



L'offre et la demande d'assistance technique et leçons pour le secteur de la santé

Questions et défis ressortant d'études rapides de pays

30 octobre 2014

Document préparé par Helen Tilley, Bryn Welham et Hazel Granger, *Overseas Development Institute*, Royaume-Uni.

Ce document a pour objectif de fournir une base pratique ancrée dans l'expérience de l'assistance technique telle qu'elle est vécue par les pays, afin de guider la discussion sur les questions qui se

posent actuellement sur son utilisation. À cet effet, il a fait la synthèse de plusieurs thèmes qui ont émergé d'un travail rapide sur le terrain, réalisé par des chercheurs familiers avec le contexte des pays, à l'aide d'un cadre commun d'enquête sur l'utilisation de l'assistance technique et les attitudes à son égard¹. Les conclusions de ce travail ont été rassemblées dans des notes sur la perspective des pays (Îles Salomon, Ouganda, République-Unie de Tanzanie et Sierra Leone), parallèlement à une analyse succincte des problèmes de l'assistance technique en Éthiopie. Les études de pays ont examiné des exemples précis de la manière dont la demande d'assistance technique est articulée et comment l'offre y répond. Les notes en résultant ont démontré que les possibilités aussi bien que les contraintes étaient communes, en dépit de la diversité des pays.

Le document passe brièvement en revue les concepts clés du renforcement des capacités et de l'assistance technique. Il envisage comment le contexte joue un rôle et il dégage le cadre analytique qui a été appliqué aux enquêtes dans les pays. Il définit ensuite les conclusions émergeant des études de pays, organisées en trois niveaux d'analyse : les questions d'assistance technique au-delà du secteur ; l'assistance technique au niveau sectoriel ; et le déploiement opérationnel de l'assistance technique.

1. Nature et définition de l'assistance technique

Le terme « assistance technique » est extrêmement vaste et différentes institutions du développement travaillent souvent avec des définitions similaires et qui se chevauchent. La priorité habituelle des interventions dans ce domaine, à savoir améliorer les « capacités », les « compétences » et/ou les « performances », couvre également un large ensemble de définitions et de conceptualisations. L'objectif de l'intervention de l'assistance technique peut lui-même être de grande portée. Les interventions peuvent se concentrer sur l'amélioration de la capacité d'individus clés spécifiques, ou avoir un but plus ambitieux en relevant les fonctions de certaines équipes, de l'ensemble de systèmes et même d'organisations tout entières.

« L'assistance technique » peut avoir des objectifs différents qui ont des conséquences sur les individus, les systèmes et les organisations :

- Substitution des capacités/comblent des lacunes – utilisation de l'assistance technique pour entreprendre des tâches et assumer des fonctions qui incomberaient normalement à un membre ordinaire du personnel.
- Supplémentation des capacités – utilisation de l'assistance technique pour prodiguer des orientations et des conseils sur une période limitée dans le temps à des membres du personnel, souvent dans des domaines particulièrement délicats de la prise de décision. Toutes les organisations y ont recours.
- Renforcement des capacités – utilisation de l'assistance technique pour transférer des compétences et des capacités aux membres du personnel permanent.

Le renforcement des capacités est souvent considéré comme la forme la plus évoluée de l'assistance technique, puisque son but est de permettre le transfert des responsabilités aux institutions nationales et que ces dernières s'affranchissent de tout soutien. Dans cette catégorie aussi, on

¹ Il s'agit là de domaines essentiels où les partenaires internationaux du développement doivent changer leur comportement pour accélérer les progrès sur les OMD. Ces mesures ont été identifiées lors de la réunion de l'IHP+ à Nairobi, en décembre 2012. <http://www.internationalhealthpartnership.net/fr/nouvelles/nouvelles-ihp/article/seven-behaviours-how-development-partners-can-change-for-the-better-325359/> Le septième comportement concerne l'assistance technique : « Une assistance technique planifiée de façon stratégique et bien coordonnée est prodiguée ».

observe d'importantes différences, même s'il ne s'agit pas nécessairement de divisions strictes entre types d'intervention, par exemple :

- Interventions techniques « pures » : l'organisation d'une formation technique spécifique et le transfert de connaissances à des professionnels qualifiés dans un domaine particulier (par exemple la formation de cliniciens à de nouvelles techniques médicales). Cela peut comporter l'installation de nouveaux systèmes ou processus (par exemple de nouvelles procédures de gestion des ressources humaines assorties d'une formation du personnel) ainsi que les formateurs.
- Développement de compétences « relationnelles » – formation et transfert de connaissances destinées à relever les capacités de non-spécialistes dans l'ensemble des systèmes et organisations (par exemple la formation des cadres supérieurs à la gestion du personnel, une stratégie d'entreprise et/ou planification organisationnelle de haut niveau).

Dans tout l'éventail des formes d'assistance technique, plusieurs méthodes différentes permettent de mettre en œuvre l'effet escompté sur les capacités. Le concept d'homologue peut être envisagé du point de vue des individus, des équipes et des systèmes, même si dans le domaine du développement, il s'est en général référé à des individus. Ces homologues sont des collaborateurs précis au sein d'une organisation nationale qui sont associés à des conseillers externes dans le but explicite d'apprendre de l'autre. Par opposition, les homologues d'équipe sont les groupes de personnes avec lesquels l'assistance technique travaille pour renforcer les capacités dans les équipes.

En plus de la diversité des approches notée ci-dessus, l'assistance technique peut aussi être mise en œuvre avec des calendriers et des niveaux d'ambition très différents. Dans les études de pays, les exemples allaient de formations d'un jour, assurées par des consultants faisant l'aller et retour dans la journée, à des projets au long cours impliquant de nombreux assistants techniques résidents qui menaient des interventions coordonnées dans le cadre d'un programme s'étendant sur plusieurs années. Certains projets font largement (et intentionnellement) appel au personnel international, alors que d'autres tentent explicitement de n'avoir recours qu'aux effectifs locaux.

Il en ressort que le concept d'assistance technique couvre des activités très diverses qui sont réalisées de différentes manières pour tout un éventail d'objectifs. Le point principal est peut-être de noter combien il est important d'être au clair sur le type d'assistance technique que l'on examine à chaque fois, pour veiller à ce que le débat sur l'efficacité reflète correctement le vaste « menu » de l'offre potentielle.

Une conclusion essentielle tirée des notes sur les pays était l'importance du contexte élargi. L'assistance technique dans le secteur de la santé fonctionne comme élément de l'environnement plus large. Par conséquent, il est possible qu'une réforme de la fonction publique soit requise pour pérenniser l'assistance technique dans le secteur de la santé, comme c'est le cas en Éthiopie et en République-Unie de Tanzanie.

Les notes sur les pays ont souligné la nécessité de comprendre que chaque pays possède des capacités, des institutions, des cultures et des structures d'incitation différentes, qui opèrent dans le secteur de la santé et dans l'ensemble du service public. Chacune de ces caractéristiques a des conséquences sur le fonctionnement de l'assistance technique. Dans le cadre des huit conclusions majeures identifiées dans les pays visités, nous avons tenté de dégager certaines de ces différentes pour mieux en comprendre les causes.

2. Cadre analytique de l'offre et de la demande

Le cadre conceptuel utilisé pour les notes sur les pays a été structuré autour de l'offre et de la demande d'assistance technique. Les conditions de l'offre et de la demande, et les facteurs découlant des mesures d'encouragement dans les organismes donateurs et les pays bénéficiaires, peuvent être explicites ou implicites, mais on peut considérer qu'ils déterminent en fin de compte la manière dont le soutien est prodigué. Ces conditions peuvent influencer positivement ou négativement sur la prestation de l'assistance technique. La figure 1 présente de manière très simplifiée les interactions possibles entre l'offre et la demande et comment elles peuvent introduire des contraintes qui empêchent l'offre de répondre à la demande.

Si ce cadre de l'offre et de la demande a été utile pour guider les analyses nationales, toutes les visites dans les pays ont révélé que beaucoup de points importants intervenaient dans l'interface entre la demande et l'offre et dépendaient de leur interaction. Cela dénote la complexité des problèmes et montre bien que la réalité est beaucoup plus nuancée : souvent, la demande n'est pas clairement articulée et elle ne cesse d'évoluer ; l'offre peut être rigide et restrictive et elle aussi change au fil du temps.

Figure 1: Structurer la prestation de l'assistance technique : demande, offre et interactions

<p>1. DEMANDE</p> <p>Articulation et diagnostic des besoins en assistance technique du pays bénéficiaire dans un cadre soulignant les principes clés en vertu desquels elle est fournie :</p> <ul style="list-style-type: none">• Existe-t-il une compréhension claire du problème et des manques ?• Sait-on comment les bénéficiaires veulent que l'assistance technique soit apportée ? <p>Caractéristiques de la demande :</p> <ul style="list-style-type: none">• Engagement national et capacité à absorber l'assistance technique• Formulation d'objectifs clairs de la réforme	<p>3. INTERACTION DE LA DEMANDE ET DE L'OFFRE, CONTRAINTES</p> <p>Contraintes de l'offre :</p> <ul style="list-style-type: none">• Pressions incitant à la dépense• Aversion du risque• Pratiques de passation de marchés publics <p>Contraintes de la demande :</p> <ul style="list-style-type: none">• Réticence à dire non• Mesures d'encouragement pour le personnel• Mauvais rapport coûts-avantages <p>Interaction de la demande et de l'offre :</p> <ul style="list-style-type: none">• Les principes/« règles du jeu » ont-ils été acceptés, dans des accords de partenariat, etc. ?• L'assistance technique est-elle bien alignée sur les objectifs de la « demande » ?• Les partenaires ont-ils aidé à articuler la demande de conseils ou à renforcer les capacités avec l'assistance technique ?• L'assistance technique est-elle structurée autour de relations solides avec les autorités au niveau local ?
<p>2. OFFRE</p> <p>Caractéristiques de l'offre qui répondent à la demande qui est articulée, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none">• Offre d'assistance technique qui répond aux besoins du point de vue de l'assortiment de modalités, de rôles et de fonctions de l'assistance technique• Calendrier à moyen terme, assorti de priorités, d'étapes et d'emploi du temps, ou approche plus souple le cas échéant• Communications et suivi pour garantir une compréhension mutuelle• Processus de suivi-évaluation et circuits pour les informations en retour afin de tirer des leçons et procéder à des ajustements	

3. Conclusions

Questions globales sur l'assistance technique *au-delà du secteur*

1. **On observe souvent une méconnaissance et un accord insuffisant entre les donateurs et le gouvernement sur ce qui est considéré comme « l'assistance technique », et sur l'offre potentielle.**

Dans plusieurs exemples nationaux, il existait un manque de consensus entre les donateurs et le gouvernement sur ce que l'on entend par « assistance technique ». Par exemple, la note sur l'Ouganda suggérait quatre vastes types d'assistance technique qui sont fréquemment utilisés dans le pays, mais reconnaissait qu'il n'y avait pas encore eu de tentative cohérente de recenser les multiples interventions et de les classer par catégories. En Éthiopie, le personnel national engagé pour occuper des postes d'encadrement dans les conseils de prestation de soins de santé locaux et régionaux a été recruté et déployé au titre de « l'assistance technique » alors même que son rôle est de combler les lacunes dans la capacité nationale. En fait, les tentatives de répertorier tout l'éventail des activités d'assistance technique dans le secteur de la santé en Éthiopie se sont heurtées à des difficultés, en partie du fait de problèmes de définition.

Dans certains cas, l'assistance technique proposée ne correspond pas à ce que les gouvernements souhaiteraient dans l'idéal, et l'offre potentielle des donateurs est mal connue. En Sierra Leone, les donateurs hésitaient à fournir du matériel et des infrastructures (par exemple des connexions Internet, des véhicules, des bureaux) que le Gouvernement jugeait prioritaires et préféraient apporter un type particulier d'assistance technique (par exemple des conseillers résidents recrutés au plan international) qui n'était pas le plus souhaitable aux yeux des pouvoirs publics. Il n'a pas servi à grand-chose qu'en Sierra Leone, le Gouvernement et les donateurs participent à un processus conjoint pour définir et recenser les approches existantes d'assistance technique et/ou explorer de manière exhaustive le type d'assistance que les donateurs seraient prêts à apporter et dans quelles circonstances. Aux Îles Salomon, la petite taille du pays et l'influence comparativement grande qu'exercent les donateurs (notamment des partenaires multilatéraux) a accru la mesure dans laquelle les différentes attitudes des institutions individuelles peuvent avoir des répercussions sur l'éventail des options d'assistance technique que les donateurs sont disposés à proposer. De même, en Ouganda, certains donateurs ne souhaitaient fournir qu'une assistance technique directe ou en nature, alors que d'autres finançaient des comptes de projets ou des comptes communs pour que le Gouvernement dépense les fonds de manière plus souple pour l'assistance technique. Les modalités disponibles n'étaient pas toujours claires pour les pouvoirs publics.

Les relations plus larges entre le gouvernement et les donateurs influencent la mise en œuvre de l'assistance technique sur le terrain. En Ouganda et en République-Unie de Tanzanie, par exemple, la détérioration du niveau général de confiance entre les donateurs et le Gouvernement a influé sur la nature de l'assistance technique offerte par les donateurs. En Ouganda, certains donateurs ont retiré le soutien qu'ils versaient au budget général et se sont tournés vers des approches fondées sur des projets. Cette décision a réorienté la priorité de l'assistance technique d'un renforcement des capacités pour l'amélioration durable des systèmes nationaux au profit d'un soutien de la gestion et de la réalisation de projets de donateurs individuels. En République-Unie de Tanzanie, la détérioration des relations entre le Gouvernement et les donateurs, associée à une

résistance aux contributions externes, a réduit la volonté du Gouvernement d'accepter l'assistance technique internationale en général.

- Les institutions nationales connaissent-elles bien le « menu » des options de l'assistance technique dont elles peuvent disposer ? Dans la négative, pourquoi ?
- Les donateurs peuvent-ils faire davantage pour définir tout l'éventail des options qui pourraient être disponibles pour les gouvernements ? Comment y parvenir ?
- Comment les relations plus larges entre les donateurs et le gouvernement influent-elles, limitent-elles et/ou soutiennent-elles la prestation de certains types d'assistance technique ?

2. Si, dans certaines situations, il demeure nécessaire de substituer les capacités/comblent les lacunes, les méthodes potentielles pour atténuer les répercussions négatives ne reçoivent pas beaucoup d'attention.

Les justifications d'interventions destinées à combler les lacunes diffèrent selon le contexte. Aux Îles Salomon, le Gouvernement et les donateurs ont compris que les contraintes structurelles (notamment la petite taille du pays et son isolement géographique) limitaient les fonctions pouvant être assurées durablement dans le pays. Par conséquent, il peut y avoir des cas précis où des activités destinées à combler des manques et substituer des capacités ne risquent pas de restreindre les capacités nationales. En Ouganda, les craintes de certains secteurs quant à la qualité et l'efficacité de la réalisation des programmes ont incité les donateurs à apporter une assistance technique simplement pour garantir une mise en œuvre opérante de leurs projets, c'est-à-dire une manière de combler les manques, alors que certains secteurs tentaient plus délibérément de renforcer la capacité des systèmes étatiques. De même, en Sierra Leone, l'importance que quelques donateurs accordaient à la réalisation de certains objectifs politiques était telle qu'ils étaient parfois prêts à payer du personnel sous contrat pour travailler dans les systèmes gouvernementaux uniquement pour que le travail soit fait, en dépit des problèmes créés pour les institutions nationales obligées de gérer deux types différents de personnel au sein de la même organisation.

Il est largement reconnu que les activités de substitution des capacités et pour combler les lacunes à long terme ont certains impacts négatifs. En Ouganda, en République-Unie de Tanzanie et en Sierra Leone, la présence de personnel, souvent international, généreusement rémunéré qui travaillait aux côtés de fonctionnaires ordinaires suscitait fréquemment du ressentiment, même si en Ouganda, le personnel local faisait l'objet de plus de rancœurs que les effectifs internationaux, car le personnel national était jugé moins crédible par certains. Le recours à des compléments salariaux et des augmentations de traitement pour les effectifs nationaux de l'assistance technique placés à des postes clés a aussi parfois abouti à la création de « main-d'œuvre parallèle » au sein de la même institution, certains collaborateurs de l'assistance technique relevant plus directement des donateurs que du gouvernement. En Ouganda, dans les organismes où cela se produisait fréquemment, en particulier au Ministère de la Santé, on estimait que, si du point de vue

individuel, les lacunes dans la capacité étaient comblées, l'effet combiné minait la capacité locale dans son ensemble et créait des distorsions dans les structures salariales et les mesures d'encouragement au travail. Dans certains cas en Ouganda et en Sierra Leone, une approche de ce type pour combler les lacunes a été justifiée en avançant qu'elle était temporaire par nature et en donnant l'assurance préalable qu'à l'avenir, les salaires du personnel de l'assistance technique seraient pris en charge par les finances publiques. Néanmoins, si l'absorption de personnel de l'assistance technique mieux payé dans la fonction publique peut résoudre certains problèmes de redevabilité, elle ne règle pas forcément la question du ressentiment face à des inégalités de rémunération, en l'absence d'une réforme globale du secteur public.

Pour certaines catégories d'assistance technique, il n'y a aucune intention réelle ni espoir véritable que les activités destinées à combler les manques évoluent un jour en renforcement des capacités. Par exemple, l'assistance technique peut être utilisée pour étoffer la main-d'œuvre actuelle face à de graves pénuries de personnel en engageant du personnel national dans des postes d'encadrement (mieux rémunérés), comme en Éthiopie. Dans tous les pays visités, les agents de l'assistance technique sont souvent engagés uniquement pour gérer l'administration d'un projet financé par un donateur, comme la mise en œuvre du projet ou les unités de gestion. Ils peuvent aussi être recrutés pour des tâches techniques précises, par exemple l'installation de nouveaux systèmes informatiques, qui exigent des compétences qu'on ne peut normalement pas s'attendre à trouver en permanence chez les effectifs ordinaires. L'assistance technique peut aussi être utilisée pour surveiller l'activité gouvernementale au nom des donateurs afin de garantir une utilisation correcte des fonds et des équipements. Ainsi, en Sierra Leone, l'assistance technique a été financée pour superviser la distribution de médicaments, précisément pour réduire les déperditions, alors qu'en Ouganda, l'objectif était d'assurer des fonctions de réalisation du projet en matière de gestion, d'audit ou de comptabilité, mais sans un plan bien défini sur la manière de les intégrer dans le gouvernement après la fin du projet. Les projets créent souvent de nouvelles structures et, lorsque le projet se termine, les pouvoirs publics peuvent avoir du mal à les maintenir car le poste n'existe pas dans la structure du service et il n'est donc pas financé.

En dépit de ces obstacles, plusieurs exemples ont été donnés d'épisodes réussis d'assistance technique qui ont abouti à un renforcement des capacités et ne se sont pas limités à combler les manques, bien que dans des contextes très différents. En Sierra Leone, l'assistance technique qui a permis de renforcer les capacités techniques du personnel professionnel a été jugée plus réussie que celle qui visait à la gestion systémique et au changement institutionnel. En République-Unie de Tanzanie, la nature permanente et à long terme des conseillers présents dans le Département de coordination de l'aide au Ministère des Finances a permis de passer au fil du temps d'une fonction de substitution des capacités à des améliorations plus durables. En Ouganda et en Sierra Leone, l'augmentation par les donateurs des salaires de membres choisis du personnel qui s'acquittaient de fonctions clés a permis dans une certaine mesure de renforcer « naturellement » les capacités institutionnelles, grâce à la rétention à long terme et la motivation de personnel qualifié travaillant année après année à des postes de responsabilité. Bien que les compléments salariaux puissent souvent avoir des effets négatifs, en créant des ressentiments et par manque de viabilité, dans ces deux cas l'augmentation salariale a eu un retentissement positif sur la productivité. Une leçon qui ressort des études nationales est

qu'il est nécessaire de tenir compte de l'engagement à long terme dans la construction d'une relation, si l'on veut que les activités destinées à combler les lacunes parviennent à céder la place à un véritable renforcement des capacités.

Dans tous les exemples d'une assistance technique ayant réussi à renforcer les capacités, deux éléments essentiels ont été notés : un leadership de haut niveau et un personnel de l'assistance technique qui applique une approche adaptée. Le leadership de haut niveau de « champions » de la réforme ayant un intérêt direct dans le succès de l'entreprise était capital. En Sierra Leone, par exemple, l'assistance technique dans le secteur de la santé s'est révélée particulièrement efficace car elle faisait pendant à la priorité accordée par la Présidence à la mise en œuvre de l'initiative sur les soins de santé gratuits. En Ouganda, l'octroi d'une assistance technique dans le secteur de l'eau a été jugé positif en raison du haut niveau d'engagement et d'appropriation du Gouvernement. En République-Unie de Tanzanie, le leadership exercé par le Chef de l'État, renforcé par la présidence d'un comité international, a été déterminant pour garantir l'utilité de l'assistance technique en vue du renforcement de la capacité à améliorer le suivi de l'état de santé génésique, maternelle et néonatale. De plus, l'attitude et le style de travail des agents de l'assistance technique ont aussi été mis en relief comme étant décisifs pour la réussite de la consolidation des capacités. En Ouganda, en République-Unie de Tanzanie et en Sierra Leone, des exemples ont été cités d'échec du renforcement des capacités parce que des prestataires techniquement qualifiés de l'assistance technique n'étaient pas parvenus à nouer de bons rapports de travail, fondés sur la confiance et le respect mutuel, avec leurs homologues locaux. Veiller à recruter les individus qui conviennent, avec la bonne attitude et des compétences du point de vue technique et politique, pour mettre en œuvre l'assistance technique destinée à renforcer les capacités est apparu comme un point central dans les notes nationales et il est abordé plus en détail à la conclusion 7.

- Les activités d'assistance technique destinées à combler les lacunes doivent-elles toujours être considérées comme temporaires, ou existe-t-il des circonstances dans lesquelles elles sont inévitables et utiles ?
- Les activités destinées à combler les lacunes peuvent-elles être structurées de manière à aboutir plus facilement à des formes plus durables de développement ? Comment le gouvernement et les donateurs peuvent-ils reconnaître dans quel domaine cela a le plus de chances de se produire ? Est-il possible d'assortir les services de mise en œuvre ou de gestion des projets de plans pour leur pleine intégration ?

L'assistance technique à un niveau sectoriel

- 3. Les plans et stratégies du secteur de la santé peuvent faciliter l'articulation de la demande d'assistance technique et la coordination de l'offre. Néanmoins, un plan solide du secteur ne signifie pas forcément que les besoins en assistance technique sont bien compris ou satisfaits.**

Un système totalement dirigé par la demande n'est pas toujours souhaitable ou faisable même s'il demeure important de continuer à rechercher des moyens de fortifier la capacité du gouvernement à mieux articuler ses besoins d'assistance technique. Dans presque tous les pays visités, le leadership que le gouvernement a pu exercer dans le processus de recrutement a été limité, car la capacité du gouvernement était déjà mise à

rude épreuve. Aux Îles Salomon, les donateurs, dont la plupart ont une capacité technique limitée dans le pays, se sont aperçus qu'un dialogue était nécessaire pour clarifier les demandes et les apparier avec l'offre pouvant être disponible. Un écart entre la demande et l'offre a été observé en Sierra Leone. Tandis que le Gouvernement pensait que l'assistance technique apportée aurait pu être beaucoup plus réactive aux besoins, les donateurs étaient d'un avis partagé quant à la capacité du Gouvernement de définir et diriger la conception et la sélection de l'assistance technique. Dans certains cas, cette incompréhension a résulté en une participation limitée et donc une appropriation insuffisante des décisions sur l'assistance technique de la part du Gouvernement. Les pays participant à l'étude différaient dans la nature de leur demande. Par exemple, l'Éthiopie, les Îles Salomon, l'Ouganda et la Sierra Leone étaient ouverts à l'assistance technique, alors que la République-Unie de Tanzanie hésitait à intégrer une assistance technique externe.

Il est possible de renforcer la qualité de la demande en appliquant de bonnes capacités d'analyse et en facilitant un dialogue éclairé sur les objectifs de l'assistance technique, la manière dont elle devrait être déployée et par qui. Les partenaires du secteur de la santé aux Îles Salomon ont expliqué qu'il était plus facile de définir une demande de bonne qualité d'assistance technique en recensant plus clairement les besoins spécifiques devant être satisfaits, au moyen de discussions et d'une analyse des contraintes, et en s'en servant pour déterminer les options de la demande. En Ouganda, certains donateurs ont estimé que l'articulation de la demande pouvait être améliorée lorsqu'il existe une stratégie qui parvient à une compréhension commune des besoins en assistance technique, de préférence à partir de données factuelles comme une évaluation des besoins en capacité. Cela s'est produit quand des groupes de travail sectoriels ont collaboré (par exemple le secteur de l'eau) et ont pu utiliser les études et le dialogue pour fournir quelques diagnostics sur la performance du secteur tout en suggérant des mesures associées. De cette manière, les plans du secteur peuvent aussi permettre de suivre les progrès. À mesure que la demande s'améliore, tous les partenaires seront probablement plus à même de déterminer les changements requis pour relever l'offre.

Les mécanismes de coordination existants dans le secteur peuvent aider les gouvernements et les partenaires à élaborer une communauté de vues sur les besoins en assistance technique. Certaines données recueillies ont montré que les plans et stratégies du secteur pouvaient aider les gouvernements et les partenaires à parvenir à une conception commune du succès et partager la même idée de la contribution à long terme que l'assistance technique peut faire à la performance du secteur. Cela facilite l'articulation de la demande d'assistance technique, la coordination de l'offre et la capacité des donateurs à satisfaire les demandes des gouvernements en matière de renforcement durable des capacités à long terme. Par exemple, la définition de stratégies sectorielles peut faciliter les évaluations et les diagnostics conjoints, comme les revues annuelles du secteur entreprises par le Gouvernement et ses partenaires du développement en Ouganda. Les structures de soutien tendent aussi à faciliter la coordination. Ainsi, aux Îles Salomon, la mise en œuvre a mieux réussi quand toutes les parties se sont engagées à améliorer la valeur ajoutée de l'assistance technique par le dialogue. En associant des analyses de la performance du système, les partenaires ont été en mesure d'aligner leur soutien, y compris l'assistance technique, sur les priorités gouvernementales et se servir des systèmes étatiques. Le dialogue politique sur les ressources du secteur dans le groupe de coordination des donateurs a étayé directement la stratégie, facilité la coordination et allier la demande et

l'offre grâce au dialogue. Dans un autre exemple provenant des Îles Salomon, le potentiel de gestion des finances publiques dans le secteur de la santé a été consolidé grâce à un audit initial de la gestion financière qui a abouti à une feuille de route, au titre de laquelle les partenaires du développement ont pu coordonner les contributions de l'assistance technique. Il a néanmoins été noté qu'en République-Unie de Tanzanie, la détérioration des rapports entre le Gouvernement et les donateurs a empêché de profiter pleinement de nombre des avantages de la coordination. Cela montre que même lorsque les structures sont en place, leur efficacité dépend de la qualité des relations pratiques de travail entre les différents acteurs.

Au contraire, l'absence de plan pour la capacité du secteur dans son ensemble peut entraver la planification à long terme par le gouvernement et les donateurs d'initiatives de renforcement des capacités sectorielles à long terme, obligeant à définir la plupart de l'assistance technique au niveau des projets individuels. Plusieurs donateurs ont regretté l'inexistence d'un tel plan dans le secteur de la santé ougandais, car il aurait justifié les initiatives relatives à la capacité sectorielle, par opposition aux objectifs des projets individuels, dont l'absence a été jugée comme un obstacle à la mobilisation efficace du soutien à l'assistance technique pour le renforcement des capacités. En Sierra Leone, le manque de plan du secteur de la santé bénéficiant d'un large soutien a entravé le diagnostic des lacunes de l'assistance technique. Certains donateurs ont estimé que faute d'un tel plan, il était difficile de coordonner et de gérer l'assistance technique. **La sélection du type d'assistance technique était rarement transparente et fondée sur la disponibilité des ressources, qui sont déterminées bien plus en amont dans la planification des donateurs.** En conséquence, par association, le recrutement, la supervision, le mentorat et la gestion de l'assistance technique spécifique et l'ampleur de la souplesse associée sont déterminés en amont. Cela s'est révélé être le cas aux Îles Salomon et en Sierra Leone, où quelques donateurs ont reconnu que leur intervention avec l'assistance technique n'était pas toujours assez flexible pour s'adapter aux circonstances changeantes. Les procédures d'identification, de passation des marchés publics et de gestion de l'assistance technique étaient considérées comme des caractéristiques importantes qui devraient être travaillées conjointement et de manière transparente.

- Comment une « vision » ou un « plan » conjoint du gouvernement et des donateurs pour le secteur dans son ensemble améliore-t-il l'efficacité de l'assistance technique ?
- Comment les gouvernements à différents niveaux de capacité peuvent-ils formuler leur demande d'assistance technique ? Pourquoi le renforcement des capacités pour aider les gouvernements à articuler leur demande d'assistance technique est-il rarement une priorité ?
- Dans quelle mesure les cadres transsectoriels sont-ils utiles pour parvenir à une compréhension conjointe du gouvernement et des donateurs sur les types d'assistance technique pouvant être mis en place ?

4. L'expérience en matière de politiques, de cadres, d'outils, de directives et d'inventaires de l'assistance technique est inégale.

Lorsqu'il existe des politiques et plans en matière d'assistance technique, d'autres mécanismes peuvent se révéler nécessaires pour les mettre en œuvre. Des tentatives

visant à préciser plus clairement ces mécanismes ont été suggérées dans la note sur les Îles Salomon où, par exemple, il semblerait utile de préparer un plan sectoriel et, en même temps, d'envisager les besoins en assistance technique pour le mettre en œuvre. Ici, un plan sectoriel pourrait décrire les attentes globales de l'assistance technique et les mécanismes de l'offre et de la demande, puis un plan des ressources humaines recenserait les postes occupés et le type d'assistance technique, alors que des plans opérationnels définiraient les contributions et les résultats escomptés. Le Gouvernement des Îles Salomon et ses partenaires ont mis au point une liste simple de toute l'assistance technique fournie qui est partagée entre le Gouvernement et les donateurs pour réduire les risques de double emploi et de chevauchement. Elle sert aussi d'outil de recherche. Il était prévu de faire de même en Éthiopie, mais cette entreprise n'est pas allée très loin, principalement parce qu'un accord n'a pu être trouvé sur la définition de l'assistance technique, et du fait de l'extrême dispersion des informations. Le projet de cadre de coopération technique des Îles Salomon pour le secteur de la santé devrait être un outil utile. Il définit les règles de base sur les mécanismes de la coopération technique afin d'améliorer l'efficacité et partager les connaissances sur les besoins et les options en matière d'offre au niveau des modalités. Il permet aussi l'ajustement de l'offre ou la nature de l'assistance technique en réponse à des observations reçues sur la mise en œuvre. Des annexes sur l'assistance technique et les protocoles sont fournis pour les missions en visite dans le pays.

Dans la pratique, les principes identifiés dans les outils ne sont pas toujours suivis d'effet et la mise en œuvre n'a pas forcément eu lieu. En Ouganda et en Sierra Leone, il reste problématique de garantir que les plans, protocoles et directives soient réellement mis en œuvre et interprétés conformément aux priorités sectorielles. Le programme de renforcement des capacités du secteur de l'eau, qui comportait une assistance technique, visait à lever les contraintes de la capacité institutionnelle et plusieurs études ont été réalisées dans le secteur de la santé pour répertorier l'offre d'assistance technique et en comprendre la nature, puis recommander des principes pour son utilisation opérante. Dans la pratique, néanmoins, des besoins urgents nécessitant de combler des lacunes sont apparus, qui ont limité la portée de l'assistance technique prodiguée. En Éthiopie, on pensait que la formulation systématique des demandes d'assistance technique pourrait aider à broser un tableau plus complet des prestations actuelles et des besoins, au lieu de dresser un grand plan directeur ou un autre instrument. Cette mesure pourrait aussi peut-être permettre de se doter de manière plus récurrente d'une souplesse individuelle susceptible de s'adapter aux différents contextes organisationnels.

Dans la plupart des pays étudiés, il est permis de penser que l'important volume de l'assistance technique, pour utile qu'il soit du point de vue individuel, peut miner les capacités locales car il détourne des ressources de gestion. Ce phénomène est dû à la lourde charge de gestion, ainsi que cela a été constaté en République-Unie de Tanzanie, et il se produit aussi lorsque l'assistance technique finit pas se substituer aux capacités nationales. Si des données positives de coordination ont été notées en République-Unie de Tanzanie, où plusieurs « groupes de travail techniques » au sein du secteur de la santé réunissaient les donateurs et le Gouvernement, rares étaient les discussions sur la manière dont l'assistance technique pouvait être coordonnée ou rationalisée entre les donateurs. En Ouganda, la stratégie du secteur de la santé a mis en lumière les systèmes et les domaines politiques exigeant un soutien, dont plusieurs ont bénéficié de l'assistance technique. Néanmoins, l'association d'une telle somme d'assistance technique dans de si nombreux

projets a été citée par certains comme un facteur d'affaiblissement de la capacité sectorielle d'ensemble.

Dans la pratique, l'assistance technique était souvent fondée sur des projets individuels de donateurs et il n'y avait pas de plan de renforcement des capacités d'ensemble pour le secteur. Le mieux aurait été de tenir compte de tout l'ensemble des options de l'assistance technique dans le dialogue, et de le faire évoluer et l'améliorer au fil du temps. Le Pacte de santé de l'Ouganda a souligné les principes de partenariat conjoint pour la planification et la mise en œuvre d'une assistance technique efficace, parmi d'autres types de soutien. De même, en République-Unie de Tanzanie, on souhaitait favoriser l'assistance technique nationale, articulée dans la stratégie de l'assistance conjointe (en l'absence d'une politique spécifique sur l'assistance technique), mais dans la pratique, le déploiement de l'assistance technique tendait à être déterminé par le secteur et était quelque peu circonstancielle, dépendant des donateurs et des acteurs gouvernementaux y participant. Pourtant, aux Îles Salomon, le Gouvernement semblait prévoir de définir un plan de renforcement des capacités plus stratégiques par le biais du Ministère du service public. Ce faisant, il espérait fournir un cadre de mobilisation d'un éventail d'options de l'assistance technique. En Sierra Leone, il existait une stratégie d'aide transgouvernementale, mais elle n'était pas utilisée dans la pratique.

- Comment les ministères de la santé et les donateurs peuvent-ils collaborer pour identifier quels outils sectoriels de l'assistance technique sont nécessaires et les mettre au point ?
- Quelles sont les conséquences et les mesures possibles si le plan de l'assistance technique ne peut pas être mis en œuvre efficacement ?

Déploiement opérationnel de l'assistance technique

- 5. Le travail avec les homologues est considéré théoriquement comme une « bonne pratique » de l'assistance technique et il est largement utilisé, mais il ne fonctionne pas comme prévu ou indiqué.**

Les homologues semblaient bien travailler quand il y avait des objectifs communs, quand le prestataire de l'assistance technique travaillait dans un style adapté et quand il existait un soutien des responsables politiques.

Les études de pays ont révélé que l'utilisation faite des homologues et des systèmes de soutien est importante car elle détermine dans quelle mesure l'assistance technique peut influencer durablement le renforcement des capacités. Ainsi que nous l'avons vu à la conclusion 2, en République-Unie de Tanzanie, une augmentation des capacités a été soutenue par deux homologues gouvernementaux très engagés, deux chargés de recherche efficaces de l'*Overseas Development Institute* et un gestionnaire qui a procédé à des changements organisationnels d'appui qui ont institutionnalisé la capacité accrue. De même, en Ouganda, un investissement (soutenu par les donateurs) a été réalisé en faveur d'économistes diplômés localement qui ont été en mesure d'absorber les nouveaux modes de travail introduits par l'assistance technique, ce qui a renforcé les capacités locales.

Les homologues ne semblent pas travailler aussi bien quand ils ne sont pas reconnus ou identifiés, sont trop occupés pour participer ou s'il existe un ressentiment sur des

différences salariales. Le personnel de l'assistance technique qui travaille dans des départements à basse capacité, taux d'absentéisme élevé et faible motivation a moins de chances de pouvoir renforcer les capacités locales et il agit souvent dans l'isolement. En République-Unie de Tanzanie, un conseiller à long terme auprès du secteur de la santé n'a pu établir de relation de travail étroite avec son homologue. Une forte priorité a donc été donnée à des activités destinées à combler les lacunes, ce qui a mis en danger tout développement potentiel des compétences dans le département. En Ouganda, il a été constaté que lorsqu'il n'y a pas d'écart très important entre les agents de l'assistance technique et leurs homologues locaux du point de vue des compétences et des salaires, un meilleur sentiment de travail en équipe est possible.

Le rôle de la direction et du leadership dans le renforcement mutuel des homologues individuels et organisationnels et le changement est important pour ancrer les capacités élargies. Cela a été mis en lumière aussi bien dans le cas tanzanien décrit ci-dessus qu'en Sierra Leone. L'assistance technique était plus clairement efficace quand elle s'appliquait à des initiatives politiques dans le secteur de la santé qui bénéficiaient du soutien explicite et public du Président. En Sierra Leone, l'équipe de direction était très réactive à la directive présidentielle. Ces cas montrent bien comment les homologues individuels et les systèmes d'appui peuvent collaborer, en particulier quand ils sont animés ou soutenus par un leadership de haut niveau.

Les notes sur les pays suggèrent qu'il est utile de préciser au préalable qui sont les principaux homologues et quels systèmes de soutien sont requis, puisque ces caractéristiques amélioreront probablement l'efficacité de l'assistance technique.

- Comment peut-on trouver et garantir un équilibre adapté entre les *individus* et les *systèmes et processus* de soutien ?
- Que peuvent faire les donateurs et le gouvernement pour associer les agents les plus appropriés relevant de l'assistance technique et des homologues avec lesquels ils pourront travailler le plus efficacement ?
- Une forme de démonstration d'intérêt préalable ou obligatoire de la part des homologues institutionnels ou individuels serait-elle utile avant de déployer l'assistance technique ?

6. L'utilisation des systèmes nationaux, conformément aux engagements souscrits dans la Déclaration de Paris, peut améliorer l'appropriation des interventions de l'assistance technique par le gouvernement ; mais parfois, les systèmes des donateurs sont préférés.

On considère que l'octroi d'une assistance technique par le biais des systèmes gouvernementaux améliore l'appropriation gouvernementale, mais les donateurs refusent souvent d'adhérer à cette approche. La politique de la Sierra Leone en matière d'assistance prévoit clairement que les donateurs utiliseront les systèmes gouvernementaux comme première option pour octroyer et gérer l'assistance technique. Néanmoins, dans la pratique, ce principe n'est en général pas suivi et beaucoup de donateurs n'ont pas suffisamment confiance dans l'aptitude du Gouvernement à entreprendre une procédure rigoureuse de passation de marchés. De même, en Ouganda, certains donateurs ne sont pas en mesure de verser un financement directement au Gouvernement pour s'attacher les services d'un

prestataire de l'assistance technique, mais préfèrent offrir une assistance technique hors budget et/ou gérée séparément, qui est moins flexible.

Dans d'autres circonstances, néanmoins, les systèmes de passation des marchés des donateurs ont été préférés pour sélectionner un prestataire de l'assistance technique au nom de la rapidité et l'efficacité. En République-Unie de Tanzanie, les procédures de passation de marchés des donateurs ont parfois été privilégiées par le Gouvernement car elles étaient plus rapides que les systèmes nationaux. De plus, dans la pratique, des contrats informels ont fréquemment été utilisés pour identifier le meilleur prestataire de l'assistance technique, et les systèmes des donateurs autorisent la souplesse requise pour sélectionner un candidat particulier. De même, en Sierra Leone, le Gouvernement cherche parfois activement à ce qu'un donateur dirige le processus de recherche d'un prestataire de l'assistance technique, sachant que les conseillers compétents apparaîtront plus vite et que leur sélection sera exempte de toute interférence politique.

Il peut se révéler utile de définir des protocoles pour associer le gouvernement plus activement à la prestation de l'assistance technique, même si les donateurs préfèrent utiliser leur propre système. Aux Îles Salomon, l'appropriation nationale de l'assistance technique a été encouragée en faisant participer le Gouvernement au processus de définition du mandat de l'assistance technique et en informant les individus concernés, même si la passation du marché était faite par les donateurs. L'assistance technique a parfois été intégrée dans les systèmes gouvernementaux, en veillant à ce qu'elle soit « incluse dans le plan » et inscrite au budget, même si les fonds étaient gérés par les donateurs. En Sierra Leone, pendant la prestation de l'assistance technique pour l'initiative phare des soins de santé gratuits, un système garantissant « aucune objection » de la part du Gouvernement a vu le jour pour sélectionner des prestataires de l'assistance technique. Au contraire, en Ouganda, certains donateurs ont pu inclure des vérifications dans leurs procédures, exigeant que les donateurs n'aient « aucune objection » face aux décisions gouvernementales prises à des étapes clés. Ces deux exemples montrent comment les procédures peuvent être adaptées en réponse à des capacités nationales différentes.

- Lors de la passation de marchés pour l'assistance technique, comment l'utilisation des systèmes publics, et donc l'appropriation nationale, peut-elle être encouragée ?
- Si les donateurs ne peuvent pas verser de fonds au gouvernement, quelles autres parties du système national de passation des marchés peut-on utiliser ?
- Y a-t-il d'autres étapes où il serait souhaitable d'utiliser les systèmes de passation des marchés des donateurs, plutôt que les systèmes nationaux ?

7. Les caractéristiques individuelles du prestataire de l'assistance technique et la création d'un climat de confiance comptent beaucoup pour que l'assistance technique soit efficace.

Les caractéristiques individuelles du prestataire de l'assistance technique recruté se sont révélées importantes dans tous les pays. Toutes les expériences nationales ont fourni des exemples, et parfois même plusieurs, de personnel techniquement bien qualifié de l'assistance technique qui n'a pu établir un climat de confiance et de respect mutuel avec le personnel national. Du fait de ces mauvaises relations, peu de développement du potentiel a pu se produire à long terme. Si ce contretemps était parfois dû au contexte institutionnel

difficile dans lequel se déroulait l'assistance technique, dans d'autres, c'était la conséquence du style professionnel et des modes de travail du personnel individuel concerné. Par exemple, en Sierra Leone, les fonctionnaires publics d'une institution se sont plaints qu'ils se sentaient parfois « commandés » ou « sous-estimés » par les collaborateurs, en majorité internationaux, de l'assistance technique qui étaient supposés les aider à renforcer leurs capacités.

Il peut exister des obstacles structurels à l'instauration de relations de travail harmonieuses, comme de nettes différences salariales entre le personnel international de l'assistance technique et le personnel national. En Ouganda et en République-Unie de Tanzanie, des cas illustraient les conséquences négatives sur les relations de travail que la présence d'effectifs internationaux très bien rémunérés et détachés à long terme peut avoir lorsqu'ils travaillent aux côtés de personnel national nettement moins payé. Dans certaines circonstances, le fort roulement du personnel international par comparaison avec le personnel national était aussi considéré comme un écueil pour un renforcement efficace des capacités. L'obligation de rendre compte aux donateurs plutôt qu'au gouvernement peut constituer un autre obstacle structurel à l'instauration d'un climat de confiance, ainsi qu'évoqué à la conclusion 8. Ces facteurs limitaient la capacité des prestataires de l'assistance technique à « s'intégrer dans l'équipe ».

Des exemples pratiques de la manière dont l'assistance technique peut créer de bonnes relations ont été identifiés. En Ouganda et en République-Unie de Tanzanie, il a été noté que des « gains rapides » étaient souvent essentiels pour instaurer un climat de confiance entre les pouvoirs publics et le personnel de l'assistance technique. Ailleurs, on a constaté qu'il était important que l'assistance technique « s'attelle » à la tâche de l'institution compétente afin de démontrer rapidement son utilité. Parfois, les agents de l'assistance technique faisaient partie d'une équipe préexistante et le climat de confiance pouvait alors être établi plus efficacement. En Sierra Leone, des prestataires nationaux de l'assistance technique travaillaient depuis plusieurs années dans une institution et, grâce à leur ancienneté et aux compétences qu'ils avaient accumulées, ils avaient noué de bonnes relations avec le personnel national. En Sierra Leone, des agents de l'assistance technique qui étaient de toute évidence des experts techniques, par exemple en systèmes informatiques ou procédures médicales, semblent avoir rencontré moins de résistance pour mener leurs interventions, principalement parce que leurs compétences étaient extrêmement spécialisées.

- Dans quelle mesure le style personnel et les compétences de communication « relationnelles » sont-ils importants pour réussir l'assistance technique ? Y a-t-il des circonstances où cela n'a pas d'importance ?
- Comment le recrutement et le déploiement du personnel de l'assistance technique peuvent-ils mieux tenir compte du côté « relationnel » du renforcement des capacités ? Comment le gouvernement peut-il communiquer ses préférences quant aux personnes avec qui il peut (et ne peut pas) collaborer ?
- Quelles leçons pratiques le personnel de l'assistance technique peut-il appliquer à son travail pour augmenter le plus possible les probabilités d'être accepté et écouté ?

8. **Les activités pour relever la redevabilité de l'assistance technique à l'égard du gouvernement ainsi que de la communauté des donateurs sont importantes ; mais il est souvent problématique de rendre des comptes à deux organismes différents.**

La supervision directe et la présentation de rapports au gouvernement, plutôt qu'aux donateurs, associées à une certaine souplesse pour déterminer les résultats, sont les mesures les plus efficaces pour instaurer un climat de confiance. Dans le cas de renforcement des capacités à long terme, les pays ont cité des exemples réussis avec un modèle de « non-intervention » dans le suivi de l'assistance technique qui autorise clairement le gouvernement et les prestataires de l'assistance technique à « trouver leur propre voie » pour améliorer les performances. Les exemples couronnés de succès en République-Unie de Tanzanie, décrits plus haut, donnent à penser que les prestataires de l'assistance technique qui ont amené des changements durables tendent à être ceux qui relevaient directement de hauts fonctionnaires, jouissaient d'une liberté opérationnelle leur permettant de déterminer leurs propres objectifs conjointement avec le Gouvernement et avaient renforcé la confiance sur plusieurs années. De même, une assistance technique destinée à combler les lacunes dans les institutions publiques, octroyée à la suite d'une pénurie chronique de personnel qualifié, par exemple le recrutement de personnel au Ministère de la Santé éthiopien, peut être conçue de manière à répondre totalement aux autorités nationales et avoir peu de liens avec le donateur qui a fourni le financement. Au contraire, en Sierra Leone, des fonctionnaires publics ont donné des exemples où les agents de l'assistance technique à long terme travaillant dans leur organisation et financés par les donateurs faisaient principalement rapport à ce donateur, au lieu de répondre de leurs activités auprès du Gouvernement. Cette situation limitait la capacité de l'assistance technique à établir des relations efficaces avec les pouvoirs publics. En 2009, le pacte du Forum des Îles du Pacifique sur l'efficacité de l'aide incluait l'examen par les pairs de la planification du développement national. Il pourrait constituer un modèle pour réviser les dispositions de l'assistance technique. Le projet de stratégie de coordination de l'aide aux Îles Salomon visait à améliorer le suivi de l'aide, y compris l'assistance technique, et de clarifier sa pertinence, sa valeur ajoutée et ses coûts de transaction afin d'obtenir une supervision plus stratégique des investissements au niveau sectoriel.

L'Ouganda a cité le cas d'une assistance technique qualifiée fournie avec des attributions souples et une relation distante de redevabilité avec les donateurs, car les agents avaient été recrutés comme cadres dans un service du Gouvernement central. Cette modalité a permis aux autorités nationales de trouver leur propre méthode de navigation entre les systèmes gouvernementaux afin de produire les meilleures capacités, dans ce cas en matière de suivi des résultats publics. Certains donateurs sont prêts à prendre ce qu'ils jugent comme un risque et autoriser le gouvernement et l'assistance technique à diriger la définition du contenu du travail de l'assistance technique et ses résultats associés, tout en assurant la gestion quotidienne. D'autres systèmes des donateurs sont dans l'incapacité d'offrir ce type de souplesse et de liberté, ou ne le souhaitent pas, et exigent dès le début de préciser les résultats attendus et de prévoir une supervision beaucoup plus étroite des performances.

Une approche « axée sur les problèmes » est une méthode particulière de suivi des progrès de l'assistance technique. Le déploiement de l'assistance technique pour résoudre un problème reconnu d'un commun accord peut permettre aux donateurs et au gouvernement d'évaluer plus clairement les progrès de l'assistance technique, en

déterminant dans quelle mesure le problème a été résolu. Par exemple, le Service d'analyse et de suivi de la pauvreté en Ouganda, créé par le biais de l'assistance technique, avait pour but de répondre à un besoin précis identifié par le Gouvernement (dans ce cas, pour promouvoir la définition de politiques à base factuelle) ; par conséquent, les progrès ont pu être surveillés conformément aux résultats obtenus. En Sierra Leone, l'établissement des nouveaux systèmes décentralisés de prestation des services, qui étaient solidement financés par l'assistance technique, a fourni un autre exemple de résultat de haut niveau à l'aune duquel évaluer les progrès. Dans certaines circonstances, le résultat final de ce à quoi ressemble le succès procure une forme aiguë de redevabilité. Dans d'autres cas, en particulier lorsqu'il s'agit de renforcer les capacités, une vision différente du progrès peut se révéler nécessaire. Dans les mandats de l'assistance technique, le renforcement des capacités n'était habituellement pas accompagné de résultats précis pouvant être contrôlés.

- Quel type de suivi est adapté pour quelle forme d'intervention de l'assistance technique ?
- Comment les dispositions de supervision de l'assistance technique peuvent-elles être structurées de façon que le gouvernement ainsi que les donateurs aient un rôle dans la supervision et le suivi des résultats de l'assistance technique ?
- Une approche « axée sur les problèmes » du suivi des progrès de l'assistance technique est-elle souhaitable pour beaucoup d'interventions, ou seulement dans des circonstances particulières ? Quelle sorte de suivi pourrait mesurer efficacement les augmentations de capacité ?
- Y a-t-il une limite à la réactivité de l'assistance technique aux besoins du gouvernement si les donateurs exigent dès le début de préciser les résultats escomptés ? Quel niveau de souplesse peut-être jugé comme un minimum ?

4. Conclusion

Les principales questions abordées ci-dessus ont été organisées en trois niveaux d'analyse : quels sont les problèmes dans l'assistance technique qui dépassent le secteur de la santé ; comment opère l'assistance technique au niveau sectoriel ; et quels sont les obstacles au déploiement opérationnel de l'assistance technique.

Les brèves études de pays ont mis en lumière quelques similitudes du point de vue des lacunes en matière de capacité et de gestion/opération, et ont montré comment les relations entre le gouvernement et les donateurs traduisent des schémas communs dans les politiques de l'aide étrangère avec des impacts associés sur l'octroi et l'utilisation de l'assistance technique. Par exemple, tous les pays souhaitent utiliser l'assistance technique pour relever leurs capacités. Néanmoins, dans la pratique, en raison de déficiences opérationnelles, de l'indisponibilité de personnel avec qui travailler, du manque de motivation, etc., l'assistance technique finit souvent par s'efforcer en priorité à combler les lacunes. Les conclusions récurrentes sont que l'assistance technique doit être réformée et que la base de connaissances sur la manière d'améliorer la demande et l'offre est mince. De plus, les directives et procédures de gestion du système d'assistance technique sont insuffisamment développées, ou ne sont le plus souvent pas mises en œuvre dans la pratique, autant d'éléments qui suggèrent des perspectives de changement positif.

Ces conclusions ne sont pas des échecs propres à un pays, elles soulignent plutôt des pistes de réflexion pour les gouvernements, les institutions multilatérales et bilatérales. Il reste beaucoup à faire pour trouver comment les procédures des gouvernements bénéficiaires et des donateurs peuvent élargir, et non limiter, la souplesse dans l'octroi de l'assistance technique, et faire en sorte que l'offre réponde plus précisément à la demande.