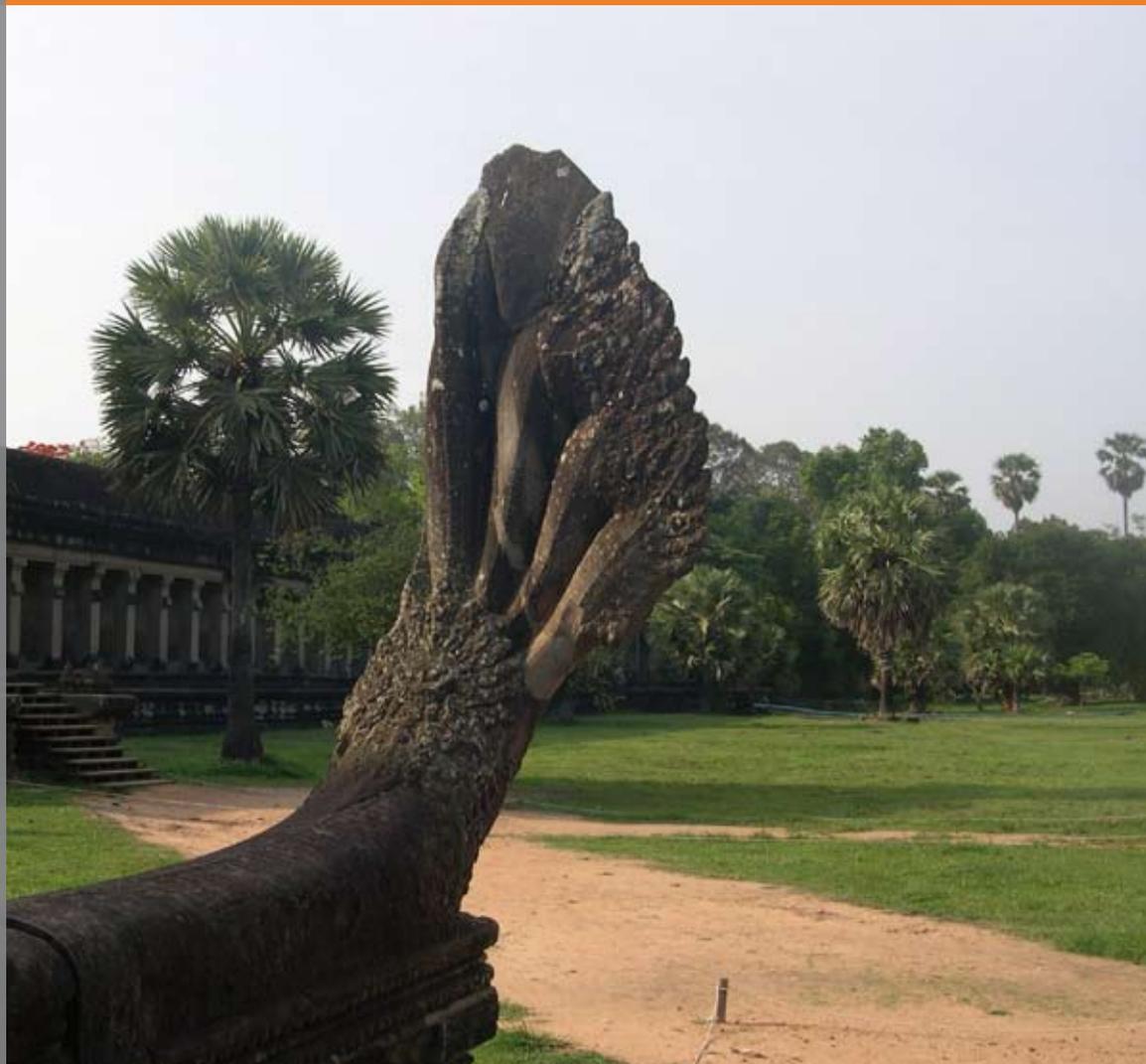


ÉVALUATION

2009
→ n° 111



L'assistance technique française : le cas du Cambodge

French Technical Assistance: The Case of Cambodia

Direction générale de
la mondialisation,
du développement
et des partenariats



Synthèse du rapport

L'ASSISTANCE TECHNIQUE FRANÇAISE : LE CAS DU CAMBODGE

*FRENCH TECHNICAL ASSISTANCE :
THE CASE OF CAMBODIA*



Évaluation réalisée par :
Claude Olivieri
Jonathan Jourde
Olivier Sudrie

*Synthèse du rapport
(français et anglais)*

Rapport remis en octobre 2009

*Ce rapport est la synthèse d'un rapport établi à la demande
du ministère des Affaires étrangères et européennes.
Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs
et ne constituent pas une position officielle.
La diffusion de ce rapport a un caractère limité et son usage
est strictement limité au cadre officiel.*

Remerciements

Cette évaluation a été réalisée par le cabinet DME : Claude Oliviéri,
Jonathan Jourde et Olivier Sudrie.
Les consultants remercient les personnes rencontrées au cours des différentes phases
et qui ont accepté de prendre sur leur temps pour répondre à leur demande
et les aider à reconstituer la mémoire des faits et des chiffres.

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés,
y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

AVANT-PROPOS

Le Pôle de l'évaluation de la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du ministère des Affaires étrangères et européennes a confié au cabinet DME le soin de réaliser une évaluation de l'assistance technique française centrée sur la période 2000-2008, avec le cas du Cambodge.

Organisation de l'évaluation

La mission confiée aux consultants a comporté trois phases principales :

- **la première** était consacrée à une étude documentaire. Elle a été complétée par des entretiens avec des personnalités concernées par les thèmes de la présente évaluation ;
- **la deuxième** phase consistait en un déplacement des consultants au Cambodge. Cette mission a été effectuée du 19 au 25 juin 2009 ;
- enfin, **la troisième** phase était consacrée à l'évaluation définitive. Elle a conduit à la rédaction d'un rapport final soumis à l'appréciation du comité de pilotage pour validation.

Méthodologie de l'évaluation

La présente évaluation, qui se fonde sur une étude diachronique de l'assistance technique et la recherche d'une définition univoque des concepts, se propose de répondre aux questionnements des TDR en les articulant autour de quatre grands critères définis par le CAD/OCDE :

- pertinence (adéquation de l'instrument aux objectifs généraux politiques et opérationnels de notre coopération ainsi qu'aux attentes de nos partenaires) ;

- efficacité (conformité des résultats obtenus avec les objectifs généraux et opérationnels de la coopération) ;
- efficacité (relation entre les coûts engagés et les résultats obtenus) ;
- pérennité (persistance des résultats obtenus au-delà de la période d'intervention de l'AT).

Le premier critère nous a conduits à nous interroger sur le degré de complémentarité des instruments ou, au contraire, de substituabilité entre les moyens, en distinguant les différentes modalités de mise en œuvre de l'assistance technique et les statuts de l'AT (fonctionnaire mis à disposition des autorités nationales, expert du secteur privé sous contrat avec un opérateur français ou avec une société privée, maître d'œuvre d'un projet de coopération bi- ou multilatérale...).

Sur la question de l'efficacité, plutôt que de chercher à déterminer dans quelle mesure les assistants techniques remplissent avec succès la ou les missions qui leur sont confiées (ce qui aurait relevé plus de l'audit ou de l'inspection que de l'évaluation), on a choisi de s'interroger sur les facteurs clés de la réussite ou de l'échec, qu'ils relèvent de l'organisation, de la qualité des ressources humaines ou encore du contexte local dans lequel opèrent les AT.

L'efficacité de l'assistance technique fait l'objet de critiques récurrentes au Cambodge comme ailleurs. Selon certains observateurs, tant français qu'étrangers, notre dispositif coûterait cher, et cette aide, liée, profiterait plus à notre pays qu'aux bénéficiaires eux-mêmes. Ces critiques ne sont pas forcément injustifiées. Toutefois, l'efficacité doit être appréciée dans une démarche économique (et non pas passionnelle ou polémique). La théorie économique enseigne

que la rémunération d'un facteur de production (et l'assistance technique a bien ce statut dans la « fonction de production » du service de coopération) s'évalue toujours par rapport à sa productivité marginale.

Cette analyse a fait aussi émerger un autre problème, relativement récent, mais qui pourrait s'amplifier à l'avenir : la coopération peine à mobiliser en expatriation les ressources humaines les plus compétentes.

Enfin, la question de la pérennité du service dispensé est d'autant plus légitime que l'on constate une certaine volatilité de notre assistance technique, alors même que les missions confiées aux AT s'exercent dans le domaine du renforcement des capacités au niveau individuel (formation des homologues), mais, surtout, organisationnel et institutionnel.

Ce questionnement général a servi de fil d'Ariane pour évaluer l'assistance technique française dans « le cas du Cambodge » et tenter de répondre aux questions évaluatives qui relèvent plus spécifiquement de ce pays.

La présente évaluation s'appuie sur les conclusions de *l'Étude sur le dispositif français de coopération en matière de soutien au renforcement des capacités*, lancée en décembre 2008 par l'ancienne DgCiD, ainsi que sur l'importante littérature (notamment de l'OCDE, du PNUD, de la Banque mondiale ou encore de l'AFD) sur l'assistance technique et le renforcement des capacités.

En complément aux entretiens avec les agents du MAEE à Paris et d'autres organismes, des responsables cambodgiens, des coopérateurs anciens et actuels, la mission de terrain

(35 entretiens et réunions, 70 personnes rencontrées, plus de 30 heures de discussion) a permis d'élargir le spectre à l'ensemble des modalités d'intervention et de comparer notre dispositif d'AT à celui d'autres bailleurs de fonds. Nos objectifs étaient d'apprécier le contexte, de situer les différents projets dans lesquels ont été impliqués des AT et d'analyser à la fois la manière dont le dispositif a fonctionné et la manière dont il est perçu par les différents partenaires cambodgiens. Le niveau des interlocuteurs rencontrés et leur parfaite connaissance des dossiers nous ont permis de recueillir dans le minimum de temps une masse non négligeable d'informations très dispersées pour la période de référence.

Contenu de l'évaluation

Ce rapport présente une analyse globale de la thématique – approche contrastée du concept d'assistance technique, contexte et cadrage de la coopération avec le Cambodge. Une revue thématique des projets de coopération engagés au cours de la période sous revue (de 2000 à 2008) permet de suivre l'évolution de nos engagements en termes d'assistance technique. Cette partie du rapport fait la synthèse des données chiffrées, des documents disponibles et des informations recueillies tant à Paris qu'à Phnom Penh. Les chapitres suivants répondent aux questions évaluatives et proposent *in fine* un certain nombre de recommandations. Elles s'inscrivent dans la perspective d'une correction des modalités de fonctionnement de l'AT française au Cambodge et d'un resserrement sur des objectifs prioritaires conformes aux dernières orientations stratégiques et aux perspectives budgétaires définies par le CICID et le MAEE.

SYNTHÈSE DU RAPPORT D'ÉVALUATION

Les grandes orientations de la coopération française au Cambodge

→ Les relations franco-cambodgiennes s'inscrivent dans une histoire longue et mouvementée. Après quatre-vingt-dix ans de présence coloniale (protectorat de 1883 à 1953), le royaume khmer a accédé à l'indépendance sans rupture avec l'ancienne puissance tutélaire (Norodom Sihanouk fut un des hérauts de la Francophonie). Les décennies suivantes ont été marquées par des heures sombres : révoltes paysannes dès 1963, extension de la guerre du Vietnam avec raids américains, coup d'État de Lon Nol, guerre civile, arrivée au pouvoir des Khmers rouges en 1975, qui s'est traduite par l'élimination de près de 25 % de la population, occupation vietnamienne...

Il faudra attendre les accords de Paris (en octobre 1991) pour que le Cambodge retrouve la paix et entreprenne avec l'aide de la communauté internationale, une reconstruction quasi totale. Les engagements de la France en faveur du Cambodge seront alors nombreux et multiformes. Au dispositif d'aide publique (aides d'urgence, AT, bourses, projets FAC, puis FSP, prêts et dons...) s'ajoute une forte implication de la société civile au travers d'une multitude d'ONG. La France est un interlocuteur important du Cambodge, du fait du niveau encore élevé de sa coopération et de la référence à la Francophonie (adhésion du Cambodge en 1993 à l'OIF). N'oublions pas non plus l'importante diaspora cambodgienne installée en France (une partie significative des élites cambodgiennes a la double nationalité), qui pérennise nos liens historiques.

Les orientations actuelles de la coopération française avec le Cambodge sont fondées sur deux documents majeurs :

- l'accord-cadre de 1994, qui énumère, à l'instar de bien d'autres accords conclus en cette période avec d'autres pays, de nombreux champs de coopération possibles (pas moins d'une dizaine, allant de l'aide à la reconstruction de l'État de droit à la promotion de la langue khmère en France), mais sans établir de hiérarchisation ;
- le DCP 2006-2010, qui offre le triple avantage de répondre aux demandes du gouvernement cambodgien, de s'inscrire dans les objectifs prioritaires de l'APD française et de prendre en compte les résultats de douze années de coopération. S'il ne bouleverse pas les orientations antérieures, il vise à structurer notre action autour de trois axes :
 - l'appui à l'État de droit et à la bonne gouvernance : renforcement de la formation des cadres, mise en place des conditions de l'application effective de la règle de droit,
 - les secteurs transversaux de l'aide publique française : l'enseignement supérieur et la recherche, la promotion de la diversité culturelle et de la Francophonie, la structuration de la société civile,
 - les secteurs de concentration : agriculture et sécurité alimentaire, santé et lutte contre le sida, environnement et biodiversité, déterminés par les besoins les plus urgents du Cambodge dans le cadre de la réalisation des OMD (projets mis en œuvre par l'AFD).

Les volumes financiers de notre coopération ont toutefois été sensiblement réduits ces dernières années. Les moyens financiers du SCAC, hors FSP, s'élèvent en 2009 à 1 440 000 € contre 2 337 422 € en 2007, ce qui représente une diminution d'environ 40 % en deux ans. Cette réduction du volume des crédits, sans une remise en question de notre stratégie de coopération

avec le Cambodge, s'est traduite par une limitation des marges de manœuvre ; elle empêche de répondre à de nouvelles demandes, notamment dans les domaines de l'enseignement supérieur, de la justice ou de l'enseignement du français, et a limité singulièrement l'exercice de la révision du DCP à une simple revue de l'existant.

Inventaire des projets et des programmes de coopération

➔ Au cours de la période sous revue (2000-2008), le Cambodge a bénéficié d'une dizaine de projets nationaux et mobilisateurs dans des domaines variés : santé, patrimoine, gouvernance, enseignement du français, agriculture. On ne compte plus aujourd'hui que trois FSP nationaux (santé, patrimoine et gouvernance), un FSP régional (valorisation du français en Asie du Sud-Est), en attendant la reconduction annoncée d'un FSD.

Outre cette distinction projets nationaux/projets régionaux, on constate une assez grande diversité des thématiques qui, même après 2006, ne recoupent pas toujours les priorités du DCP, ni d'ailleurs la répartition des missions avec l'AFD.

On note que, s'il y a des projets construits sur des objectifs nouveaux, d'autres semblent trouver leur justification essentiellement dans la poursuite de missions d'assistance technique entretenues de longue date.

Les projets qui ont eu une existence limitée dans le temps et n'ont pas eu de renouvellement correspondent généralement à des objectifs ponctuels (par exemple, le projet de formation aux négociations commerciales multilatérales qui s'inscrivait dans la perspective de l'adhésion du Cambodge à l'OMC).

D'autres, en revanche, ont une origine ancienne et correspondent à des champs d'implantation traditionnels de la coopération française. Ils se sont prolongés au prix de mutations successives, avec toutefois une tendance générale à la réduction des investissements et de l'AT. Dans cette catégorie, certains projets aux objectifs très généraux ont constitué, en fait, des fonds de soutien à une politique du poste (par exemple,

appui à l'enseignement du français). On ne voit plus très bien dans ces conditions ce qui relève du projet FSP et des crédits annuels. On trouve d'ailleurs indifféremment des AT sur projets FSP et des AT sur crédits annualisés qui fonctionnent dans des conditions voisines, si ce n'est la précarité des financements annuels.

La plupart des projets sont ciblés sur des établissements bien identifiés. L'exemple le plus marquant se situe en médecine où la coopération française bénéficie d'une position d'excellence avec le triptyque Calmette, Pasteur, USS. Même si, pour des raisons de présentation institutionnelle, on semble avoir délaissé l'hôpital Calmette, la continuité de nos interventions se fait en parfaite coopération sur les vecteurs qui ont été choisis, et il y a naturellement lieu de s'en féliciter.

D'une manière générale, les projets FSP s'accompagnent de l'affectation d'AT : aujourd'hui, le format se réduit, dans le meilleur des cas, à deux ou trois personnes, avec un chef de projet et un VI pour l'assister.

L'assistance technique : un instrument devenu marginal dans le dispositif français... mais pas au Cambodge

L'assistance technique française : une espèce en voie de disparition

➔ L'assistance technique a, dès l'origine, constitué le vecteur principal de la coopération française. Ce choix était dicté par le bon sens : il revenait à nos AT de pallier la pénurie de compétences qui handicapait l'essor de ces jeunes nations fraîchement indépendantes, mais encore largement sous-développées. À son apogée, au tout début des années 1980, l'assistance technique française était forte de quelques 23 000 hommes¹.

La réforme de l'assistance technique engagée à partir du milieu des années 1980 allait mettre un terme, relativement brutal, à ce modèle

1. Guy Penne, Paulette Briseperrière et André Dulait, La Réforme de la coopération, Rapport d'information n° 46, Sénat, 30/10/01.

historique. Si la transformation de l'assistance technique a bien fait l'objet d'une réflexion approfondie en amont, celle-ci a été plus de nature opérationnelle que stratégique. La coopération française ne s'est pas dotée alors d'une véritable doctrine concernant cet instrument, mais plutôt d'un nouveau mode d'emploi : fin de la substitution, durée limitée des contrats d'expatriation, montée en puissance de l'aide-projet (FAC, puis FSP) à laquelle on associait des ressources humaines en nombre volontairement plus limité, pour en garantir la bonne gestion et s'assurer de quelques chances de succès.

Mais, faute de doctrine stratégique la concernant, l'assistance technique française allait être plongée dans une longue période de récession. L'instrument, qui peine à démontrer sa légitimité à l'occasion des évolutions institutionnelles de la coopération de la fin des années 1990, sera victime d'une crise des ciseaux caractérisée, d'une part, par un renforcement de la contrainte budgétaire globale pesant sur le ministère de la Coopération, puis sur celui des Affaires étrangères, et, d'autre part, par une montée en puissance d'autres instruments fortement consommateurs de crédits (annulations de dettes, contributions financières à diverses initiatives multilatérales...).

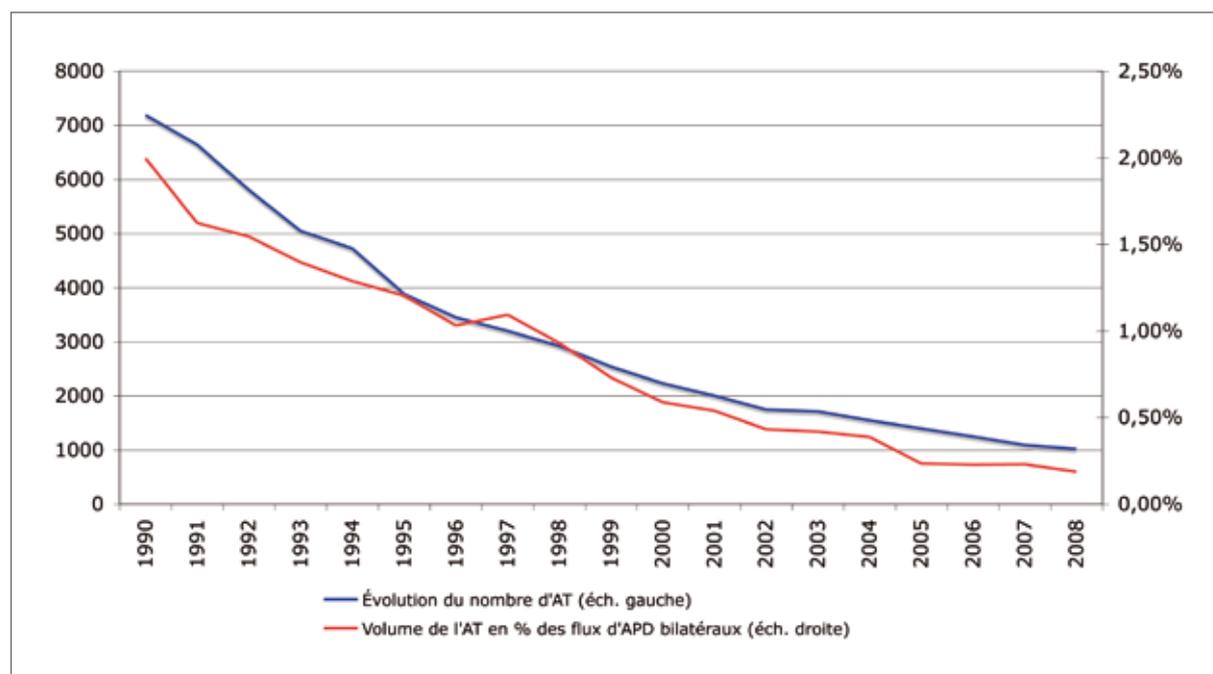
De 1990 à aujourd'hui, les effectifs de coopérants seront divisés par 7 (passant de 7 200 à moins de 1 000). Sur la même période, le coût de l'assistance technique sera divisé par 10 (grâce à la substitution de jeunes volontaires de toute nature aux experts expatriés plus expérimentés et grâce aux contrats de CRSP). Aujourd'hui, le coût de l'assistance technique ne représente guère plus que 0,2 % du montant total de l'APD bilatérale française. Autant dire, rien : l'instrument ne fait plus enjeu.

L'assistance technique au Cambodge : un dispositif multiforme et qui demeure important

➔ La situation de l'assistance technique française au Cambodge apparaît assez singulière de prime abord :

- le Cambodge bénéficie d'une relative *surdensité* d'AT (on dénombrait, en 2008, quelque 27 assistants techniques) compte tenu de la taille de la population (une quinzaine de millions d'habitants) ;

Évolution de l'assistance technique française



Source : DGM, OCDE, Eurostat/calculs DME.

- à la différence de la quasi-totalité des autres PVD, ces effectifs sont restés globalement stables depuis 2000, tout comme le coût de l'instrument (aux alentours des 2 M€ par an) ;
- dans ces conditions, le coût relatif de l'assistance technique dans le budget total de la coopération française au Cambodge est nettement plus important (10 % environ) que celui prévalant au niveau mondial (0,2 %).

La diversité des modalités contractuelles

→ Il faut noter toutefois que la stabilité globale des effectifs (24 en moyenne par an entre 2000 et 2008) s'est accompagnée d'une diversification des modalités contractuelles de l'AT. En 2000, on comptait 80 % d'AT et 20 % d'AT/VI. En 2008, l'AT totale était composée d'environ 50 % d'AT, 25 % d'AT/CRSP² et 25 % d'AT/VI. Cette recomposition est liée au recrutement de 5 AT/CRSP en 2006, le nombre d'AT/VI restant stable sur la même période. On a choisi de conserver le volume d'effectifs, mais en réduisant les coûts grâce au remplacement d'AT par des CRSP.

Des secteurs d'interventions variés

→ Selon les données recueillies pour l'année 2008, sur les 27 AT dénombrés, 12 d'entre eux étaient rattachés à un projet FSP et 15 intervenaient hors projet en situation de conseil (sur crédits annualisés). Viennent s'ajouter un chef de projet mis à disposition par le ministère de la Culture (conservation du patrimoine angkorien) et 5 VP venant en appui à des actions de coopération financées par le MAEE. Au total, on recense donc en 2008, 33 postes correspondant à une mission d'assistance technique.

Les statuts de ces personnels sont très divers. Dans cet ensemble de 33 personnes, on dénombre 16 AT, 6 AT/CRSP, 6 AT/VI et 5 AT/VP. Avec 11 VI ou VP, il apparaît qu'en 2008 un tiers des personnes exerçant une mission d'assistance technique ne correspondait pas à la définition retenue pour cet instrument.

La répartition par secteur de l'assistance technique est également inégale. Certains secteurs, comme la coopération universitaire ou la santé, concentrent une large part de l'AT (plus de 40 %). Les coopérations dans le domaine social ou l'agriculture réunissent, quant à elles, moins de 10 % des effectifs (voir le graphique p. 9), ce qui n'est pas surprenant puisque celle-ci relève du champ d'intervention de l'AFD et que le premier fait l'objet d'opérations conduites par des ONG sur financement du FSD.

On remarquera que les secteurs ne bénéficient pas tous du même type d'assistance technique. La santé concentre la plus grande part de l'expertise AT (environ un tiers des effectifs), les secteurs de la coopération universitaire et du français sont les seuls à bénéficier d'AT/CRSP et les VP sont principalement utilisés dans les secteurs du social et du développement urbain. On constate, enfin, que l'enseignement supérieur qui constitue un axe transversal important du DCP emploie 14 personnes sur 33, soit plus de 40 % de l'AT.

La spécificité de l'assistance technique AFD

→ L'assistance technique financée par l'AFD ne peut être directement additionnée à celle du MAEE. L'agence subventionne des programmes dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par le pays partenaire qui, dans la majorité des cas, passe lui-même contrat avec des cabinets de

Évolution de l'assistance technique ³	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre d'assistants techniques	24	25	22	24	23	23	27	25	27
Dont :									
- AT	19	21	17	18	16	16	16	13	15
- CRSP/AT	0	0	0	0	0	0	5	5	6
- volontaires internationaux/AT	5	4	5	6	7	7	6	7	6
Nombre d'AT hors VI	19	21	17	18	16	16	21	18	21

Source : DGM/SCAC.

2. Dans l'ensemble de l'assistance technique, les CRSP représenteraient 16 à 18 % du volume (DGM).

3. En nombre de postes ouverts.

consultants. Dans le cadre de ces subventions, les autorités partenaires font appel à de l'assistance technique, mais celle-ci répond plus à une logique de projet que de mise en place d'un expert telle qu'on l'observe pour l'AT financée par le MAEE⁴.

D'après les données obtenues lors de la mission de terrain, l'AFD finançait, en 2008, dix projets comprenant une assistance technique. Conformément au DCP, l'AFD concentre la plus grande part de ses interventions dans le secteur de l'agriculture.

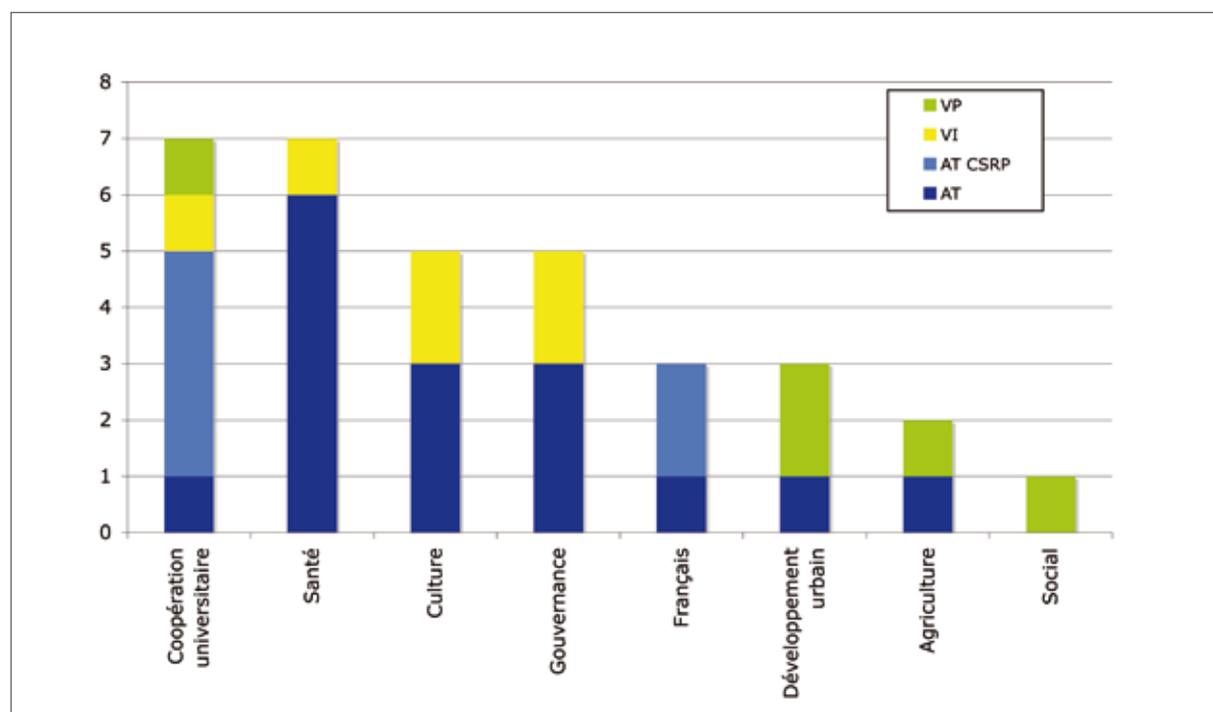
Le recours au volontariat (VI, VSI, VP)

→ En marge des assistants techniques et CRSP, les VSI, VI et VP constituent une force d'appoint non négligeable, quand ils sont placés auprès de chefs de projet pour les seconder dans leurs tâches de gestion, moins facilement pour les remplacer en cas de défaillance.

Si la gestion des VI semble bien contrôlée par le poste, le paysage est plus flou pour les VP. En juin 2009, la Mission des relations avec la société civile comptabilisait 71 VSI en poste au Cambodge. Pour des raisons d'ordre principalement budgétaire, la tentation est forte d'utiliser des VI ou VP pour des missions relevant normalement d'un AT. D'après les données recueillies au cours de l'étude, un tiers des agents effectuant une mission d'assistance technique au Cambodge possède une qualification inférieure à la définition retenue. Les qualités de ces jeunes professionnels ne sont pas ici en cause. Ils s'acquittent généralement fort bien des tâches qui leur incombent, parfois sans aide extérieure quand le chef de projet n'est plus là. Il reste que l'utilisation de personnel jeune, peu expérimenté et parfois moins qualifié, peut être perçue comme une forme de désintérêt pour les autorités locales et ne va pas dans le sens de l'expertise de haut niveau que nous affichons.

Structure de l'assistance technique au Cambodge

(Répartition par secteur et modalité contractuelles)



Source DGM/SCAC.

4. Lors du transfert d'un certain nombre de projets sectoriels à l'AFD, quelques AT ont été repris dans le cadre de FCI, apparemment en nombre très limité : un expert en développement rural en 2006 pour vingt et un mois, un en santé publique en 2007 pour neuf mois, un pour le ministère des Eaux en 2008 pour dix-huit mois (en cours de remplacement actuellement), tandis qu'un recrutement (hors transfert) a été fait par FCI pour l'AFD en développement rural en 2007 pour vingt-quatre mois.

L'assistance technique régionale

→ La mise en place de projets mobilisateurs régionaux enregistre de son côté des résultats qui ne sont pas toujours à la hauteur des espérances initiales. Une des questions qui se posent est de savoir si le projet régional ne bénéficie pas principalement au pays où est basée sa direction.

Toutefois, la seule question qui vaille est de savoir, comme dans toute démarche de subsidiarité, si on peut aller plus loin et plus vite avec une certaine mutualisation des ressources. Pour le critère de rapidité, il est évident qu'il est toujours plus difficile d'avancer à plusieurs. L'exemple des projets impliquant le Cambodge montre des rythmes très différents de réalisation et des décaissements inégaux. L'économie d'échelle semble également illusoire, car la mise en place de projets régionaux suscite des frais supplémentaires.

Un coût relativement élevé

→ La question de l'efficacité de l'assistance technique est probablement la plus débattue. Une coopération forte en hommes entraîne en effet un coût élevé, qui est souvent critiqué. Au Cambodge, le dispositif n'échappe pas à cette règle, il est également onéreux, en particulier en comparaison de la marge d'action du SCAC.

L'assistance technique représente sur la période 2000-2008 une moyenne de 2,1 M€ par an ; on note une relative stabilité sur cette période avec quelques variations brutales, principalement entre 2001 et 2002 où l'on enregistre les écarts maximums (2 418 500 € contre 1 993 600 €).

Au regard de la programmation du MAEE sur la période 2001-2008, la part liée au coût de l'AT au sein du budget du SCAC est restée relativement stable. Globalement, le coût de l'AT représente environ 30 % du budget total du SCAC et presque 50 % de ses engagements hors AT. Ici encore, on observe des variations importantes, notamment entre les années 2006 et 2007, où la part de l'AT en pourcentage des engagements du SCAC passe de 52 % à 38 % pour revenir à 50 % en 2008⁵.

Dans un contexte de restriction budgétaire important, le coût de l'AT constitue une limite à la marge d'action du SCAC. Mais ce phénomène

n'est pas nouveau, le poids de l'AT dans le budget total était également très élevé au début de la décennie. Cette réalité comptable reflète avant tout la spécificité de la coopération française qui se caractérise par une forte présence humaine.

Un instrument qui demeure apprécié

Des critiques pas toujours fondées

Un instrument qui serait peu efficace et peu efficient

→ L'émergence, sous l'égide de l'OCDE, d'une nouvelle doctrine de coopération internationale n'a guère été propice à une régénération de l'assistance technique (période 2003-2009). Les résolutions prises à l'occasion des forums de Rome (2003), de Paris (2005) et, plus récemment, d'Accra (2008) visent à renforcer l'efficacité de l'aide. Dans cette perspective, le « renforcement des capacités » (terme polysémique que chaque instance de coopération, ou presque, se plaît à définir à sa façon) semble être devenu l'objet principal, sinon unique, de la mission dévolue à l'assistance technique ; et chaque instance, ou presque, de s'interroger alors sur l'efficacité relative de cet instrument (par rapport au reste de la panoplie) pour assurer cette mission avec succès.

La nature du débat (qui n'a souvent de nouveau que le vocabulaire) est bien connue. Tout comme, d'ailleurs, les critiques, parfois virulentes, adressées à l'encontre de l'assistance technique : souvent pour des raisons d'efficacité, l'expertise étrangère continue de se substituer aux cadres nationaux dans l'exécution des missions ; au mieux, l'assistance technique améliore les capacités individuelles, mais ne renforce guère celles des organisations et des institutions. Au total, l'AT coûterait cher au regard de ses performances. Dans ces conditions, les avantages comparés de l'instrument seraient faibles par rapport, notamment, aux bourses ou aux missions de courte durée qui s'avèrent moins coûteuses tout en participant également au renforcement des capacités.

5. Ces données doivent également être analysées avec précaution dans la mesure où elles dépendent de la méthode de dénombrement de l'AT.

Une critique qui s'appliquerait aussi au Cambodge

→ Réalisée à la demande des autorités cambodgiennes, une précédente étude⁶ reprenait certaines de ces critiques. Ainsi, l'assistance technique ne contribuerait pas suffisamment au développement et au renforcement des capacités locales alors que cet instrument absorbe une part très élevée de l'aide internationale dont bénéficie le pays.

Force est effectivement de constater qu'en dépit d'une large assistance technique internationale, les capacités du Cambodge ne sont guère améliorées depuis une dizaine d'années. La plupart des indicateurs de gouvernance mesurés par la Banque mondiale stagnent, voire régressent (comme le contrôle de la corruption ou la qualité de la réglementation).

Toutefois, il serait pour le moins abusif de laisser croire que ces piètres performances en matière de gouvernance seraient imputables à la seule assistance technique, qu'elle soit française ou non. Il s'avère en effet impossible de mesurer précisément son impact réel sur l'évolution des capacités de notre partenaire. Et rien n'interdit de penser que les indicateurs de gouvernance se seraient peut-être davantage détériorés en l'absence de l'intervention massive des bailleurs...

Une critique fragilisée par ses biais méthodologiques

→ L'évaluation rigoureuse de l'efficacité de l'assistance technique se heurte à une difficulté majeure. Si les coûts de l'instrument peuvent être correctement appréciés, ses avantages sont plus difficilement mesurables. Dans ces conditions, il n'est pas certain que l'analyse comparative en termes de coûts/avantages de l'AT par rapport aux autres instruments d'intervention débouche sur des conclusions pertinentes et opérationnelles.

Dans le cas du Cambodge, les coûts de l'AT sont connus (2,2 M€ par an). Les coûts comparés de l'AT le sont tout autant. On note, par exemple, que l'ensemble du budget annuel consacré aux bourses représente aujourd'hui le coût de 3 AT/experts AFD ; dit autrement, le transfert de l'équivalent de 3 postes permettrait en théorie

de faire passer le nombre des bourses de 64 à 128. Mais un tel choix supposerait qu'on donne la priorité à une stratégie d'influence plutôt que d'aide...

Évaluer les facteurs déterminant l'efficacité de l'AT plutôt que l'efficacité elle-même

→ Faute d'outils permettant de mesurer correctement les avantages comparés des instruments de coopération, il s'avère impossible d'en évaluer l'efficacité relative. Rien n'interdit cependant (et les conclusions de la Conférence de Paris invitent même à le faire) de rechercher les facteurs qui améliorent cette efficacité ou qui, au contraire, la réduisent.

L'efficacité de l'AT dépend de la capacité des institutions partenaires

→ On peut supposer que l'efficacité de la mission de renforcement des capacités (RC) confiée à l'AT dépend, plus ou moins directement, du niveau des capacités initiales du partenaire. Il existerait ainsi un niveau seuil de capacités en dessous duquel la mission de l'AT est probablement vouée à l'échec. Les pays à capacité initiale réduite sont, la plupart du temps, ceux où le niveau de gouvernance est bas, où les institutions sont faibles, où les règles interpersonnelles l'emportent sur l'État de droit, où dominent les objectifs implicites des partenaires... Ce cumul de handicaps se traduit généralement : par un détournement des fonctions de l'AT (qui est invité expressément par le bénéficiaire à se substituer aux cadres défaillants) ; par une diminution de sa productivité (quand il prend conscience que les objectifs figurant dans sa lettre de mission n'auront aucune chance d'être atteints) et, *in fine*, par un échec plus ou moins total en matière de RC.

Inversement, le RC a d'autant plus de chances de succès que le niveau de gouvernance est élevé, que les règles de l'État de droit l'emportent sur les règles interpersonnelles, que les institutions sont au moins capables de définir leur besoin d'AT et de percevoir leur intérêt – comme personne morale – à s'approprier les résultats du RC.

6. Anthony Land et Peter Morgan, *Technical Cooperation for Capacity Development in Cambodia*, 2007.

Ces propositions conduiraient, non pas à un nouveau dispositif de coopération, mais, plus modestement, à une réorganisation et à une hiérarchisation des instruments en fonction, notamment, du niveau de gouvernance des bénéficiaires⁷. Les bourses constitueraient l'instrument principal du dispositif (surtout dans les pays à faible capacité initiale) ; l'assistance technique (à condition qu'elle soit de haut niveau) serait un outil privilégié de la coopération avec les pays ayant dépassé le niveau seuil de gouvernance et de capacité au-delà duquel l'AT trouve son efficacité.

Comment juger de l'efficacité de notre dispositif d'assistance technique ?

S'il existe un niveau seuil en deçà duquel cette efficacité s'affaiblirait dangereusement, il n'est pas possible, dans le cadre de cette évaluation, d'apprécier ce seuil à l'échelle du Cambodge dans son ensemble. En revanche, les données recueillies au cours de la mission de terrain permettent d'estimer la performance générale des secteurs de coopération dans lesquels une assistance technique a été mise à disposition. Ce travail a été réalisé par le précédent COCAC au Cambodge. Sur la période 2000-2008, chaque secteur d'intervention a été noté selon cinq critères de performance : la masse critique, la durée critique, l'engagement du partenaire, l'adéquation de l'assistance technique aux besoins du partenaire et le profil de l'AT. Chaque critère a reçu une note allant de 1 à 5, ce qui permet d'estimer les performances générales du secteur avec une notation totale sur 25.

Comme le montre le tableau ci-dessous, certains secteurs se démarquent par leurs performances. C'est notamment le cas de la santé qui reçoit, en particulier grâce à une bonne appréciation de la durée critique et du profil d'AT, une note générale de 18 sur 25. D'autres secteurs, comme la gouvernance urbaine, l'ITC ou le patrimoine et la culture, reçoivent, avec 14 sur 25 une notation tout à fait satisfaisante. En revanche, les performances générales peuvent être jugées faibles, voire très faibles, dans les secteurs de l'État de droit (9 sur 25), des politiques agricoles (9) et de la gouvernance financière (5).

Comme tout système d'appréciation, cette grille peut naturellement faire l'objet de débats, voire de critiques. L'appréciation sévère portée sur les projets de développement rural mériterait, semble-t-il, d'être revue à la hausse. Quoi qu'il en soit, cet essai d'évaluation présente l'immense avantage de mettre en évidence les écarts de performance entre les secteurs d'intervention.

L'efficacité de l'assistance technique dépend de l'appropriation par le partenaire

➔ Dans un certain nombre de cas, l'appropriation reste incertaine, ce qui soulève des interrogations quant à la pérennité des actions initiées. Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer ces difficultés :

- la faiblesse des capacités de certains ministères (Agriculture, Ressources en eau,

Critères	URDS/ URPP	ITC	Santé	État de droit	Gouvernance urbaine	Gouvernance financière	Politiques agricoles	Patrimoine et culture
Masse critique	2	3	3	2	3	1	1	3
Durée critique	3	4	5	2	1	1	2	4
Engagement du partenaire	2	3	3	1	3	1	1	2
Adéquation AT/ besoins	2	2	3	2	3	1	2	3
Profil AT	3	2	4	2	4	1	3	2
Performances générales	12	14	18	9	14	5	9	14

Source : D. Dordain. Notes : notation des critères de 1 à 5. Performances générales sur 25.

7. La sagesse consisterait cependant, avant de lancer un projet, à dresser un état des lieux pour vérifier les structures partenaires et leur capacité à se renforcer avec le dispositif envisagé, en procédant à une analyse complète et structurée des faiblesses institutionnelles actuelles et des besoins en matière de développement des capacités.

Culture) pour intégrer une capitalisation d'expériences et la traduire en termes de stratégie sectorielle, voire en termes législatifs dans certains cas (par exemple, indications géographiques) ;

- des malentendus sur le positionnement et le mandat de l'assistance technique placée en position de chef de projet ;
- le décalage entre la durée des projets (trois à six ans) et le temps de maturation et d'appropriation par l'appareil administratif des réformes et avancées portées par les projets de développement qui est couramment de l'ordre de la dizaine d'années ;
- un manque de transparence entre les bailleurs de fonds et les maîtres d'ouvrage dans la phase de conception et de préparation des projets, les maîtres d'ouvrage hésitant à expliciter leurs réserves vis-à-vis de tel ou tel aspect d'un projet qui leur est parfois tout autant proposé qu'il n'est demandé par eux-mêmes ;
- l'absence de couverture des coûts récurrents lors du retrait des projets (y compris les moyens en personnel et les coûts incorporels comme les services, études...). La situation est délicate dans des institutions où les ressources propres sont trop limitées pour assurer la continuité financière des actions initiées (universités, Bibliothèque nationale), ou pour garantir la fourniture pérenne d'un appui au développement agricole (par exemple, entretien des ouvrages hydrauliques).

On peut aussi évoquer comme frein au transfert de compétences et à l'appropriation les problèmes liés aux questions statutaires dans la fonction publique qui génèrent de nombreux effets pervers (instabilité des cadres, « double vie » des agents au titre de leurs interventions sur les projets, démotivation...).

Enfin, une meilleure appropriation des projets par le partenaire suppose que celui-ci participe effectivement à la sélection des AT. Nos interlocuteurs ont très souvent regretté de ne pas être associés au recrutement des AT. Compte tenu de la réserve naturelle des Cambodgiens, cette critique mérite d'être prise en considération.

L'efficacité de l'AT dépend de sa spécialisation et de sa coordination avec l'action des autres bailleurs

La cohérence de notre dispositif d'assistance technique est souvent mise à mal par une relative dispersion de nos activités (ce qui en réduit évidemment l'efficacité).

Selon les autorités cambodgiennes⁸, la France est l'un des pays dont l'aide est la moins concentrée. Dans le classement établi par le Council for the Development of Cambodia (CDC), elle se classe en 18^e position sur 21 pays en ce qui concerne la concentration des moyens de coopération. Selon la même institution, la France intervient dans les secteurs où l'aide est la plus fragmentée (l'éducation, la gouvernance et la santé⁹).

La multiplicité des aides bilatérales et multilatérales dont bénéficie le Cambodge, la prolifération des projets et la diversité des outils de coopération exigeraient une forte coordination. Réduire la fragmentation de l'aide et rechercher des synergies entre les pays et limiter ainsi le nombre de projets pourrait faire baisser automatiquement les coûts de coordination de l'aide.

L'efficacité du dispositif d'AT suppose des statuts du personnel clairs et lisibles

➔ De l'avis général, notre système est devenu, au fil des années, particulièrement opaque¹⁰ aux yeux de nos partenaires, même s'ils doivent *volens nolens*, s'en accommoder.

Manque de transparence, mais aussi complexité, lourdeur de nos procédures et illisibilité de nos réformes : nos amis des autres coopérations bilatérales et multilatérales avouent qu'ils ont quelques difficultés à nous suivre ! À la limite, ce sont peut-être les Cambodgiens qui s'y retrouvent le mieux, sans doute parce qu'ils ont une certaine familiarité avec nos structures qu'ils ont appris à connaître de l'intérieur, sans doute aussi parce qu'ils sont secondés dans cette tâche par... des AT français.

Pour notre part, nous avons encore rencontré des difficultés à dénombrer les AT : à la diversité

8. The Cambodia Aid Effectiveness, Report 2007, Council for the Development of Cambodia, mai 2007.

9. Exemple : 113 projets enregistrés dans le secteur de la santé où se positionnent 7 bailleurs de fonds, dont la Banque mondiale et l'UNICEF.

10. C'est cette opacité que le Premier ministre avait reprochée aux coopérations japonaise, allemande et française en 2007 et qui est à l'origine de la présente évaluation...

des statuts (AT, CRSP, VI, AT/AFD sous contrat FCI, AT recrutés sur convention AFD/opérateur) viennent s'ajouter des astuces administratives destinées à pallier des problèmes budgétaires (par exemple, la lenteur de recrutement sur un poste de CRSP, donc avec un candidat bien identifié localement, conduit à mettre en place l'AT en le rémunérant sur les crédits du projet pour éviter une solution de continuité de plusieurs mois).

On objectera que cette hétérogénéité des situations importe moins que la qualité du travail accompli. Mais outre que ce flou conceptuel et comptable nuit à la bonne maîtrise des ressources humaines que nous mobilisons au Cambodge, il donne une image diffuse de notre politique et décrédibilise nos efforts de rationalisation. Nos partenaires cambodgiens ne font guère de différence entre ces différents régimes contractuels et ont tendance à considérer tout Français travaillant à leurs côtés comme un AT¹¹.

L'efficacité de l'AT dépend de sa gestion

→ L'efficacité du dispositif a, dans bien des cas, été réduite en raison de la gestion même de l'AT : retard dans le financement des projets, distorsions entre la durée d'un projet et celle des contrats, postes laissés vacants à des moments décisifs, absence de tuilage, recours à des VI pour remplacer des chefs de projet... Ces dysfonctionnements ont parfois lourdement handicapé les projets et nuï à l'image de notre assistance technique. Comment, en effet, faire croire à la solidité de nos engagements quand un poste de chef de projet n'a été occupé que pendant un tiers de la durée du projet ? Comment persuader nos partenaires de s'inscrire dans un calendrier précis alors même que certains FSP ont vu leur durée prolongée à plusieurs reprises ?

Il est à regretter que les logiques de gestion ne valorisent pas toujours l'intervention de l'AT. La durée standard des FSP est de trois ans, et, dans presque tous les cas, il apparaît que la mise en place du projet (quand il s'agit d'un projet nouveau) est plus longue que prévue¹². Ces nombreux retards, qui peuvent aller jusqu'à une année pleine (soit le tiers de la durée

théorique du projet), ont pour conséquence une sous-utilisation de l'assistance technique dans la phase de démarrage et une contraction du projet sur une durée réduite. Une concentration des activités sur deux ans représente un temps extrêmement court au regard des objectifs fixés et pose de nombreuses contraintes aux assistants techniques et intervenants extérieurs.

De ce conflit entre deux logiques – gestion des projets et gestion des postes –, c'est cette dernière qui l'a emporté. Pour justifiées qu'en soient les raisons, ce type d'arbitrage a des effets négatifs sur l'impact d'un projet. On ne peut que recommander une révision des procédures administratives (de recrutement et de financement), qui permettrait une mise en cohérence du calendrier de présence de l'assistance technique avec celui des projets.

Ne pas majorer les difficultés : notre dispositif est de bon niveau et apprécié par les institutions partenaires

→ L'évolution politique du Cambodge depuis le début des années 1990 a eu pour conséquence de déplacer les lignes de la coopération, la faisant évoluer d'une réponse à des situations d'urgence à une gestion post-crise, puis à une rationalisation autour des priorités affichées par le DCP et du recentrage général de la coopération internationale autour du concept de RC. Parallèlement, les contraintes budgétaires se faisaient de plus en plus sentir sur les moyens mis en œuvre. L'assistance technique au Cambodge a donc vécu une triple mutation : la réforme, la reformulation des objectifs et les réductions des crédits, tout en essayant de trouver sa place parmi les autres bailleurs de fonds nationaux et multilatéraux.

Globalement, notre dispositif a su relever ces défis avec succès.

Toutes les autorités rencontrées à l'occasion de la mission au Cambodge ont tenu à nous rappeler, parfois avec insistance, l'aide que la France a apportée à la reconstruction du pays et l'intérêt

11. À titre d'anecdote, le sous-secrétaire d'État aux Affaires étrangères et à la Coopération internationale nous citait comme exemple d'assistance technique un expert indépendant venu en mission d'évaluation pour un mois et demi !

12. Ce phénomène n'est pas propre au Cambodge. Les évaluateurs de l'aide française au Laos pour la période 1988-2000 faisaient déjà remarquer : « L'aide projet est artificiellement enfermée dans des contraintes de temps incompatibles avec les rythmes de développement. » L'évaluation pays montre qu'il faut plutôt douze ans que trois ans pour achever un projet de développement.

qu'elles attachent à la présence d'assistants techniques français à leurs côtés.

Face aux grandes déclarations sur l'efficacité de l'aide, face aux contraintes budgétaires françaises dont on ne fait pas ici mystère, face aussi aux critiques récurrentes envers l'assistance technique, son coût et son efficacité, qui ne rencontrent que des échos passagers et s'apparentent à des postures politiques sans lendemain¹³, nos interlocuteurs ont tenu à délivrer un message et à défendre leur secteur. Derrière un discours certes convenu et intéressé, on peut dégager certaines constantes : l'assistance technique française est un label de qualité, une garantie de sérieux dans la gestion (ce qui est important dans un contexte de corruption générale), une voie d'accès à des réseaux scientifiques internationaux. Un de nos AT le disait clairement : notre présence n'est pas toujours indispensable pour le fonctionnement au quotidien, mais elle permet de tirer le système vers le haut. Ce point devrait être pris en compte lors du recrutement des AT, car l'efficacité repose ici sur la compétence de l'AT et la pertinence des partenariats sur lesquels il peut appuyer son travail.

Si nos interlocuteurs regrettent souvent de ne pas être associés au recrutement des AT, ils apprécient que nous ayons le souci de former la relève (même si elle a du mal à se mettre en place compte tenu de l'absence de statut et de la faiblesse des rémunérations dans le secteur public), au contraire d'autres coopérations qui interviennent massivement, mais laissent les Cambodgiens livrés à eux-mêmes une fois le projet terminé. Ils semblent également apprécier que notre coopération ait une certaine souplesse dans ses modalités de mise en place, au contraire d'autres assistances techniques jugées parfois un peu trop rigides et tatillonnes. On peut mesurer les différences de démarche entre la coopération française, encore très marquée par une forte présence en hommes, et les autres coopérations qui, à l'exception du Japon, ne gèrent directement qu'un nombre très limité de projets (exemple : Danemark, Royaume-Uni, Union européenne) et, par conséquent, un nombre réduit d'AT. Ils font appel à des missions d'experts de deux à trois semaines – ce qui évite des coûts d'installation et de gestion administrative et autorise une meilleure réactivité.

L'essentiel de l'APD se fait sous forme d'aide directe – ce qui pose en revanche la question du contrôle de la destination des fonds, surtout dans un pays où la corruption est un fléau mal maîtrisé. Le débat ouvert par la Déclaration de Paris sur la possibilité de transférer tous les moyens de l'aide au partenaire ne fait pas l'unanimité : des contributeurs importants, comme le Japon, n'envisagent pas de financement sans assistance technique.

Ce que nous ont dit aussi les Cambodgiens que nous avons rencontrés, c'est qu'ils préféreraient les hommes aux aides budgétaires directes, celles-ci étant plus faciles à trouver que ceux-là (mais aurait-on obtenu la même réponse du ministère des Finances ?). Notre assistance technique est une bonne vitrine de la Francophonie et un facteur d'influence non négligeable. Elle peut continuer à être un facteur d'émergence des élites. Le poids de la diaspora et les formations dans les systèmes universitaires français sont des atouts que nous a légué l'histoire. À nous de savoir en jouer.

Les appréciations portées par la partie cambodgienne sur notre assistance technique sont donc plutôt flatteuses et encourageantes. Elles ne doivent pas pour autant nous dispenser de réfléchir à l'amélioration de l'efficacité du dispositif.

Propositions pour un reformatage de l'assistance technique au Cambodge

➔ Il faut garder présent à l'esprit que l'AT ne constitue pas une réponse à tout, qu'une coopération ne s'apprécie pas seulement en fonction du nombre d'AT, mais par rapport à la stratégie et aux moyens dévolus au renforcement des capacités. L'AT française a beaucoup évolué, elle est aujourd'hui en mutation, moins singulière que dans un récent passé post-colonial, plus attentive à une rationalisation de ses interventions, mais victime de la complexité d'une stratigraphie de logiques administratives, qui donne une impression de lourdeur et d'incohérence.

13. S'il fallait n'en citer qu'une, on pourrait retenir la diatribe du Premier ministre Hun Sèn à la tribune des Nations unies en septembre 2005 ainsi rapportée par l'agence AKP : « L'aide est délivrée pour répondre aux exigences des donateurs, et, au bout du compte, l'argent est réinvesti au profit de leurs économies ou de consultants étrangers même lorsque ceux-ci sont incompetents ou ne connaissent pas le pays receveur. »

Plusieurs scénarios sont envisageables.

1. Statu quo : le maintien tel quel de l'assistance technique peau de chagrin, dont on essaie de camoufler le rétrécissement par des mesures au fil de l'eau, en continuant à jouer sur des remplacements différés et des substitutions de VI à des AT, mettrait à mal notre crédibilité. La réduction du nombre de FSP et la sortie attendue du Cambodge de la zone FSP imposent une réduction de voilure que ne sauraient masquer des discours de circonstance et des mesurette à dose homéopathique.

2. Relance forte : cette hypothèse serait à étudier si l'on décidait de faire du Cambodge un pays phare de notre coopération dans l'Asie du Sud-Est, mais force est de reconnaître que cette option n'entre pas dans la stratégie de la France, comme en témoigne la typologie géographique 2009-2011 de la coopération et du développement (programmes 185 et 209), qui classe le Cambodge dans la catégorie des « autres pays d'intervention solidarité », relevant d'un « effort budgétaire moyen en subvention », aux côtés du Laos et de pays africains comme l'Angola, le Congo¹⁴, Djibouti, l'Éthiopie, le Gabon, la Guinée équatoriale, le Kenya.

3. Redynamisation : une mise à plat de notre dispositif d'intervention secteur par secteur, alliée à une recherche d'économies d'échelle permettrait de redonner une certaine vigueur à notre AT. Notre analyse nous conduit à penser qu'il y a des possibilités de valoriser notre investissement au Cambodge en clarifiant et en resserrant notre AT, en révisant nos modalités de fonctionnement, en diversifiant nos modes d'intervention. C'est au prix de cette faculté d'adaptation que notre coopération trouvera un second souffle. La rigueur budgétaire qui s'impose à tous doit par ailleurs nous inciter à plus de souplesse et d'imagination. En un mot, l'augmentation du nombre d'AT ne présente, dans le contexte actuel, aucun intérêt particulier. Si des efforts doivent être faits, ils doivent aller dans le sens d'une amélioration des modes d'intervention et d'un renforcement des crédits d'appui.

La recherche d'une meilleure efficacité de l'AT pourrait conduire, à l'aune de ces critères :

- à concentrer nos efforts sur les secteurs où les perspectives de RC sont les mieux

assurées (santé, enseignement supérieur) et où il importe de conforter des positions acquises et à forte visibilité (Francophonie, patrimoine culturel) ;

- à diversifier nos moyens d'intervention en faisant davantage appel à des missions d'experts et en adossant notre AT à des institutions partenaires françaises ;
- à rationaliser et à mutualiser nos ressources humaines (mobilité interne des VI) en recherchant aussi une meilleure complémentarité avec les programmes de bourses à la fois dans une perspective de RC et d'influence.

Quelques pistes pourraient être explorées en ce sens.

1. Faciliter l'appropriation de l'aide et s'assurer de l'engagement des bénéficiaires

L'appropriation pourrait être favorisée en intégrant le pays dans l'élaboration des projets, en fixant de manière réaliste les objectifs à atteindre et en prévoyant des périodes de mise en œuvre assez longues, en étant plus transparent sur les coûts, les actions mises en œuvre, nos propres objectifs et nos contraintes, en l'associant à la sélection des AT, en renforçant les compétences individuelles des agents, en définissant plus précisément les objectifs spécifiques de développement des capacités et les exigences correspondantes en matière d'assistance technique, en élaborant un guide de gestion de l'aide et des instruments communs de pilotage.

2. Renforcer aussi les capacités des SCAC

La trop forte compression de ses effectifs ne permet pas aux SCAC d'assumer pleinement le rôle de pilotage des projets en coordination avec les administrations partenaires, notamment pour identifier les besoins d'expertise, assurer le recrutement, procéder à un suivi effectif des personnels employés, etc. Les postes doivent retrouver une capacité générale d'expertise et d'encadrement, et non être de simples centres de traitement de l'information. Ils pourraient ainsi offrir aux nouveaux AT une aide précieuse lors des démarrages de projet.

14. Il s'agit du « Congo Brazzaville ».

3. Rechercher les synergies et mutualiser les moyens

À défaut de pouvoir organiser la complémentarité des interventions par secteurs avec les autres aides, on pourrait songer à une certaine mutualisation des moyens de l'AT française. Les exemples ont existé par le passé. Dans un souci de rationalisation, on pourrait envisager une certaine mutualisation des VI venant seconder plusieurs chefs de projet pour les tâches de gestion dans des domaines voisins et les dégageant ainsi du temps qu'ils consacrent à des travaux subalternes. Ce gain de temps au profit de la mission d'expertise de l'AT pourrait également être trouvé en recrutant localement des assistants à la gestion de projet – ce qui réduirait encore plus les charges.

4. Revoir le poids de l'AT par rapport aux autres outils de coopération

La tendance naturelle, face à des annonces de réductions budgétaires, est de faire porter la charge sur tous les secteurs de manière à en limiter les effets négatifs et la visibilité. Une autre démarche consisterait à réexaminer plus radicalement les différents dispositifs en fonction de leur efficacité dans les différents secteurs de coopération et par rapport aux objectifs français et nationaux. À titre d'exemple, en termes d'efficacité et par rapport à un objectif d'influence par le développement d'une élite francophone, on a vu que les bourses constituent un outil plus intéressant que l'AT. Il est vrai que si elles aident au renforcement des capacités individuelles, elles n'ont qu'une moindre incidence au niveau institutionnel et relèvent d'objectifs différents.

5. Décloisonner l'assistance technique

Cette recherche des bonnes pratiques avec une volonté de trouver des économies d'échelle pourrait se développer grâce à une meilleure coopération entre AT, voire avec certaines ONG, ce qui suppose un certain découplage par rapport aux pratiques actuelles où chacun travaille uniquement dans le cadre de son projet, avec comme seul référent français son interlocuteur au SCAC.

6. Diversifier les appuis

Adosser systématiquement l'AT à des jumelages solides avec des institutions françaises volontaires permettrait des actions plus diversifiées, plus

cohérentes et, en fin de compte, moins coûteuses. Il ne s'agirait pas de remplacer les AT par des missions de courte durée, mais d'organiser des missions d'appui au chef de projet et à l'institution bénéficiaire, en fonction d'une stratégie sectorielle.

7. Donner plus de flexibilité à la gestion des projets

Plusieurs propositions pourraient être étudiées : ouvrir dans les projets une ligne de crédit d'appui (missions, invitations, moyens de communication...) avec un rythme de décaissement très souple et une totale fongibilité des moyens, prévoir une montée en puissance ou une réduction de l'AT en fonction des rythmes d'avancement ; allouer plus de temps à la mise en œuvre et permettre une plus grande souplesse dans la phase de mise en route pour adapter la conception du projet ; procéder à des corrections de trajectoire par une révision du dispositif à mi-parcours, avec possibilité d'ajuster les moyens et le calendrier.

8. Préparer l'après-projet

Une réflexion de fond serait à conduire sur la manière de préparer la clôture d'un projet et de gérer les phases d'après-projet. Résoudre cette question, trop souvent négligée, pourrait nous autoriser à être plus fermes sur les échéances et à rechercher la valorisation optimale de nos investissements et de notre image de marque. Cette analyse devrait permettre de faire évoluer notre assistance technique en évitant le dilemme : abandonner brutalement le projet arrivé officiellement à son terme ou se maintenir artificiellement dans des secteurs à forte visibilité, mais avec des moyens réduits et des objectifs flous.

9. Innover...

Le recrutement des AT en nombre plus réduit, mais à un degré élevé de compétence technique, d'expérience professionnelle et de qualités relationnelles, est de moins en moins facile dans certains domaines, et le vivier français n'est pas aussi abondant qu'on le souhaiterait. Cette situation doit conduire à rechercher et expérimenter des formes innovantes d'assistance technique comme, par exemple : la mise à disposition d'experts dans le cadre de partenariats avec des institutions françaises et/ou francophones ; le développement de plates-formes régionales avec des *hubs* d'assistance technique permettant d'apporter des réponses rapides et limitées dans le

temps aux différentes phases des projets ; des *pools* multibailleurs d'assistance technique.

Pour amorcer le tournant, il serait sans doute bon de proposer de lancer le dialogue politique sur les ressources humaines. Jusqu'ici en effet, d'un côté, on ne regardait les AT qu'en fonction des projets et des programmes, de l'autre, une attention marquée au rapport coût/efficacité donnait naissance à une nouvelle rhétorique internationale, dont il restera à évaluer l'efficacité. La proposition viserait, de manière plus pragmatique, à engager avec le pays partenaire une réflexion sur la réforme du secteur public (ce qui serait une bonne façon de reprendre pied dans le domaine essentiel de la gouvernance) et de procéder à des examens conjoints de l'évolution de l'assistance technique, étant entendu que la qualité de la planification des ressources humaines dans le secteur public contribue à améliorer l'efficacité de la programmation et à régénérer régulièrement la conception de l'assistance technique en personnel.

Dans cette perspective, les AT peuvent jouer un rôle important dans l'accompagnement des processus de changement, fournir des éléments pour modifier les attitudes ainsi que les méthodes et encourager la transformation institutionnelle.

La fourniture de l'assistance technique en personnel doit être considérée comme un apport stratégique pour le développement des capacités et non plus exclusivement comme une ressource budgétaire destinée à combler des lacunes, qui relève plus souvent d'un héritage historique que d'une traduction opérationnelle de la stratégie et des objectifs du pays partenaire. Il s'agit de rénover un dispositif devenu trop lourd et trop complexe, sans le bouleverser, en tenant compte des contraintes et des demandes du partenaire.

L'assistance technique française fait l'objet de critiques, parfois très sévères, de la part de certaines institutions multilatérales, voire de partenaires qui ont quelque mal à comprendre nos réformes. Les voies de progrès existent. Le renforcement de l'efficacité de l'AT suppose une meilleure allocation des ressources humaines au profit des secteurs et des institutions dont les niveaux de gouvernance et des capacités sont suffisamment élevés pour que la greffe prenne, et que les transferts de savoir-faire soient véritablement internalisés par nos partenaires. Ailleurs, la rigueur budgétaire et le souci d'une bonne gestion des deniers publics imposent le recours à d'autres moyens de coopération. Il n'est de richesse que d'hommes. Sachons ne pas les gaspiller.

SIGLES ET ACRONYMES

AFD	Agence française de développement
APD	Aide publique au développement
AT	Assistant technique
CAD	Comité d'aide au développement
CDC	Council for the Development of Cambodia
CICID	Comité interministériel pour la coopération et le développement
COCAC	Conseiller de coopération et d'action culturelle
CRSP	Contrat recruté sur place
DCP	Document cadre de partenariat
DgCiD	Direction générale de la coopération internationale et du développement
DGM	Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats
DPDEV/S	Direction des politiques de développement/Stratégies du développement
FAC	Fonds d'aide et de coopération
FCI	France coopération internationale
FSD	Fonds social de développement
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
ITC	Institut de technologie du Cambodge
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIF	Organisation internationale de la Francophonie
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PVD	Pays en voie de développement
RC	Renforcement des capacités
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
TDR	Termes de référence
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
URDS	Université royale de droit et de sciences économiques
URPP	Université royale de Phnom Penh
USS	Université des sciences de la santé
VI	Volontaire international
VP	Volontaire du progrès
VSI	Volontaire de solidarité internationale
ZSP	Zone de solidarité prioritaire

FOREWORD

The Evaluation Team of the Directorate-General of Global Affairs of the French Ministry of Foreign and European Affairs commissioned DME, a private consulting firm, to conduct an evaluation of French technical assistance in Cambodia, covering the period from 2000-2008.

Evaluation phases

The consultants' assignment comprised three main phases:

- **Phase 1:** documental study supplemented with interviews of persons concerned by the themes of this evaluation.
- **Phase 2:** On-site consultant mission in Cambodia, from June 19-25, 2009.
- **Phase 3:** Drafting of the final evaluation report, which was submitted to the steering committee for validation.

Evaluation method

This purpose of this evaluation, which is based on a diachronic study of technical assistance and strives to provide univocal definitions of the relevant concepts, is to respond to questions raised in TORs by organizing them according to four main criteria defined by the OECD's Development Assistance Committee (DAC):

- **Relevance** (alignment of the instrument with the general political and operational goals of our cooperation and with our partners' expectations)
- **Effectiveness** (conformity of the results achieved with the general and operational goals of our cooperation)
- **Efficiency** (relationship between expenditure and the results achieved)
- **Sustainability** (continuation of the results achieved beyond the TA's period of intervention)

The first criterion led us to examine the degree of instrument complementarity or, on the contrary, the degree of substitutability between the various resources, while distinguishing between the different technical assistance implementation methods and TA statuses (e.g. civil servant placed at the disposal of national authorities, private sector expert on contract with a French operator or private firm, supervisor of a bilateral or multilateral cooperation project, etc.).

Regarding the question of effectiveness, rather than attempting to determine whether or not technical assistants successfully completed the mission(s) they were assigned (which would have been more of an audit or inspection rather than an evaluation), we chose to focus on the key factors of success and failure, whether attributable to organizational issues, the quality of human resources or the local context in which the TAs operate.

Technical assistance efficiency is subject to recurrent criticism in Cambodia and elsewhere. According to certain observers, both French and foreign, our system is costly and delivers tied aid that is more beneficial to our country than to the recipients themselves. This criticism is not necessarily unjustified. However, efficiency must be assessed using an economic approach (rather than an approach based on passions or controversy). Economic theory states that payment for a factor of production (and technical assistance does have this status in the "production function" of the cooperation service) is always evaluated based on its marginal productivity.

This evaluation also underscored another relatively recent problem that could worsen in the future: cooperation has trouble recruiting the most competent human resources for expatriation.

Lastly, the question of the sustainability of the service delivered became all the more legitimate after we observed a certain volatility in our

technical assistance, even as the TAs carry out capacity-building missions designed not only to help individuals (training of counterparts) but especially organizations and institutions.

This general questioning became an Ariadne's thread for assessing French technical assistance in Cambodia and for attempting to answer the evaluative questions that are more specific to this country.

This evaluation is based on the conclusions of an analysis of the French system of cooperation for capacity building, launched in December 2008 by the former DGCID (DPDEV/S), and on important literature (from the OECD, UNDP, World Bank and French Development Agency [AFD]) on technical assistance and capacity building.

In addition to interviews with agents from MAEE in Paris and other organizations, Cambodian officials as well as former and current TAs, the on-site mission (35 interviews and meetings, 70 persons encountered, over 30 hours of discussion) helped broaden the spectrum to include all intervention modalities and compare our technical assistance system to that of other donors. Our goals were to assess the context, identify the various projects in which TAs were involved and analyze both the way the system

operates and how it is perceived by the various Cambodian partners. The level of the individuals we encountered and their excellent knowledge of the dossiers enabled us to collect a considerable amount of highly dispersed information for the reference period, within a minimal timeframe.

Evaluation content

This report presents a general analysis of the topic using a contrastive approach to the concept of technical assistance to describe the context and framework of French cooperation with Cambodia. By thematically reviewing the cooperation projects initiated during the period under review (2000 to 2008), we were able to track the evolution of our commitments in terms of technical assistance. The first part of the report summarizes the data, available documents and information gathered in Paris and Phnom Penh. The subsequent sections answer evaluative questions and, in conclusion, a certain number of recommendations are proposed. These recommendations ultimately aim at correcting the operating procedures of French technical assistance in Cambodia and streamlining its top priorities in line with the latest strategic orientations and budget forecasts defined by the CICID and MAEE in Paris.

SUMMARY OF THE EVALUATION

Primary orientations of French cooperation in Cambodia

→ French-Cambodian relations have a long, eventful history. After 90 years of colonial presence (protectorate from 1883 to 1953), the Khmer kingdom acquired independence without breaking away from the former protective tutelary (Norodom Sihanouk was one of the heralds of Francophony). Many dark periods marked the decades following Cambodian independence: peasant revolts starting in 1963; the spread of the Vietnam war with American raids; Lon Nol's coup d'état; civil war; the Khmer Rouge rise to power in 1975, which resulted in the extermination of nearly 25% of the population; Vietnamese occupation, etc.

It wasn't until the Paris peace agreement (in October 1991) that peace was restored to Cambodia and the country began a near complete reconstruction, with help from the international community. France made numerous and diverse commitments in favor of Cambodia. In addition to official assistance (emergency aid, technical assistance, scholarships, ACF projects, then PSF, loans, donations, and so forth), civil society became intensely involved through a multitude of NGOs. France is an important partner of Cambodia because of its level of cooperation, which remains high today, and thanks to Cambodia's ties with Francophony (Cambodia joined IOF, the International Organisation of la Francophonie, in 1993). Lastly, a large Cambodian diaspora has settled in France (a significant number of elite Cambodian figures have dual citizenship), which helps maintain our historic relations.

Currently, the orientations of French cooperation with Cambodia are based on two major documents:

- The 1994 framework agreement that lists, like many other agreements signed with other countries during the same period, many possible areas for cooperation (at least ten, ranging from aid to reestablish the rule of law to the promotion of the Khmer language in France), without defining priorities.
- The 2006-2010 FPD, which offers a triple advantage, as it: meets Cambodian government demands; is in line with the priority goals of French ODA, and takes account of the impact of twelve years of cooperation. Without overturning past orientations, it aims to structure our action around three prongs:
 - Support for rule of law and good governance: reinforce executive training, set up the conditions for the effective application of the rule of law.
 - Cross-cutting sectors of French official assistance: higher education and research, promotion of cultural diversity and French as a spoken language, structuring of civil society.
 - Key sectors of intervention: agriculture and food security, health and the fight against AIDS, environment and biodiversity, determined by Cambodia's most urgent needs with a view to achieving the MDGs (projects implemented by AFD).

However, the financial volumes of our cooperation have severely diminished in the past several years. In 2009, SCAC financial resources, excluding PSF, totaled €1,440,000, compared against €2,337,422 in 2007, which represents a decrease of approximately 40% in two years. This drop in the volume of available funds, with no reevaluation of our cooperation strategy with Cambodia, has translated into limited room for maneuver. It has meant that new demands

cannot be met – particularly in the areas of higher education, justice and the teaching of French – and drastically reduced the revision of the FPD to a mere overview of the current situation.

Inventory of cooperation projects and programs

→ During the period under review (2000-2008), Cambodia benefitted from a dozen or so national dynamic projects in a variety of domains: health, heritage, governance, teaching of French; agriculture. Today only three national PSFs (health, heritage and governance) and one regional PSF (promotion of the French language in South-East Asia) remain, and renewal of an SFD is pending.

Besides this distinction between national and regional projects, we observed a fairly wide range of themes which, even after 2006, are still not in line with the priorities of the FPD or with the distribution of missions with AFD.

While some projects have been built upon new goals, others seem to be justified essentially because they are the continuation of longtime technical assistance missions.

Non-renewed, limited-duration projects generally correspond to one-off goals (e.g. project to provide training in multilateral commercial negotiations with a view to Cambodia's WTO membership).

Others have a historical origin and correspond to the traditional areas of French cooperation. They have been continued at the expense of successive modifications, with nevertheless a general tendency toward reducing investments and technical assistance. In this category, certain projects with very general goals actually constituted funds to support an Embassy policy (e.g. support for the teaching of French). Under such circumstances, it is difficult to decipher the PSF project and annual credit lines. Moreover, one can equally find TAs on PSF projects and TAs on annual credits lines that operate under similar conditions, barring the precariousness of the latter. Most projects target specific establishments. The most obvious example is

in the medical realm, where French cooperation benefits from a position of excellence thanks to the Calmette – Pasteur – USS trio. Even though, for institutional presentation purposes, Calmette hospital seems neglected, our interventions continue in perfect cooperation on vectors that have been selected, and this is naturally a source of pride.

Generally speaking, PSF projects benefit from the attribution of TAs: in a best-case scenario, this is currently limited to two or three persons, with a project manager assisted by an IV.

Technical assistance: now a marginal instrument in the French system... but not in Cambodia

French technical assistance: an endangered species

→ From the beginning, technical assistance has been the main vehicle of French cooperation. This choice was founded on common sense: it was the duty of our TAs to make up for the skills shortage that was hindering the growth of these young, newly independent yet vastly underdeveloped nations. At its height, in the very early 1980s, French technical assistance boasted some 23,000 men and women¹⁵.

The reform of technical assistance, initiated in the mid 1980s, put a relatively sudden end to this historic model. Although an in-depth study was conducted prior to this reform, it was of a more operational than strategic nature. At the time, French cooperation did not adopt a veritable doctrine on technical assistance, but rather a new set of instructions that put an end to substitution, limited the duration of expatriation contracts and increased project-aid (ACF then PSF), associating it with human resources that were deliberately more limited in number so as to guarantee good management and increase the chances for success.

15. Guy Penne, Paulette Briseperrière and André Dulait, La Réforme de la coopération Informationnel Report no. 46, French Senate, 30/10/01.

But without an associated strategic doctrine, French technical assistance was about to go into a long period of recession. The instrument, which was struggling to prove its legitimacy during the institutional changes affecting cooperation in the late 1990s, was the victim of a scissor-effect crisis characterized by stronger overall budget restrictions weighing on the Ministry of Cooperation and later on the Ministry of Foreign Affairs, and by the rise of other very “credit-hungry” instruments (debt cancellation, financial contributions to various multilateral initiatives, and so on).

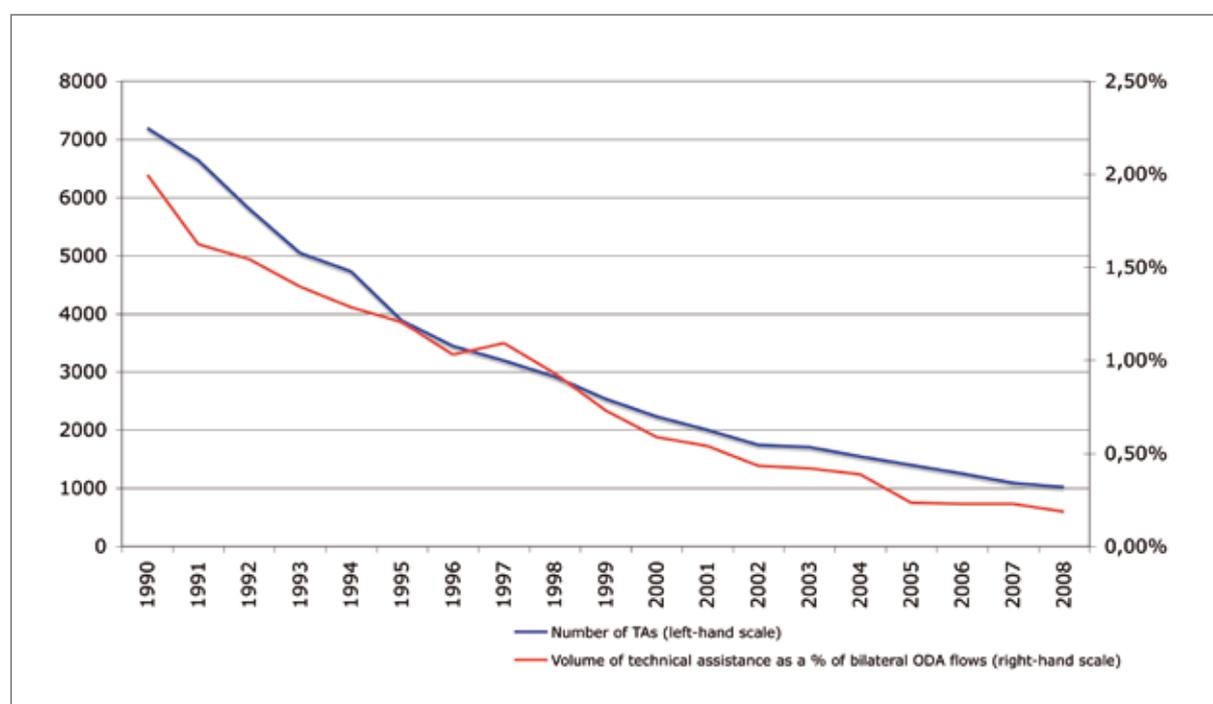
From 1990 to the present, the number of TAs was divided by seven (dropping from 7,200 to fewer than 1,000). In the same period, the cost of technical assistance was divided by ten (as expatriated experts with more experience were replaced by all manner of young volunteers, and thanks to the use of OSRCs). Today, the cost of technical assistance represents barely over 0.2% of the total amount of French bilateral ODA. In other words, next to nothing – the instrument is no longer influential.

Technical assistance in Cambodia: a multiform system that remains important

➔ The situation of French technical assistance in Cambodia appears to be quite unusual at first glance:

- Cambodia benefits from a relative over-density of TAs (in 2008, there were 27 technical assistants) given the country’s population (15 million inhabitants).
- As opposed to almost all other developing countries, these figures have generally remained stable since 2000; the same is true of the instrument’s cost (approximately €2 million per year).
- The relative cost of technical assistance in the total budget for French cooperation in Cambodia is therefore much higher (around 10%) than the average cost worldwide (0.2%).

French technical assistance from 1990 to 2008



Sources : DGM, OECD, Eurostat/DME calculations.

The diversity of contractual schemes

→ However, it should be noted that while the number of TAs remained stable overall (24 on average between 2000 and 2008) the contractual schemes grew more diversified. In 2000, 80% of technical assistance was performed by TAs, and 20% by TA/IVs. In 2008, TAs comprised approximately 50% of total technical assistance, TA/OSRCs¹⁶ 25% and TA/IVs 25%. These changes are due to the recruitment of five TA/OSRCs in 2006 (the number of TA/IVs remained stable for the same period). The choice was made to maintain the same number of workers, but by reducing costs thanks to the replacement of TAs by OSRCs.

Varied sectors of intervention

→ According to the data collected for 2008, out of the 27 TAs identified, 12 were linked to a PSF project and 15 were intervening outside the project in a consulting capacity (on annualized credits). In addition, a project manager was made available by the Ministry of Culture (preservation of the Angkorian heritage) and 5 VPs to support cooperation actions were financed by MAEE. In all, 33 positions corresponded to a technical assistance mission in 2008.

These workers had very diverse statuses. Among these 33 individuals, there were 16 TAs, 6 TA/OSRCs, 6 TA/IVs and 5 TA/VPs. With 11 IVs or VPs, it appears that in 2008, the profiles of one third of the persons performing a technical assistance mission did not correspond to the profile defined for this instrument.

The breakdown of technical assistance by sector is also irregular. Certain sectors, such as academic

cooperation and health, consume a large proportion of technical assistance (over 40%). Cooperation in the social and agricultural sectors combined only benefit from 10% of the TAs (see chart below). This comes as no surprise, as agriculture receives support through AFD, while the social sector benefits from SFD-financed NGO operations.

The different sectors do not all benefit from the same type of technical assistance. The largest proportion of expertise goes to health (approximately one third of workers). Academic cooperation and French are the only sectors that benefit from TA/OSRCs, and VPs are mainly used in the social and urban development sectors. Lastly, higher education, which constitutes a key FPD cross-cutting focal point, employs 14 out of 33 workers (over 40% of total technical assistance).

Specific features of AFD technical assistance

→ Technical assistance financed by AFD and that which is financed by MAEE cannot be directly added together. The agency subsidizes programs for which project ownership is handled by the partner country which, in most cases, independently signs contracts with consultancy firms. Within the framework of these subsidies, partner authorities receive technical assistance, but this assistance is more project-related, whereas technical assistance financed by MAEE is more focused on the placement of experts¹⁸.

According to the data collected during our on-site mission, in 2008 AFD financed ten projects that benefitted from technical assistance. In compliance with the FPD, most AFD interventions involved the agricultural sector.

Technical assistance ¹⁷	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Number of technical assistants	24	25	22	24	23	23	27	25	27
Of which:									
- TA	19	21	17	18	16	16	16	13	15
- OSRC/TA	0	0	0	0	0	0	5	5	6
- International volunteers/TA	5	4	5	6	7	7	6	7	6
Number of TAs excluding IVs	19	21	17	18	16	16	21	18	21

Sources: DGM/SCAC.

16. OSRCs supposedly represent 16 to 18 per cent of the overall volume of technical assistance (DGM).

17. Expressed as the number of open positions.

18. During the transfer to AFD of several sectoral projects, an apparently limited number of TA experts were also transferred by FCI: one rural development expert in 2006 for 21 months, one public health expert in 2007 for 9 months, one expert for the ministry of water in 2008 for 18 months (currently being replaced), while one rural development expert was recruited (outside the transfer) by FCI for AFD in 2007 for 24 months.

The use of volunteers (IV, ISV, VP)

➔ Alongside technical assistants and OSRCs, ISVs, IVs and VPs provide additional valuable support when placed with a project manager to assist the latter with management tasks, although replacing an unsuccessful project manager is not quite so simple. While IVs appear to be well-managed by the embassy, the situation is less clear for VPs. In June 2009, the “relations with civil society” mission had 71 ISVs working in Cambodia. For primarily budgetary reasons, there is a strong temptation to use an IV or VP for missions that would ordinarily be carried out by a TA. According to the data gathered during the study, one third of agents performing a technical assistance mission in Cambodia are under-qualified with regard to the defined requirements. The qualities of these young professionals are not at issue; they generally perform their duties quite well, sometimes with no outside help in the absence of a project manager. Nevertheless, the use of young, sometimes less-qualified staff with little experience can be perceived as a form of disregard toward local authorities, and does not correspond to the high-level expertise that we claim to deliver.

Regional technical assistance

➔ The dynamic regional projects implemented have still not lived up to initial expectations. This raises the question of whether regional projects chiefly benefit the country from which they are managed.

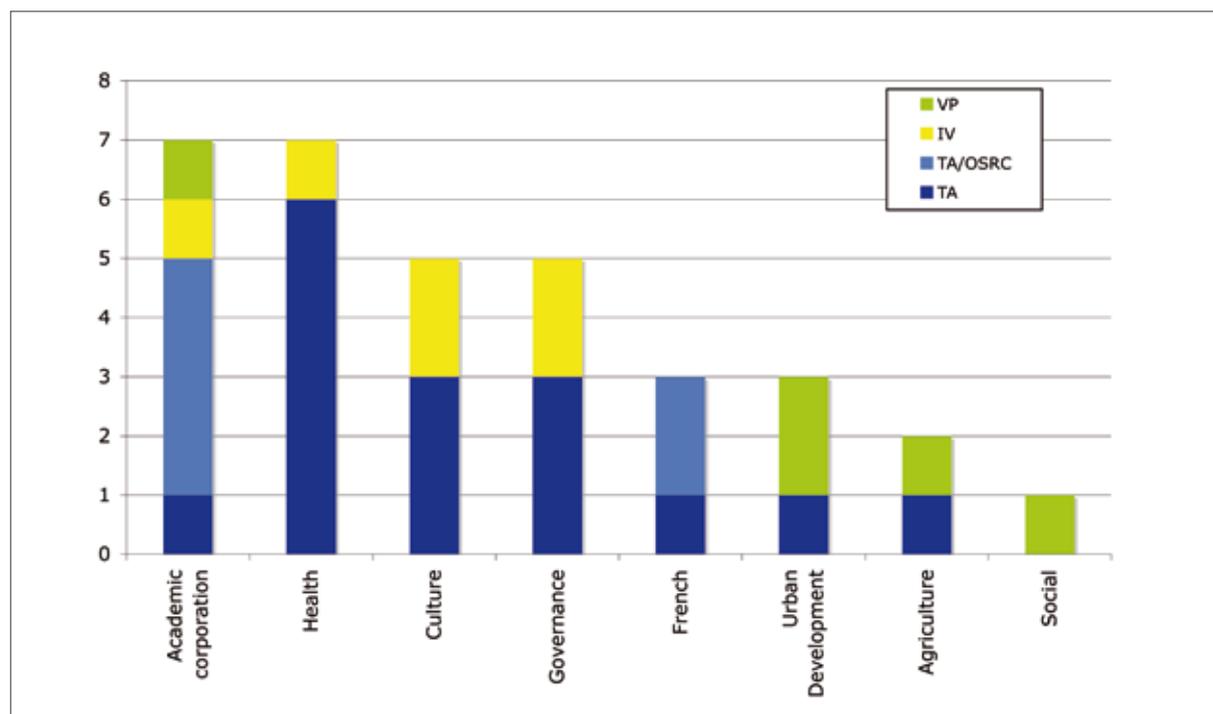
However, as for all subsidiarity procedures, the only truly relevant question is whether the procedure can be taken further, in less time, with a certain degree of resource sharing. For the speed criterion, it is obviously always more difficult to make progress when working with others. The example of projects involving Cambodia shows very different production rates and unequal disbursements. Achieving economies of scale also seems illusory, as the implementation of regional projects generates additional costs.

A relatively high cost

➔ The efficiency of technical assistance is probably the most debated question of all. A heavily staffed cooperation does, in effect, incur high costs which are often criticized. Cambodia is no exception: assistance there is also

Structure of technical assistance in Cambodia

(Breakdown by sector and contractual schemes)



Source : DGM/SCAC

costly, in particular when compared to SCAC's margin of action.

From 2000 to 2008, technical assistance represented an average of €2.1 million annually. This was a relatively stable period, with a few abrupt variations mainly between 2001 and 2002, when the biggest gaps occurred (€2,418,500 compared with €1,993,600).

Concerning MAEE programming from 2001 to 2008, the proportion of the SCAC budget linked to the cost of technical assistance remained relatively stable. Overall, the cost of technical assistance represents approximately 30% of the total SCAC budget and almost 50% of its commitments, excluding technical assistance. Once again, significant variations can be seen, in particular between 2006 and 2007, when the proportion of technical assistance as a percentage of SCAC commitments dropped from 52% to 38% before climbing back to 50% in 2008¹⁹.

In a context of rigorous budget restrictions, the cost of technical assistance has a limiting effect on SCAC's margin of action. But this is not a recent phenomenon; the weight of technical assistance in the total budget was also very high at the beginning of the decade. This situation reflects, above all, the specific nature of French cooperation, characterized by a strong human dimension.

An appreciated instrument

Criticism... not always justified

An allegedly ineffective and inefficient instrument

→ The emergence of a new doctrine (from 2003-2009) on international cooperation under the auspices of the OECD was hardly conducive to a revival of technical assistance. The resolutions made at the forums in Rome (2003), Paris (2005) and, more recently, in Accra (2008) aim at increasing aid's effectiveness. In light of this, "capacity building" (polysemous term that almost every cooperation organization likes to define in its own way) seems to have become the main, if not only, purpose of the mission assi-

gned to technical assistance. And practically every organization then begins to question the relative effectiveness of this instrument (compared against all the others) in order to successfully fulfill this mission.

The nature of the debate (in which, often, the only thing that changes is the vocabulary) is well-known. Moreover, the same can be said about the sometimes virulent criticism voiced against technical assistance: often for reasons of effectiveness, foreign expertise continues to replace national frameworks in the performance of missions. At best, technical assistance improves individual capacities, but hardly builds those of organizations or institutions. In the end, technical assistance is deemed expensive relative to its performance. Under such circumstances, the comparative advantages of the instrument are deemed weak when compared, for instance, to scholarships or short-term missions, which are less costly yet also contribute to capacity building.

Criticism applicable to Cambodia, too

→ Conducted upon the request of Cambodian authorities, a previous study²⁰ echoed some of this criticism. According to the study, technical assistance doesn't sufficiently contribute to development or to local capacity building, yet it absorbs a very large proportion of the international aid the country receives.

It should be acknowledged that, despite substantial international technical assistance, Cambodia's capacities have hardly improved in the last ten years. Most governance indicators measured by the World Bank are stagnating, or even regressing (such as corruption control and quality of regulation).

However, it would be abusive, to say the least, to claim that these mediocre performances in governance are solely attributable to technical assistance, whether French or not. It is impossible to accurately measure its real impact on the building of our partner's capacities. It is perfectly legitimate to speculate that governance indicators might have declined even further in the absence of massive donor contributions...

19. This data must also be analyzed with caution, as it is based on the way in which technical assistance is accounted for.

20. Anthony Land and Peter Morgan, Technical Cooperation for Capacity Development in Cambodia, 2007.

Criticism weakened by methodological biases

→ There is one major obstacle to performing a rigorous evaluation of the effectiveness of technical assistance: while it is possible to appraise the instrument's costs, measuring its advantages is much more challenging. As a result, there is no guarantee that the comparative analysis of the costs/benefits of technical assistance against other instruments of intervention will lead to relevant, operational conclusions.

In the case of Cambodia, the costs of technical assistance are known (€2.2 M annually). The comparative costs of technical assistance are equally known. For example, the overall annual scholarship budget currently represents the cost of three TA/AFD experts. In other words, transferring the equivalent of three positions would theoretically enable the number of scholarships to increase from 64 to 128. But such a decision would mean giving priority to a strategy of influence rather than aid...

Assess the decisive factors of the effectiveness of technical assistance rather than effectiveness itself

→ Without the appropriate tools for measuring the comparative advantages of cooperation instruments, it is impossible to assess their relative effectiveness. However, we can (and the conclusions of the Paris conference encourage us to do so) attempt to identify the factors that contribute to improving, or reducing, this effectiveness.

The effectiveness of technical assistance depends on partner institution capacities

→ We can assume that the effectiveness of the capacity building (CB) mission assigned to a TA depends more or less directly on the partner's initial capacity level. There is presumably a threshold capacity level beneath which a TA's mission

is likely to fail. Countries with reduced levels of initial capacity are most often those with a low level of governance and weak institutions, where interpersonal rules prevail over the rule of law, where the implicit goals of partners dominate, and so on. This accumulation of liabilities generally translates into: misuse of TA functions (TAs are expressly asked by the beneficiary to replace failing executive managers); diminished productivity (when TAs realize that they have no chance of meeting the objectives described in their mission statement) and, lastly, more or less total failure in terms of CB.

Conversely, the chances for successful CB rise if: the level of governance is high, if the rule of law prevails over interpersonal rules, and if institutions are at least capable of defining their need for TAs and realizing that, as legal entities, it is in their own best interest to take ownership of the outcomes of CB.

These proposals should lead not to a new system of cooperation but, more modestly, to the reorganization and hierarchization of instruments based, in particular, on beneficiaries' level of governance²¹. Scholarships would be the system's main instrument (especially in countries with reduced initial capacity); technical assistance (as long as it is high-level) would be a special cooperation tool reserved for countries that have fallen below the threshold levels of governance and capacity required for effective TA performance.

How can we assess the effectiveness of our technical assistance system?

While there exists a threshold under which this effectiveness would become dangerously low, it is not possible, within the framework of this evaluation, to determine this threshold for Cambodia as a whole. However, using data collected during our on-site mission, we can estimate the general performance of the cooperation sectors in which technical assistance was made available. This work was accomplished by the previous CCAA (Cooperation and Cultural Affairs Advisor) in Cambodia. Between 2000 and 2008, each intervention sector was rated on a scale of one to five based on five performance criteria: critical size, critical duration, partner commitment, alignment of TA with partner needs; TA profile. We used this information to calculate

21. The voice of reason would suggest that prior to launching a project, a review be conducted to verify the partner structures and the potential for capacity building with the planned system, including a complete and structured analysis of current institutional weaknesses and CB requirements.

a total score out of 25 and estimate the overall performance of each sector.

As shown in the table below, certain sectors stand out for their performance. Health, for instance, received an overall score of 18 out of 25, in particular thanks to positive scores for Critical duration and TA profile. Other sectors such as Urban Governance, ITC and Heritage & Culture each received a perfectly satisfactory score of 14 out of 25. However, the overall performance of Rule of Law (9), Agricultural Policies (9) and Financial Governance (5) can be considered as low to very low.

As for any evaluation system, this table can naturally be the object of debate or even criticism. It would seem that the severe assessment of rural development projects deserves to be revised upward. In any case, this attempted evaluation offers the immense benefit of underscoring the performance gaps between the various intervention sectors.

The effectiveness of technical assistance depends on the partner's approach to ownership

→ In a certain number of cases, ownership remains uncertain. This raises questions about the sustainability of initiated actions. Several reasons can be offered to explain these difficulties:

- The weak capacities of certain ministries (Agriculture, Water resources, Culture) to integrate the capitalization of experiences and translate this in terms of sectoral strategy, or even in legislative terms in certain cases (e.g. geographic indications).

- Misunderstandings about the positioning and remit of TAs placed in the position of project manager.
- The gap between project duration (three to six years) and the time needed for the reforms and progress accomplished through development projects to mature and be appropriated by the administrative machine, which is commonly about ten years.
- The lack of transparency between donors and project owners regarding the project design and preparation phase. Project owners are reluctant to explain their reserves about a particular aspect of a project, when projects are sometimes proposed to them without actually having been requested.
- The absence of coverage for recurrent costs when projects are withdrawn (including human resources and intangible costs such as services, studies, and so on). The situation is delicate in institutions where in-house resources are too limited to ensure the financial continuity of the actions initiated (universities, National library), or to ensure the long-term provision of support for agricultural development (e.g. maintenance of hydraulic works).

We can also mention the problems tied to statutory questions in the civil service, which generate many unwanted side-effects (executive executive turnover, the “double life” of agents due to their intervention on projects, demotivation, etc.).

Lastly, improving project ownership by the partner implies that said partner actually participates in the selection of TAs. Our contacts often

Criterion	RULE RUPP	ITC	Health	Rule of Law	Urban Governance	Financial Governance	Agricultural Policies	Heritage & Culture
Critical size	2	3	3	2	3	1	1	3
Critical duration	3	4	5	2	1	1	2	4
Partner commitment	2	3	3	1	3	1	1	2
Alignment of TA with needs	2	2	3	2	3	1	2	3
TA profile	3	2	4	2	4	1	3	2
Overall performance	12	14	18	9	14	5	9	14

Source: D. Dordain. Notes: Criteria rating from 1 to 5. Overall performance out of 25.

expressed regret at not being involved in the TA recruitment process. Given Cambodians' natural reserve, this criticism deserves to be taken into consideration.

The effectiveness of technical assistance depends on its specialization and coordination with the actions of other donors

→ The consistency of our technical assistance system is often harmed by the relative dispersal of our activities (which, of course, reduces their effectiveness).

According to Cambodian authorities²², France is one of the countries whose aid is the least concentrated. In a classification established by the Council for the Development of Cambodia (CDC), France ranks 18th out of 21 countries in terms of the concentration of cooperation means and resources. Also according to CDC, France intervenes in the sectors where aid is the most fragmented (education, governance and health²³).

The multitude of bilateral and multilateral aid delivered to Cambodia, the proliferation of projects and the diversity of cooperation tools make strong coordination a necessity. By reducing the fragmentation of aid and seeking synergies between countries in order to limit the number of projects, the cost of coordinating aid could automatically be lowered.

The effectiveness of technical assistance supposes clear, legible staff statuses

→ Most people would agree that over the years, our system has become particularly opaque²⁴ in the eyes of our partners, who must nevertheless make the best of it, whether they like it or not.

Lack of transparency, but also complexity, long procedures and illegibility of our reforms... our bilateral and multilateral cooperation partners admit that they have trouble keeping up! The Cambodians might just have the least trouble, undoubtedly because they have acquired a

certain familiarity with our structures, which they have come to know from the inside, and also because they are assisted in this task by... French TAs.

As for us, once again we had trouble determining the number of TAs. Not only are there a wide range of statuses (TA, OSRC, IV, TA/AFD on an FCI contract, TA recruited through an AFD/operator agreement), administrative "tricks" are also used to compensate for budget issues (e.g. because recruiting an OSRC [meaning a local applicant] takes so long, a TA is placed and paid using project credits to avoid an interruption of several months).

One could argue that the heterogeneity of situations is less important than the quality of the work accomplished. But besides the fact that this conceptual and financial haze detracts from effectively managing the human resources we mobilize in Cambodia, it also paints a picture of our policy as diffused and reduces the credibility of our efforts to rationalize. Our Cambodian partners barely distinguish between all the different contractual schemes and tend to consider any French national working there as a TA²⁵.

The effectiveness of technical assistance depends on how it is managed

→ The system's effectiveness has, in many cases, been reduced due to the actual management of technical assistance: delayed project financing; misalignment of the duration of a project and the associated contracts; positions left vacant at decisive time; absence of overlap periods; use of IVs to replace project managers, and so on. At times, these shortcomings were extremely detrimental to projects and damaged the image of our technical assistance. How are partners supposed to believe in the soundness of our commitments when a project manager position is left unfilled for two thirds of the project's duration? How can we convince our partners to follow a precise schedule when the duration of certain PSFs is extended several times?

22. The Cambodia Aid Effectiveness, Report 2007, Council for the Development of Cambodia, May 2007.

23. Ex. 113 projects registered in the health sector, in which seven donors are active, including the World Bank and UNICEF.

24. This is the same opacity that the Prime Minister reproached the Japanese, German and French cooperations for having in 2007, and which provided the impetus for this evaluation.

25. As an anecdotal side-note, the Deputy State Secretary of Foreign Affairs and International Cooperation cited an independent expert who came for a six-week evaluation mission as an example of TA!

It is unfortunate that management dictates do not always promote the intervention of the TA. The standard duration of PSF is three years, and in almost all cases, project set-up (for new projects) takes longer than planned²⁶. These frequent delays, which can continue for up to a whole year (one-third of the project's theoretical duration), result in an under-use of technical assistance during the project launch phase and the compression of the project into a reduced timeframe. Two years of concentrated activity is an extremely short period to reach the defined goals, and creates many constraints for the technical assistants and outside contributors.

In the conflict between two dictates – project management and position management – the latter has triumphed. No matter how legitimate the reasons, this type of arbitration reduces a project's impact. We can only recommend a revision of administrative procedures (recruiting and financing) to ensure consistency between the scheduled presence of technical assistance and project implementation.

Do not make difficulties worse: our system is good-quality and appreciated by partner institutions

➔ Political changes in Cambodia since the early 1990s have created a shift in the scope of cooperation, which began as a response to emergency situations and evolved toward post-crisis management, before finally becoming a rationalization based on FPD priorities and the general realignment of international cooperation based on the concept of CB. At the same time, budget constraints were increasingly affecting the resources available. Technical assistance in Cambodia underwent a threefold change: reform, restatement of goals and reduced credits, as it struggled to hold its own among the other national and multilateral financial backers.

Overall, our system successfully managed to rise to these challenges.

All of the authorities we met during our mission in Cambodia were eager to remind us, at times with great insistence, of the aid France delivered to support the country's reconstruction and of the value they attach to the presence of French technical assistants in their country.

Faced with the many impressive statements about aid effectiveness, with the openly discussed French budget restrictions, with the recurrent criticism of technical assistance, its cost and its effectiveness (criticism which is seldom echoed and appears more like an ephemeral political posture²⁷) our contacts were intent on conveying a message and defending their sector. Certain constants can be extracted from their admittedly conventional and self-interested stance: French technical assistance is a label of quality, a guarantee of serious management (which is vital in a context of widespread corruption); a means of access to international scientific networks. As one of our TAs so clearly put it: our presence is not always vital to day-to-day operations, but it does help raise the system to a higher level. This point should be taken into account when recruiting TAs, because effectiveness here depends on the TA's competencies and the relevance of the partnerships from which he or she can obtain support for the tasks to be accomplished.

While our contacts often regret their lack of participation in TA recruitment, they appreciate the fact that we take the time to train locals to take over (despite challenges due to their lack of status and low public sector salaries), as opposed to other cooperations that intervene massively but leave the Cambodians to fend for themselves once a project is over. They also seem to appreciate the fact that our cooperation is relatively flexible in its implementation methods, unlike other forms of technical assistance sometimes deemed slightly too rigid and reproachful. We can measure the procedural differences between French cooperation, which remains very marked by a strong human presence, and other cooperations which, with the exception of Japan, directly manage only a very limited number of projects (e.g. Denmark, United Kingdom, European Union) and, consequently, a reduced number

26. This phenomenon is not unique to Cambodia. Evaluators of French assistance in Laos for the 1988-2000 period had already made the following observation: "Project assistance is artificially enclosed in time constraints that are incompatible with the pace of development." The country evaluation shows that twelve years, not three, are needed to complete a development project.

27. If we must narrow the examples down to one, let us take the diatribe of Prime Minister Hun Sen before the United Nations General Assembly in September 2005, reported by Cambodia's AKP news agency: "Aid has been given to meet the requirements of the donors, and at the end most of the aid money has been ploughed back to benefit the economy of the donor countries or to benefit consultants from other countries even though they are incompetent or do not know the recipient countries."

of TAs. They employ expert missions lasting from two to three weeks, thereby improving responsiveness and avoiding installation expenses and other administrative management costs. As most ODA is provided as direct aid, this raises the question of how to control funds' final destination, especially in a country where corruption is a poorly controlled affliction. The debate initiated by the Paris Declaration on Aid Effectiveness on allowing the transfer of all aid-related resources to the partner has not been unanimously settled: certain major contributors such as Japan do not approve of providing funds without technical assistance.

The Cambodians we met also said they prefer human presence over direct financial aid, although the latter is easier to find than the former (but would we have received the same response from the Finance Ministry?). Our technical assistance is a good showcase of Francophony and an important factor of influence. It can continue to be a factor for the emergence of elites. The density of the diaspora and the courses available in French universities are assets that have been handed down to us by history. We must use them to our advantage.

Assessments of our technical assistance by the Cambodian party are therefore quite flattering and encouraging. They do not, however, exempt us from seeking ways to improve the effectiveness of our system.

Proposals to redefine technical assistance in Cambodia

→ It is important to bear in mind that technical assistance is not a cure-all, that cooperation cannot be solely evaluated based on the number of TAs, but with respect to the strategy and resources dedicated to capacity building. French technical assistance has come a long way and continues to evolve today – it is less uncommon than it was in the recent post-colonial past and more attentive to rationalizing its interventions, but it is the victim of a complex amalgamation of administrative policies that appears both cumbersome and incoherent.

There are several potential scenarios:

1. Status quo: Maintaining technical assistance in its current, drastically reduced state –despite efforts to conceal this diminution with “wait and see” measures while continuing to play on deferred replacements and substituting IVs for TAs – would damage our credibility. The reduction of the number of PSFs and Cambodia's expected departure from the PSF zone require cutbacks that would be unable to mask circumstantial discourse and inefficient half-measures.

2. Strong revival: This hypothesis should be considered if we want to make Cambodia a flagship country of our cooperation in South-East Asia. However, this option is not a part of French strategy, as illustrated by the 2009-2011 geographical typology of cooperation and development (programs 185 and 209), which places Cambodia in the category of “other countries for solidarity intervention” requiring “moderate budgetary subsidy means”, along with Laos and several African countries including Angola, Congo-Brazzaville, Djibouti, Ethiopia, Gabon, Equatorial Guinea and Kenya.

3. Revitalization: A complete, sector-by-sector overhaul of our intervention system, combined with efforts to achieve economies of scale, would help restore a certain vigor to our technical assistance. Our analysis leads us to believe that there are ways to promote our investments in Cambodia by clarifying and streamlining our technical assistance, revising our operating procedures and diversifying our interventions. This ability to adapt is the price we must pay to give our cooperation a second wind. In addition, the budgetary rigor imposed on everyone must push us toward greater flexibility and creativity. In a word, increasing the number of TAs wouldn't offer any particular advantages in the current context. If efforts must be made, they should be geared toward improving our intervention methods and reinforcing support credits.

Seeking to improve the effectiveness of technical assistance could result, with respect to these criteria, in:

- Focusing our efforts on sectors where CB opportunities are greatest (health, higher education) and where it is important to reinforce our highly visible, acquired positions (Francophony, cultural heritage).

- Diversifying our intervention methods through greater use of expert missions and by linking our technical assistance to French partner institutions.
- Rationalizing and sharing our human resources (internal mobility of IVs) while also seeking to improve complementarity with scholarship programs, in order to build capacity and influence.

A few avenues could be explored to this end.

1. Facilitate the ownership of aid and ensure beneficiary commitment

Ownership could be encouraged by integrating the country in project development; by setting realistic goals and allowing for relatively long implementation periods; by being more transparent about costs, actions performed and our own goals and constraints; by involving the country in TA selection; by building agents' individual skills; by more precisely defining the specific capacity building goals and the related technical assistance requirements; by developing a guide for the management of aid and common steering instruments.

2. Build the capacities of the SCAC

Due to overly tight staffing restrictions, SCAC cannot fully take on its project steering role in coordination with the partner administrations, in particular to identify expertise needs, manage recruitment, effectively monitor employed staff, etc. SCAC offices must regain their general expertise and management capacities, rather than act as mere information processing centers. This would allow them to provide valuable assistance to new TAs during the project launch phase.

3. Seek synergies and share resources

If intervention complementarity with other forms of assistance on a sector-by-sector basis cannot be achieved, we can envisage sharing French technical assistance resources. There have already been past examples of this. To improve rationalization, we could envisage sharing IVs, who would assist several project managers with their management tasks in related areas, and therefore spend less time on less important

tasks. Time-savings benefitting the TA expert mission could also be achieved by locally recruiting project management assistants – this would also help curb expenses.

4. Review the extent of TA compared with other cooperation tools

To cope with forecasted budget cuts, there is a natural tendency to make all sectors share the load so as to limit the negative effects and visibility of these cuts. Another approach consists in more radically reassessing the different systems based on their effectiveness in the various cooperation sectors and compared with French and national goals. For example, in terms of effectiveness and with regard to the goal of gaining influence by developing an elite French-speaking community, scholarships have proven to be a more valuable tool than technical assistance. However, although they help build individual capacities, scholarships have only a minor impact at the institutional level and are based on different goals.

5. Decentralize technical assistance

Efforts to establish best practices with a desire to achieve economies of scale could be developed through improved cooperation between technical assistance initiatives and even certain NGOs. This implies a certain decentralization with regard to current practices, where each party works only within the framework of their specific project, their only French reference being the SCAC contact person.

6. Diversify support

Systematically linking technical assistance to sound partner programs involving voluntary French institutions would enable more diversified, more consistent and, ultimately, less costly actions. This would not entail replacing technical assistance with short-term missions, but rather organizing missions to provide support to project managers and the beneficiary institution, based on a sectoral strategy.

7. Allow greater flexibility in project management

Several proposals could be studied: opening a support credit line (missions, invitations,

communications means, etc.) with a very flexible disbursement schedule and complete interchangeability of resources; allowing for a reinforcement or reduction of technical assistance based on progress; allotting more time for implementation and enabling greater flexibility in the early stages to adapt project design; rectifying the project's flight path following a mid-way review, enabling resource and schedule adjustments if needed.

8. Prepare the post-project phase

An in-depth analysis of how to prepare project closure and manage the post-project phases is recommended. Resolving this often neglected question would allow us to be more firm about deadlines and more fully optimize our investments and brand image. Such an analysis should make it possible to support changes to our technical assistance by avoiding the following dilemma: abruptly drop the project when it is officially over or artificially maintain our presence in high visibility sectors, but with reduced resources and ill-defined goals.

9. Innovate

Recruiting fewer TAs but with higher levels of technical competency, professional experience and interpersonal skills is increasingly difficult in certain fields, and the French pool of expertise is not as vast as one might hope. Faced with this situation, we must seek out and experiment with innovative forms of technical assistance, such as: making experts available through partnerships with French and/or French-speaking institutions; developing regional platforms with hubs of technical assistance enabling the delivery of solutions that are quick and well-timed with regard to the different project phases; building multi-donor pools of technical assistance.

To begin this change of direction, it would doubtless be good to propose launching a political dialogue on human resources. Until now, in fact,

TAs were only considered in terms of projects and programs, while a marked attention to the cost/effectiveness ratio was spawning a new international rhetoric whose effectiveness remains to be evaluated. The proposal would, in a more pragmatic way, aim to engage with the partner country to explore the reform of the public sector (which would be a good way to regain a footing in the essential area of governance) and to jointly examine the evolution of technical assistance, knowing that high-quality human-resource planning in the public sector helps to improve the effectiveness of programming and to regularly revitalize the conception of technical assistance in terms of staff.

To this end, TAs can provide crucial support throughout the change process, give input to modify attitudes and methods and encourage an institutional transformation. The supply of staff for technical assistance should be considered a strategic asset for capacity building and no longer exclusively as a budgetary resource intended to fill in the gaps, which is more often part of an historic heritage than the operational translation of the partner country's strategy and objectives. We must renovate a system that has become too heavy and complex, without overturning it, while taking account of our partner's constraints and requirements.

French technical assistance is criticized, at times severely, by certain multilateral institutions and even partners who struggle to understand our reforms. Avenues of progress exist. Reinforcing the effectiveness of technical assistance implies a better allocation of human resources to benefit sectors and institutions with levels of governance and capacities that are sufficiently high to ensure success and ensure that shared knowledge is truly internalized by our partners. Elsewhere, budgetary rigor and good management of public funds require the use of other means of cooperation. Our greatest wealth is our men and women. Let us not waste these resources.

ACRONYMS

ACF	Aid and Cooperation Fund
AFD	French Development Agency
CB	Capacity Building
CCAA	Cooperation and Cultural Affairs Advisor
CDC	Council for the Development of Cambodia
CICID	Inter-ministerial Committee for International Co-operation and Development
DAC	Development Assistance Committee
DC	Developing Country
DGCID	Directorate-General for International Co-operation and Development
DGM	Directorate-General for Global Affairs
DPDEV/S	Development Policies and Strategies Directorate
FCI	France Coopération Internationale (a development agency mandated by MAEE)
FPD	Framework Partnership Document
IOF	International Organisation of La Francophonie
ISV	International Solidarity Volunteer
ITC	Institute of Technology of Cambodia
IV	International Volunteer
MAEE	French Ministry of Foreign and European Affairs
MDG	Millennium Development Goals
NGO	Non-Governmental Organisation
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OSRC	On-Site Recruitment Contract
PSF	Priority Solidarity Fund
PSZ	Priority Solidarity Zone
RULE	Royal University of Law and Economics
RUPP	Royal University of Phnom Penh
SCAC	Cooperation and Cultural Action Section
SFD	Social Fund for Development
TA	Technical Assistant
TOR	Terms of Reference
UHS	University of Health Science
UNDP	United Nations Development Programme
UNICEF	United Nations Children's Fund
VP	Volunteer of Progress
WTO	World Trade Organisation

L'assistance technique française fait l'objet de critiques, parfois très sévères, de la part de certaines institutions multilatérales, voire de partenaires qui ont quelque mal à comprendre nos réformes. Au Cambodge, cette assistance technique a vécu une triple mutation : la réforme, la reformulation des objectifs et les réductions des crédits, tout en essayant de trouver sa place parmi les autres bailleurs de fonds nationaux et multilatéraux. Si elle a réussi à maintenir des effectifs stables et relativement importants, son efficacité se mesure différemment selon les secteurs.



L'augmentation du nombre d'AT ne présenterait, dans le contexte actuel, aucun intérêt particulier. Si des efforts doivent être faits, ils doivent aller dans le sens d'une amélioration de la gestion des ressources : révision de nos modalités de fonctionnement, diversification de nos modes d'intervention, renforcement des moyens d'accompagnement. Au Cambodge comme ailleurs, la recherche de l'efficacité de l'AT passe par une meilleure allocation des ressources humaines au profit des institutions dont les niveaux de gouvernance et des capacités sont suffisamment forts pour que la greffe prenne, et que les transferts de savoir-faire soient véritablement internalisés par nos partenaires.

Ministère des Affaires étrangères et européennes

Direction générale de la mondialisation,
du développement et des partenariats
Service des Programmes et du Réseau/Pôle évaluation

27, rue de la Convention
CS 91533 75732 Paris Cedex 15

www.diplomatie.gouv.fr