de jumelage sont des subventions et que, dès lors, les règles relatives aux subventions s'appliquent, en tenant compte des caractéristiques spéciales mentionnées dans le manuel de jumelage.

Afin de respecter la règle de l'absence de profit applicable aux subventions, une attention spéciale doit être accordée aux coûts salariaux du personnel des administrations publiques des Etats membres de l'UE (ou des autres pays bailleurs). Conformément aux modalités d'exécution du Règlement financier¹, les coûts salariaux des agents des administrations nationales peuvent être considérés comme éligibles pour autant qu'ils se rapportent à des activités que l'autorité publique compétente n'aurait pas exercées si elle n'avait pas entrepris le projet concerné, étant donné que ces coûts sont déjà financés par le budget de l'Etat membre (ou des autorités locales ou régionales) au titre des activités ordinaires.

Quel que soit le contrat choisi, après une évaluation des risques effectuée par l'ordonnateur responsable, les administrations publiques peuvent être dispensées de certaines des exigences habituelles, notamment les garanties financières. Il faut remarquer que, dans la plupart des cas, les dérogations accordées aux organismes publics sont déjà mentionnées de manière explicite dans les modèles repris dans le PRAG.



Q&R n°7: Travailler avec les administrations publiques (2)

3) Quelles procédures peut-on utiliser?

La sélection d'une entité au titre de la gestion centralisée indirecte ne requiert pas forcément un appel à propositions mais, au même titre que les autres modes de gestion, elle peut constituer un choix politique de la Commission (Collège) exigeant une justification en bonne et due forme. Il faut savoir que la CE a mis en place une législation très exigeante en ce qui concerne le choix des organismes délégataires. Ainsi, une telle décision doit être objective et justifiée, et faire l'objet d'un dialogue avec l'ensemble des Etats membres de l'UE intervenant dans la région/le domaine/le secteur concerné. Cela pourrait se faire, par exemple, par le biais d'une réunion (en consignait la démarche dans le compte rendu de cette réunion) ou d'un appel à manifestation d'intérêts informel. Il convient d'en faire mention dans la décision de financement/le PAA (voir section 1.2 de la présente annexe).

Dans les deux autres cas (contrat de subvention ou marchés de services en gestion centralisée ou décentralisée), il est recommandé de lancer un appel d'offres ou un appel à propositions, avec des termes de référence/lignes directrices définissant le champ d'application requis et décrivant, de manière objective, les exigences attendues des soumissionnaires/candidats potentiels.

Toutefois, si la mise en œuvre de la coopération technique par un organisme public d'un Etat membre de l'UE intervient dans les circonstances exceptionnelles prévues aux articles 168 et 242 des modalités d'exécution, il est possible de recourir à une procédure négociée ou à une attribution directe de la subvention, sous réserve de l'approbation préalable de l'autorité responsable (voir section 3.2 de la présente Annexe).



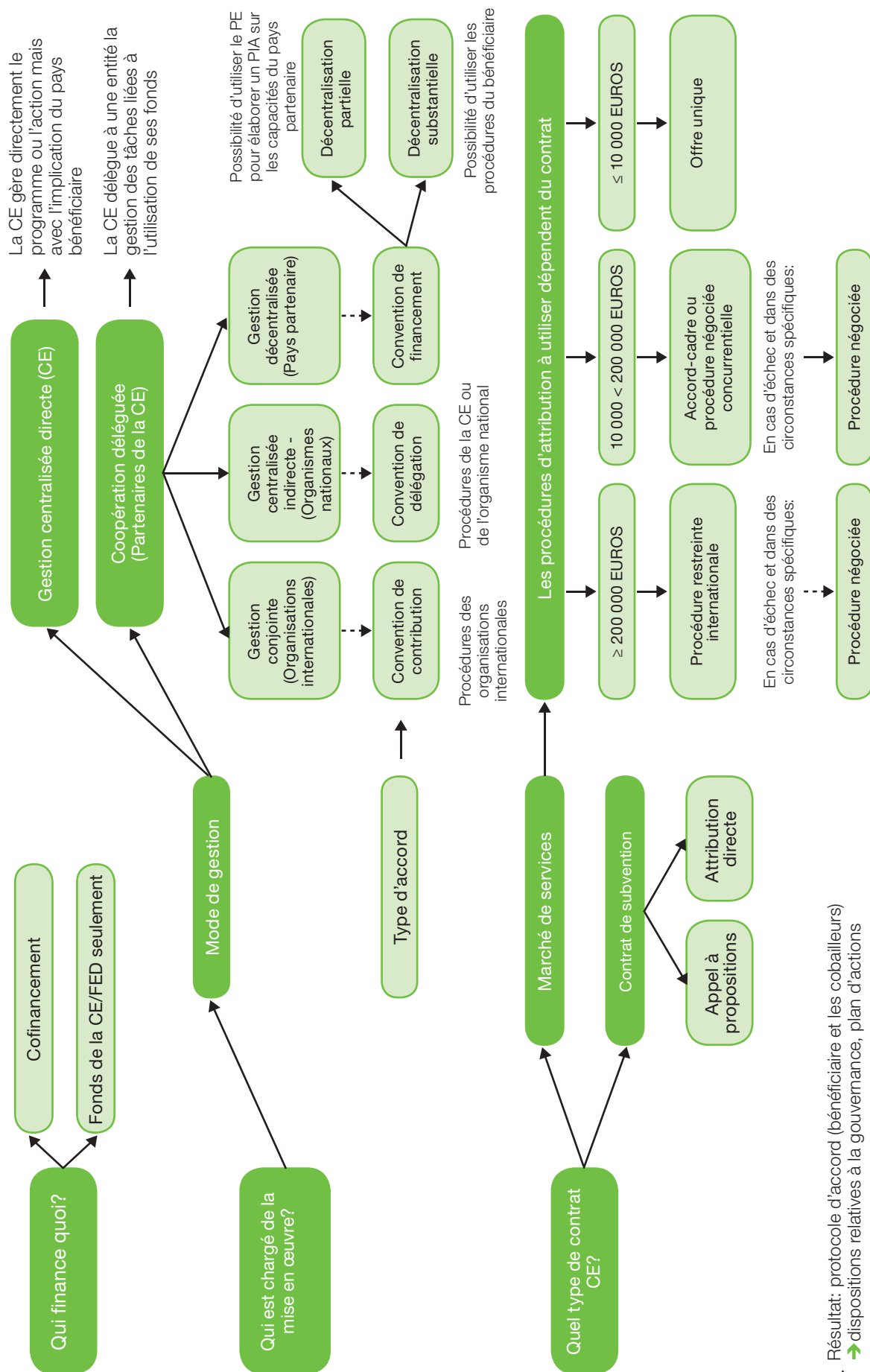
Encadré n°4: Les différents rôles qu'une structure nationale peut remplir

	Type d'accord		
	Marché de services	Contrat de subvention	Convention de délégation
Fonction	Contractant	Bénéficiaire d'une subvention	Pouvoir adjudicateur
Principales tâches	Activités de mise en œuvre	Activités de mise en œuvre	Signature, supervision et gestion des contrats (y compris les paiements)
Païement	Réception de paiements pour services rendus	Réception d'une subvention pour les activités mises en œuvre	Transfert de fonds de la CE (gérer et effectuer les paiements au profit de tiers).
Impact sur la CT	Facilitation des relations entre pairs	Facilitation des relations entre pairs	Meilleure harmonisation de la TC

Liste de contrôle n°1: Que doit faire la Commission pendant la phase d'identification et de formulation?

N°	Question	Résultat	Observations
1	Les différentes possibilités offertes par le choix du mode de gestion et du type de contrat (subvention ou service) pour concevoir les dispositifs d'exécution les plus appropriés ont-elles été explorées avec le pays bénéficiaire et les autres bailleurs ?		
2	Un dialogue a-t-il été mené entre la Délégation (et éventuellement le Siège), le pays bénéficiaire et tous les bailleurs intervenant dans le secteur/pays où une coopération technique doit être mise en œuvre, conformément aux principes exposés dans les présentes lignes directrices ? Les sujets essentiels ont-ils été abordés avec les autres bailleurs et le pays bénéficiaire ? Le Siège a-t-il été informé en temps utile ? Les négociations aboutiront-elles, à un stade ultérieur, à la signature d'un protocole d'accord compatible avec les règles et politiques de la CE ?		
3	Quel est le mode de gestion retenu (sachant que tout mode autre que la gestion décentralisée devra être dûment justifié) ? En cas de coopération déléguée, quelle est l'entité (pays bénéficiaire, organisation internationale, organisme national d'un pays donateur) choisie pour gérer la coopération technique (cofinancée) ? Quelles sont les raisons objectives et transparentes de ce choix ?		
4	Les procédures à utiliser par l'entité choisie ont-elle fait l'objet de l'évaluation ex ante requise ? (Dans le cas contraire, les dispositions nécessaires devront être prises afin de réaliser cette évaluation avant l'adoption de la décision de financement/du PAA).		
5	En cas de gestion décentralisée, le degré de décentralisation a-t-il été déterminé sur la base des résultats de l'évaluation ex ante ? Le pays bénéficiaire a-t-il la possibilité d'utiliser ses propres procédures ? La Commission doit-elle déléguer les tâches résiduelles à un cobailleur (un organisme national respectant les critères de la gestion centralisée indirecte) ?		
6	En cas de gestion centralisée indirecte, l'action peut-elle être mise en œuvre par le biais d'un marché de services ou d'une subvention (dans ce cas, ce mode de gestion ne devrait pas être utilisé) ? Le choix de l'organisme délégataire a-t-il été objectif, transparent et conforme aux principes d'économie, d'efficacité et d'exemption de toute discrimination entre les Etats membres de l'UE ? Toutes les parties impliquées ont-elles été consultées, notamment les autres bailleurs actifs dans le domaine/secteur et le pays bénéficiaire ? La Commission est-elle en mesure de justifier son choix devant tous les autres Etats membres de l'UE ?		

Graphique n°2: Principaux aspects de procédure à prendre en compte lors de l'identification et de la formulation



Chapitre 2 – Phase de prise de décision: adoption de la décision et conclusion du financement – autres accords

Ce chapitre explique :

- l'importance de bien définir la chronologie des préparatifs, de la décision et de la mise en œuvre de l'action ;
- les différentes étapes du processus décisionnel et les informations nécessaires à l'approbation du PAA ;
- pourquoi il convient de réaliser une évaluation minutieuse des capacités de gestion du partenaire ;
- les éléments qui doivent être fixes et ceux qui offrent une certaine flexibilité dans la convention de financement au titre de la coopération technique.

Tout engagement financier et juridique sur le budget de la CE ou le FED pris par l'ordonnateur responsable, doit être précédé d'une décision de financement/d'un PAA adopté par la Commission (le Collège) et précisant les éléments essentiels de l'action à mettre en œuvre dans un pays ou une région donnée. Dans la majorité des cas, cette décision est suivie d'une convention avec le pays bénéficiaire dans laquelle sont définis les principaux éléments juridiques, financiers et opérationnels de l'action à mettre en œuvre. La coopération technique n'impose aucune règle spéciale ou particulière quant au processus décisionnel.

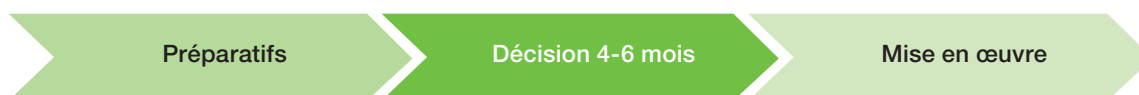
Lien utile n° 5 : Les modèles de décision de financement/PAA et de convention de financement sont disponibles à l'adresse suivante:

http://www.cc.cec/dgintranet/europeaid/contracts_finances/fin_and_cont_rules/financing_decisions_and_agreements/index_fr.htm



2.1 Décision de financement/Programme d'action annuel (PAA)

2.1.1 Chronologie et principes



Pour la coopération technique, il est particulièrement important de démarrer à temps. La préparation et l'anticipation sont donc des facteurs essentiels d'une mise en œuvre efficace de la coopération technique.

En règle générale, outre le temps requis pour conclure les accords pertinents (par exemple, le temps nécessaire à la signature d'une convention de financement varie en fonction du bénéficiaire), il faut prévoir entre 4 à 6 mois pour faire approuver le programme d'action annuel (QSG, consultation interservices, engagement et procédure écrite) et signer les contrats de mise en œuvre (sachant qu'un appel d'offres peut s'étaler sur 6 à 10 mois, voire plus). Il est donc primordial d'entamer ce processus le plus tôt possible afin de garantir que l'action démarre dans les temps.

S'agissant des actions financées sur le budget de la CE et en application des instructions de la DG BUDG, la procédure d'approbation de la décision de financement/du PAA peut être initiée et adoptée par le Collège avant l'année budgétaire durant laquelle le projet doit démarrer, mais pas avant l'adoption de l'avant-projet de budget (qui intervient généralement au printemps ou au début de l'été) ; toutefois, l'engagement budgétaire global ne peut être enregistré physiquement dans CRIS qu'au cours de l'année N (à savoir l'année du budget concerné). Ainsi, le PAA de l'année 2010 pourrait être adopté en septembre 2009. En revanche, l'inscription des engagements globaux correspondants ne pourra se faire qu'au début de l'année 2010.

Les points ci-après doivent être pris en considération:

- ➔ lorsque, pour l'une des actions prévues dans le PAA, d'autres bailleurs mettent des ressources à la disposition de la Commission, le PAA devra comporter une clause habilitant le Directeur général à signer la convention de transfert au nom de la Commission – ceci est déjà prévu dans le modèle actuel de PAA;
- ➔ le contenu minimal de la décision de financement/du PAA est régi par les règles financières ainsi que l'acte de base applicable de la CE et est repris dans les modèles existants de PAA (voir l'article 90 des modalités d'exécution du Règlement financier de la CE et les dispositions pertinentes de l'ICD, de l'IEVP, du règlement de mise en œuvre du FED, etc.) ;
- ➔ les activités liées à la coopération technique peuvent représenter une action/un programme complet (généralement présenté sous forme de fiche du PAA). Elles peuvent également constituer une simple composante d'une action/d'un programme qui ne touche pas essentiellement à la coopération technique.

2.1.2 Modes de gestion et cofinancement

Etant donné que la décision portant sur le choix du mode de gestion relève de la Commission (Collège), le mode de gestion proposé doit figurer dans la fiche appropriée de la proposition de financement qui, par la suite, fera partie intégrante de la décision de financement/du PAA.

Dans les cas de coopération déléguée, le nom de l'entité déléguée agissant en qualité de pouvoir adjudicateur (pays bénéficiaire, organisation internationale, ou organisme public d'un pays donateur) devra être précisé dans la décision de financement, excepté les cas très rares où il n'est pas encore connu⁶. En outre, cette décision fixera les procédures à utiliser par l'entité en question. Lorsque la proposition porte sur la gestion centralisée indirecte ou décentralisée substantielle, les résultats de l'évaluation ex ante seront joints à la fiche correspondante du PAA. Dans les cas de la gestion centralisée indirecte, il conviendra de fournir les raisons qui ont motivé le choix de l'organisme national conformément aux critères énumérés à la section 1.2 de la présente annexe.

Le mode de gestion constitue l'un des éléments essentiels du PAA. Une fois que le PAA a été adopté, tout changement du mode de gestion (par exemple, de la gestion décentralisée à la gestion centralisée – appui budgétaire – ou conjointe) nécessitera une modification du PAA (et donc l'approbation du Collège⁷). Pour rappel, il est possible de combiner différents modes de gestion dans le cadre d'une même action (par exemple, une partie de l'action peut être mise en œuvre en gestion décentralisée et l'autre partie en gestion conjointe avec une organisation internationale).

Enfin, si d'autres bailleurs cofinancent des actions avec la Commission et, à ce titre, transfèrent des fonds vers le budget de la CE/du FED, ceci doit être précisé dans la décision de financement/le PAA (le codonateur devrait avoir signé la convention de transfert appropriée avant le lancement de la procédure d'approbation du PAA par le Collège).

Cas pratique n°4: Changement du mode de gestion

Dans le cadre d'un projet d'appui au secteur de la santé publique et de la nutrition dans un pays X, le choix initial s'est porté sur la gestion décentralisée au profit du pays bénéficiaire, nécessitant une évaluation ex ante en vertu de l'article 56 du Règlement financier.

Pour des raisons exceptionnelles, il n'a pas été possible de mener l'évaluation ex ante, conformément aux conditions de l'article 52 du Règlement financier, avant l'adoption de la décision de financement et il a fallu prévoir un mode de gestion « alternatif » dans la décision de financement/le PAA. La fiche d'action correspondante du PAA indiquait clairement que « afin de permettre l'application du cadre décentralisé, l'ordonnateur compétent devra, avant l'adoption de la présente décision de financement par la Commission, formaliser une évaluation positive sur la base d'un rapport d'audit externe qui devra être établi par un consultant externe pour la fin août 2008 au plus tard. Au cas où les résultats de cet audit s'avéraient insuffisants pour permettre à l'ordonnateur concerné d'effectuer une évaluation positive des procédures internes du ministère de la Santé, EuropeAid limitera au minimum, dans la convention de financement avec le gouvernement du pays X, les tâches déléguées, en maintenant le principe du contrôle ex-ante que la Commission exercera sur la passation des marchés et les paiements ». Lorsque l'évaluation a finalement été menée, elle s'est avérée négative. Par conséquent, le mode de gestion initialement choisi a été remplacé par la gestion centralisée, sans aucune modification de la décision de financement.

Dans le cas présent, la décision de financement offrait suffisamment de flexibilité pour pouvoir effectuer ce changement sans devoir engager la procédure de modification. Afin de procurer une flexibilité claire à l'ordonnateur responsable, si l'évaluation ex ante n'a pas encore été réalisée au moment de la rédaction de la décision de financement, ceci devra être signalé dans la décision de financement comme une condition à l'adoption du degré de décentralisation prévu.

⁶ En pareils cas, les critères de sélection seront précisés.

⁷ Lorsque, dans certains cas exceptionnels, la méthode de mise en œuvre demeure incertaine au moment du lancement de la procédure d'approbation du PAA pour des raisons objectives échappant au contrôle des services de la Commission concernés, le projet de PAA prévoit une méthode de mise en œuvre « alternative ». Cette pratique est généralement acceptée par la DG BUDG et le service juridique chaque fois qu'elle présente un risque ou une marge d'appréciation moindre que la méthode proposée en premier choix (par exemple, passage de la gestion décentralisée à la gestion centralisée, mais pas l'inverse).

2.1.3 Forme contractuelle

Il appartient ensuite au pouvoir adjudicateur désigné dans le PAA de conclure les contrats nécessaires à la mise en œuvre de la coopération technique.

- ➔ **En gestion centralisée directe et décentralisée**, la décision de financement/le PAA indique le type de contrat(s) proposé(s) pour la mise en œuvre de la coopération technique (services, subvention, etc.) qui sera utilisé par l'entité chargée de gérer les fonds de la CE, ainsi qu'une estimation du budget et du calendrier ;
- ➔ Lorsque, pour des raisons objectives échappant au contrôle de la Commission, le choix du type de contrat n'est pas encore clair au moment de la rédaction de la décision de financement, cette décision devrait, au minimum, contenir les résultats à atteindre et les options contractuelles (et, si possible, les conditions qui doivent être remplies lors du choix ultérieur du contrat, y compris les éléments essentiels comme le budget, le calendrier, etc.). Cela confèrera une flexibilité suffisante à l'ordonnateur compétent sans qu'il soit nécessaire d'amender la décision de financement.
- ➔ **En gestion centralisée indirecte et en gestion conjointe**, il n'est, en principe, pas nécessaire de préciser dans le PAA le type de contrat qui sera utilisé par l'organisme national ou l'organisation internationale pour mettre en œuvre la coopération technique.

2.2 Conventions de financement et autres conventions

2.2.1 Convention de financement

Une fois que le PAA a été adopté, la Commission (au niveau du Directeur concerné) signe une convention de financement avec le pays bénéficiaire (il convient de souligner que certaines actions, telles que les programmes thématiques, n'exigent pas la signature de cette convention ou d'amendements à la convention pour les cas visés au point 2.2.2. de la présente annexe). La signature de la convention doit intervenir au cours de l'année N+1 (c'est-à-dire avant le 31 décembre de l'année suivant l'adoption du PAA/de l'engagement budgétaire).

La structure fondamentale de la convention de financement est la suivante : conditions particulières, conditions générales et dispositions techniques et administratives (DTA). Les DTA renferment les principales règles relatives à la gouvernance et à la structure organisationnelle de l'action, ainsi que des indications détaillées concernant le budget, le calendrier, etc. qui trouvent leur fondement dans la décision de financement/le PAA correspondant. Les DTA doivent être suffisamment explicites pour offrir un cadre opérationnel général, mais pas trop détaillées afin de garantir une marge de manœuvre suffisante lors de la mise en œuvre de l'action et d'éviter les changements pendant la durée de vie de la convention de financement.

Toute modification de la convention de financement (y compris des DTA) doit se faire par écrit et sous forme d'avenant. Toutefois, les articles 22 (budget CE décentralisé) et 21 (FED) des conditions générales permettent d'opérer des ajustements techniques n'affectant pas les objectifs et les résultats du projet/programme et de modifier certains détails n'ayant aucune répercussion sur la solution technique adoptée et n'entraînant pas une réaffectation des fonds. Dans pareils cas, le pays bénéficiaire est tenu de signaler, dans les meilleurs délais et par écrit, la modification et sa justification à la Commission. Il est utile de rappeler que certaines restrictions s'appliquent dans le cadre du FED (les ajustements doivent être effectués dans les limites du montant fixé pour les imprévus et toute prolongation de la période de mise en œuvre, au titre du 8ème et du 9ème FED, nécessite un avenant).

La modification du cadre logique peut bénéficier de la flexibilité susmentionnée lorsqu'il ne s'agit que d'un ajustement technique. En règle générale, il serait possible d'appliquer la même flexibilité que celle qui s'applique au PAA (par exemple, 20 % du total du PAA pourvu qu'il n'y ait pas d'augmentation du budget maximal – des règles spéciales sont prévues pour le FED, comme précisé plus haut) au budget de la convention de financement en gestion décentralisée. L'ajout ou la suppression d'activités (par exemple, des lignes budgétaires) devraient normalement être considérés comme des changements majeurs.

Il convient de noter que certaines modifications de la convention de financement nécessitent la modification préalable de la décision de financement/du PAA, lorsqu'elles altèrent la nature de l'action de façon substantielle (changement du mode de gestion, par exemple).

Q&R n°8 : Est-il nécessaire de faire un avenant à la convention de financement en cas de changement du mode de gestion?



OUI

Le changement du mode de gestion (de la gestion centralisée à la gestion décentralisée ou de la gestion décentralisée à la gestion conjointe) constitue une modification substantielle et requiert, par conséquent, un avenant. Comme indiqué au point 2.1.1, à moins que cela ne soit prévu dans la décision de financement, un tel changement requiert également la modification de la décision de financement. De même, le changement de la méthode de fourniture de l'aide (par exemple, de l'appui budgétaire vers l'approche par projet) constitue une modification substantielle.

La durée totale de la période d'exécution d'une convention de financement comporte deux phases : (1) une phase de mise en œuvre opérationnelle et (2) une phase de clôture.

Pour rappel, la phase de mise en œuvre opérationnelle mentionnée dans la fiche appropriée du PAA/de la décision de financement est donnée à titre indicatif, et cela conformément aux modèles existants.

Il est possible que la phase de mise en œuvre opérationnelle d'un projet accuse un retard pour un certain nombre de raisons justifiées (par exemple, conditions météorologiques, situation politique, différend avec un contractant ou l'administration, remplacement des experts, problèmes techniques, etc.). Dans ce cas, cette phase et, partant, la période totale d'exécution de la convention de financement initiale, pourront être prolongées au moyen d'un avenant (s'il s'agit d'une modification substantielle qui appelle une modification formelle de la convention de financement) ou à travers un échange de lettres. Il n'est pas nécessaire d'adopter une nouvelle décision de financement, modifiant la décision de financement/le PAA initial, tant que la prolongation demandée ne modifie pas la nature de l'action de façon substantielle.

Une autre option consiste à allonger la phase de mise en œuvre opérationnelle et à écourter la phase de clôture (de 24 mois à 18 ou 12 mois, par exemple – ceci n'est pas autorisé pour le FED), afin que la durée totale de la période d'exécution de la convention de financement reste inchangée. Cela devra également se faire par la signature d'un avenant ou un échange de lettres, en conformité avec les conditions mentionnées au paragraphe précédent.

Cas pratique n°5: Changements substantiels nécessitant un avenant



Dans le cadre d'un projet d'assainissement de l'eau dans un pays ACP, un organisme national faisant partie du ministère des Infrastructures était pressenti, dans le cadre d'opérations décentralisées directes, pour assurer la mise en œuvre des activités à travers un devis-programme. Peu de temps après la signature de la convention de financement, le pays ACP a introduit une demande auprès de la CE dans le but de changer le mode de gestion. Plutôt que de confier la mise en œuvre du projet à l'organisme national dépendant du ministère des Infrastructures, l'ordonnateur national a proposé de lancer un appel d'offres restreint afin de recruter une société qui exécuterait les activités en gestion décentralisée indirecte. Étant donné que le texte de la convention de financement précisait le type de contrat qui devait être utilisé, cette demande a dû être considérée comme un changement des solutions techniques prévues dans la décision de la CE et cette modification technique substantielle fit donc l'objet d'un avenant.

2.2.2 Autres conventions

S'agissant des modes de gestion prévoyant la délégation de tâches autres que la gestion décentralisée, il est nécessaire de signer les conventions adéquates : convention de délégation lorsque les tâches sont déléguées à des organismes nationaux en gestion centralisée indirecte et convention de contribution lorsque les tâches sont déléguées à des organisations internationales au titre de la gestion conjointe.

Les conventions ci-dessus sont toujours signées par la Commission et non par le pays bénéficiaire, soit concomitamment à la signature de la convention de financement soit peu après (si la signature de ce document est requise – voir ci-dessous).



Lien utile n°6: Les modèles de conventions sont repris dans les annexes du PRAG (notamment les annexes F1 à F5): http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/international_organisations/index_fr.htm

Parallèlement à la signature d'une convention de délégation ou de contribution, ou immédiatement avant, une convention de financement:

- i. **sera** signée avec le pays bénéficiaire pour la même action lorsque, outre les activités déléguées à une organisation internationale et/ou à un organisme national d'un pays donateur, le pays bénéficiaire est chargé d'autres tâches d'exécution budgétaire liées à la même action (c'est-à-dire lorsque l'action est mise en œuvre au moyen de deux modes de gestion ou plus). Cela concerne, par exemple, la délégation de tâches résiduelles au titre de la gestion centralisée indirecte dans le cadre de la gestion décentralisée ; ou
- ii. **peut** être signée, lorsque l'action est déléguée dans son intégralité à un organisme national ou à une organisation internationale et qu'aucune tâche d'exécution budgétaire ne revient au pays bénéficiaire, mais que celui-ci et la Commission considèrent qu'une convention de financement est néanmoins nécessaire pour accompagner sa mise en œuvre (c'est notamment le cas des fonds fiduciaires « exécutés par les bénéficiaires » qui sont gérés par la Banque mondiale). Cela rappelle également la nécessité d'impliquer le pays bénéficiaire dans l'action même s'il n'exerce aucun rôle de mise en œuvre/gestion (il faut garder à l'esprit que l'aide extérieure est toujours mise en œuvre pour le compte des pays bénéficiaires, indépendamment du mode de gestion).

Liste de contrôle n°2: Que faut-il prendre en considération lors de la phase de prise de décision?

N°	Question	Score	Notes à usage personnel
1	Un calendrier a-t-il été élaboré en tenant compte du temps nécessaire à la maturation du programme? La phase de prise de décision a-t-elle été préparée suffisamment tôt pour éviter les retards ou le recours inapproprié à la clause suspensive (voir section 3.1.)?		
2	Le mode de gestion a-t-il été arrêté (le cas échéant, à la suite de l'évaluation ex ante)? Les services de la Commission et les partenaires ont-ils discuté des dispositions les plus appropriées pour mettre en œuvre la coopération technique requise (type de contrat, exigences, outils, etc.) ? Ces éléments sont-ils dûment consignés dans le projet de décision de financement/le PAA?		
3	Quels accords dois-je signer avant de passer à la phase de mise en œuvre (protocole d'accord, convention de transfert, convention de financement, convention de délégation et/ou de contribution, etc.) ? Ces accords sont-ils compatibles et conformes aux exigences et aux règles de la CE ?		
4	La convention de financement, et en particulier les DTA, reflète-t-elle correctement la structure opérationnelle et managériale de l'action ? Est-elle suffisamment précise mais également suffisamment souple pour permettre une mise en œuvre harmonieuse de l'action ?		
5	Pendant la phase de mise en œuvre, le niveau de détail des DTA permet-il une adaptation du programme sans avenant à la convention de financement ?		

Chapitre 3 – Mise en oeuvre au moyen des procédures de la CE (i): étapes initiales

Ce chapitre explique :

- quel est le moment approprié pour lancer une procédure d'appel d'offres ou d'appel à proposition ;
- l'importance de la planification à long terme afin de produire des documents de qualité ;
- l'utilisation de la clause suspensive ;
- les procédures à utiliser pour attribuer un marché de services ou une subvention au titre de la coopération technique ;
- les conditions dans lesquelles un contrat peut directement être signé afin de mobiliser l'expertise des administrations publiques nationales.

3.1 Chronologie/utilisation de la clause suspensive

La contractualisation des activités décrites dans la décision de financement et dans la convention de financement (lancement des appels d'offres et des appels à propositions et/ou signature des contrats et accords) devrait démarrer **dès** l'entrée en vigueur du dernier de ces deux actes juridiques. Toutefois, les appels d'offres/à propositions peuvent être lancés avant cette date, pour autant que *les circonstances le justifient* (voir section 2.4.13 du PRAG) et qu'il soit explicitement fait mention d'une clause suspensive dans les documents d'appel d'offres/les lignes directrices à l'intention des demandeurs. En outre, si le lancement de la procédure a lieu avant l'adoption de la décision de financement, l'utilisation de la clause suspensive doit être dûment motivée dans la décision de financement/le PAA. Dans tous les cas, le recours à la clause suspensive devra recevoir l'approbation préalable de l'autorité compétente, comme indiqué dans la note d'instruction sur les dérogations.



Lien utile n° 7 : La note d'instruction sur les dérogations peut être consultée à l'adresse suivante : http://www.cc.cec/dgintranet/europeaid/contracts_finances/fin_and_cont_rules/other_issues/index_fr.htm

Il y a lieu de faire une distinction entre les cas suivants:

- ➔ dans le cadre du **FED**, l'article 19b de l'annexe IV de l'Accord de Cotonou précise que « afin de garantir un démarrage rapide des projets, les Etats ACP peuvent, dans tous les cas dûment justifiés et en accord avec la Commission, au moment où l'instruction du projet est terminée et avant que soit prise la décision de financement, lancer des appels d'offres pour tous les types de marchés, assortis d'une clause suspensive. Cette disposition doit être mentionnée dans la proposition de financement ». L'application de cette clause au titre du FED est soumise à une note spécifique.
- ➔ dans les **autres cas**, l'utilisation de la clause suspensive est, en règle générale, liée à certaines circonstances objectives qui sont externes à la Commission (par exemple une défaillance dans la planification ou dans le processus décisionnel au sein des services de la Commission ne sont pas motifs suffisants pour justifier son utilisation). En revanche, des retards occasionnés par des facteurs externes peuvent justifier l'utilisation de cette clause. Ainsi:
 - la signature d'une convention de financement par le pays bénéficiaire constitue un facteur externe et, par conséquent, le lancement d'appels d'offres/à propositions avant sa signature, mais après l'adoption d'une décision de financement, peut se justifier dans la majorité des cas ;
 - l'utilisation d'une clause suspensive avant l'adoption d'une décision de financement demeure exceptionnelle et doit être valablement motivée (aussi bien dans la demande de dérogation que dans la décision de financement/le PAA).



Lien utile n° 8 : Pour de plus amples informations, veuillez vous référer au PRAG et à la note du service juridique qui peut être consultée à l'adresse suivante : http://www.cc.cec/dgintranet/europeaid/contract/important_messages/documents/suspensive_clause_before_the_adoption_of_a_financing_decision_note_sj_en.pdf

La signature des contrats ne peut intervenir qu'après l'adoption de la décision de financement **et**, au besoin, après la conclusion de la convention de financement.

En gestion centralisée (directe ou indirecte) ainsi qu'en gestion décentralisée où une convention de financement est signée avec le pays bénéficiaire, tous **les contrats visant à mettre en œuvre cette convention doivent être signés dans un délai de D+3 (c'est-à-dire dans un délai de trois ans à compter de la signature de la convention de financement), exception faite des contrats d'audit et d'évaluation**⁸. Dans le cadre du budget de la CE, cette règle est exprimée en termes absolus, ce qui exclut toute possibilité de dérogation⁹.

⁸ Les contrats au titre de la gestion centralisée sans convention de financement doivent être conclus au cours de la période N +1, N étant la date d'adoption de la décision de financement (pour la gestion centralisée directe) ou la date d'entrée en vigueur de la convention de délégation (pour la gestion centralisée indirecte)

⁹ Voir l'article 166 du Règlement financier de la CE.

Q&R n°9 : Comment s'assurer qu'une action sera mise en œuvre dans les temps? Quelques conseils.



- ➔ **La planification à long terme est cruciale!** Toute planification devrait tenir compte des délais de procédure et anticiper les difficultés qui pourraient surgir pendant la mise en œuvre ;
- ➔ Afin de faire avancer, autant que possible, la phase de prise de décision, tirez profit de la flexibilité qui vous est offerte de faire approuver la décision de financement/le PAA bien à l'avance, en particulier au cours de l'année N-1 (après l'adoption du budget prévisionnel qui a généralement lieu avant les vacances d'été).
- ➔ Le lancement d'appels d'offres/à propositions avec une clause suspensive avant l'adoption de la décision de financement/du PAA demeure exceptionnel pour les actions financées par le budget général de la CE (le FED a ses propres règles, comme expliqué plus haut). S'il existe des circonstances exceptionnelles, il est alors possible d'y avoir recours. Par exemple, l'approbation tardive de la base juridique appropriée (les instruments d'aide extérieure de la CE) par les Etats membres de l'UE (le Conseil) et le Parlement européen était une circonstance exceptionnelle sur laquelle les services de la Commission n'avaient aucune prise. Cependant, il faut se rappeler que son utilisation doit être dûment justifiée et motivée (dans la demande d'approbation préalable comme dans la décision de financement/le PAA).

3.2 Choix de la procédure d'attribution selon les règles de la CE

Les règles concernant les procédures à suivre sont décrites aux points 2.4 (procédures de passation de marchés), 3.2 et 3.3 (procédures de passation des marchés de services) et 6.3 (procédures d'attribution des subventions) du PRAG. Ces règles doivent être appliquées par le pouvoir adjudicateur, *excepté lorsque celui-ci est autorisé à utiliser ses propres règles*.

3.2.1 Marchés de services

Pour les marchés de services, le choix de la procédure dépend de la valeur estimée du contrat¹⁰, comme le prévoit l'article 241(1) des modalités d'exécution du Règlement financier de la CE:

- i. Marchés d'une valeur supérieure ou égale à 200 000 euros: procédure restreinte internationale;
- ii. Marchés d'une valeur supérieure à 10 000 euros et inférieure à 200 000 euros : contrat-cadre ou procédure négociée concurrentielle (aucun avis n'est publié mais au minimum trois prestataires sont invités à soumissionner).
- iii. Marchés d'une valeur inférieure ou égale à 10 000 euros : procédure négociée sans mise en concurrence (une seule offre)

Le contrat-cadre n'est pas seulement un contrat mais également une procédure permettant de passer des marchés (de services) spécifiques. Pour les marchés dont la valeur est comprise entre 10 000 et 200 000 euros, l'utilisation du contrat-cadre est obligatoire. Seuls l'impossibilité d'utiliser le contrat-cadre ou l'échec d'une consultation précédente peuvent justifier le recours, par le pouvoir adjudicateur, à la procédure négociée concurrentielle¹¹. L'utilisation du contrat-cadre est, par exemple, impossible lorsqu'aucun lot ne couvre les services à fournir ou, tout simplement, au sens du paragraphe qui suit (parce que le pouvoir adjudicateur n'a pas accès au contrat-cadre). L'argument selon lequel le recrutement d'experts au titre du contrat-cadre serait trop onéreux n'est pas valable. Si la procédure négociée concurrentielle est infructueuse, la procédure négociée sur la base d'une seule offre peut alors être utilisée. Ces règles découlent des règles financières de la CE et, dès lors, aucune dérogation ne peut être accordée.

¹⁰ Ces seuils diffèrent des plafonds fixés dans le guide pratique des devis-programmes, lesquels plafonds concernent les paiements sous la formule décentralisée (cf. note de bas de page n°4 ci-dessus).

¹¹ En vertu du nouvel article 19c de l'annexe IV de l'Accord de Cotonou, les procédures de contrats de service et d'octroi de subvention sont désormais harmonisées, ce qui ouvre la voie pour l'application des articles concernés des modalités de mise en œuvre du Règlement financier de la CE. S'agissant des contrats régis par la version précédente de l'annexe IV, le règlement général demeure d'application et requiert, pour les montants entre 5 000 euros et 200 000 euros, l'utilisation d'un contrat-cadre à signer par la Commission (qui fait office d'autorité contractante sous la gestion centralisée directe).

En vertu du contrat-cadre actuel, les pays bénéficiaires ne peuvent pas, à quelques exceptions près (pays IPA), agir en qualité de pouvoir adjudicateur et ne sont donc pas habilités à signer les contrats spécifiques attribués au titre du contrat-cadre. L'utilisation du contrat-cadre par un pays bénéficiaire est donc *impossible* au sens du paragraphe qui précède. Par conséquent, pour les marchés dont la valeur est comprise entre 10 000 à 200 000 euros, le pays bénéficiaire peut décider soit de recourir à la procédure négociée concurrentielle, soit d'accepter que la Commission attribue ces marchés en utilisant le contrat-cadre. Dans le dernier cas, la décision et la convention de financement correspondantes peuvent prévoir de façon explicite que les marchés de services dont la valeur se situe entre les seuils mentionnés plus haut seront attribués et conclus par la Commission dans le cadre de la gestion centralisée directe. En l'absence d'une telle clause, le pays bénéficiaire pourrait, au cas par cas, renoncer à son droit d'agir en tant que pouvoir adjudicateur dans le cadre d'un marché de services spécifique et demander à la Commission d'attribuer le marché selon la procédure du contrat-cadre.

A titre exceptionnel, dans des circonstances spécifiques et *indépendamment de la valeur estimée du marché*, il est possible d'utiliser une procédure négociée sur la base d'une seule offre (voir section 3.2.3.1 du PRAG)¹². Parmi les circonstances qui justifient le recours à cette procédure (par exemple, urgence impérieuse, appel d'offres précédent infructueux), l'une d'elles peut revêtir une importance particulière pour certains domaines de la coopération technique :

*«...lorsque les prestations sont confiées à des organismes publics ou à des institutions ou associations sans but lucratif et ont pour objet des actions à caractère institutionnel ou visant à mettre en œuvre une assistance aux populations dans le domaine social »
(article 242 1(b) des modalités d'exécution).*

Les conditions qui justifient l'application de ce type de procédure négociée sont doubles:

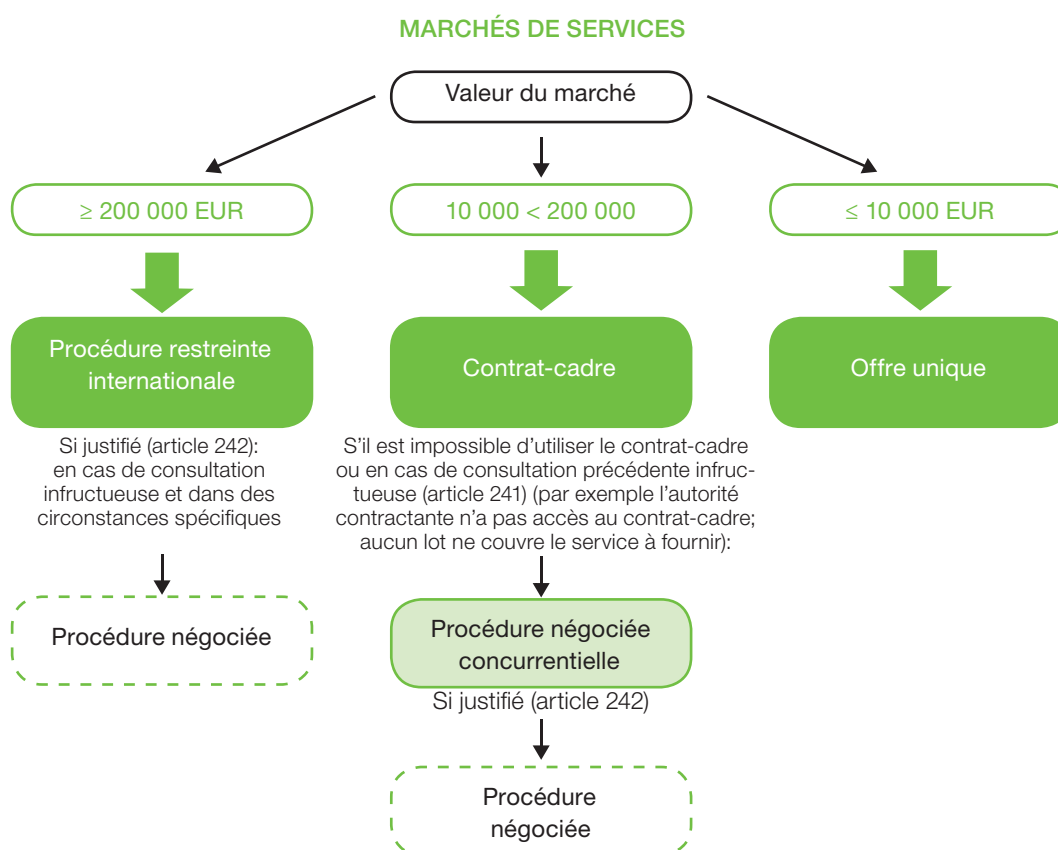
- ➔ la première concerne la nature du contractant potentiel: organisme public (tel qu'un ministère ou une agence publique d'un Etat membre de l'UE ou d'un pays tiers) ou institution ou association sans but lucratif (toute organisation caritative ou ONG – il convient de contrôler ceci en examinant les statuts et autres documents juridiques) ;
- ➔ la seconde touche à la nature des prestations à fournir: les prestations ont pour objet des actions à caractère institutionnel, telles que le renforcement des capacités, qui s'apparentent aux fonctions typiques du secteur public et/ou pour lesquelles il peut s'avérer extrêmement difficile, voire impossible, de trouver l'expertise requise dans le secteur privé. Dans des cas spécifiques, la coopération technique peut, bien entendu, aussi viser à mettre en œuvre une « assistance dans le domaine social ».

La procédure négociée offre à la Commission de nouvelles possibilités de travailler avec, entre autres, les institutions publiques du Nord et/ou du Sud de manière flexible et rapide, sans jamais perdre de vue les principes de non discrimination, d'objectivité, de transparence et de bonne gestion financière. Ainsi, dans le cas d'une passation de marché avec un organisme public d'un Etat membre de l'UE, la procédure négociée peut commencer par le lancement d'un appel à manifestation d'intérêt informel à l'ensemble des Etats membres de l'UE.

L'utilisation de la procédure négociée sur la base d'une seule offre (ou plusieurs offres) requiert l'accord préalable de l'autorité compétente ; dans le cas d'EuropeAid, il s'agit du directeur responsable ou du chef de délégation. Cette demande d'accord préalable exposera les circonstances et les motifs qui justifient le recours à une procédure négociée et indiquera de quelle manière les principes susmentionnés ont été pris en considération. L'utilisation de la procédure négociée doit être dûment notifiée au Directeur général (pour plus de détails sur les accords préalables, veuillez vous référer au lien vers la Note d'instruction sur les dérogations à la section 3.1. de la présente annexe). Par ailleurs, les négociations doivent être dûment consignées dans un rapport (voir l'annexe a10 du PRAG).

¹² Lorsque l'une des circonstances prévues à l'article 242 des modalités d'exécution du Règlement financier de la CE se présente.

Graphique n°3: Aperçu des procédures d'attribution des marchés de services



Cas pratique n°6: Utilisation de la procédure négociée

Cas a)

Pour la préparation d'actions de coopération technique dans des domaines liés à la sécurité, il a été jugé nécessaire de mobiliser des experts dans les administrations publiques concernées des Etats membres de l'UE. Au regard de la nature institutionnelle des activités envisagées (renforcement des capacités des forces de l'ordre et des autorités judiciaires du pays bénéficiaire), la procédure négociée a été utilisée afin de sélectionner les organismes publics chargés de fournir les services requis. Afin de se conformer aux principes d'objectivité, de transparence et de non discrimination dans le choix des organismes publics, les services de la Commission ont lancé un appel à manifestation d'intérêt informel à tous les Etats membres de l'UE (article 242. 1b).

Cas b)

Dans le cadre d'un programme régional, il était prévu d'installer et de renforcer les systèmes d'adduction d'eau potable.

Cette assistance technique avait pour objet d'assurer le contrôle de plusieurs petits systèmes de pompage par énergie solaire photovoltaïque. Cette étude visait à effectuer une série de mesures sur le terrain afin de mieux identifier et évaluer certains paramètres tels que la température, l'irradiation et l'irradiance journalières utilisés dans la conception des systèmes photovoltaïques.

Il fut donc prévu de confier cette étude à un institut de recherche local en utilisant la procédure négociée. Le recours à la procédure négociée, conformément à la section 3.2.3.1.b) du PRAG, s'appuyait sur les éléments ci-après :

- cet institut scientifique est un organisme public disposant d'un équipement technique approprié, des compétences techniques requises et d'une expérience avérée dans le domaine de l'énergie solaire photovoltaïque ; et
- l'objet de l'étude revêt un caractère institutionnel et le projet correspondant vise à fournir une assistance aux populations dans le domaine social.



3.2.2 Subventions

Les subventions sont octroyées à la suite d'un appel à propositions par lequel le pouvoir adjudicateur annonce, dans les lignes directrices à l'intention des demandeurs, les objectifs qu'il souhaite atteindre et sélectionne les propositions qui répondent le mieux à ces objectifs. La procédure peut être « ouverte » ou « restreinte » (c'est-à-dire se dérouler en deux étapes) – voir la section 6.3 du PRAG.

L'éligibilité des demandeurs peut être limitée à travers les **objectifs** de l'appel à propositions (par exemple, en limitant l'appel aux entités académiques de certains pays si l'objectif de l'appel est, par exemple, d'encourager l'échange mutuel d'expertise entre ces entités dans une région donnée – par exemple, l'UE et la région en question) même si ce critère objectif a pour conséquences de restreindre la règle de la nationalité et de limiter le type d'organisations qui peuvent soumettre une proposition.

Il existe certaines exceptions à la règle de l'appel à propositions (voir la section 6.3.2 du PRAG) ¹³, comme les situations de crise, les situations d'urgence, les monopoles, etc. Depuis 2006, le législateur européen a ajouté un nouveau cas d'attribution directe qui peut avoir une importance particulière pour les subventions liées à la coopération technique :

« Des actions ayant des caractéristiques spécifiques requérant l'implication d'un type particulier d'organisme en raison de ses compétences techniques, de son niveau de spécialisation élevé ou de sa capacité administrative, pourvu que les actions concernées ne tombent pas dans le champ d'application d'un appel à propositions ».

Les principaux critères qui justifient l'application de ce cas d'attribution directe sont:

- ➔ l'adéquation des compétences techniques ou administratives de l'organisme concerné avec **l'action à mettre en œuvre**. Il est important de préciser qu'il ne s'agit pas d'un monopole, mais tout simplement de compétences dûment avérées (par exemple, les autorités judiciaires lorsque des compétences en matière de maintien de l'ordre sont requises; les organismes nationaux d'audit lorsque, par exemple, des compétences spéciales en matière d'audit des administrations publiques sont requises).
- ➔ l'action proposée ne peut pas tomber dans le champ d'application d'un appel à propositions lancé simultanément ; et
- ➔ les raisons de son utilisation doivent être justifiées dans la décision d'attribution.

Cette forme d'attribution directe offre également de nouvelles possibilités pour, par exemple, les actions qui doivent être mises en œuvre par des administrations ou des entités hautement spécialisées du Nord et/ou du Sud, de manière flexible et rapide, sans jamais perdre de vue les principes de non discrimination, d'objectivité, de transparence et de bonne gestion financière. Par exemple, lorsque la subvention est attribuée au bénéfice d'un organisme public d'un Etat membre de l'UE, l'attribution directe pourrait être précédée d'un appel à propositions informel adressé à tous les Etats de l'UE.

L'accord préalable de l'autorité compétente est requis pour utiliser la procédure d'attribution directe d'une subvention ; dans le cas d'EuropeAid, il s'agit du directeur responsable ou du chef de délégation. Cette demande d'accord préalable exposera les circonstances et les motifs qui justifient le recours à une attribution directe et indiquera de quelle manière les principes susmentionnés ont été pris en considération (pour plus de détails sur les accords préalables, veuillez vous référer au lien vers la Note d'instruction sur les dérogations à la section 3.1. de la présente annexe).

Il y a lieu de signaler qu'en règle générale, la Commission ne finance pas une action dans sa totalité, étant donné que le cofinancement est un principe établi par les règlements financiers de la CE et du FED. Toutefois, il existe des exceptions à cette règle (voir la section 6.2.9 du PRAG), par exemple lorsque le financement intégral est indispensable à la réalisation de l'action. Alors que l'une de ces exceptions doit déjà être prévue dans la décision de financement de la Commission (intérêt de la Commission, par exemple, assurer la visibilité de l'action), les autres exceptions peuvent être justifiées dans la décision d'attribution par l'ordonnateur responsable.

¹³ Cf. article 168 des modalités de mise en œuvre du Règlement financier de la CE.

En gestion décentralisée, l'attribution de subventions à des organisations communautaires de base locales ou à d'autres organisations locales du pays bénéficiaire est possible. Chacune de ces subventions ne peut excéder 10 000 euros. Pour les conditions complémentaires, veuillez vous référer à la section 6.5 du PRAG.

Cas pratique n°7: Mise en œuvre de la coopération technique au moyen de subventions



Cas a)

Afin de mettre en œuvre une action de coopération technique visant à lutter contre le fléau de la drogue, il a été jugé approprié de conclure des contrats avec les administrations des Etats membres de l'UE, en raison du personnel spécialisé dont elles disposent et de l'avantage comparatif qu'elles tirent de leur collaboration avec des institutions bénéficiaires dans ces domaines d'assistance spécifiques et hautement sensibles. Le but étant de soutenir une action dont les détails de la mise en œuvre sont proposés par un tiers (à savoir que la Commission n'impose pas ses termes de référence mais seulement des objectifs arrêtés de commun accord avec le pays bénéficiaire) et de permettre à toutes les administrations publiques potentiellement intéressées de poser leur candidature, l'option du contrat de subvention a été choisie dès la phase de formulation de l'action. Une attribution directe se justifiait au regard de la compétence technique et du niveau élevé de spécialisation requis pour ce type d'activités (article 168.1 f) des modalités d'exécution). Afin de respecter les principes d'objectivité, de transparence et de non-discrimination dans la sélection de l'organisme public, les services de la Commission ont lancé un appel à manifestation d'intérêt informel à tous les Etats membres de l'UE. Une dérogation au principe de cofinancement a été motivée dans la décision de financement par le fait que, pour des raisons de visibilité, la Commission tenait à être le seul donateur de cette action (article 253.1 e) des modalités d'exécution).

Case b)

L'objectif d'une action était de mettre en place un outil visant à encourager la coopération entre les entreprises de l'UE et les entreprises locales dans une ville du pays X afin de renforcer les liens entre les entreprises et la communauté scientifique et technologique, en y associant les entreprises, l'industrie et les organismes publics de l'UE et du pays concerné. Certaines des activités devaient conduire à la mise en place de réseaux technologiques communs ou soutenir le développement conjoint de nouvelles technologies.

Au départ, deux options ont été envisagées pour mettre en œuvre cette action : un marché de services ou un contrat de subvention. Il a été décidé de concevoir cette action sous la forme d'une subvention et, donc, de laisser les demandeurs proposer l'outil le plus approprié pour atteindre l'objectif recherché. Par ailleurs, les moyens proposés pour parvenir aux résultats escomptés (= le résultat de l'action) devaient rester indépendants (ne pas être la propriété de la CE). Pour toutes ces raisons, il a été décidé d'attribuer un contrat de subvention sur base d'un appel à propositions. À la suite de l'appel à propositions, le contrat de subvention a été attribué à la société Y qui a mis en place un centre européen des entreprises et des technologies (EBTC).

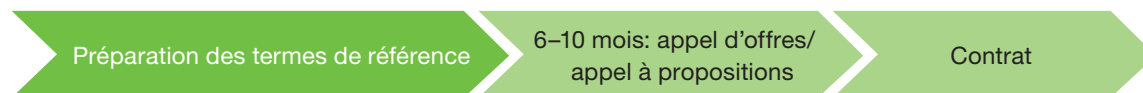
Chapitre 4 – Mise en oeuvre au moyen des procédures de la CE (ii): attribution des marchés/ subventions

Ce chapitre explique:

- qu'il faut du temps pour élaborer une offre/proposition de qualité ;
- comment bien identifier les compétences nécessaires à l'exécution de la coopération technique, et cela conformément au contexte institutionnel du pays partenaire ;
- comment différentes méthodes d'évaluation peuvent être utilisées pour évaluer la qualité de l'expertise proposée ;
- l'importance d'impliquer le pays partenaire dans le processus d'attribution, quel que soit le mode de gestion.

4.1 Préparation de la procédure d'attribution

4.1.1 Chronologie et délais



Comme mentionné ci-dessus, un appel d'offres/à propositions peut durer entre 6 et 10 mois. D'autres procédures sont sensiblement plus courtes : pas plus d'un mois pour les contrats-cadres et entre un et trois mois pour les procédures négociées, en moyenne.

Il existe des délais minimum pour la soumission des demandes/offres (à savoir, pour les procédures restreintes : 30 jours pour la soumission des demandes et 50 pour la soumission des offres ; pour le contrat-cadre, il faut compter 14 jours pour la soumission des offres ; il n'y a pas de règles spécifiques pour les procédures négociées). Il faut une dérogation de l'autorité compétente pour établir des délais plus courts (voir la Note d'Instruction sur les dérogations dont il est question à la Section 3.1 de la présente annexe) – Voir la Section 3.3 du PRAG.

Les délais doivent tenir compte, entre autres, de la complexité du marché à attribuer ; ainsi, la qualité des offres sera assurée. Par conséquent, il est donc recommandé d'augmenter le délai minimum indiqué ci-dessus *en fonction de la complexité du marché envisagé* à la lumière, par exemple, des exigences techniques hautement spécialisées ou des difficultés à trouver les experts appropriés et, par exemple, quand l'appel d'offres est lancé pendant les périodes de vacances habituelles (juillet/août ou décembre). Ceci concerne particulièrement le contrat-cadre, pour lequel le minimum de 14 jours ne devrait être utilisé que sous la contrainte du temps, sinon, la bonne pratique veut que l'on accorde plus de temps aux consultants-cadres pour soumettre leurs offres afin d'accroître les chances d'identifier de bons experts. Le délai proposé pour l'appel d'offres doit être pris en considération dans la chronologie générale du programme mentionnée dans les sections 1 et 2.1.1. de la présente annexe.

4.1.2 Préparation des documents pour la procédure

Il est de la plus grande importance, lorsque l'action liée à la coopération technique n'est pas décentralisée, que le pays bénéficiaire soit impliqué dans toutes les étapes préparatoires, et en règle générale, approuve le dossier d'appel d'offres, y compris les exigences et critères de sélection/d'attribution (voir Section 2.6 du PRAG). Cela peut s'appliquer par analogie à une subvention visant à fournir de la Coopération Technique.

Veuillez noter que, lorsque l'action est décentralisée, le pays bénéficiaire peut d'abord demander une assistance technique en vue de préparer les documents d'appel d'offres à utiliser, en particulier les termes de référence ou les lignes directrices.

Dans tous les cas, les principales autres parties prenantes (par exemple, les autres bailleurs) devraient également être impliqués dans la préparation de l'appel d'offres (ex : discussions sur les besoins, les meilleurs moyens d'atteindre les objectifs, etc.).

Lors de la préparation des documents (termes de référence, invitation à soumissionner, avis de marché, lignes directrices à l'intention des demandeurs, etc.) de la procédure d'attribution, le pouvoir adjudicateur doit être particulièrement attentif aux éléments suivants :

- ➔ L'utilisation de **l'expertise locale** (pas nécessairement des experts locaux) est importante dans la poursuite des engagements sur l'efficacité de l'aide et les principes de la Stratégie-cadre de la CE. Veuillez noter que, pour garantir le respect des règles de nationalité et le principe d'égalité de traitement et de non discrimination, l'expertise locale ne se réfère pas à la nationalité ou au lieu de résidence de l'entité/des experts, mais à l'expertise qu'ils ont acquise dans le pays/la région au fil des années.
- ➔ Les pouvoirs adjudicateurs sont encouragés à inclure l'expertise locale en tant qu'exigence dans les termes de référence des marchés de services tant que cela est exprimé en termes objectifs. Lorsque cela est **objectivement** nécessaire pour la mise en œuvre du service/action, il peut être demandé au contractant de s'appuyer sur un réseau de partenaires locaux. Les termes de référence doivent clairement indiquer

si les exigences en matière d'expertise locale constituent **un critère technique d'attribution absolu** (dont le non respect entraînera le rejet de l'offre) ou s'il s'agit juste d'une simple **préférence** (voir le point 3.3.10.3, partie 1 du PRAG). Lorsque l'expérience locale constitue un critère absolu d'évaluation de l'offre technique, il est important que les exigences minimum requises (nombre d'années d'expérience, etc.) soient réalistes et, si possible, assez larges pour permettre une concurrence suffisante (voir le point 6.1.1. de l'annexe b8 du PRAG – Termes de référence). Ce qui précède s'applique sans préjudice des règles préférentielles du FED (article 26 de l'Annexe IV de l'Accord de Cotonou).

- ➔ Les termes de référence doivent inclure des exigences minimum concernant **l'expérience professionnelle passée de l'entité/des experts**. Pour cela, les CV des experts principaux sont joints à l'offre, de même que les documents justifiant la pertinence de l'expérience (sauf dans le cas du contrat-cadre, étant donné que la période de soumission est courte, mais les CV peuvent être demandés par les évaluateurs en cas de doute). Ces documents doivent indiquer si l'entité/les experts ont été actifs dans un domaine spécifique.
- ➔ Lorsque cela est **objectivement** justifié au regard de l'objectif de l'action à mettre en œuvre, le pouvoir adjudicateur peut demander **l'implication des autorités publiques** de la communauté des donneurs et/ou des pays bénéficiaires dans la fourniture de la coopération technique. Dans ce cas, les termes de référence ou les lignes directrices doivent indiquer de quelle manière cette exigence est liée aux objectifs du projet/de l'action et fournir des détails quant au niveau d'implication requis (par exemple, il peut être demandé qu'ils soient les seuls soumissionnaires ou demandeurs éligibles, ou qu'ils doivent faire partie d'un consortium avec le soumissionnaire/demandeur chef de file ou, simplement, qu'ils soient **associés** à l'offre/la demande). Ils doivent également indiquer si cette exigence est un critère technique d'attribution absolu (dont le non respect entraînera le rejet de l'offre/la proposition) ou non (Voir le point 3.3.10.3., partie 1, et la section 6.4.3 du PRAG). Pour plus d'informations sur la collaboration avec les autorités publiques, voir les Sections 1.2. et 3.2. de la présente annexe.
- ➔ Sauf indication contraire dans l'avis de marché/les lignes directrices à l'intention des demandeurs, tant les **personnes morales** que les **personnes physiques (les individus)** peuvent soumettre une offre ou une proposition. Veuillez noter que le PRAG donne des exemples de critères de sélection pour les sociétés et pour les cas où des offres émanant de personnes physiques sont attendues dans le cadre d'un marché de services, (voir Annexe B2 du PRAG – Avis de marché).

Q&R n°10 - Comment encourager les personnes physiques à participer à une procédure ? Quelques astuces

- ➔ Les personnes individuelles seront plus enclines à participer à une procédure lorsque le montant du marché n'est pas trop élevé et que les tâches ne nécessitent pas des infrastructures /une organisation sophistiquées. Les critères de sélection et les termes de référence devraient refléter ceci et éviter de fixer des exigences excessives ou disproportionnées par rapport aux tâches réellement nécessaires.
- ➔ Le statut juridique du soumissionnaire potentiel ne peut en aucun cas servir de critère dans le choix de la procédure.
- ➔ Les procédures prévues dans les règles financières de la CE, reflétées dans le PRAG, doivent toujours être suivies (ex. : si le contrat-cadre peut être utilisé pour les marchés d'une valeur inférieure à 200 000 EUR, il doit être utilisé).
- ➔ La procédure à laquelle les personnes physiques sont les plus disposées à participer est un marché de services d'une valeur inférieure à 200 000 EUR, attribué dans le cadre d'une « procédure négociée concurrentielle ». La publication/l'annonce peut être faite, par exemple, dans la presse locale au lieu d'utiliser une liste prédéfinie de personnes potentielles. Cette publication garantirait la transparence et une concurrence plus large (et, par conséquent, un meilleur prix).
- ➔ La participation à cette procédure ne peut pas être limitée aux personnes physiques. L'argument selon lequel les prix soumis par une personne physique seraient plus bas n'est pas valable étant donné que c'est, en fin de compte, le marché – à travers la concurrence – qui détermine quelle est l'offre qui présente le meilleur rapport qualité-prix. Les critères de nationalité doivent toujours être respectés.
- ➔ Introduisez des critères de sélection pour les personnes physiques (en même temps que les critères pour les personnes morales). Les critères de sélection peuvent être différents en raison de la nature différente de ces personnes, mais jamais discriminatoires (par exemple, extrêmement simples pour les personnes physiques et exagérément exigeants pour les personnes morales). Les critères d'attribution devraient être identiques, quelle que soit la structure juridique du soumissionnaire (personne physique ou morale) et basés sur le profil/CV de l'expert.
- ➔ Respectez les exigences requises en ce qui concerne le comité d'évaluation, les procédures d'évaluation et les rapports d'évaluation, telles que mentionnées dans le PRAG pour les marchés de services.
- ➔ Il convient de vérifier si des avances doivent être versées, étant donné que le dépôt d'une garantie bancaire pour couvrir le préfinancement n'est généralement pas applicable dans le cadre de la procédure négociée concurrentielle (obligatoire uniquement si le préfinancement est > 150 000 EUR).



- ➔ Autres questions dont il faut tenir compte lors de la rédaction des documents d'appel d'offres (pour les marchés de services) et qui sont expliquées dans la section 3.5 de la présente annexe :
- Il doit être mentionné dans les termes de référence que le pays bénéficiaire doit approuver les **rapports** (Voir l'annexe B8 du PRAG, Section 7.2 – Termes de référence) ;
 - L'invitation à soumissionner doit préciser que des **entretiens** seront organisés avec les experts principaux (Voir l'annexe B8 du PRAG – Instructions aux soumissionnaires).

Q&R n° 11 – Comment préparer un dossier d'appel d'offres, en particulier les TdR? Quelques astuces (1)

Voir les instructions dans le modèle de TdR (marchés à prix unitaires & marchés à prix global) dans l'annexe B8 du PRAG.

Marchés à prix global

Bien que les TdR puissent préciser l'expertise requise et indiquer la quantité de ressources qu'il faut mobiliser, dans ce type de marché, contrairement aux marchés à prix unitaires, il appartient au consultant d'estimer et de quantifier les ressources à utiliser (sauf dans le cas du contrat-cadre pour lequel les TdR doivent toujours donner une estimation des intrants). Par conséquent, les risques et responsabilités inhérents à l'estimation des ressources nécessaires pour fournir les services requis sont davantage supportés par le consultant que par le pouvoir adjudicateur (même si le pouvoir adjudicateur devra toujours faire une estimation raisonnable des coûts en vue d'allouer suffisamment de fonds).

Dans les marchés à prix global, il est indispensable que les TdR fournissent un niveau suffisant de détails sur les résultats attendus (livrables) et la qualité, sur la base de critères objectifs, par ex. : quels sont les aspects que la mission doit aborder, à quelles questions doit-elle répondre ; quelles parties prenantes doivent être impliquées ; par quels moyens (nombre d'ateliers, entretiens, etc.) ; quels seront la structure et le contenu du rapport (nombre de pages, annexes, etc.). Lorsque les prestations à fournir ne sont pas suffisamment claires, des incompréhensions peuvent apparaître entre les parties contractantes, par ex. : le consultant peut considérer que son travail est terminé alors que le pouvoir adjudicateur s'attend à des prestations et des résultats supplémentaires.

Veuillez noter que les marchés à prix global peuvent également être utilisés dans le cadre de la procédure contrat-cadre. Pour le contrat-cadre, il est prévu que CRIS sélectionne par défaut l'option « prix forfaitaire » pour les études et « prix unitaires » pour les tâches de consultance/mise en œuvre. Vous trouverez des explications sur la différence d'approche entre les marchés à prix global et les marchés à prix unitaires dans la Q&R n° 6.

Critères d'attribution

Il faut rappeler qu'il est d'une importance capitale de formuler, dans vos termes de référence, des critères d'attribution (exigences) pour les experts qui peuvent être facilement et objectivement évalués (pas seulement sur papier, mais également lors des entretiens). Les critères doivent être écrits de manière à laisser autant de flexibilité que possible, notamment pour éviter d'avoir à annuler des appels d'offres, par exemple parce qu'un expert sur quatre ne remplit pas toutes les exigences. Si des entretiens sont envisagés, vous devez veiller à ce que les critères vous permettent d'adapter les notes selon les besoins. Par exemple : si la seule exigence prévue dans les TdR pour un expert donné était d'avoir un diplôme universitaire et trois années d'expérience appropriée, vous aurez des difficultés à justifier une diminution des notes des experts sur la base d'une maîtrise des langues ou d'aptitudes à la communication insuffisantes découvertes lors de l'entretien.

Il est par conséquent de bonne pratique, lors de la rédaction des critères, de faire la distinction entre les exigences qui sont « absolument nécessaires » et celles « qu'il serait bon de remplir », comme, par exemple, « l'expert doit avoir une licence, de préférence en droit, économie ou administration », « l'expert doit parler couramment le français et, de préférence, parler couramment portugais » ; « l'expert doit avoir géré avec succès au moins deux projets d'une valeur similaire » ou « l'expert doit avoir un excellent sens de la communication. Une expérience en tant que formateur serait un avantage ». De cette manière, il sera possible de déclarer conforme un expert qui remplit la première partie obligatoire des critères alors que toute personne qui satisfait aux critères « qu'il serait bon de remplir » recevra simplement une note plus élevée.

Pour ces raisons, et pour éviter toute discrimination et les exigences exagérées, les formulations démesurées doivent être évitées : « l'expert doit être titulaire d'une maîtrise en économie agricole » (une telle maîtrise est-elle réellement nécessaire ou serait-il possible d'utiliser un critère plus large ?) ; « l'expert doit posséder 15 ans d'expérience dans le secteur X dans le pays Y » (toute l'expérience doit-elle réellement avoir été acquise dans ce pays en particulier ? Une expérience acquise dans l'EU/dans le domaine ou même dans une région/un pays voisin ne serait-elle pas suffisante ?) ; « l'expert doit posséder une expérience des projets financés par la CE » (cela peut être discriminatoire; vous excluez de nouveaux experts disposant peut-être de l'expérience adéquate).

Q&R n° 11 – Comment préparer un dossier d'appel d'offres, en particulier les TdR? Quelques astuces (2)



Dans certains cas, au lieu d'évaluer chaque expert principal individuellement, il pourrait être plus approprié de décrire les exigences requises pour l'équipe des principaux experts dans son ensemble (veuillez noter, toutefois, que cela nécessiterait l'accord préalable des services compétents de la Commission quant aux modifications qu'il serait nécessaire d'apporter aux modèles de documents (TdR, grille d'évaluation, etc.) si les procédures de la CE sont utilisées). Dans le dernier cas, le consultant dispose de plus de flexibilité et d'autonomie dans le choix des experts, ce qui convient généralement mieux aux marchés à prix global. Par exemple, une étude peut requérir les services de deux experts ayant un profil spécifique (compétences dans le domaine de la santé publique ou de la réforme du secteur du transport, etc.) et s'exprimant correctement en anglais et en français. Il pourrait suffire que l'équipe dans son ensemble parle les deux langues (que l'un des experts ait une bonne maîtrise de l'anglais, et l'autre une bonne maîtrise du français), au lieu d'exiger que chaque expert parle les deux langues.

Voici un exemple concret qui a été utilisé dans le cadre d'études d'identification de projets routiers :

Option A: le nombre d'experts et le profil de chaque expert sont précisés

La mission sera composée de [n] experts ayant les profils et qualifications suivants :

Exigences communes :

- ➔ expérience minimum de [n] ans en [pays/région];
- ➔ parfaite maîtrise du/de [langue] et du/de [autre(s) langues]] professionnels;
- ➔ excellent sens de la communication ;
- ➔ connaissances en informatique.

Exigences particulières :

- ➔ [L'expert/au moins 1 des experts] proposé doit posséder une expérience pratique dans la préparation et l'animation d'ateliers (workshops);
- ➔ [L'expert/au moins 1 des experts] proposé doit posséder de solides connaissances et une expérience pratique en [secteur spécifique, tel que l'analyse sociale et la planification];
- ➔ [L'expert/au moins 1 des experts] doit posséder une expérience pratique dans le domaine des études de faisabilité financière et économique des projets.

Expert 1: [Exemple]: chef d'équipe, économiste des transports/planificateur et analyste de projets, études universitaires, expérience pertinente (minimum [n] ans) dans le domaine des études d'identification et de faisabilité, et dans la conception et l'exécution de projets routiers ; solides connaissances des techniques d'analyse de faisabilité économique et financière.

Expert 2: [Exemple]: ingénieur routier, études universitaires, expérience pertinente (minimum [n] ans) dans le domaine des études de projets routiers, connaissances spécifiques des techniques de construction de routes et de l'élaboration des spécifications techniques pour la construction de routes.

Option B: seuls les domaines d'expertise (fonctions) requis pour la réalisation des études sont précisés, le consultant ayant la liberté de proposer, dans son offre, une équipe qui couvre tous les domaines d'expertise requis.

La mission sera composée de [1 ou 2, max. 3] experts principaux ayant les profils et qualifications suivants :

Exigences communes/particulières :

- ➔ expérience minimum de [n] ans en [pays/région] (les années d'expérience peuvent varier selon l'expert quelle que soit sa position dans l'équipe)
- ➔ parfaite maîtrise du/de [langue] et du/de [autre(s) langue(s)] professionnels;
- ➔ excellent sens de la communication ;
- ➔ expérience pertinente de (minimum [n] ans) dans le domaine des études d'identification et de faisabilité, et dans la conception et l'exécution de projets routiers, solides connaissances des techniques d'analyse de faisabilité financière et économique.
- ➔ expérience pertinente (minimum [n] ans) dans le domaine des études de projets routiers, connaissances spécifiques des techniques de construction de routes et de l'élaboration des spécifications techniques pour la construction de routes.



Lien utile n° 9 - Veuillez noter qu'il existe déjà un certain nombre de termes de référence standard dont vous pouvez vous inspirer, tels que :

- ➔ Missions d'identification et de formulation des projets routiers (voir le Réseau thématique « Transports »)
- ➔ Assistance technique pour la supervision de projets routiers (voir le Réseau thématique « Transports »)
- ➔ Evaluations de l'impact environnemental des projets routiers (voir le Réseau thématique « Transports »)
- ➔ Etude portant sur l'analyse institutionnelle et le développement des capacités
- ➔ Audits techniques de projets routiers (voir le Réseau thématique « Transports »)
- ➔ Dépenses publiques et évaluation de la gestion des finances publiques (voir intranet AIDCO E1)
- ➔ Audit des systèmes de contrôle interne (voir intranet AIDCO E1)
- ➔ Appui budgétaire ciblé (voir intranet AIDCO E1)
- ➔ Evaluations d'impact environnemental (voir l'annexe du Manuel environnemental sur l'intranet d'AIDCO E6)



N'hésitez pas à prendre contact avec les unités thématiques de la Direction E qui peuvent vous fournir les versions les plus récentes de ces modèles et de bons exemples à exploiter.

4.2 Etapes du processus d'évaluation

4.2.1 Le Comité d'évaluation

Pour l'attribution des marchés de services en gestion centralisée, y compris la procédure contrat-cadre, la bonne pratique veut que le pays bénéficiaire soit **invité** à participer au processus d'évaluation en tant que membre votant lors des deux phases de la procédure (établissement de la liste restreinte des candidats et évaluation des offres).

Les principes qu'il faut garder à l'esprit lorsque l'on invite les pays bénéficiaires à participer au Comité d'évaluation :

- ➔ Les conséquences de la participation du pays bénéficiaire en termes de calendrier et de coûts devraient être prises en considération bien à l'avance, dès la planification de la procédure d'appel d'offres.
- ➔ A moins que le pays bénéficiaire ne décide de les assumer, les coûts liés à la participation du représentant du pays bénéficiaire peuvent être pris en charge par la Commission à travers l'allocation globale de l'action/du programme concerné et peuvent inclure les frais de transport, d'hôtel et les indemnités journalières. En ce qui concerne le contrat-cadre, il n'est pas nécessaire que l'évaluation se déroule **in camera** et l'évaluation, à laquelle participe le bénéficiaire, peut être faite à travers des échanges de courriels.
- ➔ Toutes les autres conditions applicables à un membre du Comité mentionnées dans la Note d'Instruction doivent être respectées (en particulier, les exigences en matière de maîtrise de la langue de la procédure, de confidentialité, d'impartialité, etc.).
- ➔ Veuillez noter que, dans certains cas, il peut s'avérer très difficile d'assurer la participation des pays bénéficiaires (par exemple, dans le cas des programmes régionaux; toutefois, l'organisation régionale compétente, à condition qu'elle existe, pourrait être invitée).

Pour les appels à propositions, la Note d'instruction ne prévoit pas la participation du pays bénéficiaire. Toutefois, la Commission peut décider d'inviter le pays partenaire lorsqu'elle juge que cela est approprié et lorsque l'appropriation des composantes de la coopération technique par le pays bénéficiaire est essentielle.

Lien utile n° 10 – Pour plus d'informations sur la composition et le rôle du Comité d'évaluation, veuillez vous référer à la Note d'instruction correspondante qui peut être consultée à l'adresse suivante :

http://www.cc.cec/dgintranet/europeaid/contracts_finances/fin_and_cont_rules/other_issues/index_en.htm



4.2.2 Evaluation des experts: vérifications et entretiens avec les experts

- ➔ La pratique normale veut que le Comité d'évaluation **vérifie l'expérience des experts principaux** (y compris les références des employeurs ou des pouvoirs adjudicateurs figurant dans les CV) en vue de valider les informations contenues dans les CV au regard des critères d'attribution (par exemple, vérifier que les services fournis dans le passé l'ont été avec succès). Lorsque la Commission aura constitué une base de données sur la performance des experts, cette base de données pourra être utilisée par le Comité d'évaluation pour confirmer les informations contenues dans le CV de l'expert principal.

Le pouvoir adjudicateur (et d'abord, les évaluateurs) doit assurer à tout moment une évaluation objective des offres/propositions et le respect des principes d'égalité de traitement et de non discrimination. Par conséquent, ces contacts ne seront utilisés que pour confirmer la justesse des informations fournies par l'expert en rapport avec son expérience professionnelle et ne seront pas utilisées pour introduire des éléments subjectifs dans l'évaluation des experts/offres.

Si, à la suite de ces vérifications, il est démontré que le CV ne reflète pas la réalité et que cela peut influencer sur l'évaluation de l'expert principal par le Comité (par exemple, en entraînant une diminution du nombre de points pour le critère d'attribution concerné), la preuve que ces vérifications ont été effectuées et les résultats auxquels elles ont abouti doit être dûment étayée (ex. : comptes rendus des conversations téléphoniques et échanges de lettres ou de courriels ; évaluations dans la base de données) et reflétés dans le rapport du Comité d'évaluation.

- ➔ **Les entretiens avec les experts principaux** (de préférence par téléphone ou vidéoconférence) sont une pratique courante « lorsque l'expert proposé n'a pas d'expérience pertinente en matière de projets financés par la CE dans la même langue, comme en témoigne le CV ». Les entretiens doivent avoir lieu lorsqu'un contact avec l'expert principal peut apporter une meilleure compréhension des qualifications, par exemple les aptitudes à la communication ou les connaissances linguistiques sont des critères importants et que ces éléments ne peuvent pas être correctement appréciés sur la base d'un simple CV écrit.

Après la rédaction des conclusions provisoires, mais avant de conclure l'évaluation technique, le Comité d'évaluation doit, conformément à ce qui précède, faire passer un entretien aux experts principaux proposés dans les offres techniquement conformes. Ceci doit être précisé dans l'invitation à soumissionner. Les entretiens doivent être bien préparés par le Comité et le soumissionnaire en question doit en être informé au moins dix jours à l'avance (voir le point 3.310 du PRAG et l'Annexe b8 – Instructions aux soumissionnaires (Annexe II)-).

Les entretiens sont particulièrement judicieux en matière de coopération technique, lorsque la qualité de l'expert principal est indispensable à la réussite de la prestation à fournir. D'un autre côté, les entretiens sont coûteux et peuvent retarder considérablement la procédure. Par conséquent, si les entretiens sont nécessaires, l'utilisation du téléphone ou de la vidéoconférence devrait être privilégiée.

Le principe d'égalité de traitement doit être respecté à tout moment, par exemple, lors du choix des personnes qui seront convoquées à un entretien (le choix des candidats à interviewer doit reposer sur des critères objectifs tels que les notes attribuées aux offres retenues ou la catégorie de l'expert principal qu'il faut interviewer).

Les clauses actuelles du contrat-cadre ne prévoient pas d'entretiens systématiques mais des dispositions spécifiques seront introduites dans le « Contrat-cadre Bénéficiaires 2009 ».



Q&R n° 12 – Comment puis-je organiser des entretiens réussis? Quelques conseils

- ➔ Les entretiens avec les experts doivent être bien préparés et planifiés !
- ➔ Les soumissionnaires ayant obtenu une note moyenne provisoire de 80 points ou plus doivent être invités. Il est également recommandé d'inviter les soumissionnaires dont la note se situe juste en dessous de la limite des 80 points.
- ➔ Le Comité d'évaluation doit préparer à l'avance une liste de questions ; les mêmes questions doivent être posées à chaque expert.
- ➔ Tous les membres du Comité d'évaluation doivent assister aux entretiens, y compris le président.
- ➔ Un compte rendu des entretiens doit être rédigé en bonne et due forme (notamment en cas de plainte/recours) et joint au rapport d'évaluation.
- ➔ Les entretiens peuvent avoir une influence (positive ou négative) sur la note attribuée à un soumissionnaire mais seulement sur la base des critères d'attribution annoncés (exemple : il s'avère que l'expert fait preuve d'un piètre sens de la communication ; la note ne peut être diminuée que si les exigences indiquaient que cet expert doit posséder un bon sens de la communication). En principe, seules les notes attribuées à l'expert principal interviewé peuvent être modifiées (pas les notes attribuées à l'organisation et à la méthodologie). Ces modifications doivent être mentionnées et expliquées dans le rapport d'évaluation.

4.2.3 Approbation des experts dans le cadre de la gestion centralisée

Lorsque la CE est le pouvoir adjudicateur, et que le pays bénéficiaire n'a pas été invité à participer au comité d'évaluation en tant que membre votant, ce dernier doit être informé du nom du soumissionnaire retenu. **L'approbation des experts principaux, ou des experts retenus dans le cas d'une consultation contrat-cadre, par le pays bénéficiaire doit être obtenue avant que la décision d'attribution soit prise.** Il convient de souligner que la demande d'approbation des experts principaux ne constitue pas une demande d'approbation de l'évaluation réalisée par la Commission européenne. Si le pays bénéficiaire conteste le choix de l'(des) expert(s), il est tenu de fournir les raisons objectives de son rejet (ex. : des informations qui seraient de nature à modifier les conclusions du Comité d'évaluation – fausses informations contenues dans le CV, conflit d'intérêts, etc.) et ces raisons doivent être examinées par l'ordonnateur avant que la décision d'attribution soit prise.

Si l'ordonnateur accepte le rejet, la deuxième meilleure offre peut être sélectionnée, pour autant qu'il y en ait une. Dans ce cas, le pays bénéficiaire doit à nouveau être consulté. S'il n'y a pas de deuxième meilleure offre, la procédure de passation de marché doit être annulée.

L'approbation du pays bénéficiaire doit également être obtenue pour tout remplacement d'expert principal proposé par le consultant. Le pays bénéficiaire ne peut pas différer son approbation, à moins de soumettre par écrit à la Délégation de l'Union européenne ses objections, dûment motivées et justifiées, à l'encontre des experts proposés.

Si le pays bénéficiaire ne donne pas ou ne refuse pas de donner son approbation dans les 15 jours qui suivent la date de la demande d'approbation des experts principaux, l'expert est censé avoir été accepté. Dans le cas de la procédure contrat-cadre, l'approbation doit être donnée avant la notification des résultats aux consultants-cadres consultés, à savoir 14 jours après la date limite de soumission des offres.

Le pays bénéficiaire ne peut demander le remplacement d'un expert que si des objections dûment motivées et justifiées sont formulées par écrit (voir la section 3.3.13 du PRAG).

Si le pays bénéficiaire a été invité à participer au comité d'évaluation mais ne s'est pas présenté, il perd le droit de s'opposer à l'expert proposé conformément aux règles et procédures de la CE.

Pour le remplacement des experts en général, voir la section 5.2.

Cas pratique n°8 – Participation du pays bénéficiaire à l'évaluation



Dans le cadre du programme de Sécurité nucléaire TACIS, il est de coutume d'inviter un représentant du pays bénéficiaire à participer au comité d'évaluation en tant qu'évaluateur. Lorsque la maîtrise de la langue anglaise du représentant n'est pas suffisante, il est parfois nécessaire de faire appel à un interprète/traducteur. Dans ce cas, la Commission paye généralement les frais de participation d'un représentant par pays, les frais de traduction devant être pris en charge par le pays concerné. Ces frais de participation couvrent les frais de voyage et les indemnités journalières. Le financement de ces coûts s'effectue à travers l'allocation globale et un contrat a été conclu à cette fin avec un des consultants-cadres.

Q&R n° 13 – Quelques conseils concernant la participation du pays bénéficiaire



- ➔ Afin de ne pas entraver le calendrier de l'évaluation, il est conseillé d'avoir un membre votant de réserve, au cas où le représentant du bénéficiaire se désisterait au dernier moment.
- ➔ Assurez-vous que le représentant du pays bénéficiaire maîtrise bien la langue de la procédure. Dans le cas contraire, les services d'un interprète/traducteur peuvent s'avérer nécessaires (cet élément est également important lorsqu'il s'agit de décider qui prend en charge la participation du bénéficiaire (voir cas pratique N° 8). Il pourrait également être utile d'augmenter le nombre de copies demandées aux soumissionnaires, au cas où il faudrait en remettre une au traducteur/à l'interprète.

Cas Pratique n°9 – Rejet de l'expert par le pays bénéficiaire



Dans le pays X (pays bénéficiaire), un appel d'offres a été lancé pour la réalisation d'études dans le domaine de la santé.

La délégation de l'UE a rejeté la première offre car l'expert principal était un fonctionnaire du Ministère de la Santé (bénéficiaire de l'étude) et se trouvait, de ce fait, dans une situation de conflit d'intérêts.

La deuxième meilleure offre a alors été proposée. Le bénéficiaire l'a également rejetée car l'expert principal proposé était un fonctionnaire d'une administration locale travaillant dans le même domaine et risquait aussi de se trouver dans une situation de conflit d'intérêts. La troisième meilleure offre a donc été retenue.

Chapitre 5 - Mise en oeuvre au moyen des procédures de la CE (iii): exécution des contrats

Ce chapitre explique:

- comment impliquer le pays partenaire dans le suivi de la coopération technique ;
- quels sont les éléments d'un contrat qui sont fixes et quels sont ceux qui peuvent être modifiés ;
- les principaux problèmes liés à la résiliation d'un contrat.

5.1 Approbation des rapports par le pays bénéficiaire dans le cadre de la gestion centralisée

Afin de renforcer l'implication et l'appropriation par le pays bénéficiaire, ce dernier doit être impliqué dans l'approbation des rapports (c'est-à-dire tous les rapports définis dans l'annexe B8 du PRAG, sections 4.2 et 7.2 (termes de référence). La procédure en la matière doit être décrite dans les termes de référence (voir section 7.2 de ladite annexe du PRAG) de sorte que le consultant en soit informé dès le début.

Une attention spéciale doit être accordée aux délais d'approbation à convenir avec le pays bénéficiaire, étant donné que les documents et les rapports sont censés avoir été approuvés à moins que la Commission n'ait expressément transmis ses commentaires au consultant dans un délai de 45 jours à compter de leur réception (60 jours pour le rapport final)¹⁴. En l'absence de commentaires ou d'approbation par le pays bénéficiaire dans les délais fixés, il doit être clairement précisé à ce dernier que les rapports seront censés avoir été approuvés.

5.2 Modification du contrat: termes de référence, remplacement de l'expert principal

Après la signature du contrat d'assistance technique, il peut s'avérer nécessaire d'y apporter certaines modifications. Les principes généraux régissant la modification des contrats sont précisés dans le PRAG, section 2.10. Si certains changements sont prévisibles dès le début (ex. : certaines activités de la phase II du contrat dépendent, dans une certaine mesure, des résultats de la phase I), cela doit être clairement indiqué dans les termes de référence de sorte que le consultant soit informé qu'il y aura des adaptations durant la mise en œuvre.

Il est important de garder à l'esprit qu'aucune modification du contrat ne peut modifier les caractéristiques fondamentales du projet ni les conditions d'attribution en vigueur lors de l'attribution du marché/contrat, comme par exemple les exigences minimales requises pour les experts principaux. Pour les autres experts, (composition, profils et contribution), une plus grande flexibilité est admise étant donné que leurs CV ne font pas partie du contrat et qu'ils n'ont eu aucune influence sur l'attribution du marché/contrat.

En ce qui concerne les experts, ils peuvent être remplacés soit¹⁵ :

- ➔ à la demande du pouvoir adjudicateur: sur la base d'une demande écrite et justifiée si l'expert concerné est jugé inefficace ou n'exécute pas ses tâches, ou
- ➔ à la demande du consultant : en cas de décès, maladie, accident, démission, etc. de l'expert.

En cas de remplacement, le consultant doit proposer, dans les 15 jours, un nouvel expert disposant au moins de qualifications et d'une expérience équivalentes. Si le consultant ne satisfait pas à cette obligation, une pénalité pouvant aller jusqu'à 10% du solde des honoraires de l'expert concerné peut être appliquée.

Si le consultant n'est pas en mesure de fournir un remplaçant ayant les mêmes qualifications et/ou le même niveau d'expérience, le pouvoir adjudicateur peut soit mettre fin au contrat, si son exécution est compromise, ou accepter le remplaçant moyennant une diminution des honoraires correspondant aux qualifications et à l'expérience de ce dernier, en sus des 10% mentionnés ci-dessus.

En principe, le remplacement d'un expert principal à la demande du consultant après la décision d'attribution, mais avant la signature du contrat, n'est pas possible. Si un soumissionnaire a délibérément dissimulé le fait qu'un expert principal n'est pas disponible au démarrage du projet, le pouvoir adjudicateur peut décider d'annuler l'attribution du marché et d'exclure le soumissionnaire en question (y compris d'autres marchés financés par la CE conformément à la section 2.3.4 du PRAG). Le marché sera alors attribué au soumissionnaire dont l'offre a été classée en deuxième position, à moins qu'il ne soit décidé de recommencer la procédure d'appel d'offres.

Tous les frais supplémentaires liés au remplacement de l'expert (ex. : frais de voyage et de redéploiement, assurances, etc.) sont à la charge du consultant.

¹⁴ Article 27 des conditions générales des contrats de service financés par la CE

¹⁵ Article 17 des conditions générales des marchés de services financés par la CE

Les remplacements récurrents d'experts principaux constituent un problème majeur. Étant donné que ces experts ont été jugés essentiels à la réussite de la mise en œuvre des projets et que l'attribution des marchés repose en grande partie sur les experts principaux proposés, leur remplacement doit être évité, dans la mesure du possible. **Par conséquent, les preuves et les raisons invoquées pour justifier le départ de l'expert principal doivent être examinées minutieusement, en tenant compte du fait que l'expert a signé la Déclaration d'exclusivité et de disponibilité lors de la soumission de l'offre. Les qualifications/l'expérience du remplaçant de l'expert doivent également être examinées rigoureusement et tout compromis doit être évité. Il ne faut pas hésiter à imposer les pénalités/réductions d'honoraires prévues au contrat.**

Q&R n° 14 – Que se passe-t-il si le consultant demande une prolongation de la période de mise en œuvre ?



Examinez attentivement le motif invoqué! N'oubliez pas que la durée de cette période avait été annoncée dans les documents d'appel d'offres et que le consultant s'est engagé à la respecter. En prolongeant le délai, vous modifiez en réalité une condition essentielle de l'offre, et cela pourrait être considéré comme une concurrence déloyale. Lorsque cela est justifié, vous pouvez donc envisager de réclamer les indemnités forfaitaires prévues au contrat, en cas de retard dans la mise en œuvre des tâches.

5.3 Résiliation du contrat

L'exécution du contrat doit faire l'objet d'un suivi rapproché afin d'assurer la bonne qualité des services et la réalisation des objectifs du marché. Le pouvoir adjudicateur doit réagir dès qu'un problème est détecté car une intervention tardive est généralement préjudiciable au projet et complique la recherche de solutions appropriées.

Le pouvoir adjudicateur peut toutefois résilier le contrat¹⁶, par exemple lorsque le consultant ne remplit pas ses obligations contractuelles,

En cas de défaut d'exécution du contrat, le pouvoir adjudicateur peut :

- ➔ soit réclamer une indemnisation ,
- ➔ soit résilier le contrat.

En cas de défaut grave d'exécution du contrat, la Commission peut, selon la gravité de la faute commise et après avoir donné au consultant la possibilité de présenter ses observations, exclure le consultant des marchés financés par la CE pendant une période maximale de 10 ans et/ou imposer des sanctions administratives et financières¹⁷. Veuillez noter qu'une telle décision est soumise à une procédure administrative (suivie d'une décision de la Commission) et, par conséquent, elle n'est normalement utilisée que dans les cas graves.

Le pouvoir adjudicateur doit exposer les raisons pour lesquelles le contrat est résilié. Le contrat de services précise les motifs qui peuvent être invoqués pour résilier le contrat¹⁸. Ces motifs ont trait à l'accomplissement d'un acte ou l'omission de remplir une obligation par le contractant (par exemple, défaut d'exécution, faute professionnelle ou implication avérée du contractant dans des activités illégales, faillite, etc.). Dans pareils cas, après avoir résilié le contrat, le pouvoir adjudicateur peut conclure un autre contrat avec un tiers qui exécutera le contrat en lieu et place et aux frais du consultant. Dans ce cas, vu les circonstances, il est probable qu'une procédure négociée puisse être utilisée (voir PRAG 3.2.3.1, 3.2.12.1-2).

Si nécessaire, le pouvoir adjudicateur peut invoquer d'autres motifs. Toutefois, si la résiliation n'est pas imputable à une faute du contractant ou, par exemple, à un cas de *force majeure*, le contractant peut réclamer une indemnité pour le préjudice subi, en plus des sommes qui lui sont dues pour le travail déjà effectué.

¹⁶ Articles 34, 36 des conditions générales des marchés de services financés par la CE.

¹⁷ Articles 96 du Règlement financier de la CE et 99 du Règlement financier du 10^e FED.

¹⁸ Article 36.3 des conditions générales des marchés de services financés par la CE.



Q&R n° 15 – Puis-je résilier le contrat lorsque son exécution n'est pas conforme ?

OUI

Le contrat peut être résilié conformément à l'article 36 des conditions générales des marchés de services, moyennant un préavis de 7 jours précisant les motifs de la résiliation.



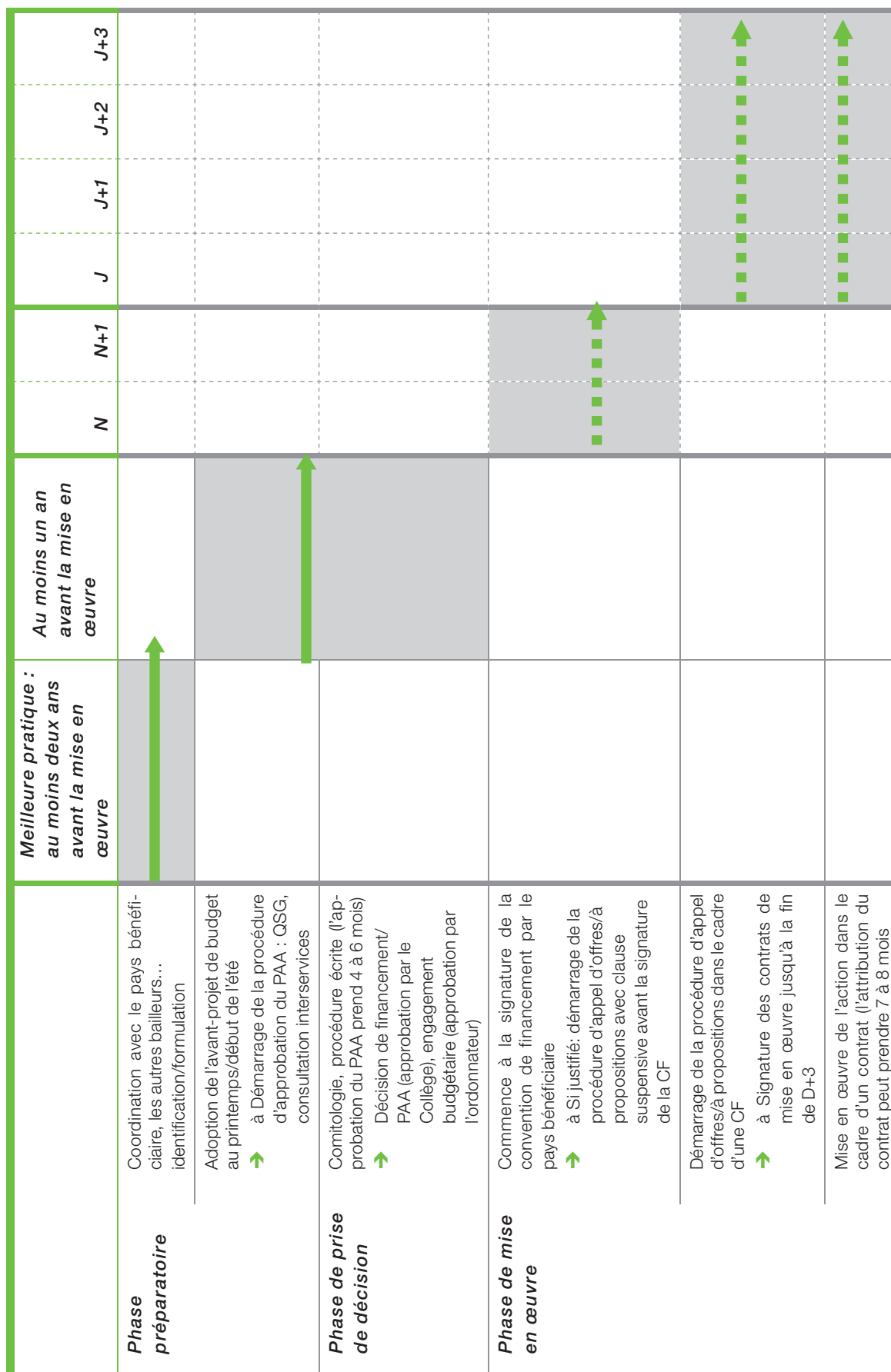
Cas pratique n° 10 Rejet d'un expert par la Commission

Le présent cas pratique concerne un marché de services attribué et conclu par la CE (gestion centralisée) à la suite d'un appel d'offres restreint international. Immédiatement après la signature du contrat de services, il s'est avéré que l'expert principal n'était plus disponible (en réalité, il ne voulait pas se rendre dans le pays concerné à cause d'une menace d'attentat). Qu'a fait la CE?

- ➔ conformément aux clauses contractuelles, nous avons demandé le remplacement de l'expert principal (par un autre expert ayant au moins le même profil) ;
- ➔ la société a proposé un remplaçant qui n'a pas été jugé approprié ;
- ➔ le contrat a été résilié par la Commission (voir le point 3.3.14 du PRAG);
- ➔ un nouveau contrat de services a été signé avec la société figurant en deuxième position sur la liste (dont l'offre était toujours valable) au terme de la procédure d'appel d'offres restreint.

Si aucune société n'est sélectionnée à la suite de la procédure d'appel d'offres, la seule option consiste à annuler le marché et à recommencer la procédure, à condition que les délais de passation du marché le permettent.

Graphique 4: Etapes procédurales de la mise en œuvre de la CT dans le cadre d'une convention de financement



Liste de contrôle 3 : Que faut-il garder à l'esprit pendant la phase de mise en œuvre ?

N°	Question	Résultat	Notes à usage personnel
1	La chronologie des procédures d'appel d'offres/contractuelles a-t-elle été bien planifiée (voir le graphique ci-dessus) ? Au cas où des problèmes de calendrier risqueraient de retarder un appel d'offres/à propositions, puis-je utiliser la clause suspensive conformément aux règles financières de la CE ?		
2	Les services concernés ont-ils choisi la procédure adéquate (compte tenu des seuils) et examiné quel serait le délai le plus approprié à donner aux soumissionnaires/demandeurs potentiels ? Indépendamment des seuils, existe-t-il des circonstances permettant de justifier le recours à une procédure négociée/à l'attribution directe d'une subvention (lorsque ces procédures exceptionnelles sont envisagées, les services sont-ils capables de motiver objectivement l'utilisation de ces procédures et un accord préalable a-t-il été demandé) ?		
3	Les services concernés ont-ils préparé la documentation conformément aux exigences du pays bénéficiaire en tenant compte des discussions entre donateurs ? Les bénéficiaires ont-ils été impliqués et ont-ils donné leur accord ? La documentation répond-elle expressément à ces exigences (pas trop restrictive afin de garantir la concurrence, mais pas trop large au point de permettre la participation d'entités qui, objectivement, ne répondent pas aux exigences requises) ?		
4	Le dossier d'appel d'offres contient-il les dispositions nécessaires concernant le recours à l'expertise locale, l'évaluation de l'expérience professionnelle des experts principaux et les moyens permettant de vérifier cette expérience professionnelle ? Le dossier d'appel d'offres reflète-t-il la nécessité d'impliquer le pays bénéficiaire, en cas de gestion centralisée ? Contient-il des instructions concernant les entretiens avec les experts principaux ? Ai-je tenu compte des questions transversales (telles que le Plan vert d'EuropeAid) ?		
5	En cas de gestion centralisée, la Commission a-t-elle invité le pays bénéficiaire à participer au comité d'évaluation et des mesures adéquates ont-elles été prises pour permettre la participation de son représentant ? (ex. : appui financier) ? Dans le cas contraire, si le pays bénéficiaire récusé un expert principal, a-t-il fourni une raison objective permettant à la Commission de rejeter l'offre proposée sans toucher aux principes de la procédure d'évaluation – égalité de traitement, non discrimination, etc. ?		
6	P Suis-je en conformité avec les règles contractuelles applicables en cas de remplacement des experts principaux ? Si un tel remplacement s'avère nécessaire, a-t-il un impact sur le contrat qui justifierait le paiement d'une indemnité, voire la résiliation du contrat ? Selon moi, est-il nécessaire d'appliquer des pénalités ?		

Commission européenne

Pour une coopération technique plus efficace

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2010 – 156 pp. – 21.0 x 29.7 cm

ISBN 978-92-79-12357-3

Comment vous procurer les publications de l'Union européenne?

Vous trouverez les publications de l'Office des publications disponibles à la vente sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>), où vous pourrez passer commande auprès du bureau de votre choix.

Vous pouvez également demander la liste des points de vente de notre réseau mondial par télécopie au (352) 29-29-42758)

Ce document appartient à la « collection outils et méthodes » d'EuropeAid. Celle-ci regroupe les documents méthodologiques produits par la Direction « Qualité des opérations » et se compose de trois sous-collections: lignes directrices, documents de référence et documents de réflexion. La collection propose également les titres suivants:

Lignes directrices

- ➔ Lignes directrices (n° 1) - « Programmation, conception et gestion de l'appui au budget général » (2007)
- ➔ Lignes directrices (n° 2) - « Appui aux programmes sectoriels: Couvrant les trois modalités de financement: appui budgétaire sectoriel, fonds commun et procédures spécifiques de la Commission européenne » (2007)
- ➔ Lignes directrices (n° 3) - « Pour une coopération technique plus efficace » (2009)

Documents de référence

- ➔ Document de référence (n° 1): « Analyse institutionnelle et développement des capacités: pourquoi et comment? » (2005)
- ➔ Document de référence (n° 2): « Appui à la décentralisation et la gouvernance locale dans les pays tiers » (2007)
- ➔ Document de référence (n° 3): « Renforcer le contrôle interne de projet: comment améliorer le rôle des gestionnaires de tâches de l'UE » (2007)
- ➔ Document de référence (n° 4): « Analyse et prise en compte de la gouvernance dans les opérations sectorielles » (2008)
- ➔ Document de référence (n° 5): « Approches sectorielles dans l'agriculture et le développement rural » (2008)
- ➔ Document de référence (n° 6): « Boîte à outils pour le développement des capacités » (2009)

Documents de réflexion

- ➔ Document de réflexion (n°1): « Réforme du secteur public: Introduction » (2009)

