

Série Evaluation et capitalisation



exPost
ExPost

Cas pratique sur l'assistance technique résidente

Enseignements tirés d'un appui
au secteur de l'éducation en Mauritanie

Denis Lecallo, 2AC Associés Audit & Conseil
Romain André, AFD

Contact : Pascal Brouillet, division Evaluation et Capitalisation, AFD

Département de la Recherche

Division Évaluation et capitalisation

Agence Française de Développement
5, rue Roland Barthes 75012 Paris - France
www.afd.fr

Avertissement

Cette évaluation est financée par l'AFD. Les observations, appréciations et recommandations exprimées dans ce rapport le sont sous la seule responsabilité de leurs auteurs.

Directeur de la publication : Dov ZERAH
Directeur de la rédaction : Laurent FONTAINE
ISSN : 1962-9761

Dépôt légal : 4^{ème} trimestre 2011

Mise en page : Eric THAUVIN

Sommaire

Préambule	5
1. Contexte	7
1.1 L'émergence du concept de renforcement des capacités (RC)	7
1.2 Le chantier de l'AFD sur le soutien au RC	7
1.3 L'assistance technique résidente	8
1.4 Le cas pratique de l'appui au programme national de développement du secteur de l'éducation (PNDSE)	8
2. Cadre d'analyse	11
2.1 Les caractéristiques du métier d'assistant technique résident (ATR)	11
2.2 Les questions auxquelles l'étude tente de répondre	12
2.3 Les trois niveaux du RC	12
3. Perceptions	15
3.1 La perception du concept de RC	15
3.2 La perception de l'ATR	16
4. Constats	19
4.1 Adéquation de la demande d'appui avec l'offre d'expertise	19
4.2 Environnement et positionnement institutionnel des ATR	21
4.3 Pratiques professionnelles des ATR	23
4.4 Dispositif de pilotage et de suivi des ATR	26
5. Enseignements	27
5.1 Synthèse des analyses	27
5.2 Neuf messages clés	28
5.3 Processus de mise en œuvre de l'ATR	29
Conclusion	31
Liste des sigles et abréviations	33

Préambule

Depuis la Déclaration de Paris, la thématique du « renforcement des capacités » a pris un essor considérable dans la réflexion sur l'aide publique au développement (APD). Reposant sur des pratiques hétérogènes, et poursuivant des objectifs parfois contradictoires, la communauté internationale a ressenti le besoin de remettre à plat cette notion, afin d'aboutir à une vision commune de ses enjeux. Et ceux-ci sont de taille, puisque, d'après la définition du CAD/OCDE (2006), le renforcement des capacités renvoie « aux processus par lesquels les individus, les organisations et la collectivité dans son ensemble libèrent, créent, renforcent, adaptent et préservent les capacités au fil des ans ».

Dans ce contexte, l'AFD, à l'instar d'autres bailleurs, a décidé de mener une réflexion stratégique sur le renforcement des capacités. L'objectif poursuivi est d'améliorer la qualité de ses interventions de manière à s'assurer d'un impact durable sur la performance des organisations partenaires. Ce chantier passe nécessairement par une phase de capitalisation des pratiques actuelles de l'Agence, et notamment de ses moyens d'accompagnement. Parmi ceux-ci, il en est un qui, de par son histoire, cristallise les attentions : l'assistance technique résidente (ATR).

L'objectif de la capitalisation est de tirer, à partir d'un cas pratique, des enseignements sur les forces et les faiblesses de l'ATR en tant qu'outil d'appui au renforcement des capacités, et de proposer des pistes d'amélioration pour le rendre plus efficace.

1. Contexte

1.1 L'émergence du concept de renforcement des capacités (RC)

Depuis la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005), le renforcement des capacités (RC) est devenu une préoccupation centrale des acteurs du développement. Il a en effet été admis que « *la capacité (des bénéficiaires de l'aide) de planifier, gérer et mettre en œuvre les politiques et programmes (...) est un élément essentiel pour la réalisation des objectifs*

de développement ». L'affirmation tardive de ce principe s'interprète notamment comme une remise en cause des tendances de l'aide à créer ses propres dispositifs d'acheminement, contournant ainsi les systèmes des pays bénéficiaires et limitant de fait son impact sur les capacités locales.

Encadré 1. Les définitions du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économique (CAD/OCDE) et ses enseignements

Le CAD-OCDE définit les capacités comme les « aptitudes des individus, des organisations et de la collectivité dans son ensemble à gérer leurs affaires avec succès » et le renforcement des capacités comme un « processus par lequel les individus, les organisations et la collectivité dans son ensemble libèrent, créent, renforcent, adaptent et préservent les capacités au fil des ans ». Le renforcement des capacités s'apparente donc à un processus de changement s'articulant autour de trois niveaux interdépendants : individuel (connaissances et compétences des individus), organisationnel (qualité et performance des organisations) et général (institutions, structure de l'autorité et du pouvoir). Enfin, le soutien au renforcement des capacités renvoie à ce que des partenaires extérieurs (les bailleurs par exemple) « peuvent faire pour soutenir, faciliter ou déclencher » ces dynamiques endogènes de changement.

1.2. Le chantier de l'AFD sur le soutien au RC

A l'instar d'autres bailleurs, l'AFD a lancé un chantier stratégique sur le soutien au RC. Il s'agit d'identifier les marges de progression de l'Agence dans son accompagnement des partenaires, en vue d'accroître l'impact de ses interventions sur leur performance (capacité à mieux définir et atteindre leurs objectifs, à analyser et à répondre aux exigences de leur environnement). Si l'enjeu du renforcement des capacités est, comme l'induit la définition du CAD/OCDE, « global » pour un partenaire, il l'est aussi pour le bailleur qui le soutient. En effet, les organisations évoluent constamment, et s'inscrivent, qu'elle

le veuille ou non, dans des processus de changement plus ou moins amples, structurés, cohérents dans le temps et dont l'impact sur la performance préserve une part d'imprévisible. Le rôle du bailleur est d'accompagner ces partenaires, en leur fournissant, certes un accès à des financements, mais aussi à une expertise permettant, (i) d'élargir leur référentiel de connaissances préalablement à la prise de décision, (ii) d'appuyer la conception des processus de changement et (iii) de soutenir leur mise en œuvre dans le temps. Pour ce faire, le bailleur dispose de différentes modalités d'intervention,

vecteurs potentiels de RC ; (i) le savoir-faire propre à l'AFD qui peut être partagé, (ii) le montage institutionnel des projets et (iii) le financement de prestations d'expertises externes qui

peut prendre différentes formes¹, dont celle de l'assistance technique résidente (ATR), objet de la présente étude.

1.3. L'assistance technique résidente

La réflexion stratégique sur le soutien au RC passe nécessairement par une phase de diagnostic des pratiques actuelles de l'Agence, notamment dans l'usage qui est fait des différents outils d'appui au RC, dont l'ATR. L'AFD a engagé dès 2007² une réflexion spécifique sur cet outil dans la mesure où l'élargissement de son mandat sectoriel en 2004/2005 s'est accompagné d'une reprise d'un nombre important d'ATR, jusque-là gérés par le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE). Compte tenu du volume d'ATR désormais financé par l'AFD, des possibilités opérationnelles offertes par cet outil mais aussi des critiques dont il fait l'objet depuis les années

1990 et de sa nécessaire évolution au regard des nouvelles modalités de l'aide (et du passage aux procédures AFD), il est apparu nécessaire d'approfondir l'analyse afin :

- (i) d'améliorer la connaissance des modes de mise à disposition et de mise en œuvre de l'ATR ;
- (ii) de tirer des enseignements sur ses forces et faiblesses en matière de soutien au RC ;
- (iii) d'identifier des pistes de perfectionnement dans son usage pour accroître son impact sur la performance des partenaires.

1.4. Le cas pratique de l'appui au programme national de développement du secteur de l'éducation (PNDSE)

Le « programme de renforcement des capacités de l'administration de l'éducation nationale » en Mauritanie (CMR 3012), financé par l'AFD, en appui au PNDSE, offre un terrain d'analyse particulièrement propice à une capitalisation sur l'ATR pour plusieurs raisons :

• **Le volume et la durée des expertises résidentes permettent d'examiner des expériences variées sur une période de moyen terme.** Ce programme s'appuie en effet exclusivement sur l'outil ATR, en mettant à disposition dix experts répartis dans plusieurs structures d'affectation. Par ailleurs, même si la période d'analyse débute en 2006, année de démarrage du projet, le regard rétrospectif peut être plus lointain dans la mesure où cinq des dix ATR étaient en exercice sur financement MAEE avant le transfert à l'AFD.

• **Un projet qui s'inscrit dans la continuité d'une longue**

série d'interventions françaises, caractérisée notamment par la mise en place d'importants dispositifs d'ATR depuis 1987, ayant pu atteindre jusqu'à une quarantaine d'experts. Le projet analysé succède plus directement au projet Appui à la réforme du système éducatif (ARSEM), initialement géré par le MAEE, puis transféré à l'AFD à l'automne 2005. Si ce transfert n'entraîna pas de réorientation des objectifs du projet, il se caractérisa néanmoins par une adaptation aux procédures AFD, ce qui signifie principalement un passage d'une maîtrise d'ouvrage MAEE à une maîtrise d'ouvrage locale (en l'occurrence le ministère mauritanien des Affaires économiques et du développement - MAED) et un nouveau mode de contractualisation pour les ATR (d'un contrat direct avec le MAEE à un contrat avec un prestataire dans le cadre d'un marché de prestation de service).

¹ On distingue l'assistance technique résidente (ou de long terme), les expertises ponctuelles ou itératives, la formation ou encore l'échange d'expériences.

² AFD (2007), Etat des lieux de l'assistance technique résidente financé par l'AFD, Ex-post n° 9, AFD/EVA, novembre, Paris.

Encadré 2. Le PNDSE

La Mauritanie a engagé depuis 2001 un programme national de développement du secteur éducatif (PNDSE) qui couvre l'ensemble du système d'enseignement, du préscolaire au supérieur en passant par la formation technique et professionnelle. Suite à la réforme de 1999, le système d'enseignement fondamental mauritanien est devenu bilingue (arabe et français) avec un enseignement de la langue française à partir de la 3^e classe du primaire dans les disciplines scientifiques. Cette réforme pose de nombreux défis, en premier lieu pour les enseignants qui doivent *de facto* être ou devenir bilingues. Même si des progrès notables ont été enregistrés par le rapport d'Etat du système éducatif national (RESEN) 2010, notamment en termes d'accès, il s'avère que le processus de réforme est encore en rodage, comme en attestent les difficultés à améliorer les résultats en termes de qualité. Cette première phase du PNDSE, qui couvre la période 2001-2010, arrive à son terme et entre dans une période de révision au cours de l'année 2010.

Le présent projet, dont la convention de financement a été signée en juin 2006, a maintenu la modalité d'intervention du projet ARSEM, à savoir un recours quasi-exclusif à l'ATR³, avec un redéploiement partiel du dispositif dans le sens d'un recentrage des appuis sur les administrations centrales et d'une extension au sous-secteur de la formation technique et professionnelle sur des filières ciblées. Le concours CMR

3012, d'un montant de 5,5 M EUR, vise ainsi à accompagner la mise en œuvre de trois des quatre composantes du PNDSE (le renforcement de la gestion du secteur, l'amélioration de la qualité et de l'efficacité de l'enseignement fondamental et secondaire, l'amélioration de l'efficacité et de la pertinence de la formation technique et professionnelle), en s'appuyant sur le dispositif d'ATR (cf. tableau 1).

Tableau 1. Liste des ATR du concours CMR 3012

Postes d'ATR	Structures de rattachement
Postes reconduits (ex ARSEM)	
Expert en planification de l'éducation décentralisée	DFIP / MEFS
Expert en gestion pédagogique participative	DSPP / MEFS
Expert en formation initiale des maîtres	DFP / MEFS
Expert de l'enseignement du français langue étrangère et bilinguisme	DEF / MEFS
Expert en formation continue	DFIP / MEFS
Nouveaux postes	
Expert en gestion des ressources humaines	DRH / MEFS
Expert économiste de l'éducation	DRP / MEFS
Expert FTP* (filières du bâtiment)	INAP-FTP
Expert FTP (filières industrielles)	INAP-FTP
Expert FTP (filières tertiaires)	INAP-FTP

*FTP : Formation technique et professionnelle.

Source : documents AFD.

Parallèlement à ce projet, l'AFD apportait une aide budgétaire au programme d'investissement du PNDSE.

³ Neuf des dix experts sont des ATR sous contrat avec France coopération internationale (FCI). Seul un expert (économiste de l'éducation), porté par un bureau d'étude privé, a modifié son mode d'appui, en cours d'exécution du projet, en missions itératives.

AFD (2007), Assistance technique et renforcement des capacités : problématiques et grandes tendances, Ex-post n°10, AFD/EVA, Décembre 2007, Paris.

AFD (2007), L'assistance technique résidente financée par l'AFD, Note de synthèse Ex-post n° 3, AFD/EVA, novembre, Paris

2. Cadre d'analyse

De par son objet, le cadre d'analyse de l'étude trouve certains de ses fondements dans la théorie des organisations. En effet, examiner l'impact des prestations d'un ATR sur le renforcement des capacités d'un secteur et/ou d'une structure revient à étudier **la contribution d'un acteur à l'évolution d'un système**. Ce champ de réflexion est en réalité courant (ne nous interrogeons-nous pas sur notre propre positionnement, ou celui d'autrui, dans une organisation ?), principalement intuitif (l'analyse de la causalité des phénomènes organisationnels repose sur notre perception, notre vécu, autant que sur des fondements objectifs et/ou théoriques) et aboutit à des résultats aléatoires (deux individus exerçant le même métier l'interprètent-ils similairement ?).

Il est également à noter que le terme de renforcement des capacités n'est pas connu en dehors de la sphère de la coopération au développement. Les spécialistes du management parlent de « conduite du changement » pour désigner l'appui à la transformation des entreprises ou des administrations dans le but d'améliorer leur performance dans un environnement en mutation continue. Si la notion de « conduite du changement » est proche de celle du renforcement des capacités, avec une base conceptuelle similaire, les deux notions ont émergé dans des contextes distincts et elles s'appuient sur des méthodes et des outils sensiblement différents ; l'ATR par exemple étant un outil spécifique à la coopération au développement.

2.1. Les caractéristiques du métier d'assistant technique résident (ATR)

L'ATR présente des caractéristiques qu'il convient préalablement d'identifier :

- il exerce un métier sur lequel pèse un héritage lié à celui de la coopération française ;
- il est affecté dans un environnement socioculturel auquel il n'appartient généralement pas ;
- il est au cœur d'un système contractuel liant au moins trois acteurs : le maître d'ouvrage (où peuvent être dissociés le signataire du contrat de prestation de service et la structure d'affectation de l'ATR), son employeur, le bailleur de fonds ;
- il est résident, c'est-à-dire qu'il est immergé au sein de la structure d'affectation en continu et sur une longue période (entre 3 et 9 ans dans le cas du projet étudié), ce qui distingue l'ATR non seulement des autres formes d'appui au RC, mais aussi de tout autre type de prestation de service ;
- il doit pouvoir adopter, lorsqu'il exerce un appui au renforcement des capacités, un comportement professionnel pouvant être « contre nature », dans la mesure où il lui est demandé de « transférer ses compétences », d'une certaine manière, de progressivement œuvrer à sa propre inutilité au sein de l'organisation ;
- il peut être sollicité par des demandes très diverses (cf. encadré 3), voire ambivalentes.

Encadré 3. Les fonctions de l'ATR

Les études publiées en 2007 par l'AFD (cf. note 2) soulignent la diversité des missions exercées, parallèlement ou successivement par les ATR, que l'on peut regrouper en quatre grandes fonctions :

- **fonction de « renforcement des capacités »** : appuis aux individus, organisations ou systèmes, destinés à améliorer leur performance et à les accompagner dans leur processus de changement et de définition/mise en œuvre des politiques publiques ;

- **fonction de « production de connaissance »** : réalisation d'une prestation (étude...) correspondant à un choix d'externalisation d'une activité par le partenaire ;

- **fonction de « mise en œuvre opérationnelle »** : substitution d'activités censées être prises en charge par le partenaire (poste hiérarchique dans l'administration locale, gestion de projet et/ou contrôle des financements, notamment extérieurs) afin de pouvoir le soutenir dans la conduite de ses opérations ;

- **fonction d'« influence »** : appui à la définition des politiques en liaison avec les stratégies d'un pays donateur/baillieur.

Cet exercice de catégorisation par fonctions permet de différencier les missions attribuées aux ATR. On s'aperçoit que les objectifs recherchés avec cet outil peuvent s'éloigner de celui d'une amélioration pérenne de la performance de la structure d'affectation et répondre à des préoccupations diverses, parfois autres que celles du bénéficiaire.

2.2. Les questions auxquelles l'étude tente de répondre

L'étude a pour objectif d'apporter des éléments de réponse aux questions concernant :

- l'environnement de l'ATR :
 - Comment est perçue la thématique du renforcement des capacités ?
 - Comment est perçu le métier d'ATR et à quelles attentes répond-il ?
 - Quel usage est-il fait de l'ATR et quelles en sont les modalités de pilotage et de suivi ?
 - Comment l'environnement influe-t-il sur les missions de l'ATR ?

• l'ATR :

- Comment s'insère-t-il dans un système fonctionnel et administratif ?
- Comment peut-il impulser ou accompagner une action collective, une dynamique de changement ?
- Comment procède-t-il pour assurer la durabilité du changement et l'amélioration continue de la performance des activités accompagnées ?

2.3. Les trois niveaux du RC

L'examen des contributions des ATR au RC est effectué au moyen d'un cadre conceptuel structuré en trois niveaux de résultat :

1. la production de livrables, qui fait appel à l'expertise technique « brute » de l'ATR en réponse à une demande du bénéficiaire. Cette fonction est assimilable à la « production de connaissance » en réponse à un choix d'externalisation par le

partenaire. La production de livrables ne représente qu'un produit de sortie non suffisant pour s'assurer d'un impact sur les capacités. En effet, rien n'assure, en amont, qu'ils aient été élaborés en impliquant les équipes locales, ni qu'ils répondent vraiment à leurs préoccupations. En aval, non plus, rien ne permet d'être sûr de leur usage après le départ de l'ATR.

2. L'assurance d'un usage, c'est-à-dire d'une appropriation technique de l'outil par les bénéficiaires et de son utilisation effective. Ce niveau renvoie à la démarche entreprise par l'ATR avec les équipes pour s'assurer de leur maîtrise technique de l'outil. C'est une condition nécessaire au renforcement des capacités mais non suffisante, la démarche de l'ATR pouvant être trop exclusivement circonscrite à l'outil et ses utilisateurs directs, sans prise en compte, lors de sa conception, de l'ensemble du système de production dans lequel il s'insère, ni des ajustements organisationnels que son introduction implique. Le risque est une inadaptation de l'outil, voire une utilisation contreproductive.

3. La pérennisation d'un changement, qui va provenir de la démarche d'adaptation entre les nouveaux outils et les pro-

cessus techniques, organisationnels, voire institutionnels. Cela implique notamment qu'une approche systémique ait été adoptée dans leur conception et perfectionnement. L'outil a été pensé comme un maillon d'un système de production, dont l'efficacité dépend du fonctionnement de l'ensemble d'une chaîne, en amont comme en aval. L'ATR a entrepris une démarche de conduite du changement organisationnel, a veillé à ce que le processus de conception de l'outil soit participatif, en impliquant dans cette démarche non seulement les utilisateurs directs de l'outil mais aussi les acteurs techniques situés en amont (apporteurs d'intrants) et en aval (utilisateurs des extrants de l'outil), ainsi que le management intermédiaire et les niveaux de décision du système.

Au-delà des activités menées et des livrables produits par les ATR, l'étude s'attache ainsi à comprendre et analyser les processus par lesquels l'ATR met en œuvre son expertise dans l'environnement humain et organisationnel où il se situe, en partant du postulat que la démarche d'accompagnement, la façon de « délivrer le service », est déterminante pour assurer une acquisition pérenne des connaissances.

Encadré 4. De la nécessaire distinction entre fonctions à internaliser et à externaliser

Même si l'étude n'aborde pas spécifiquement ce sujet, il convient de compléter le cadre d'analyse en faisant la distinction entre fonctions à internaliser et à externaliser.

- Dans le premier cas, l'appui au RC prend tout son sens dans la mesure où il devra permettre une internalisation des compétences et méthodes de travail par le bénéficiaire.
- Dans le second cas, la dimension RC ne se situe pas au niveau de la réalisation de la prestation, mais à celui des fonctions de pilotage de la prestation externalisée (définir la demande, recruter le prestataire, superviser et réceptionner le livrable), qui doivent être internalisées par le bénéficiaire.

Ce « choix stratégique » entre internalisation et externalisation découle d'une analyse des missions du bénéficiaire et des activités clés qu'il doit développer en interne, qui correspondent à son « cœur de métier ». Les autres activités, situées à la périphérie de sa mission principale, ou en support à cette mission, pourront être externalisées à un prestataire. La contrainte de ressources est un paramètre qui entre en ligne de compte dans cet arbitrage.

3. Perceptions

3.1. La perception du concept de RC

- Le RC comme processus de changement et d'amélioration de la performance est *in fine* compris et accepté par les acteurs (cadres nationaux, partenaires et ATR), mais la notion exige des explications préalables. En effet, le RC, bien qu'entré depuis plusieurs années dans le vocabulaire courant des professionnels du développement, est une notion qui renvoie spontanément à des contenus souvent limitatifs et rarement à l'amélioration de la performance d'un système ou d'une organisation.

- **Un terme peu explicite quant aux objectifs recherchés.** L'ensemble des interlocuteurs (cadres nationaux, bailleurs, ATR) présentent une certaine difficulté à appréhender le terme même de renforcement des capacités, et à situer les enjeux de cette thématique au regard de ceux plus globaux d'un secteur ou d'une organisation. Certains réflexes spontanés contribuent assurément à en limiter la portée :

- le RC peut ainsi renvoyer à la satisfaction de besoins d'ordre individuel (acquisition de connaissances à travers la formation et le voyage d'étude notamment) et fonctionnel (équipements), sans qu'un lien direct ne soit établi entre cette satisfaction et l'atteinte d'objectifs sectoriels. D'une certaine manière, bénéficier d'un appui au RC peut ainsi s'assimiler à une forme de reconnaissance personnelle, un moyen d'améliorer ses conditions de travail et de pallier une insatisfaction matérielle ;

- le RC est aussi parfois directement exprimé en termes de moyens, (ATR, formation...), sans néanmoins parvenir à caractériser le besoin sous-jacent et à le mettre en relation avec des résultats et des objectifs au niveau de l'organisation.

Il en résulte ainsi une retranscription parfois hâtive du besoin ressenti en demande d'appui.

Il est également intéressant de constater que l'émergence du terme de renforcement des capacités ne trouve pas de réelle explication chez les différents acteurs, ces derniers n'ayant pas perçu de changement profond dans la manière de concevoir et de mettre en œuvre ce type d'intervention. Il apparaît ainsi que le RC est resté à l'état de concept, fréquemment employé, mais ne débouchant pas sur une approche opérationnelle renouvelée. De cette émergence peut néanmoins découler une vertu, celle d'amener les acteurs à s'interroger sur les objectifs recherchés par le RC, sur les différents moyens d'appui au RC et sur la définition même de la notion de capacités.

- **Une notion mieux comprise quand elle est mise en rapport avec l'amélioration de la performance.** Lorsque la thématique du RC est abordée du point de vue de la performance d'une organisation, sa perception devient plus claire et fait l'objet d'un certain consensus. Dès lors, c'est l'organisation, le système de production, qui se trouve au cœur de la réflexion, ainsi que sa capacité à atteindre un objectif : (i) en optimisant l'utilisation de ses ressources, (ii) en mettant en place des processus efficaces, permettant de fournir des services de qualité, (iii) en disposant d'outils et de cadre de dialogue permettant de suivre/évaluer les résultats et de procéder aux ajustements nécessaires, (iv) en pouvant s'adapter avec réactivité aux exigences de son environnement (satisfaction des bénéficiaires du service, processus de réforme...). Le RC n'est alors plus seulement appréhendé comme un moyen pour satisfaire un

besoin de fonctionnement, mais aussi comme un investissement sur le long terme, visant à accroître durablement la performance globale d'une organisation et/ou d'un secteur.

• **Une portée opérationnelle qui demeure limitée.** Cette nouvelle dimension du renforcement des capacités renvoie à de nouvelles interrogations ; Comment penser en termes de système ? Comment agir sur le système ? Ces difficultés conceptuelles et opérationnelles semblent largement partagées, à la fois par les acteurs du PNDSE, les partenaires techniques et financiers (PTF) et les ATR. Elles révèlent non seulement la complexité à comprendre un système dans sa globalité, mais également, et surtout, la difficulté à le faire évoluer pour améliorer en continu sa performance. L'approche systématique inhérente au renforcement des capacités paraît ainsi structurante, mais limitée d'un point de vue opérationnel, tant les acteurs ne peuvent avoir pleinement prise sur les dimensions organisationnelles et institutionnelles, principaux leviers

de la performance, et freins au changement.

• **Une réflexion qui renvoie aux pratiques des bailleurs.** Les bailleurs de fonds rencontrés ont également une difficulté à expliciter et rendre concret le terme de renforcement des capacités. Cela peut être dû à la focalisation des programmes de développement sur l'atteinte de résultats « en bout de chaîne » (taux d'achèvement de l'éducation primaire par exemple), pouvant limiter l'attention portée à l'efficacité et à la qualité des processus par lesquels ces résultats sont produits. Les capacités nécessaires à la réalisation des activités sont ainsi souvent classées dans les « hypothèses critiques » du cadre logique du projet, et ne seront vérifiées qu'*a posteriori*. Dans certains cas, les procédures même des bailleurs (approche projet avec un pilotage externalisé, calendrier d'engagement, etc.) constituent des contraintes pour la mise en œuvre d'un processus endogène de changement.

3.2. La perception de l'ATR

La perception du rôle de l'ATR, et les attentes en la matière, sont différentes suivant les acteurs. Si les bénéfices apportés par une expertise technique font l'unanimité, l'usage qui en est fait renvoie à des objectifs multiples. En effet, il apparaît que la technicité de l'ATR est parfois moins utilisée à des fins de renforcement pérenne des capacités de la structure dans laquelle il intervient, qu'à sa valorisation temporaire.

• **Les bénéfices de l'expertise technique.** L'apport d'expertise technique constitue la principale attente vis-à-vis de l'ATR. Les bénéfices attendus de cette expertise sont divers : « mise à niveau théorique » des équipes, élargissement de leur « référentiel de connaissances » à travers l'échange d'expériences, regard extérieur et critique sur les activités, qualités rédactionnelles et maîtrise des outils informatiques de l'ATR.

Les partenaires font aussi référence à l'apport méthodologique des ATR, permettant de concevoir différemment une activité, de l'outiller, d'y introduire de nouveaux paramètres, de l'organiser en processus.

• **L'accompagnement, une compétence induite.** Il est rarement fait référence, en complément à cette expertise technique « brute », à l'accompagnement de l'ATR, c'est-à-dire à sa capacité à comprendre les besoins de la structure d'affectation, à planifier et mettre en œuvre avec elle des programmes de travail, et à déployer des méthodes permettant une acquisition effective et durable des compétences. De fait, cette dimension « accompagnement au changement », qui n'est généralement mentionnée dans les termes de référence (TDR) des ATR qu'en tant que « capacité à travailler en

équipe », tend à rester implicite dans la conduite de la prestation, celle-ci dépendant de la capacité de la maîtrise d'ouvrage à piloter et à insérer l'ATR dans des processus structurés, et à la manière dont ce dernier appréhende son métier et organise ses activités. Il s'agit en quelque sorte d'un « sous-produit » de la prestation technique dont l'occurrence dépend d'une conjonction de facteurs largement aléatoire : capacité de l'ATR à agir en « accompagnateur », fertilité du terrain au niveau de la structure d'affectation, sensibilité du maître d'ouvrage à cet aspect de la prestation.

• **L'aspiration vers un rôle de substitution.** L'ATR rassure par ses compétences, ce qui peut naturellement inciter la structure à se retourner vers lui pour mener des activités de fonctionnement courant, normalement internalisées. Diverses forces tirent l'ATR vers la substitution :

- La *gestion de l'héritage liée* à l'assistant technique français (ATF)⁴, qui révèle un certain amalgame entre le « coopérant », fonctionnaire français sous contrat avec le MAEE, et mis à disposition d'une administration étrangère, et le « consultant », prestataire de services ayant une « relation client » avec l'administration dans laquelle il intervient. Cet héritage pèse sur certains cadres nationaux, PTF, mais également sur certains ATR qui peuvent présenter une certaine difficulté à « passer du rôle de fonctionnaire à celui de consultant ».

- La *voilure des TDR de l'ATR*, dont les missions peuvent couvrir l'ensemble de celles de sa structure d'affectation. Ce large champ d'appui contribue, en amont, à une certaine confusion entre activités de substitution et de renforcement des capacités⁵. Alors qu'une expertise de courte durée, par exemple, s'assimilerait dans ce cas à du conseil en management de structure, le caractère résident de l'ATR peut provoquer un risque de portage externalisé de la structure.

- La *stratégie d'intégration de l'ATR* qui, arrivant dans un nouvel environnement professionnel, doit se faire accepter auprès de ses collègues et construire sa crédibilité auprès de la hiérarchie. Cette étape passe généralement par une importante disponibilité aux différentes sollicitations, dont il peut être par la suite difficile de s'extraire et qui peut le faire dévier vers de la substitution ;

- *Le confort et la valorisation mutuelle* : l'implication de l'ATR dans le fonctionnement courant offre « un service gratuit » avec une garantie de qualité, contribuant à la valorisation de la structure et de ses dirigeants. Cette situation valorise également l'ATR en lui donnant du poids auprès de ses collègues nationaux et de la hiérarchie de sa structure d'affectation.

- *La faiblesse des compétences* : les ATR ont souligné qu'ils pouvaient être amenés, en concertation avec la maîtrise d'ouvrage, à jouer un rôle de substitution pour pallier ponctuellement certaines carences dans le fonctionnement de la structure. Cette forme de substitution voulue peut être justifiée si elle s'inscrit dès le début dans un processus de renforcement progressif des capacités dont elle permet de consolider les bases.

• **L'intérêt stratégique de l'ATR.** Au-delà de l'expertise apportée par l'ATR, son statut peut présenter un intérêt stratégique pour les bénéficiaires. Du fait de sa « neutralité », il peut être perçu comme un acteur qui se situe en dehors du jeu politique et administratif, et peut donc utilement faire passer des messages entre les acteurs nationaux. L'ATR est également un « captif de ressources extérieures », de par sa capacité à mobiliser des financements ou des expertises auprès des réseaux de partenaires, et à accéder à de multiples bases de connaissances.

⁴ Tel que nommé à plusieurs reprises au cours de la mission.

⁵ *A contrario*, des TDR trop précis risquent de rigidifier l'offre de prestations, celle-ci ne pouvant s'adapter facilement à des besoins évolutifs.

• **Les bénéfices réciproques du renforcement des capacités.**

Le renforcement des capacités n'est pas un processus qui ne profite qu'aux bénéficiaires. Au contraire de l'idée classique du « transfert de compétences », qui sous-entend un déséquilibre entre un expert actif « qui émet » et des bénéficiaires passifs « qui reçoivent », la relation entre l'ATR et la structure appuyée est celle d'un partage, basé sur la mise en commun des expertises et des expériences pour « construire ensemble »

du changement. Dans cette relation, chacun apporte sa part, et l'ATR y gagne assurément en connaissances et expériences. L'administration mauritanienne a souligné à juste titre que les ATR ayant exercé dans le pays sont pour la plupart devenus des experts techniques internationaux sollicités. Ainsi, c'est de la mise en commun des connaissances entre experts et bénéficiaires que va naître le renforcement de capacités.

4. Constats

L'expérience du dispositif d'ATR dans le secteur éducatif en Mauritanie, et sa contribution au PNDSE, ont été analysées sur quatre dimensions :

- les processus d'élaboration de la demande et de la mise à disposition des ATR, qui conduisent à l'adéquation de la demande d'appui avec l'offre d'expertise ;
- l'environnement et le positionnement institutionnel des ATR et leur impact sur les prestations ;
- les pratiques professionnelles mises en œuvre par les ATR ;
- le dispositif de pilotage et de suivi des ATR

4.1. Adéquation de la demande d'appui avec l'offre d'expertise

• Une instruction participative, reposant sur les priorités du PNDSE...

La mission d'instruction de l'AFD de mars 2006, s'est déroulée de manière participative, impliquant l'ensemble des structures mauritaniennes concernées. Celles-ci ont confirmé que cette instruction leur a permis, pour la première fois, de réellement se « prononcer » sur le contenu de l'appui. Il en résulte notamment un cadre logique du projet aligné sur trois des quatre thématiques du PNDSE, et une attention portée en amont sur le positionnement des ATR (la partie mauritanienne ayant fait part de la nécessité d'un redéploiement du dispositif auprès des structures centrales pour (i) permettre un effet de levier sur le système éducatif, (ii) éviter une sous-utilisation de ces ATR par des structures fragiles et mal encadrées).

• ...mais qui présente rétrospectivement certaines faiblesses

La continuité avec le projet ARSEM, même si décidée de manière consensuelle, a conduit à un projet hybride, reposant sur un mode d'intervention MAEE, mais appliqué aux procédures AFD. Certaines faiblesses en découlent :

- *L'uniformité de la demande*, caractérisée par un recours exclusif à l'ATR (les autres modalités d'appuis n'ayant semble-t-il pas été explorées) et la durée uniforme de prestation des experts (3 ans), malgré une forte diversité des besoins et des missions.

- *Un alignement « de principe » sur le PNDSE*. Même si le cadre logique du projet est étroitement aligné sur les axes du PNDSE, cette relation est beaucoup plus lâche en ce qui concerne les TDR des ATR, qui constituent pourtant la déclinaison opérationnelle du cadre logique. De ce fait, la mise en cohérence ex-post des activités des ATR avec les sous-composantes du PNDSE, et plus encore avec les activités programmées dans les plans d'actions annuels du PNDSE, s'est avérée être un exercice complexe.

- *L'inexistence d'un mode opératoire*. Au-delà des circuits de transmission des rapports d'activités des ATR, aucun mode opératoire ne définit les échanges que pourrait susciter le projet entre les différentes parties prenantes, ni les synergies possibles avec le dialogue entrepris dans le cadre sectoriel du PNDSE. Un regard extérieur pourrait aussi s'étonner de la

faible attention portée au dispositif de pilotage / suivi du projet, ce dernier ne s'attachant qu'à une simple transmission de « livrables », alors même que la portée, et la particularité, des appuis auraient suggéré un dialogue plus structuré.

- *Un projet conçu comme un « produit dérivé » pour la couverture d'un risque ?* Le programme de RC qui aurait dû être complémentaire de l'appui budgétaire au PNDSE (CMR 3014) est au contraire faiblement articulé avec celui-ci. Le renforcement des capacités n'est pris en compte dans le CMR 3014 qu'en tant que facteur de limitation du risque d'exécution du PNDSE et donc de l'appui budgétaire.

• **Des TDR de qualité hétérogène...**

Sur la base des orientations fixées entre la partie mauritienne et l'AFD dans l'aide mémoire d'instruction, l'élaboration des TDR est l'occasion de préciser le contenu du projet, en l'occurrence les missions assignées aux ATR. La qualité des TDR varie assez nettement entre les postes des assistants techniques (AT) transférés du projet ARSEM et les nouveaux postes.

- *Les TDR « lettres de mission ».* La continuité (des missions et des experts) se ressent dans les TDR, qui ont fait l'objet d'une simple actualisation sans réelle concertation avec les structures bénéficiaires. Le format de ces TDR ressemble ainsi à celui des lettres de mission issues du Fonds de solidarité prioritaire (FSP), avec une liste d'activités relativement large, recouvrant, dans certains cas, celles de la structure d'affectation.

- *Les TDR « contextualisés ».* Les nouvelles prestations demandées dans le sous-secteur de la FTP ont fait l'objet d'une réflexion approfondie entre les structures concernées, l'Institut national de promotion de la formation technique et professionnelle (INAP-FTP), la direction de la Formation professionnelle - DFP), aboutissant à des TDR « contextualisés ». Il y est ainsi établi un diagnostic du sous-secteur, à partir duquel découlent la définition des postes ainsi que les missions et principales tâches des ATR. La précision des activités

à mener, le souci du phasage de celles-ci (chaque chantier thématique démarre avec une évaluation des besoins/diagnostic de l'existant) témoigne de la réflexion entourant l'usage des ATR. Il en est de même pour les modalités de gestion de l'ATR (positionnement permettant un effet de levier sur le système et tenant compte de la transversalité des activités, prévision d'un séminaire de lancement des actions des trois ATR, et volonté de créer des synergies entre eux) et les profils requis, avec notamment une mention relative à des compétences en matière d'analyse des besoins.

• **...et qui ne font pas référence au soutien au RC**

Les TDR ne font pas référence explicitement à des missions d'appui au RC. Les activités y sont souvent décrites en termes de tâches à réaliser par l'ATR, centrées sur des outils, plutôt qu'en termes de développement des capacités des organisations à atteindre des résultats. Par exemple, « développer des outils d'analyse et de programmation des besoins en ressources humaines » (ATR Gestion des ressources humaines) alors que dans la logique du renforcement de capacités, l'activité devrait être formulée comme : « appuyer le renforcement des capacités de la direction des Ressources humaines (DRH) à analyser et à programmer les besoins ». Cette différence de formulation introduit dès les TDR un biais dans les finalités de l'action des ATR : en définissant le résultat attendu de l'ATR en termes de « biens à produire » (outil, étude, réorganisation, etc.), on risque naturellement de l'éloigner des objectifs du programme qui ne sont pas tant de produire des outils nouveaux que d'amener une organisation à améliorer sa performance en utilisant ces nouveaux outils.

• **La quasi-inexistence d'offre**

Cette demande d'expertise n'a pas fait l'objet d'offre complète présentant une méthodologie, à l'exception du poste d'économiste de l'éducation, attribué par appel d'offres. Le marché de gré à gré s'est en effet limité à une proposition de curriculum vitae pour chaque poste, sans offre d'accompagnement structurée, telle qu'elle est exigée dans la plupart des marchés (références du soumissionnaire relatives à des prestations

similaires, compréhension de la mission, méthodologie et mode opératoire proposés ...). Aussi, l'offre s'est-elle réduite à une simple mise à disposition d'ATR, ce qui est malgré tout en

adéquation avec la demande exprimée par le maître d'ouvrage, celle-ci reposant sur un pack de TDR.

4.2. Environnement et positionnement institutionnel des ATR

Comme relevé dans la partie précédente, la question du positionnement institutionnel des ATR a été traitée lors de l'instruction du projet. Néanmoins, cette prise en compte initiale n'a pas permis d'éviter certaines difficultés dans la mise en œuvre des prestations des ATR. Celles-ci ont été la

conséquence des nombreux changements survenus dans le cadre institutionnel du secteur éducatif au cours de la période du programme de RC, qui ont pu provoquer une certaine confusion concernant le positionnement des ATR, et limiter la portée de leur mission initiale.

Encadré 5. Un dispositif institutionnel mouvant.

La période du projet (2006-2010) a été marquée par une rupture provoquée par le coup d'Etat de 2008, qui a entraîné un gel des relations diplomatiques, et des restructurations multiples du système éducatif entre dispositifs d'enseignement fondamental, secondaire et supérieur.

La situation qui prévalait lors de l'instruction du projet en 2006, avec l'existence du ministère de l'Enseignement fondamental et secondaire (MEFS), et du ministère de l'Enseignement supérieur et la Recherche scientifique (MESRS), a été modifiée par le décret n°214-2008 du 13 novembre 2008, qui les a regroupés en un ministère de l'Education nationale (MEN), auquel le MESRS fut rattaché en tant que direction. Ce dispositif restera en place moins d'une année. En effet, le 17 septembre 2009, le MEN sera à nouveau éclaté en deux ministères : par décrets n°112-2009, instituant le ministère de l'Enseignement fondamental (MEF), et par décret n° 111-2009, instituant le ministère de l'Enseignement secondaire et supérieur (MESS). Le sous-secteur de la formation technique et professionnelle a également été entraîné dans ces mouvements institutionnels, avant d'être restructuré autour du ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle (MFPE)⁶.

Parallèlement, la Direction des projets éducation et formation (DPEF), en charge de la coordination du PNDSE et de la gestion des financements extérieurs, était retirée du dispositif éducatif et positionnée auprès du ministère des Affaires Economiques et du Développement (MAED), décision actée par le décret n°109-2009/PM du 13 septembre 2009, qui stipule que le MAED « peut comprendre des entités administratives à caractère temporaire, telles que la Direction des projets éducation et formation ».

L'impact sur le pilotage du système éducatif. Cette période de restructuration a naturellement entraîné un certain flottement dans le pilotage du PNDSE, les structures du système éducatif devant régulièrement s'adapter à un dispositif mouvant. Le manuel de procédures du PDNSE, élaboré en 2001, n'étant plus à jour, sa mise en œuvre a été réduite à un

fonctionnement administratif fondé sur des échanges de livrables (remontée des plans d'action et système de requête de financement), sans système organisationnel véritablement structuré, en dehors de la préparation de la revue annuelle des bailleurs. Ces restructurations se sont également accompagnées d'une rotation importante des équipes, à tel point qu'il a été fait à plusieurs reprises référence à un phénomène de

⁶ Devenu depuis le ministère de l'Emploi, de la Formation professionnelle et des Nouvelles technologies (MEFPNT).

« nomadisme » des agents du système éducatif. Cette instabilité est néanmoins à nuancer dans la mesure où la mise en œuvre du PNDSE n'a pas connu de véritable rupture pendant cette période, enregistrant même certains progrès, comme en atteste le RESEN 2010. La stabilité de l'équipe de la DPEF a, semble-t-il, joué un rôle important dans cette continuité, et a permis de contenir en partie les chocs institutionnels auxquels le système a été soumis. Son repositionnement auprès du MAED l'a tenu à l'écart du flottement organisationnel du PNDSE, et lui a permis de maintenir un niveau minimum de concertation avec les directions techniques des différents ministères. Néanmoins, cette extraction de la DPEF du système éducatif a entraîné une certaine crispation au niveau des ministères chargés de la mise en œuvre du PNDSE, son pilotage et la gestion de ses dépenses d'investissements se retrouvant en partie externalisés au niveau du MAED.

L'impact sur les prestations des ATR. L'instabilité institutionnelle du secteur a eu des répercussions sur les prestations des ATR. En effet, le PNDSE ne disposant plus, sur la période du projet, d'un système de coordination structuré, il s'est révélé plus difficile de mener des activités transversales d'appui aux thématiques du PNDSE. Comme souvent lors des changements organisationnels, une période de crispation, d'incertitude et de repli des structures sur elles-mêmes⁷ caractérise le chemin menant vers l'adaptation au nouveau dispositif. Les ATR, de par leur positionnement hybride « thématiques du PNDSE / structures opérationnelles » ont été exposés au flottement généré par ce changement, ce qui les a parfois contraint à limiter leur appui au fonctionnement courant de leur structure de rattachement. L'analyse de l'impact de cette période d'instabilité sur le positionnement des ATR est révélatrice des difficultés rencontrées à plusieurs niveaux :

- D'une part, le repositionnement de la DPEF au MAED a engendré un double rattachement ministériel des ATR auprès

du signataire des contrats de prestation de services (en l'occurrence MAED/DPEF) et des structures d'affectation (au sein des MEF, MESS, MEFPNT). Ce double positionnement peut entraîner des difficultés lorsque la répartition des rôles et des responsabilités à l'égard de ces ATR n'est pas clairement définie entre ces structures, avec un risque de pilotage dual des ATR.

- Cette situation s'est aussi produite entre structures d'affectation. A titre d'exemple, alors que les TDR des experts FTP prévoyaient initialement un rattachement à l'INAP, la création d'une Direction de la formation professionnelle au sein du MFPE, pour laquelle le rattachement des ATR était « naturel », a introduit une période de confusion au démarrage de leur mission. Les trois premiers mois des ATR furent principalement passés à tenter de clarifier un positionnement dans un environnement organisationnel en restructuration. Cette situation a pu provoquer une certaine dispersion de leurs activités.

- Le pas de temps des réformes peut aussi donner lieu à un problème de positionnement, jusqu'à remettre en cause la pertinence d'une mission. A ce titre, l'expert en formation initiale, rattaché à la direction du Perfectionnement et de la formation du personnel (DPFP) et venant en appui à la restructuration/autonomisation des écoles nationales d'instituteurs (ENI), s'est également retrouvé dans une situation délicate, dès lors que ce processus de réforme s'est achevé. La tentative de repositionnement auprès des ENI n'ayant pu aboutir, l'expert a été confronté à des difficultés pour poursuivre sa mission d'appui à la formation initiale, devant parfois les mener parallèlement à ces différents établissements. Il est surprenant que le prolongement d'une année de cet expert, de 2009 à 2010, n'ait pas fait l'objet d'une actualisation des TDR et/ou d'un repositionnement, sa mission initiale ne pouvant objectivement plus être exercée.

⁷ Dans la littérature sur le management, on nomme cette période la « vallée du désespoir ».

Encadré 6. Réflexion sur le positionnement des ATR

Les discussions avec les différents interlocuteurs ont mis en exergue la problématique du positionnement des ATR, entre appui à une structure de rattachement et appui à une thématique du PNDSE, dont la transversalité implique nécessairement une relation de travail avec plusieurs structures. Certains principes peuvent ainsi être dégagés et ouverts à discussion :

- L'ATR est « *une ressource chère que l'on ne peut placer sur des détails*⁸ », c'est-à-dire sur des activités de fonctionnement courant des structures, notamment, mais qui doit être positionné de manière à exercer des activités à « effet de levier » sur le système éducatif.

- Cet « effet de levier » peut s'actionner par le positionnement de l'ATR, notamment :

- (i) auprès d'une structure ayant un mandat transversal pour tout appui au pilotage (programmation/planification/processus de réforme...). Il conviendra dans ce cas de confier à l'ATR un mandat officiel et des missions précises auprès des structures de mise en œuvre concernées par son accompagnement ;

- (ii) auprès d'une structure de mise en œuvre, lorsqu'il s'agit par exemple d'expérimenter un nouveau service éducatif et de le déployer par la suite. Ce type d'appui pouvant également concerner plusieurs structures, il conviendra aussi d'officialiser cette transversalité dans les TDR.

- L'ATR doit s'insérer dans le dispositif organisationnel du secteur et exercer ses activités selon les procédures et systèmes de coordination existants. Dans tous les cas, il est indispensable de prévoir en amont le dispositif d'accompagnement et de suivi de l'ATR (par la maîtrise d'ouvrage en accord avec les partenaires extérieurs concernés) qui devra être mis en place pour assurer dans la durée l'efficacité de sa mission transversale, même en cas de changements institutionnels.

4.3. Pratiques professionnelles des ATR

Les pratiques professionnelles renvoient au processus de réalisation des activités des ATR, c'est-à-dire à la démarche entreprise pour délivrer leur expertise technique à des fins de renforcement des capacités. Les termes de référence des ATR mettent l'accent sur les activités à réaliser et sur les livrables attendus. L'objectif de renforcement des capacités « disparaît » derrière l'objectif technique de réalisation d'activités. Le « comment » est occulté alors qu'il est essentiel pour l'atteinte de l'objectif de renforcement des capacités fixé au programme. Dans ce cadre, il est naturel que les ATR aient communiqué dans leurs rapports d'activités davantage sur les réalisations que sur les modes de travail, et n'aient que peu rendu compte des conditions de pérennisation des résultats

⁸ Entretien avec la DPEF.

⁹ Le terme de « posture » est largement utilisé dans le domaine du conseil en management pour caractériser l'attitude du consultant dans son rapport professionnel avec le client. Elle dépend à la fois du type de prestation prévue et surtout de la nature du rapport aux autres dans lequel se situe le consultant pour délivrer la prestation.

obtenus. Les pratiques professionnelles des ATR, tels qu'ils ressortent de l'analyse des rapports d'activités et des entretiens, se caractérisent par la prédominance de l'expertise technique, l'importance de la posture⁹ prise par l'ATR, et la multiplicité des modes de travail.

• Une approche centrée sur l'expertise technique « brute ».

Les rapports d'activités produits par les experts ne font que rarement référence aux modes de travail avec les cadres et structures nationales, et se contentent le plus souvent d'une description très technique de leurs appuis. En effet, si les réalisations (notamment le contenu des livrables) sont souvent très détaillées, la démarche entreprise par l'ATR pour délivrer son expertise est rarement décrite. Aussi, est-il souvent difficile de retracer le fil conducteur de la mise en œuvre des activités, et des différentes séquences de l'accompagnement, permettant progressivement d'autonomiser le bénéficiaire

(Quels étaient les résultats préalablement attendus et comment ont-ils été définis ? Quelles équipes ont été impliquées et accompagnées ? Quel programme de travail a été dressé et mis en œuvre pour s'assurer *in fine* de l'autonomisation de ces équipes ? Quelles stratégies ont été déployées pour surmonter les difficultés ?...). Les rapports mettent en effet l'accent sur les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des activités, notamment au plan institutionnel (absence ou lenteur de la prise de décision, fréquents changements organisationnels, rotation des cadres...), mais ils ne précisent que rarement comment les ATR ont réagi à ces contraintes.

• **Une approche qui dépend en grande partie de la posture prise par l'ATR.** L'impact des appuis fournis par l'ATR sur les capacités de sa structure d'affectation dépend très largement de la posture prise par l'ATR lui-même : participant, expert technique ou accompagnateur du changement. Cela renvoie à la vision que l'ATR a de son rôle, à sa maîtrise des méthodes et techniques d'animation de groupe et de conduite du changement. Si cette posture est déterminée en premier lieu par la nature de la mission demandée, et son pilotage par la maîtrise d'ouvrage, l'ATR doit néanmoins éviter autant que possible de se retrouver en situation de substitution, au risque de « désinciter » les équipes et de les délégitimer dans leurs missions.

• **Des modes de travail multiples.** Les ATR ont pourtant mis en œuvre, à des degrés divers, des démarches d'accompagnement avec les cadres nationaux. Le « décorticage » des rapports d'activités des ATR encore en poste, les entretiens menés avec eux et avec les cadres nationaux, ont permis d'identifier des pratiques professionnelles favorables au RC. L'analyse des modes de travail de l'expert FLE (Français et langue étrangère) est à ce titre riche d'enseignements, car concentrant un certain nombre de pratiques sur lesquelles il est possible de capitaliser :

- Le travail collaboratif : à des degrés divers, tous les ATR ont entrepris une démarche collaborative dans la réalisation de leurs prestations, que ce soit à travers l'association d'ho-

mologues ou par les échanges suscités autour des livrables produits. Si ce travail collaboratif est généralement commandité par l'instance de pilotage de l'ATR (structure d'affectation et/ou DPEF), l'attention spécifique portée par ce dernier à cette dimension peut renforcer l'impact de ses appuis. En lien avec sa structure d'affectation, l'expert FLE a ainsi contribué à l'animation d'une cellule d'ingénierie de « Formation continue », réunissant selon une fréquence régulière les structures et cadres nationaux concernés par cette activité. L'expertise technique fournie par l'ATR au sein de cette cellule a été démultipliée par un appui à un dispositif organisationnel, contribuant ainsi à structurer un maillon de la chaîne de délivrance d'un service pédagogique. *A contrario*, il s'est avéré que le travail en binôme, ou avec une équipe restreinte, peut présenter certaines limites dues (i) à la rotation régulière des cadres nationaux, et donc à des homologues qui « vont et viennent » (ii) à leur faible motivation, voire (iii) à un trop faible niveau de compétence, plaçant ainsi l'ATR dans une situation de domination technique sans contrepouvoir. La relation est « à sens unique » et il peut en résulter l'élaboration d'outils inadaptes aux besoins ou aux conditions d'utilisation.

- *Le cadrage théorique / technique* : le premier rapport d'activités de l'expert FLE est un document de cadrage sur l'ingénierie pédagogique. Posant les principes théoriques, analysant les orientations de l'enseignement linguistique en Mauritanie, tout en élargissant le référentiel à d'autres expériences du bilinguisme, l'ATR propose des pistes d'intervention. Outre l'intérêt technique d'un tel document, c'est son mode d'élaboration collaboratif qui retient ici l'attention : il a permis aux équipes impliquées de concevoir autrement leurs activités, d'y introduire de nouveaux paramètres techniques, et à l'ATR, de sonder les attentes et les besoins des cadres nationaux. Il convient de noter que ce premier rapport d'activité de l'ATR a été endossé par sa structure d'affectation.

- *La supervision* : pour les activités d'ingénierie pédagogique, l'appui de l'ATR a consisté à « faire faire », c'est-à-dire à définir avec les équipes un cadrage et une programmation des activités, puis à en superviser la mise en œuvre. Un système

d'aller-retour s'est ainsi instauré, l'ATR procédant à des corrections et commentaires sur les rendus des équipes, pour que ces dernières procèdent d'elles-mêmes à leur amélioration. Ce mode de travail itératif de l'ATR a été un levier d'acquisition effective de compétences par les cadres nationaux.

- Une démarche PDCA : Même si non exprimé de la sorte, l'appui de l'expert FLE correspond à la méthode PDCA qui suit un cercle vertueux en quatre étapes :

1. **Plan** : Préparer, planifier
2. **Do** : Développer, mettre en œuvre (souvent en

commençant par un test)

3. **Check** : contrôler, vérifier

4. **Act** : (ou Adjust) agir, ajuster, réagir

Cette méthode de travail a été utilisée dans l'accompagnement technique des équipes (supervision avec appuis itératifs de l'ATR), et également dans les processus de mise en œuvre des activités (exemple des cahiers d'activités dont l'élaboration a été planifiée, les premières versions expérimentées auprès d'un échantillon d'écoles, la satisfaction de ces dernières analysée pour procéder à des améliorations du livrable).

Encadré 7. Risques et facteurs clés de succès des 4 postes d'ATR

Typologie des missions	Cadre institutionnel de l'appui	Enseignements
Appuyer la mise en œuvre de la restructuration des établissements de formation initiale des enseignants	Comité de pilotage de la restructuration	<p>Risque : « être prisonnier du Comité de pilotage »</p> <p>Facteurs clés de succès :</p> <ul style="list-style-type: none"> • être en posture d'accompagnement du changement au sein du Comité de pilotage ; • appuyer la mise en œuvre par les établissements ; • qualité de l'interface comité de pilotage / établissements (à gérer par les acteurs nationaux avec l'appui de l'ATR).
Appuyer la conception et la mise en place d'une réforme pédagogique de l'enseignement général	Cellule technique chargée de la conception et de l'appui à la mise en place de la réforme	<p>Risque : « créer une oasis dans le désert »</p> <p>Facteurs clés de succès :</p> <ul style="list-style-type: none"> • partager sa technique et son savoir ; • appliquer une méthode amenant les membres de la cellule technique à changer leur vision : développer la créativité en sortant du cadre de pensée habituel¹⁰; • intégrer dans le changement tous les processus ayant une contribution au résultat.
Appuyer la conception et l'utilisation des outils de gestion axée sur la performance du système éducatif	Groupe d'homologues au sein de la direction du MEN en charge de la stratégie et de la planification	<p>Risque : « être un savant dans un laboratoire »</p> <p>Facteurs clés de succès :</p> <ul style="list-style-type: none"> • dénouer la relation ATR / homologues en ouvrant le cadre de l'appui aux structures utilisatrices ; • partager sa technique et son savoir ; • intégrer l'ensemble du processus depuis l'accès aux informations jusqu'à l'exploitation des résultats.
Appuyer le développement d'une filière de formation professionnelle	Etablissement de formation professionnelle de la filière	<p>Risque : « être un super contremaître »</p> <p>Facteurs clés de succès :</p> <ul style="list-style-type: none"> • élargir le cadre institutionnel de l'appui à l'ensemble des acteurs de la filière ; • animer au sein des établissements une démarche de responsabilisation basée sur la capitalisation de l'expérience ; • animer une démarche d'échange et de capitalisation entre les établissements de la filière et avec les autres filières

¹⁰ On se référera par exemple à Edward de BONO qui dans son livre "New Think: The Use of Lateral Thinking" développe une méthodologie créative de résolution de problèmes.

4.4. Dispositif de pilotage et de suivi des ATR

• **Un contexte de départ difficile.**

Le transfert d'ARSEM à l'AFD s'est traduit par une modification du mode opératoire du projet, caractérisé notamment par une maîtrise d'ouvrage (MOA) nationale, la DPEF, et le recours à des prestataires de services assurant le portage des ATR. Cette modification a créé un flottement préjudiciable au pilotage et au suivi des ATR et un positionnement « en retrait » des prestataires et de l'AFD. Les ATR en ont ressenti un « sentiment d'abandon ».

• **L'inexistence d'un dispositif de pilotage et de suivi structuré.**

Le suivi des ATR a impliqué quatre types d'acteurs :

- la DPEF, dans son rôle de pilotage du PNDSE et de maîtrise d'ouvrage des financements AFD ;
- les structures de rattachement des ATR ;
- les prestataires de services assurant le portage des ATR ;
- l'AFD en tant que bailleur de fonds du PNDSE (avec deux financements, dont l'un concerne le programme de RC), et qui fut naturellement assimilé à tort, au « repreneur » des ATR.

D'une manière générale, le système de pilotage et de suivi du programme de RC n'a pas été explicité lors de la conception du projet, en dehors d'un minimum reposant uniquement sur la transmission « brute » de rapports d'activités. Il n'a été prévu aucun temps d'échanges entre les différentes parties, ni l'élaboration de « plan d'actions » annuels. Cela a naturellement entravé le pilotage et le suivi du projet, d'autant plus qu'un programme de neuf ATR présente une charge de gestion élevée, et nécessite une répartition claire des tâches entre les acteurs.

- La DPEF a exercé un rôle de pilotage et de suivi du programme de RC sur une base régulière. Compte tenu d'un contexte institutionnel défavorable, affaiblissant la coordination entre les structures du PNDSE, le pilotage et le suivi semblent s'être opérés davantage à travers des contacts individuels avec les ATR, permettant de leur passer des commandes directes et de veiller, autant que possible, au bon déroulement des prestations. Ce système informel a été accentué par une transmission défectueuse des rapports d'activités des ATR, la

DPEF n'obtenant pas systématiquement ces livrables et ne pouvant ainsi assurer un suivi sur une base structurée et régulière.

- La répartition des responsabilités dans le pilotage et le suivi des ATR, entre la DPEF et les structures de rattachement, a été difficile à clarifier par la mission d'étude. Le rôle des structures de rattachement est apparu très hétérogène, selon les cas. Si leurs responsables ont montré une bonne connaissance des activités menées, les ATR ont pu connaître une certaine liberté d'initiatives et d'actions, en l'absence de véritable « management de proximité » et de plans d'actions. L'immersion des ATR a néanmoins pu les amener à répondre à des demandes ponctuelles, d'urgence, non directement liées à leurs TDR.

- Le rôle des prestataires de services s'est limité à une gestion administrative des ATR, leur fonction de « *backstopping* » étant au mieux réduite à la relecture des rapports d'activités avant transmission à la DPEF. Néanmoins, les demandes d'appui et, en conséquence, les offres, faisant référence exclusivement aux compétences de l'ATR, il n'a pas explicitement été demandé aux prestataires de délivrer des services techniques complémentaires. En tout état de cause, la DPEF a regretté le faible contrôle qualité des prestations.

- Le rôle de l'AFD s'est également avéré limité pour de multiples raisons (gel temporaire des relations diplomatiques suite au coup d'Etat en 2008, non interférence dans les relations entre la MOA et les ATR, changement de chef de projet AFD, non réception systématique des rapports d'activités...). L'Agence a joué, dans un premier temps, un rôle de pur bailleur, en évitant d'interférer dans la relation entre l'ATR, le maître d'ouvrage et l'employeur. Un dialogue sectoriel dans le cadre plus large du PNDSE a été privilégié, sans qu'une synergie ait pu réellement être trouvée avec le programme RC. Il est à noter que le financement de neuf ATR nécessite un suivi important, qui s'est avéré, semble-t-il, trop lourd par rapport aux ressources humaines affectées par l'AFD au suivi du projet.

5. Enseignements

5.1. Synthèse des analyses

En termes de perception et d'attente : un appui sous forme d'ATR est apporté par la France au secteur de l'éducation en Mauritanie, depuis 1987. Cela constitue à la fois un avantage du fait du capital de connaissance et de reconnaissance accumulé par les deux partenaires, mais présente aussi des inconvénients : la perpétuation d'une perception du RC fondée sur un outil, l'ATR, de surcroît sous la forme traditionnelle du « coopérant français », ce qui contribue à brouiller les objectifs de développement recherchés et à délaissier une palette pourtant large de modalités d'accompagnement.

En termes de pertinence du programme et de résultats atteints : l'orientation thématique du programme de RC est pertinente par rapport aux enjeux de la seconde phase du PNDSE, et est alignée sur ses priorités. En revanche, le choix d'un appui exclusivement constitué par de l'ATR n'a pas été totalement justifié, sinon comme instrument de couverture du risque d'exécution de l'appui budgétaire au PNDSE sur financement "Contrat de désendettement et de développement" (C2D), concours CMR 3014. Il est par ailleurs difficile, au sein du programme RC même, de comprendre l'articulation entre son cadre logique, les termes de référence des ATR, les activités réalisées, et plus encore lorsque l'on met l'ensemble de ces éléments en perspective des plans d'actions annuels du PNDSE. Cette difficulté provient de la faiblesse (i) du programme à établir *ex ante* cette chaîne logique, (ii) du dispositif de pilotage et suivi à assurer cette cohérence. D'une manière générale, la dimension RC n'est que très peu explicitée dans le cadre de ce programme et demeure « théorique », les ATR devant essentiellement rendre compte sur la production de livrables, sans lien explicite avec les objectifs sectoriels auxquels ils contribuent.

En termes de facteurs explicatifs des trajectoires suivies, l'analyse a mis l'accent sur quatre domaines :

- **l'adéquation entre la demande d'appui formulée par la Mauritanie et l'offre d'ATR** : la demande d'appui a été construite d'une manière participative, d'où une cohérence globale et « théorique », avec le PNDSE. En revanche, la déclinaison du programme de RC en TDR de prestations de services peut laisser songeur. Les demandes se limitent pour la plupart à des appuis au fonctionnement de structures, alors que le programme RC fait référence à des thématiques transversales. Ce lien matriciel thématiques / structures, même s'il est complexe, n'a pas fait l'objet de réflexion spécifique en amont. Par ailleurs, l'objectif de RC n'est pas explicité, voire affiché, les TDR mettant essentiellement l'accent sur des activités et livrables, sans considération des démarches d'accompagnement pour permettre une autonomisation des équipes locales sur les compétences requises par les prestations. Au final, l'offre d'ATR a répondu de façon pertinente à la demande en termes de profils de postes, la proposition « brute » de CV étant principalement recherchée ;

- **l'environnement et le positionnement des ATR** : l'instabilité de l'environnement des ATR a pesé sur leurs prestations. Outre un double rattachement (DPEF et structures d'affectation) qui a pu prêter à confusion quant à leur pilotage / redevabilité, cette situation les a amenés à évoluer au sein d'un dispositif mouvant, non favorable à la coordination sectorielle, ni à des « effets de levier » sur le système éducatif. La portée des prestations des ATR s'en est trouvée limitée, compte tenu d'un relatif repli de leurs structures de rattachement sur elles-mêmes ;

• **les pratiques professionnelles des ATR** : les ATR ont une approche surtout technique de leur mission, axée sur la production de livrables et en réponse à des demandes spécifiques. Les rapports d'activités n'abordent que de façon marginale les modes de travail avec les cadres nationaux, notamment la notion d'accompagnement qui ne fait pas l'objet d'une attention spécifique. Pourtant, les ATR ont mis en œuvre, à des degrés divers, des modes de travail intéressants. Ces méthodes ont été très hétérogènes et certaines ont pu donner de bons résultats, malheureusement limités par l'absence d'un réceptacle favorable au RC. Des bonnes pratiques peuvent néanmoins être capitalisées, comme le travail collaboratif, le cadrage théorique, la supervision d'équipes techniques, la démarche qualité. D'autres, comme l'association d'homologues, le conseil aux dirigeants ou l'apport « brut » d'expertise technique ont présenté certaines limites. Il ressort de l'analyse que ces méthodes ont été généralement mises en œuvre

de façon intuitive, à partir de l'expérience personnelle de l'expert, sans méthodologie construite, et se sont adaptées aux circonstances et à l'environnement de travail de l'ATR.

• **Le pilotage et le suivi des ATR** : le dispositif de pilotage et de suivi des ATR reposait seulement, lors de la conception du programme RC, sur une transmission « brute » de livrables (rapports d'activités). La fréquence des échanges entre les différentes parties prenantes (MOA, structures de rattachement, prestataires de services et AFD) n'a pas été explicitée, de même que la répartition des rôles dans le pilotage et le suivi. La formulation de « plans d'actions » ne constituait pas non plus une obligation contractuelle. Il en a résulté un système essentiellement informel, reposant sur des contacts individuels et ponctuels. A noter que la transmission même des rapports d'activités a été défectueuse.

5.2. Neuf messages clés

1. L'appui au renforcement des capacités repose autant sur le processus de mise en œuvre de l'expertise que sur l'expertise elle-même. L'expertise technique est une base nécessaire mais non suffisante : les méthodes par lesquelles l'ATR accompagne un changement représentent une dimension essentielle de l'appui au RC qui doit être adressé dans les TDR.

2. L'appui au RC est un processus complexe et fragile. Il repose, certes, sur la volonté du bénéficiaire à s'engager dans un processus de changement parfois long et délicat, mais aussi sur la congruence du triptyque : qualité de l'expertise technique – posture, méthodes et démarche d'accompagnement – capacité de pilotage et de suivi de la MOA, stabilité de ses équipes.

3. L'ATR n'est pas la modalité unique d'appui au RC. D'autres formes d'appui existent. Elles doivent être envisagées, soit comme alternative à l'ATR, soit de façon complémentaire, en fonction de l'évaluation des besoins et des objectifs déterminés.

4. L'analyse des besoins de RC est un préalable à la formulation de la demande d'appui. Cette analyse doit être menée en partant des objectifs et résultats sectoriels /organisationnels à atteindre, de façon à établir la cohérence entre le programme sectoriel et le besoin de renforcement. Elle doit permettre d'identifier avec davantage de précision les prestations qui sont attendues de l'ATR (c'est-à-dire de bien délimiter la voilure des TDR) et comment celles-ci doivent être réalisées.

5. Le positionnement institutionnel de l'ATR est un facteur critique pour son efficacité : il doit être situé dans l'organisation de façon à permettre un effet de levier sur la performance du système. Deux paramètres doivent être pris en compte dès la conception d'un programme de RC. D'une part, la « surface » de l'appui qui renvoie au périmètre du changement, c'est-à-dire au nombre de processus et d'acteurs concernés, d'autre part, la « profondeur » de l'appui qui renvoie à l'intensité du changement (ajustement ou refonte en profondeur du système). Ces deux paramètres décident du

positionnement de l'ATR (rattachement plus ou moins élevé dans la hiérarchie, positionnement plus ou moins transversal dans l'organisation), mais aussi de la démarche d'accompagnement qui devra être entreprise.

6. Un marché de prestation d'ATR doit fonctionner comme un marché classique, ce qui implique tout particulièrement que la sélection s'opère sur la base d'offres techniques (précisant la méthodologie, le rôle de « *backstopping* » assuré par le prestataire...) et non sur « présentation de Curriculum Vitae ».

7. Le dispositif de pilotage et suivi des ATR constitue un vecteur de RC qui doit être exploité, notamment dans le cadre d'appui à des activités transversales. Il est souhaitable de l'aligner sur les dispositifs nationaux existants et de bien définir la répartition des rôles entre les différentes parties prenantes. Le suivi doit porter une attention particulière au processus de réalisation des activités par les ATR et permettre de nourrir un dialogue entre structures impliquées.

8. L'ATR ne doit pas seulement rendre compte sur des TDR, mais aussi, et surtout, sur des plans d'actions, élaborés avec la MOA et suivis selon une fréquence régulière.

Ces derniers doivent décliner les missions inscrites dans les TDR en activités séquencées, avec mention des structures impliquées. Les « 100 premiers jours de l'ATR » doivent être utilisés pour dresser un plan d'action indicatif sur la durée de la prestation.

9. Le rôle de l'AFD peut dépasser celui d'un simple « financeur » de prestations de service. L'AFD étant redevable sur l'utilisation de ses ressources, elle doit naturellement veiller à ce qu'elles produisent des résultats et, donc, s'assurer de la satisfaction client de la MOA des prestations qu'elles financent, et des avancées concrètement réalisées. Par ailleurs, compte tenu du lien partenarial profond qui lie souvent l'AFD à la maîtrise d'ouvrage, son accompagnement va au-delà du seul concours financier et se situe, de façon itérative, au niveau du pilotage et sur des dimensions plus techniques, selon sa valeur ajoutée. De manière transversale, l'AFD doit pouvoir renforcer les capacités du partenaire en matière d'analyse de ses besoins, de formulation des demandes d'appui et de pilotage des prestations externes.

5.3. Processus de mise en œuvre de l'ATR

Les enseignements à capitaliser sont classés suivant les étapes de la chaîne de mise en œuvre d'une prestation d'ATR : (i) définition de la prestation, (ii) sélection des prestataires, (iii) exécution de la prestation. Cette chaîne se veut « idéale » et n'a pour ambition que d'attirer l'attention des MOA, et des équipes AFD sur certains facteurs clefs de succès d'un appui au RC.

Définition de la prestation

→ *Identifier les besoins* : avant de formuler la demande d'appui, il est nécessaire de procéder à une analyse des besoins de RC. Idéalement cette analyse préalable doit s'inscrire dans une réflexion sectorielle et organisationnelle, afin d'inscrire au

mieux l'appui au RC dans une approche systémique. Elle pourrait partir des objectifs sectoriels / organisationnels, afin d'établir une chaîne logique entre objectifs / résultats / activités / structures impliquées / capacités clés pour aboutir à la définition des besoins de RC. Il est important de ne pas cibler une activité et un appui de manière cloisonnée, mais de la situer dans une chaîne de production et délivrance d'un service.

→ *Retranscrire en demande d'appui* : de la qualité de la demande dépendra la qualité de l'offre. Aussi, la demande d'appui (ou TDR) doit-elle :

- être élaborée de manière participative, en impliquant l'ensemble des structures impliquées par l'appui, notamment lors-

qu'il s'agit d'une activité transversale ;

- être contextualisée, sur la base notamment de l'analyse des besoins ;
- justifier la pertinence des outils d'appui au RC requis. A ce titre, la réflexion doit être élargie à d'autres modalités que l'ATR (assistance technique itérative, expertise de court terme...), de manière notamment à pouvoir envisager une offre combinant différents outils ;
- justifier la durée de la prestation nécessaire pour internaliser les compétences / méthodes ;
- justifier le positionnement institutionnel / l'instance de pilotage de la prestation, dans un souci d'effet de levier optimal sur le système en matière de RC ;
- faire référence à l'importance des processus de réalisation pour permettre un RC pérenne.

Sélection des prestataires

→ Sélectionner sur la base de critères classiques (compétences/expériences du prestataire, compréhension des TDR, méthodologie, curriculum vitae de l'ATR, planning de l'appui...) et pas uniquement sur des profils. Une offre technique et financière doit systématiquement être soumise, quelque soit la procédure d'acquisition retenue (appel d'offre ou gré à gré).

→ Introduire un critère spécifique au RC (ou à l'accompagnement au changement) qui peut néanmoins être intégré dans la méthodologie de la prestation. Quoiqu'il en soit, cette dimension doit faire l'objet d'une attention spécifique, dans l'offre globale comme dans les CV proposés. Cette dimension devrait être notée au moins au même niveau que l'expertise technique.

→ Prendre en considération le service de « backstopping » apporté par le prestataire, sous forme de missions périodiques de suivi, de support technique à distance et de solution de remplacement en cas de défaillance de l'ATR. Ce service devrait également inclure le contrôle qualité des prestations de l'ATR, ainsi que le rôle du prestataire dans le dispositif de suivi.

→ Prévoir la possibilité d'organiser des entretiens avec les ATR proposés. La prestation reposant en grande partie sur la personnalité de l'ATR, et sa posture en tant qu'accompagnateur d'un changement, la possibilité de procéder à des entretiens entre la MOA, le prestataire et l'ATR, à travers la visioconférence par exemple, doit être envisagée.

Exécution de la prestation

→ S'appuyer sur un dispositif de pilotage et suivi efficace des prestations, permettant d'évaluer régulièrement les appuis et de procéder à des ajustements, si nécessaire. Si un dispositif existe déjà dans le domaine d'intervention de l'ATR, on doit pouvoir s'aligner dessus. Si ce n'est pas le cas, il faut identifier les parties concernées par les prestations de l'ATR et prévoir des moments réguliers d'échanges pour en assurer le pilotage et le suivi.

→ S'assurer d'un réceptacle favorable au RC. Comme le montre l'expérience du PNDSE, l'instabilité institutionnelle et le « nomadisme » des cadres peut annihiler un appui au RC. Aussi, la stabilité du réceptacle au RC (structures et acteurs) est une condition nécessaire à son effectivité. Même s'il est difficile de garantir une telle stabilité, il importe qu'une certaine continuité de mise en œuvre soit permise. A défaut, une capitalisation des acquis doit pouvoir être partagée, afin de pouvoir adapter l'appui. Il faut également s'assurer que le programme sectoriel auquel le dispositif d'ATR apporte un appui est piloté et géré de façon à bien impliquer l'ensemble des structures opérationnelles concernées.

→ Mettre à profit utilement les « 100 premiers jours de l'ATR ». Les premiers mois de l'ATR sont déterminants pour la suite de la prestation. Ils doivent permettre une immersion dans la structure de rattachement (et/ou le dispositif sectoriel), des premiers échanges techniques avec les équipes (cadrage théorique, élargissement du référentiel à d'autres expériences, pistes d'intervention) et un affinement des activités, et des processus de réalisation, sur la base des TDR et de l'offre

technique. Cela devrait aboutir à un plan d'actions qui constituera le support de dialogue pour le pilotage et le suivi de la prestation.

→ Veiller au bon déroulement des processus de réalisation. Au-delà de la production de livrables, le système de pilotage et

de suivi des prestations doit pouvoir capitaliser sur l'efficacité de la mise en œuvre de chacune des étapes menant aux résultats attendus de la prestation. Cela permet de prendre connaissance des résistances liées au changement et de disposer d'un système de suivi de la performance dans la réalisation des activités, potentiellement utile au-delà de la prestation.

Conclusion

L'ATR est un outil singulier, n'ayant pas son pareil en dehors du champ de la coopération au développement, et poursuivant des objectifs parfois contradictoires. Il pèse sur l'ATR un héritage spécifique lié à l'histoire de l'aide et influençant encore l'usage qui en est fait par tous les acteurs (bénéficiaires, bailleurs, prestataires, ATR eux-mêmes). L'ATR présente également un risque opérationnel prononcé, son immersion en continu, et sur une longue période, dans une administration rendant la frontière entre appui au renforcement des capacités et substitution particulièrement poreuse.

C'est pour cela que sa modernisation devient urgente, non seulement pour s'adapter aux principes de l'efficacité de l'aide (maîtrise d'ouvrage assurée par le bénéficiaire notamment) mais aussi pour pouvoir répondre à des besoins qui eux-mêmes évoluent. D'une certaine manière, l'ATR doit être en phase avec la réalité du marché actuel, ce qui n'est pas encore tout-à-fait le cas, du moins de façon systématique. Les enseignements tirés dans ce rapport mettent ainsi l'accent sur le fait :

(i) de veiller préalablement à l'adéquation de l'offre avec la demande (ATR est-il l'outil approprié ?) ;

(ii) de mettre la dimension « appui au renforcement des capacités » au cœur des marchés (ce qui implique d'attirer l'attention sur l'importance des processus de mise en œuvre des activités et des pratiques professionnelles) ;

(iii) d'éviter de s'appuyer sur une ATR « sèche » mais de combiner les différents outils d'appui au renforcement des capacités et de s'appuyer sur le *back office* du prestataire ;

(iv) d'assurer un pilotage et un suivi structurés (ce qui implique que l'on se donne les moyens à travers la formulation des plans d'actions / rapports d'activité, et l'organisation de temps d'échange entre les acteurs).

Si elle n'a pas de relation directe avec l'ATR, l'AFD a néanmoins un rôle à jouer dans ces processus de RC, celui d'un accompagnement de la MOA tout au long du processus de mise en œuvre de ces prestations. Son appui conseil lors de l'identification des besoins, de la formulation des marchés et du dialogue courant entretenu dans le cadre d'un projet ou d'un programme sectoriel doivent en effet permettre de s'assurer de la qualité des marchés qu'elle finance, et de la satisfaction de la MOA quant aux résultats obtenus.

Liste des sigles et abréviations

AFD	Agence Française de Développement
AO	Appel d'offres
APD	Aide publique au développement
ARSEM	Appui à la réforme du système éducatif
AT	Assistant technique
ATF	Assistant technique français
ATR	Assistance technique résidente
C2D	Contrat de désendettement et de développement
CAD/OCDE	Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques
CFPP	Centre de formation et de perfectionnement professionnels
DAO	Dossier d'appel d'offres
DEFS	Direction de l'Enseignement fondamental et secondaire
DFP	Direction de la Formation professionnelle
DPEF	Direction des projets éducation-formation
DPFP	Direction du Perfectionnement et de la Formation professionnelle
DRH	Direction des Ressources humaines
DSPC	Direction des Statistiques, de la Programmation et de la Coopération
ENI	Ecole nationale des instituteurs
FCI	France coopération internationale
FLE	Français langue étrangère
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
FTP	Formation technique et professionnelle
IDEN	Inspection départementale de l'Education nationale
INAP-FTP	Institut national de promotion de la formation technique et professionnelle
IPN	Institut pédagogique national
LFTPC	Lycée technique professionnel commercial
LFTPI	Lycée technique professionnel industriel
MAED	Ministère des Affaires économiques et du Développement
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
MEF	Ministère de l'Enseignement fondamental
MEFPNT	Ministère de l'Emploi, de la formation professionnelle et des nouvelles technologies
MEFS	Ministère de l'Enseignement fondamental et secondaire
MEN	Ministère de l'Education nationale

MESRS	Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique
MESS	Ministère de l'Enseignement secondaire et supérieur
MFPE	Ministère de l'Emploi et de la formation professionnelle
MOA	Maîtrise d'ouvrage
ONG	Organisme non gouvernemental
PNDSE	Programme national de développement du secteur de l'éducation
PTF	Partenaires techniques et financiers
RC	Renforcement des capacités
RESEN	Rapport d'Etat du système éducatif national
RH	Ressources humaines
RIM	République islamique de Mauritanie
TDR	Termes de référence

