

Une nouvelle voie pour la coopération technique en Afrique

Comment améliorer les résultats sur le plan
du renforcement des capacités

Nouvelle édition

Jean Bossuyt
Geert Laporte
François van Hoek

Centre européen de gestion des politiques de développement

Octobre 1995

Les auteurs

Jean Bossuyt, de nationalité belge, est coordinateur du programme du Centre consacré aux nouveaux modes de coopération au développement. Spécialiste de la coopération européenne au développement, des questions de gouvernance et de gestion du secteur public, des relations entre bailleurs de fonds et receveurs d'aide, et du rôle des organisations non gouvernementales (ONG) dans le développement, il a effectué des recherches sur les choix stratégiques et la gestion de l'aide dans plusieurs pays africains dans le cadre d'un projet de l'université de Gand.

Geert Laporte, de nationalité belge, est également coordinateur du programme du Centre consacré aux nouveaux modes de coopération au développement. Diplômé en sciences sociales, il s'intéresse au renforcement des capacités en vue d'une coopération efficace au développement entre l'Union européenne et les pays ACP, à la gestion de l'aide, et aux aspects institutionnels de la coopération régionale. A l'ECDPM depuis 1990, il était auparavant chargé de recherches au centre d'études sur le tiers monde de l'université de Gand où il dirigeait des travaux sur les choix stratégiques et la gestion de l'aide en Amérique latine; il a également travaillé pour le service d'études du Parlement européen.

François van Hoek, économiste, était directeur général de l'ECDPM jusqu'à la fin de 1993. Auparavant, il était directeur de la Direction générale du développement de la Commission européenne où il était chargé des politiques de développement. Il a également occupé les fonctions de directeur du bureau du sous-secrétaire général aux affaires économiques et sociales des Nations unies, de conseiller interrégional (planification économique) auprès des Nations unies, de directeur de Metra International chargé des activités de conseil dans les pays en développement, de chef de division au Centre de développement de l'OCDE, et d'économiste à l'Organisation de coopération économique européenne (OECE) à Paris. Il a également enseigné l'économie du développement à l'Université libre de Bruxelles (1982-1989) et au Institute of Social Studies (1966-1971) de La Haye.

CIP-DATA KONINKLIJKE BLIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Bossuyt, Jean

Une nouvelle voie pour la coopération technique en Afrique : comment améliorer les résultats sur le plan du renforcement des capacités / Jean Bossuyt, Geert Laporte, François van Hoek. - Maastricht : Centre européen de gestion des politiques de développement. - (Rapport ECDPM : 2)


Transl. of: New avenues for technical cooperation in Africa : improving the record in terms of capacity building. - Maastricht : European Centre for Development Policy Management, 1995. - (Policy management report ; 2). - Orig. publ.: Maastricht : ECDPM, 1992. - (ECDPM étude spéciale, ISSN 0923-9278).

ISBN 90-72908-17-1

Subject headings: technical cooperation; Africa /

capacity building ; Africa

Table des matières

Remerciements	i
Préface de l'édition 1995	ii
Introduction	1
Première partie: quelques réflexions concernant l'expérience passée	9
Un peu de rétrospective	10
Le prix de la CT	12
Objet et finalité de la CT	13
La CT et la création de capacités: un mariage difficile	15
Les facteurs qui contribuent à expliquer la médiocrité des résultats obtenus	18
Comment sortir de ce cercle vicieux	28
Comment passer des recommandations à l'action	30
Deuxième partie: les tentatives actuelles de réforme: un état des lieux	31
Le côté demande de la CT	32
La CT et l'utilisation des capacités locales	41
La CT au service de la gestion du secteur public	49
La gestion de la CT par les bénéficiaires	68
Troisième partie: un agenda de réforme	80
Une nouvelle voie pour les années 1990	81
Le côté demande de la CT	82
L'utilisation des capacités nationales	85
La CT au service de la gestion du secteur public	87
La gestion de la CT conduite par les bénéficiaires	89
Bibliographie	90
Annexes	
A: Annexes statistiques	94
B: Participants au Forum de Développement, Maastricht 18-20 octobre 1991	
98	
C: Consultants en Afrique 	100

Remerciements

L'ECDPM tient à exprimer toute sa gratitude à l'Africa Leadership Forum et à la Commission des communautés européennes qui ont accepté de coparrainer le forum sur le développement, lequel a ainsi pu s'honorer de la présence de nombreux décideurs et praticiens de pays africains et européens, de la Commission des communautés européennes et d'autres institutions multilatérales comme le PNUD, la Banque mondiale, la Commission économique pour l'Afrique et la Banque africaine de développement. L'ECDPM adresse aussi tous ses remerciements à ceux qui, en Afrique, en Europe et dans les organisations multilatérales, n'ont épargné ni leurs efforts ni leur temps pour donner aux auteurs pendant les entretiens des éléments sur les expériences passées et présentes, qui ont permis la formulation de suggestions concernant les mesures que pourraient prendre à l'avenir les bailleurs de fonds et les bénéficiaires de la coopération technique.

Ces éléments d'information ont encore été affinés dans le cadre des quatre études de cas pour lesquelles nous devons de grands remerciements aux consultants et institutions du Burundi, du Cameroun, du Malawi et de la Tanzanie, qui ont en règle générale respecté le mandat qui leur avait été confié et, surtout, qui ont mené leur tâche à bien dans des délais extrêmement courts. Un grand merci également à Mme M.P. Verbunt qui s'est débattue, sans se départir de sa bonne humeur, avec les divers manuscrits d'où sont sortis, non seulement le présent rapport final, mais aussi le document de synthèse établi pour le forum sur le développement de l'ECDPM. Il nous faut par ailleurs souligner que la bonne ambiance qui a caractérisé cette dernière manifestation doit tout aux efforts qu'a déployés, sans relâche, Mme Sandra Merkus pour régler toutes les questions logistiques et pour assurer la publication du présent document.

Un dernier mot de remerciement à tous ceux qui ont participé au forum sur le développement de l'ECDPM et à la réunion technique qui l'a précédé. Sans la motivation et la franchise dont ils ont fait montre dans les délibérations des sessions plénières et des sessions de groupe consacrées à l'examen des divers thèmes, le forum n'aurait été qu'une réunion mondaine et non cette manifestation qui a permis de mettre la dernière touche au présent rapport, dont les auteurs assument néanmoins l'entière responsabilité.

Préface de l'édition 1995

L'ECDPM a reçu de nombreuses demandes d'exemplaires de ce rapport depuis sa publication en 1992. Etant donné que la demande ne montre aucun signe de faiblesse et que le sujet est toujours haut placé dans les priorités des agences donatrices et des gouvernements bénéficiaires, le Centre a publié cette édition légèrement révisée et mise à jour. Nous espérons que la nouvelle mise en page et la présentation plus soignée augmenteront l'utilité du texte.

Dans la première édition de ce rapport, nous avons identifié quatre points sur lesquels la coopération technique pourrait être modifiée:

- la gestion de la transition vers une participation et une responsabilité plus grandes des bénéficiaires;
- une nouvelle répartition des fonds par les gouvernement de manière à optimiser l'utilisation des talents et de l'expertise disponibles sur le terrain;
- l'introduction de nouvelles formes de coopération technique en vue de soutenir les processus de réforme globale de la fonction publique;
- l'introduction d'une gestion du processus de coopération technique afin qu'il soit déterminé par les besoins et favorise le partenariat.

Nous profitons de cette occasion pour fournir de brèves mises à jour sur les progrès réalisés dans chacun de ces domaines et pour identifier certaines évolutions encourageantes.

En ce qui concerne la *responsabilité du bénéficiaire*, nous observons une recherche accrue d'approches nouvelles donnant aux populations locales le rôle principal dans le choix et la mise en oeuvre des activités de développement. Appropriation, renforcement des capacités et approches processus sont les nouveaux mots clés. Mais progresser nécessite encore des adaptations difficiles aux procédures à suivre par les bailleurs de fonds pour rendre compte, et nécessite également des méthodes de gestion centralisée, des pratiques de coopération technique, et un changement des attitudes. L'ECDPM a contribué à ce débat en organisant en 1994 une table ronde sur "Le partenariat dans la coopération au développement: comment combiner la responsabilité du bénéficiaire et l'obligation de rendre compte des bailleurs de fonds."

Des efforts sont entrepris pour mieux obstacles et les résistances à une *locales*, y compris les droits acquis et



saisir et étayer de documents les *utilisation accrue des capacités* les problèmes de motivation. Les

bailleurs de fonds recherchent des moyens pratiques permettant de créer de nouvelles possibilités de développer l'expertise locale. Le besoin de méthodes de gouvernance spécifiques au pays pour renforcer les capacités est de plus en plus largement reconnu. Dans certains pays, la coopération de substitution est inévitable; dans d'autres, elle est abusive.

Nous voyons des cas concrets de gouvernements africains s'attaquant à la question épineuse de la *réforme de la fonction publique*. Cependant, ces gouvernements cherchent davantage à réduire la taille et le coût du service public qu'à renforcer les capacités afin de jouer des rôles nouveaux dans le développement. Tandis que la coopération technique peut jouer un rôle critique pour aider à développer des systèmes de gestion administrative plus efficaces et les ressources humaines qui y sont liées, les progrès sont freinés par un manque d'idées nouvelles, de méthodes innovatrices et par une certaine hésitation à fournir un soutien global à long terme.

Peu de progrès ont été accomplis en matière de *gestion de la coopération technique*. Les programmes NaTCAP parrainés par le PNUD sont en perte de vitesse; et la recommandation première de notre rapport est toujours valable: "Le défi principal est entre les mains des pays bénéficiaires. Ils doivent être la force agissante dans la recherche d'une utilisation rationnelle de l'aide et des fonds de la coopération technique." Ils feraient peut-être bien d'adopter une approche moins ambitieuse et plus pratique. La gestion de la coopération technique par les pays bénéficiaires sur une base sectorielle semble offrir une option prometteuse.

Mis à part ces domaines spécifiques, nous considérons comme très encourageante l'attention croissante accordée par les bailleurs de fonds à la coopération technique et à sa réforme. Le PNUD a produit un rapport majeur sur la manière de reconsidérer la coopération technique en vue de favoriser le renforcement des capacités en Afrique (Berg, 1993); d'autres bailleurs de fonds suivent ses conseils. Le Development Assistance Committee de l'OCDE a convoqué un groupe de travail à un niveau élevé, chargé d'étudier une mise en oeuvre efficace de ses principes dans la coopération technique (DAC, 1992). Les débats de ce groupe de travail ont conduit à la constitution d'un réseau de bailleurs de fonds afin de mobiliser les expériences et l'expertise; des propositions visant à admettre les pays bénéficiaires en qualité de membres du réseau sont à l'étude.

Maastricht, octobre 1995

Introduction

Il est maintenant largement admis que les politiques de développement mises en oeuvre en Afrique sub-saharienne depuis une trentaine d'années n'étaient, pour la plupart, pas tenables. La Commission économique pour l'Afrique des Nations unies et la Banque mondiale attribuent principalement ce phénomène à l'insuffisance des capacités institutionnelles des pays africains. Avec le recul, on peut dire que la capacité institutionnelle de l'Afrique de définir ses objectifs de développement, de concevoir des plans et stratégies et de les mettre en oeuvre a été trop souvent considérée comme allant de soi. La détérioration du climat économique international et intérieur accentue la pression sur les ressources humaines et les capacités institutionnelles. Dans ces conditions, rien d'étonnant à ce que l'importance vitale de l'amélioration des capacités institutionnelles vienne enfin au premier rang des priorités de développement.

La coopération technique (CT) a un rôle particulièrement important à jouer à cet égard. Cette forme de coopération fournit de l'expertise, de la formation et des équipements dans le cadre de projets d'investissements ou d'interventions non liées à des projets (la coopération technique 'indépendante' pour le développement institutionnel). En outre, dès le départ, la finalité première, la raison d'être de la CT a été de faciliter le développement des capacités humaines et institutionnelles des pays bénéficiaires. Récemment encore, les membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE rappelaient le bien fondé de cette manière de voir les choses en soulignant que "même si les programmes d'assistance technique ont des ambitions et des objectifs extrêmement divers, leur finalité première -et le critère ultime de leur efficacité- est généralement de permettre aux pays bénéficiaires d'arriver progressivement à se suffire à eux-mêmes grâce au renforcement et à l'augmentation de la capacité de leurs institutions de mobiliser et gérer elles-mêmes les ressources consacrées au développement" (OECD, 1986, p. 127).

Or, depuis quelques années, de gros doutes se sont fait jour quant à l'efficacité de cet instrument en ce qui concerne la création de capacité institutionnelle au niveau national et de l'amélioration de l'auto-suffisance. Le débat concernant l'efficacité de la CT a donné lieu à un nombre impressionnant de conférences, de rapports critiques et d'études d'évaluation. Tous ces travaux mettent en évidence un net sentiment de malaise car ils conduisent à se demander si les résultats obtenus sont à la mesure des sommes, très importantes (et croissantes), dépensées. Certains critiques n'hésitent pas à comparer la CT à 'l'Etat marxien': alors qu'elle était censée s'effacer, elle est en fait devenue un monstre qui ne cessait de croître. A la Conférence de Maastricht tenue en juillet 1990 sur le

thème "Au-delà de l'ajustement," le président du CAD a lui-même souligné qu'il était inacceptable "que des assistants techniques prennent leurs postes à des nationaux compétents, et que cela constituait un gaspillage" (Wheeler, 1990, p. 26). Lors, de cette réunion, le délégué de Maurice, paraphrasant Oliver Cromwell, s'est pour sa part fait le porte-parole de nombreux Africains en déclarant à propos de la CT: "Vous êtes demeurés ici trop longtemps pour tout le bien que vous avez fait. Au nom de Dieu, allez-vous en!"

Nouveaux défis pour la CT

Ces critiques sont le reflet de l'état d'esprit général qui règne chez les bénéficiaires comme chez les bailleurs de fonds, déçus de voir l'Afrique de plus en plus dépendante de la CT au moment même où l'on pouvait escompter récolter les fruits d'une trentaine d'années de coopération technique. Si ces déclarations acerbes peuvent contribuer à alimenter un débat bien nécessaire sur l'efficacité de la CT, elles risquent néanmoins de donner une vue par trop négative du problème. Une approche trop tranchée risque en effet de conduire à laisser dans l'ombre les bienfaits considérables qu'a pu avoir la CT du point de vue de l'allongement de l'espérance de vie, de la mise en place de capacités d'enseignement et de formation, de la formation d'une main-d'oeuvre qualifiée et des échanges entre cultures. Le Rapport Cassen, intitulé "Does Aid Work" (L'aide fonctionne-t-elle?), reconnaît que la CT a ses faiblesses, mais que "surtout elle a été couronnée de succès dans la plupart des domaines, tout du moins dans certains pays. Ces résultats montrent que certains aspects du processus de CT sont des éléments déterminants de son efficacité. Lorsqu'ils sont absents, ou qu'ils ont une influence négative, la CT, même si elle s'est révélée efficace dans d'autres cas, risque fort d'échouer" (Cassen, 1986, p. 195). C'est là tout le fonds du problème: la CT n'est pas une mauvaise chose en soi. Elle n'est qu'un instrument de coopération pour le développement, dont l'utilité est déterminée par la manière dont elle est appliquée dans un environnement donné. Dans le contexte africain, il semble qu'il ait été plus difficile d'obtenir un développement institutionnel effectif que dans d'autres régions du monde en développement.

Tel est le point de départ du programme de l'ECDPM sur le thème "Une nouvelle voie pour la coopération technique en Afrique." Le principal objectif est d'examiner de façon pragmatique les possibilités qui s'offrent de faire meilleur usage, dans le contexte actuel de l'Afrique sub-saharienne, de l'instrument qu'est la CT. Le principal problème de la CT en Afrique, c'est qu'elle ne s'est pas adaptée aux mutations spectaculaires qu'a connu son environnement, lequel a évolué sur beaucoup de points dans des directions quelque peu contradictoires.

Un premier élément de changement doit être remis dans sa perspective historique. Au moment de leur indépendance, la plupart des Etats africains manquaient cruellement de personnel instruit et qualifié capable de prendre la succession de l'administration coloniale et de gérer le développement. Il a donc fallu faire largement appel à du personnel de CT (qui a été chargé des tâches exécutives et opérationnelles les plus importantes). Au bout de trente ans, le nombre d'Africains instruits, formés et qualifiés a cependant énormément progressé (grâce, en partie, à l'effort de CT). Dans ces conditions, il est étonnant de constater que le nombre d'experts expatriés est encore estimé aux alentours de 80 000, dont pas mal sont chargés de tâches opérationnelles qui pourraient sans aucun doute être confiées à des ressortissants nationaux. Il semblerait donc, à tout le moins, qu'il n'est pas toujours fait le meilleur usage possible des compétences disponibles à l'échelon national dans les interventions de CT ou qu'on ne se préoccupe guère d'assurer la relève.

Un second élément concerne la situation paradoxale dans laquelle se trouvent de nombreux pays africains qui manquent de plus en plus de personnel qualifié dans les secteurs clés de la gestion de la politique de développement (conséquence en partie de la sous-utilisation des ressources humaines disponibles et de l'exode des cerveaux). Ces pénuries ont provoqué de nouvelles demandes de CT, y compris pour "combler les trous" et assurer la gestion immédiate de situations de crise. Cette évolution est fort alarmante. Elle reflète l'incapacité des institutions, du secteur public en particulier, d'attirer et de retenir les nationaux qualifiés (World Bank, 1989, p. 181). D'où la nécessité qu'à l'avenir la CT vise à permettre aux ressortissants nationaux de reprendre le flambeau dans un laps de temps donné.

Un troisième élément concerne les difficultés politiques et socio-économiques que connaissent la plupart des pays africains. Les systèmes de gestion publique y sont souvent médiocres, la corruption y fleurit et l'administration y est affaiblie, mal équipée et démotivée. Les stratégies actuelles des organismes d'aide "ne permettent pas une prise en compte suffisante de l'environnement, des objectifs et de la cohérence interne du processus d'aide" (Forss, 1990). Le mode d'acheminement de la CT (au niveau micro-économique des projets) ne s'est généralement pas adapté à ces 'désordres' (à l'échelon macro-économique). Il n'en demeure pas moins que la plupart des problèmes liés à la CT trouvent leur origine sur le terrain, au niveau des interactions entre le personnel expatrié et le personnel national. Il reste encore beaucoup à faire pour déterminer avec plus de précision comment utiliser efficacement les ressources de la CT, compte tenu des conditions qui prévalent en Afrique.

Face à tous ces changements, on constate avec étonnement que les procédures, les instruments et les attitudes n'ont guère évolué dans le domaine de la CT. Pire, la CT est elle-même à l'origine de certains problèmes. Parmi les principaux,

figure le fait que, dans les pays occidentaux, toute une pléiade d'organismes, d'institutions, d'instituts de recherche et de personnes sont devenus tributaires de la CT car celle-ci est indispensable à leur survie et leur assure un emploi. A cela s'ajoute la politique plus générale des pays développés pour qui la CT est un moyen de prolonger leur présence économique et culturelle en Afrique et de tenir leurs experts à la pointe des connaissances concernant l'Afrique.

Il est de toute évidence indispensable de réformer les pratiques de la CT. La CT restera nécessaire. On continuera de manquer d'experts dans certains domaines pointus. Dans le même temps, le fait qu'on redécouvre actuellement que l'existence de capacités humaines et institutionnelles suffisantes est un préalable au développement rend plus nécessaire encore une réforme des pratiques en matière de CT. Le mouvement maintenant à la mode en faveur de bonnes méthodes de gouvernement implique non seulement une participation efficace de la société civile dans le processus de formulation des politiques, mais aussi, en parallèle, l'utilisation optimale des talents nationaux disponibles et un effort concerté de réforme des institutions en Afrique. Une utilisation attentive des ressources de CT pourrait largement contribuer à ce processus de reconstruction institutionnelle.

Une lente progression vers des réformes efficaces

Un large consensus semble s'établir sur les lacunes de la CT et sur les mesures qui pourraient être prises pour y remédier. Pourtant les progrès dans la voie d'une réelle réorientation de la CT sont restées très limitées jusqu'à présent. Le débat sur l'efficacité de la CT semble s'embourber et revenir sans cesse sur les mêmes questions: "Qu'est-ce qui ne va pas?", "Que faut-il faire?". Le décalage persiste entre la théorie et la pratique, entre les propositions de réforme et la mise en oeuvre effective de nouvelles approches.

Ce décalage peut principalement être attribué à deux facteurs:

Le premier est le manque d'informations pratiques sur lesquelles se fonder pour réformer la CT. Les parties concernées, même si elles sont conscientes de leurs échecs et désireuses de changer leur politique, manquent souvent d'informations concernant les expériences en cours et les meilleures pratiques en la matière. C'est ainsi qu'on est surpris de constater que les départements ministériels des pays africains et certains organismes bailleurs de fonds ne possèdent qu'une connaissance superficielle de ce que sont les NaTCAP, exercice lancé par le PNUD pour améliorer la gestion de la CT par les pays bénéficiaires. Les initiatives visant à modifier les politiques de CT ne s'infiltrèrent pas aisément jusque sur le terrain ou jusqu'aux autres bailleurs de fonds. Le manque d'échange de données d'expérience est encore plus dramatique du côté des pays africains.

Des pays limitrophes comme le Burundi et la Tanzanie ignorent tout des tentatives de réforme de la CT entreprises par le voisin.

Un second facteur vient de ce que les bailleurs de fonds comme les bénéficiaires ne se sentent guère tenus de mettre en pratique les recommandations formulées depuis longtemps déjà. Les deux parties sont officiellement d'accord pour dire qu'il faut revoir du tout au tout la CT mais leur attitude, y compris la 'propension à recourir aux expatriés,' n'a guère changé au fil des décennies. Cela n'a rien d'étonnant: de sérieuses résistances de nature politique, institutionnelle et individuelle au changement existent, en particulier parmi ceux qui ont intérêt à la poursuite de l'aide plutôt qu'au développement. Pour être efficace, toute réforme des pratiques actuelles de CT doit absolument reposer sur une analyse de ces diverses contraintes et pouvoir compter sur le soutien des plus hautes sphères politiques.

Objectif du programme de l'ECDPM

Le consensus actuel sur les inconvénients de la CT et les recommandations formulées à cet égard étant choses acquises, le programme de l'ECDPM, "Une nouvelle voie pour la coopération technique en Afrique," vise à répondre aux questions suivantes: comment combler le fossé entre les propositions de réforme et la mise en oeuvre effective de nouvelles approches? Comment améliorer l'efficacité de la gestion de la CT de façon que celle-ci contribue principalement à favoriser le développement institutionnel et à renforcer l'auto-suffisance des pays d'accueil? Les résultats attendus sont doubles:

- (i) fournir un inventaire critique des initiatives de réforme actuellement entreprises pour améliorer l'efficacité de la CT du point de vue de la création de capacités et du renforcement de l'auto-suffisance;
- (ii) contribuer à l'établissement d'un calendrier d'actions à long terme visant à faire bouger les politiques d'aide au cours des années 90, en énonçant les mesures que bailleurs de fonds et bénéficiaires devront inéluctablement prendre s'ils sont vraiment convaincus que la solution aux problèmes de transformation structurelle de l'Afrique, laquelle doit aller bien au-delà des efforts actuels d'ajustement structurel, passe par la création de capacités et par un développement institutionnel durable.

Approche et méthodologie

On a délibérément choisi une approche pragmatique, conformément au mandat de l'ECDPM qui est de rechercher 'comment faire les choses' plutôt que 'ce qu'il faut faire.' Quant à la méthodologie, elle comprend les phases suivantes:

Première phase: étude générale

Pourquoi une étude générale? Les raisons d'un tel 'retour en arrière' sont évidentes: pour apprécier l'utilité d'éventuelles 'nouvelles voies,' il faut analyser les inconvénients des 'anciennes' méthodes de CT en Afrique. Cette rétrospective s'est fondée sur deux sources d'information: un examen approfondi des ouvrages récents concernant l'efficacité de la CT et des entretiens informels avec des responsables et des praticiens du développement de pays africains et d'organismes bailleurs de fonds, bilatéraux et multilatéraux.

Il n'a jamais été question que le programme de l'ECDPM fournisse une analyse complète des déficiences de la CT en partant de zéro comme si rien n'avait été fait auparavant dans ce domaine. Compte tenu de la masse d'articles de qualité qui ont été écrits sur le sujet, c'aurait été un gaspillage d'énergie monumental. Pour la réalisation de l'étude générale, on a donc largement puisé dans les sources disponibles.

Bien que totalement conscient du caractère subjectif des entretiens et de la prudence qui s'impose dans le traitement des informations acquises par ce moyen, l'ECDPM était fermement convaincu que des entretiens directs permettraient de mieux saisir la réalité du processus de CT en Afrique telle qu'elle ressort des idées, des frustrations et des attentes de tout un éventail de personnes qui agissent ou interviennent dans ce processus.

A ce propos, il est intéressant de noter que nombre des personnes interrogées ont souvent adopté -- généralement sur le mode confidentiel -- une attitude étonnamment critique à l'égard des bienfaits à long terme de la CT en Afrique.

Les entretiens ont en outre permis de limiter le champ d'investigation aux quatre thèmes interdépendants suivants:

- le côté demande de la CT;
- la CT et l'utilisation des capacités nationales;
- la CT au renforcement d'une gestion efficace du secteur public;
- la gestion de la CT par les pays bénéficiaires.

Seconde phase: études de cas

La seconde phase du programme consistait en des études de cas réalisées par des équipes de consultants locaux dans quatre pays africains (le Burundi, le Cameroun, le Malawi et la Tanzanie) choisis pour diverses raisons, et notamment pour les différences qui existent dans la nature de leurs problèmes de développement, dans les ressources humaines et institutionnelles dont ils

disposent, dans leur attitude à l'égard de l'utilisation de la CT, dans l'ampleur de l'exode des cerveaux, dans leur expérience en ce qui concerne les NaTCAP, etc.

Là encore, on a jugé utile de recourir à la technique de l'entretien avec des personnes qui interviennent et exercent des responsabilités sur le terrain. Grâce à de longues conversations avec des praticiens du développement, les consultants ont recueilli une masse d'informations concrètes sur les tentatives de réforme, les progrès accomplis et les contraintes qui sont apparues au moment de la mise en oeuvre.

L'objectif était d'apporter une réponse à certaines questions, par exemple: quels sont les principaux facteurs qui empêchent de tirer pleinement parti de toutes les possibilités de la CT? D'où émanent les demandes de CT? De quelle manière et dans quelle mesure les compétences nationales sont-elles associées aux programmes d'aide? Quels problèmes suscite le recrutement des experts nationaux sur le plan de la résistance émanant du siège des organismes bailleurs de fonds, du salaire, des fonctions, etc.? Dans quelle mesure des politiques de retrait ont-elles été formulées et effectivement mises en oeuvre? De quelle manière et dans quelle mesure le pays bénéficiaire prend-il la direction de la gestion de la CT?

Les résultats de ces études de cas ont été complétés par ceux de travaux menés en parallèle par l'ECDDPM concernant l'expérience d'autres pays africains.

Troisième phase: le forum sur le développement de l'ECDDPM

Les résultats ainsi obtenus ont été récapitulés dans un document de synthèse qui a servi de référence pour le forum sur le développement organisé par l'ECDDPM sur le thème "Une nouvelle voie pour la coopération technique en Afrique," forum qui a réuni une cinquantaine de responsables politiques et de praticiens venus de pays d'Afrique et de la communauté des bailleurs de fonds. Le forum a été précédé d'une réunion technique informelle lors de laquelle se sont retrouvés un nombre restreint de praticiens du développement, travaillant pour des organismes bilatéraux et multilatéraux, et les auteurs de certaines des études de cas pour procéder à un examen critique du document et le compléter ainsi que pour établir un ordre du jour annoté destiné à orienter les délibérations des sessions plénières et les sessions de groupe du forum, qui s'est tenu à Maastricht du 18 au 20 octobre 1991.

Quatrième phase: rapport final

Le présent document, qui a été établi sur la base des résultats obtenus au cours des trois phases précédentes, se compose de trois parties. La première partie fait la synthèse des problèmes et paradoxes du processus de CT en Afrique et tire les leçons de l'expérience des trente dernières années.

La deuxième partie porte sur les possibilités d'améliorer les choses. On s'y est donc inspiré d'un certain nombre de pratiques 'nouvelles' d'acheminement de la CT qui ont été envisagées ou appliquées en vue d'améliorer l'efficacité de la CT du point de vue de la création de capacités nationales. On s'est attaché à replacer ces pratiques dans un contexte plus général en fournissant une analyse des principaux problèmes, des grandes questions et des dilemmes qui risquent de se faire jour à propos de chacun des sujets examinés.

La troisième partie donne un aperçu des changements indispensables pour améliorer l'efficacité de la CT sur la création de capacités nationales.



aperçu des principaux
pour améliorer l'efficacité de
CT sur la création de capacités

Avertissement

On notera que la présente étude ne se veut pas exhaustive et ne prétend pas proposer des solutions prêtes à l'emploi. Elle n'a d'autre but que d'apporter une modeste contribution à un processus de longue haleine d'amélioration pragmatique et progressive de l'efficacité de la CT du point de vue de la création de capacités nationales et du développement institutionnel. Les auteurs sont bien conscients que ce processus passera vraisemblablement par des sentiers ardues et sinueux et non par de larges voies totalement nouvelles.

PREMIERE PARTIE:
**Quelques réflexions concernant
l'expérience passée**

Un peu de rétrospective

Sans institutions, pas de développement

La coopération technique est une forme de contribution au processus de développement et un instrument fondamental de la coopération pour le développement. On peut en faire remonter l'origine à la toute première session de l'Assemblée générale des Nations unies (en 1946). Reconnaissant que tous les Etats membres n'avaient pas atteint le "même niveau de développement," l'assemblée générale avait souligné la nécessité d'aider les pays en développement en leur apportant une assistance technique. La raison en était évidente: aucun pays ne peut se développer s'il ne possède des ressources humaines avec un minimum d'instruction, des travailleurs qualifiés et des institutions fortes. L'assistance technique était alors considérée comme un complément indispensable aux transferts de ressources financières et matérielles: elle devait aider les pays en développement à se doter progressivement d'un capital de capacités nationales qui leur permettrait de modeler leur processus de développement en fonction de leur propre échelle de valeurs.

L'industrie de l'aide a donc connu une croissance rapide et déployé des efforts massifs de CT dans le tiers monde, fournissant des experts, assurant la formation d'homologues locaux et soutenant des institutions de toutes sortes. Autant d'activités qui étaient tout à fait nécessaires dans la plupart des pays africains car des décennies de domination coloniale ne leur avaient pas permis de se doter d'un minimum de compétences et de capacités de gestion d'origine locale. L'auto-suffisance sur le plan des ressources humaines était généralement considérée comme une priorité, car indispensable à une réelle indépendance politique. A certaines époques, les bailleurs de fonds étaient plus désireux de se retirer que les bénéficiaires ne l'étaient de les voir partir, et ce, pour partie parce que les gouvernements africains se raccrochaient à l'efficacité à court terme aux dépens du développement à long terme (ODA, 1989, p. 17).

Dans la majeure partie de l'Afrique francophone, on a délibérément privilégié l'efficacité par rapport à l'internalisation rapide des emplois. Des milliers d'expatriés ont ainsi été placés à des postes clés de l'administration. Ils constituaient ce que l'on appelait avec un certain cynisme "l'administration publique bis."

Où se trouvent les capacités qui ont été créées?

A la fin des années 70, les pays africains étaient censés avoir acquis les compétences et les capacités institutionnelles voulues pour être en mesure de formuler et de gérer eux-mêmes leur politique de développement. La plupart des organismes d'aide ont donc commencé à réduire progressivement l'aide qu'ils accordaient aux institutions du secteur public.

Or, dans les années 80, s'est de toute évidence déclarée une crise générale de capacités. L'amélioration des capacités institutionnelles a été de plus en plus considérée comme un préalable indispensable pour un développement durable. Les organismes d'aide ont par ailleurs redécouvert la place qu'occupe le facteur institutionnel dans le développement et ils ont commencé à revoir les politiques de CT en conséquence.

La CT à la croisée des chemins

Comme le dit très crûment le PNUD dans son récent Rapport sur le développement humain (1991): "De toutes les catégories d'aide au développement, c'est l'assistance technique qui a le plus besoin d'être réévaluée" (UNDP, 1991, p. 8).

Où a-t-on déraillé? Pourquoi les efforts de CT n'ont-ils pas donné les résultats escomptés du point de vue de la création de capacités humaines et institutionnelles? Peut-être les capacités de gestion ont-elles été considérées pendant trop longtemps comme "un élément résiduel à mettre en place en fonction de prescriptions techniques préalables et non comme une variable fondamentale à prendre en considération dans la détermination de l'ampleur et de la forme des programmes d'aide" (Glentworth, 1989). Peut-être qu'a pendant trop longtemps prévalu la philosophie selon laquelle "dès lors qu'est mise en évidence une insuffisance de capacités institutionnelles (...) la réponse à apporter se trouve dans la CT" (Buyck, 1989, p. ii). On se met maintenant à douter que ce coûteux "modèle de porte-tambour dans laquelle s'engouffrent conseillers étrangers et formation à l'étranger" (Eicher, 1990, p. 122) permette de régler le problème à long terme de la mise en place de capacités et d'institutions nationales durables. On commence à s'intéresser à d'autres méthodes pour stimuler le développement institutionnel. On reconnaît par ailleurs de plus en plus que la CT, aussi bien conçue et mise en oeuvre soit-elle, n'aura jamais que des retombées limitées si les efforts de développement n'accordent pas une priorité plus importante à la mise en valeur des ressources humaines (investissement dans l'instruction, la santé, la création d'un environnement offrant aux populations l'opportunité d'exploiter leurs capacités, etc.).

Le prix de la CT

Les données disponibles, certes rares, fournissent un tableau plutôt inquiétant. Malgré certaines divergences entre les chiffres de l'OCDE et du PNUD concernant les flux de CT, on peut dire que, au cours de la décennie écoulée, 40 à 50 milliards de dollars ont pris le chemin de l'Afrique au titre des activités de CT. Cela équivaut à peu près à un quart du total des versements annuels nets d'APD à destination de l'Afrique (OCDE, Indicateurs économiques 1986-1989, Paris 1991). La part relative de la CT a augmenté ces dernières années. En moyenne, les fonds affectés à la CT représentent près de 3% du PNB, chiffre qui atteint près de 15% en Gambie, au Cap Vert et en Guinée Bissau (de Bernis, 1990). Pour ce qui est des effectifs employés dans les activités de CT, on estime à plus de 80 000 le nombre d'experts expatriés travaillant actuellement en Afrique subsaharienne (World Bank, 1989, p. 181).

Dans ce contexte, il est curieux de noter que, bien trop souvent, la CT est considérée comme une ressource gratuite par les pays bénéficiaires. Il est pourtant aisé de démontrer qu'il ne s'agit là que d'une illusion et que les interventions de CT impliquent des coûts pour l'économie des pays bénéficiaires (de Bernis, 1990, p. 6), qui doivent en effet supporter:

- des coûts directs, du fait qu'une partie des ressources de CT prend la forme de prêts et non de dons;
- des coûts indirects considérables, pour le logement et le transport des expatriés, le financement d'homologues locaux et la gestion par l'administration centrale des innombrables projets de CT;
- des coûts d'opportunité, très probables du fait que les ressources affectées aux dépenses de CT auraient pu être utilisées d'une manière qui aurait davantage contribué à un développement durable.



A cet égard, il convient d'appeler l'attention sur le coût du personnel expatrié, qui présente une tendance persistante à la hausse depuis une dizaine d'années. A titre d'exemple, un expert étranger revient facilement à 100 à 150 000 dollars par an (Cassen, 1986, p. 198). Leur rémunération absorbe entre 70 et 80 pour cent du total des ressources affectées à la CT (de Bernis, 1990, p. 10) et, dans certains pays comme le Burundi, ces expatriés représentent une masse salariale comparable à celle de l'ensemble de la fonction publique. Rien d'étonnant que cela constitue de plus en plus souvent un motif d'irritation pour les pays bénéficiaires, surtout lorsque l'aide revêt à leurs yeux un caractère fongible et plus encore lorsqu'ils ne peuvent compter sur des dons pour financer ces experts mais doivent recourir à des prêts.

Objet et finalité de la CT

Avant d'apprécier l'efficacité de la CT, il faut en définir l'objet et la finalité. Il est très difficile de vouloir définir la finalité de la CT car chaque pays, institution ou individu a des attentes différentes. Cependant, tout le monde semble d'accord sur un point fondamental: la CT n'est qu'un instrument, un mode de coopération pour le développement, un moyen et non pas une fin en soi.

Pour ce qui est de son contenu, toute activité visant à améliorer les capacités humaines et institutionnelles, que ce soit par transfert, adaptation ou utilisation de connaissances, de compétences ou de technologie, est considérée comme relevant de la CT. Les statistiques de l'aide relatives à l'Afrique ne permettent pas de ventiler la CT totale, toutes sources confondues, entre ses diverses composantes (personnel expatrié, éducation et formation, recherche, services de conseil, équipement et approvisionnements) de sorte qu'on ne peut apprécier avec précision la part relative de ces diverses composantes. Cependant, certaines données tendent à montrer que la CT englobe, pour l'essentiel, le détachement de conseillers résidant dans le pays d'accueil pour de longues périodes et de consultants avec des contrats de courte durée, des services d'éducation et de formation (séminaires, voyages d'étude, bourses) ainsi que la fourniture de sommes peu élevées destinées à financer l'achat d'équipements (véhicules automobiles, ordinateurs, matériel de bureau).

D'autres caractéristiques peuvent être identifiées:

- la CT passe en majorité, en particulier lorsqu'elle vient de bailleurs de fonds bilatéraux, par le détachement de conseillers qui restent sur place pour de longues périodes;
- relativement peu de ces experts  sont originaires d'autres pays en développement;
- il est également rare qu'on recoure  à des experts nationaux (ceux-ci ne représentent pas plus de 5% de l'ensemble);
- peu de programmes de CT comportent la mise à disposition du pays d'accueil de moyens de trésorerie pour financer les dépenses courantes;
- il semblerait que la composition des programmes de CT soit en train de se modifier pour faire progressivement une place plus large aux services d'experts chargés de missions de courte durée et au soutien des réformes institutionnelles et des politiques liées aux programmes d'ajustement structurel.

Les organismes bailleurs de fonds assignent généralement à la CT un triple objectif: elle doit aider le pays d'accueil: (i) à assurer le niveau de développement voulu de ses ressources en main-d'oeuvre, (ii) à obtenir un développement durable de ses institutions, et (iii) à réaliser les objectifs fixés dans le cadre d'autres projets. Les gouvernements bénéficiaires affirment, tout du moins dans leurs déclarations officielles, que le point de départ et l'objectif fondamental des interventions de CT sont de faciliter la transition vers l'auto-suffisance. L'accent mis sur la création de capacités et l'auto-suffisance va dans le sens de l'application du principe admis depuis longtemps, selon lequel "l'aide ne contribue au développement que si elle crée les conditions de son propre rejet" (Mushi, 1982, p. 9). De par sa conception même, la CT implique donc des interventions provisoires, même si elles doivent s'étaler sur de nombreuses années. Son succès la condamne inévitablement à devenir superflue dès lors qu'elle a permis la mise en place de capacités nationales durables.

Dans toutes les interventions de CT, qu'il s'agisse de CT liée à un projet d'investissement (CT 'hard') ou non-liée à des projets (CT 'soft' destinée au développement institutionnel), il faut donc tenir compte de la nécessité de créer des capacités institutionnelles endogènes. Un des principaux critères sur lesquels se fonder pour apprécier l'efficacité de la CT consiste à regarder si la CT a aidé les institutions et le personnel concernés à accomplir eux-mêmes les tâches une fois le projet achevé et les fonds extérieurs et le personnel expatrié disparus. Les efforts d'aide doivent en conséquence s'inscrire dans une perspective à long terme et ne pas se contenter de répondre aux besoins immédiats découlant de la mise en oeuvre des projets. Faute d'être remise dans cette perspective, la CT ne consiste, au mieux, qu'à fournir des qualifications aux citoyens des pays bénéficiaires sans se soucier de la façon dont ils les utiliseront ensuite. Au pire, elle aboutit à la dilution du processus, essentiellement endogène, de développement, ou devient "une opération cynique de recyclage financier qui offre peu d'avantages pour le pays bénéficiaire" (Botchwey, 1990, p. 8).

La CT et la création de capacités: un mariage difficile

Des résultats en deçà des attentes

Les articles et rapports d'évaluation disponibles montrent clairement à quel point il est difficile d'atteindre les objectifs institutionnels à long terme assignés à la CT. Les responsables avec lesquels nous nous sommes entretenus ont certes souligné que la CT donnait d'assez bons résultats sur le plan de la réalisation des objectifs précis assignés à tel ou tel projet, mais ils ont admis que, en revanche, elle aboutissait à des résultats décevants du point de vue de la création de capacités nationales et de l'amélioration de l'autonomie. Le sentiment prévaut que l'Afrique a été noyée sous les ressources de CT car on croyait qu'en lui fournissant assez d'argent et d'experts on verrait naître des capacités nationales durables. Dans la réalité, les bailleurs de fonds ont gavé les bénéficiaires de CT, que ceux-ci n'avaient pas la capacité d'absorber. Par conséquent, les transferts de compétences sont restés minimes. Une telle assistance technique a inévitablement eu pour corollaires une déresponsabilisation et une perpétuation de la dépendance, comme en témoigne le fait que c'est en Afrique qu'est le plus répandu le phénomène de la CT de substitution régie par les bailleurs de fonds. Dans les autres régions du tiers monde, les gouvernements ont généralement réussi à progressivement tirer le meilleur parti possible de cet instrument de coopération, c'est-à-dire à définir leurs besoins réels, à exploiter autant que possible les compétences nationales et à gérer correctement les ressources mises à leur disposition. Par contre, on n'observe rien de tout cela dans la plupart des pays d'Afrique: la CT y a "fait l'objet d'un recyclage, année après année, depuis des décennies, et on continue toujours de mettre au point des projets en faveur de la création de capacités" (Damiba, 1990, p. 31).

Pas de condamnation sans pitié

Ce serait bien sûr par trop simplifier que de se prononcer sur l'efficacité de la CT sans tenir compte du contexte général dans lequel s'inscrit le développement. Lorsqu'on parle du manque d'efficacité de la CT, il est évidemment dangereux de généraliser à partir de cas précis d'échecs, enregistrés au niveau des projets. On peut alors être tenté d'oublier que "bon nombre des éléments qui influent sur l'efficacité de la CT sont liés à des facteurs socio-politiques, culturels, voire psychologiques, complexes, qui sont difficiles à isoler et à maîtriser. Plusieurs éléments contribuent à rendre assez malaisé un examen objectif de l'efficacité de la CT:

- Le manque de données complètes et fiables fait en sorte que les jugements émis reposent souvent sur des impressions et n'offrent aucune garantie de précision, que ce soit sur le plan quantitatif ou qualitatif.
- Il est souvent difficile de procéder à une analyse des causes et des effets. L'échec de la CT du point de vue de la création de capacités n'est pas forcément imputable au travail de l'expert; il peut s'expliquer par des contraintes qui jouent à un échelon supérieur (considérations politiques, culture administrative en place, par exemple).
- Les interventions de CT diffèrent sensiblement les unes des autres par leur mode d'acheminement et leurs objectifs. En ce qui concerne la CT "hard" (comprenant services d'ingénierie dans le cadre de projets d'équipement, études de faisabilité) le taux de réussite est souvent élevé. Or, ce type de CT est "relativement simple à concevoir et à mettre en oeuvre, puisqu'il exige pour l'essentiel des experts étrangers qu'ils effectuent une tâche et qu'ils apportent des qualifications non disponibles localement" (Wallace, 1990, p. 27). Par contre, en ce qui concerne leurs interventions de CT "soft" (incluant services de conseil pour le développement des ressources institutionnelles et humaines), les divers organismes ont accumulé les déceptions. La CT "soft" s'est en effet révélée plus difficile à concevoir et à mettre en oeuvre, car elle nécessite de longues périodes de gestation et une connaissance approfondie de l'environnement local, que bon nombre d'experts étrangers ont du mal à acquérir dans le temps qui leur est imparti. Les personnes avec lesquelles nous sommes entretenus à propos de l'expérience de l'ODA britannique ont souligné les difficultés inhérentes à la fourniture d'une CT qui favorise la mise en oeuvre des programmes d'ajustement (laquelle est généralement perçue comme imposée de l'extérieur, fondée sur un diagnostic incomplet, s'inscrivant dans un horizon temporel irréaliste, etc.).
- L'efficacité des interventions de CT doit être appréciée dans une double perspective, dont les deux composantes sont par nature contradictoires, à savoir: (i) du point de vue de leur contribution à la création de capacités à long terme et (ii) du point de vue de leur contribution à la résolution des graves problèmes actuels liés à la gestion de la crise que traversent la plupart des Etats africains.

Les paradoxes du système actuel de la CT

Le fait est que le système actuel de CT déborde de paradoxes:

- L'expérience montre clairement que les pays où la CT est le plus nécessaire sont également ceux qui ont le plus de mal à exploiter ces ressources. Une

forte dépendance à l'égard de l'aide va de pair avec une faible capacité d'absorption. La CT fonctionne bien dans les pays qui n'en ont guère besoin;

- La CT axée sur la réalisation de tâches pratiques reste la composante principale des interventions de CT en Afrique alors que nombre d'Africains qualifiés sont au chômage ou quittent leur pays. La prétendue insuffisance d'Africains qualifiés - qui, aux yeux des bailleurs de fonds, justifie une augmentation de la CT - peut se révéler extrêmement relative si l'on considère l'importance de l'exode des cerveaux et l'utilisation inefficace qui est faite des talents disponibles sur place;
- Diverses raisons, dont les contraintes de recrutement induites dans le secteur public par les difficultés budgétaires et les programmes d'ajustement, font que le personnel est insuffisant dans certaines institutions essentielles malgré l'existence de compétences à l'échelon national. Cela a conduit les bailleurs de fonds à fournir du personnel expatrié pour renforcer ces structures, d'où une situation paradoxale dans laquelle les experts étrangers comblent des vides qui pourraient l'être par du personnel local, si seulement il était un peu mieux payé et un peu plus motivé. Le Mozambique, par exemple, en est réduit à faire venir des expatriés pour enseigner dans le secondaire car les pouvoirs publics ne peuvent se permettre de verser un salaire mensuel de 50 dollars aux professeurs nationaux qualifiés. Les bailleurs de fonds hésitent à recourir aux compléments de salaire ou aux aides budgétaires pour lutter contre cette 'myopie' en ce qui concerne les incitations (Klitgaard, 1989, p. 447) car, à leur avis, cette solution aboutirait à la pire des dépendances. Or, dans de nombreux pays cette dépendance existe déjà, mais sous une forme déguisée. De fait, une grande partie des ressources de CT actuellement fournies constitue une forme de 'soutien budgétaire déguisé,' si bien que la CT se trouve détournée de sa raison d'être qui est de contribuer à la mise en place de capacités durables (Lopes, 1991, p. 33);
- Les modalités de mise en oeuvre de la CT - qui mettent l'accent sur la réalisation de projets à court terme et non sur le développement des capacités à long terme - ont, jusqu'ici, eu tendance à perpétuer la dépendance à l'égard des experts étrangers, ce qui a abouti à une situation paradoxale dans laquelle "la CT reste justifiée en raison de la grande faiblesse des capacités, faiblesse que l'assistance elle-même - telle qu'elle est actuellement gérée - ne cesse d'accentuer";
- Certaines formes de CT (comme la formation à l'étranger), visant à aider les pays en développement à élargir les réserves nationales de personnel qualifié, ont, paradoxalement, contribué à intensifier l'exode des cerveaux.

Les facteurs qui contribuent à expliquer la médiocrité des résultats obtenus

Si l'on en croit les études, rapports d'évaluation et comptes rendus d'entretiens, plusieurs facteurs font obstacle à une utilisation efficace de l'instrument qu'est la CT. Nous nous efforçons ci-après d'en donner une synthèse générale.

Manque de vision stratégique

Dans la mise à disposition de CT, l'objectif de création de capacités nationales est trop souvent perdu de vue. On constate en général "une absence de vision stratégique et une définition insuffisante" de ce que les programmes sont censés permettre de réaliser. Les objectifs de la CT sont énoncés 'en termes d'apports à fournir' et non en termes de 'capacités à mettre en place' (DSE, 1989, p. 45). Selon le Rapport Cassen, déjà mentionné, "l'objectif fondamental d'amélioration de l'autonomie assigné à la CT n'est pas défini dans des termes qui facilitent la planification des besoins institutionnels et qui favorisent des décisions rationnelles" (Cassen, 1986, p. 208). Dans la pratique, la création de capacités doit encore devenir l'objectif central des interventions de CT. Dans son dernier document d'orientation intitulé 'Development Aid in the 1990s,' l'agence suédoise pour le développement international (SIDA) reconnaît pleinement qu'il est difficile, dans les programmes de CT, de ne pas s'écarter de l'objectif de développement de capacités nationales "et d'éviter de se laisser déborder par les problèmes quotidiens que pose la mise en oeuvre des projets et, pour les experts, de se laisser détourner par les tâches opérationnelles de leur mission de transfert de connaissances" (Wilkens, 1990, p. 23).

Problèmes de durabilité et d'auto-suffisance

Il est généralement admis que "ce à quoi on mesure réellement la réussite d'un programme de coopération internationale et technique, ce n'est pas aux résultats obtenus pendant qu'il était en cours mais à ce qui se passe une fois que l'aide étrangère a disparu" (Harrar, 1967, p. 20). Or, la durabilité s'est avérée être le talon d'Achille de la plupart des efforts de CT. Cela s'explique, entre autres, par la négligence avec laquelle a été traité le 'côté demande,' par la trop rare association des responsables locaux à la conception et à la mise en oeuvre des projets de CT, par l'incapacité d'apprécier l'environnement institutionnel (facteurs socio-culturels inclus) dans lequel devaient s'inscrire les programmes de CT et par le fait qu'on laissait dans le flou les problèmes concernant les coûts récurrents et la viabilité à long terme. En règle générale, la CT n'a pas non plus

contribué à renforcer l'auto-suffisance. Elle a au contraire incité les pays africains à se doter de 'gadgets,' soi-disant témoins d'un certain niveau de développement, dont la pérennité a nécessité la poursuite de l'aide étrangère. Bien trop souvent, le cadeau s'est révélé être empoisonné: "Trop tentant pour être refusé mais trop typé pour être adapté, trop cher pour être réparé mais exactement ce qu'il fallait pour donner naissance à d'autres demandes d'aide" (Lecomte, 1984).

Ainsi, une étude sur l'efficacité de la CT financée par les pays nordiques note que "le fait que les projets de CT durent de nombreuses années et que les plans de relève progressive des expatriés se succèdent témoigne amplement de l'échec général à former des compétences locales puis à se retirer" (Forss, 1990, p. 151).

La CT et son environnement institutionnel

L'élément le plus déterminant pour l'efficacité de la CT est l'environnement dans lequel sont mis en oeuvre les programmes de CT. Comme l'a dit sans détour une des personnes que nous avons interrogées: "Dans tout ce qui se dit à propos de la CT, il y a une bonne part de mystification et d'intoxication; il n'en reste pas moins que, qu'elle soit déterminée par l'offre ou par la demande, le problème fondamental tient à l'environnement dans lequel la CT est injectée."

Le Commission économique pour l'Afrique des Nations unies est, elle aussi, très claire sur ce point: "L'environnement économique et social (...) dans lequel les projets de CT devront s'inscrire, est un élément fondamental de l'efficacité de toute activité de CT. Si les facteurs économiques et sociaux susceptibles de favoriser le développement souffrent de distorsions graves et qu'il en résulte des inefficacités qui les asservissent à des fins étroites ou corrompues et les rendent insensibles à l'intérêt de l'ensemble de la communauté, les projets de CT ne pourront être fructueux ni avoir des effets bénéfiques et durables."

Dans la plupart des pays africains, le cadre institutionnel qui est censé faciliter les transferts de connaissances est virtuellement inexistant ou impuissant. Les tâches de gestion dont doivent s'acquitter les administrations locales ou les expatriés sont en général excessivement complexes en raison, principalement, des conditions politico-administratives, économiques et socio-culturelles - qui, en Afrique, diffèrent radicalement de celles qu'on peut trouver dans les autres régions du monde (Silverman, 1987, p. 45).

Les conséquences qui en découlent pour les interventions de CT sont évidentes. Premièrement, les projets de CT, aussi bien conçus et appliqués soient-ils, ne peuvent donner plus de fruits que ne le permet l'environnement local. Si les

structures dans lesquelles la CT est injectée sont particulièrement faibles (organismes décentralisés dotés de ressources financières ou humaines réduites, par exemple), il est probable que la CT sera relativement peu efficace, et inversement. Deuxièmement, il convient ici d'établir une distinction entre l'échec de la CT elle-même à créer des capacités et l'échec des institutions mises en place dès lors que ce dernier est une conséquence des contraintes systémiques inhérentes au secteur public ou des problèmes macro-économiques plus généraux (par exemple, insuffisance des ressources budgétaires disponibles pour permettre un bon fonctionnement des institutions).

Troisièmement, il y a un risque évident de voir la CT détournée de ses objectifs de création de capacités, ainsi qu'en témoignent les exemples suivants:

- Sur les ressources de CT, des sommes énormes se sont 'évaporées' par suite des méthodes inadéquates de gouvernement, du manque de volonté politique au développement, de la mauvaise utilisation des capacités existantes, du remaniement quasi-permanent de hauts fonctionnaires. Mettre en oeuvre des programmes de CT dans un tel climat politico-administratif revient la plupart du temps à 'enfoncer un clou dans un morceau de bois pourri.'
- Les administrations africaines, dont le budget est extrêmement limité, peuvent être tentées de faire appel à des experts étrangers pour la principale raison que ceux-ci sont supposés apporter avec eux des équipements attrayants.
- Les salaires peu élevés, les mauvaises conditions de travail et les perspectives médiocres de carrière qui prévalent dans le secteur public de nombreux pays africains ont poussé le personnel national compétent à abandonner le navire pour chercher un emploi à l'étranger (exode des cerveaux) ou dans le secteur privé (recyclage des cerveaux), où les rémunérations sont nettement plus élevées.
- La propension à faire adopter des technologies inadaptées au contexte africain peut accroître d'autant les compétences étrangères nécessaires à l'entretien des équipements. La démarche intellectuelle et l'échelle de valeurs jouent un rôle fondamental dans le transfert des compétences. Si on ne s'adapte pas à l'environnement culturel, le transfert des compétences et du savoir-faire risque fort de ne pas s'opérer.

Inadéquation des modalités d'acheminement de la CT

Certaines modalités d'acheminement de la CT n'ont pas contribué à aider le personnel national à atteindre un niveau qui lui permette de se passer d'aide extérieure.

(i) *La CT et la sous-utilisation de la capacité nationale.* Dans les projets classiques de CT, on a tendance à sous-utiliser les compétences et institutions nationales. Diverses études d'évaluation sont parvenues à la conclusion que l'on propose de recourir à des experts étrangers avant même d'avoir recensé les compétences disponibles localement. Il apparaît que, souvent, il existe des capacités locales, même si ce n'est pas forcément aux conditions prévalant dans le secteur public. Les bénéficiaires témoignent, eux aussi, de cette même propension à recruter des experts étrangers. Cette attitude traduit la recherche du prestige (on attire des expatriés pour en faire des symboles de puissance), un manque d'informations pratiques sur la manière de localiser et d'engager les talents nationaux, les résultats d'un long conditionnement et la peur de perdre une aide précieuse en capital, dont l'accès est conditionné à la CT.

(ii) *Priorité aux objectifs à court terme sur le développement institutionnel à long terme.* Pour garantir l'efficacité de la mise en oeuvre, les bailleurs de fonds ont eu tendance à faire les choses eux-mêmes; comme le reconnaît un important bailleur de fonds: "Les obstacles structurels au développement et la nécessité d'obtenir des résultats tangibles se sont conjugués pour créer une situation dont l'issue, illusoire pour attrayante qu'elle soit, passe par la fourniture d'un produit fini et non par un combat visant à régler les difficultés inhérentes à tout partenariat réel" (Wilkins, 1990, p. 7).

Il ressort de l'étude mentionnée plus haut, réalisée par les pays nordiques, que 65 pour cent du personnel de CT se consacrent à la réalisation des objectifs assignés aux projets. Pour leur part, les formateurs représentent 11 pour cent et les personnes qui s'attellent à la mise en place proprement dite d'institutions, 7 pour cent seulement, tandis que 17 pour cent des coopérants sont ce que l'on pourrait appeler des contrôleurs, catégorie de personnel de CT dont l'ampleur va croissant (Forss, 1990, p. 37). Selon la même étude, les descriptions de fonction tendent à mettre l'accent sur les tâches impliquées mais à rester vagues et par trop générales sur les questions liées au développement institutionnel et à la formation. En conséquence, les objectifs fixés dans ces domaines sont rarement atteints (Forss, 1990, p. iii).

Comme l'accent a surtout été mis sur les tâches opérationnelles et le soutien technique, la CT a eu tendance à laisser de côté une fonction bien plus fondamentale, à savoir fournir à l'Afrique une masse critique en matière de gestion, qui demeure très insuffisante dans la plupart des pays africains. Une des personnes avec lesquelles nous nous sommes entretenus a défini le problème en des termes très crus: "Si nous avions

consacré 10 pour cent de ce que nous avons alloué depuis des années au titre de l'assistance technique à aider les ministères des pays bénéficiaires à mettre en place des systèmes de gestion et d'administration pour se dépêtrer des programmes déjà en place, nous aurions pu économiser la plus grande partie des 90 pour cent restants." Les efforts déployés en Afrique par le secteur privé (et notamment par les entreprises multinationales) ont davantage contribué à créer une réserve de gestionnaires africains, mais il s'est révélé extrêmement difficile d'attirer ces professionnels dans le secteur public compte tenu des conditions, politiques et financières, de travail qui y prévalent. Pire, selon un récent rapport des Nations unies, 50 à 60 000 cadres moyens ou supérieurs africains auraient émigré au cours de la période 1986-90 (Quoted in Financial Times, 29 August 1991: "Africa faces an unrelenting crisis").

- (iii) *L'échec du système alliant à chaque expert un homologue.* L'essentiel des critiques formulées à l'encontre des expatriés concerne la méthode qui consiste traditionnellement à associer un homologue local à chaque expert (Fukuda-Parr, 1990). Il est maintenant généralement admis que cette forme de coopération n'a pas été efficace en ce qui concerne le transfert de savoir-faire technique et de gestion. Toute une série de facteurs ont contribué à cette situation. En premier lieu, les experts se sont attribués un rôle de chef à qui revient la direction de toutes les opérations, ce qui a eu pour effet d'étouffer la bonne volonté des homologues locaux et de les empêcher de prendre des responsabilités. En règle générale, les experts se sont révélés de bons techniciens mais de médiocres formateurs. L'ampleur de l'écart de rémunération entre les experts et les homologues locaux, les premiers pouvant toucher 20 à 30 fois plus que les seconds a provoqué une frustration et une démoralisation de ces derniers. Ces sentiments ont parfois été renforcés par un manque de qualité et de compétence du personnel étranger imputable en partie aux méthodes douteuses ou inadéquates de sélection et d'embauche, dans lesquelles les pays bénéficiaires n'ont guère leur mot à dire, voire pas du tout. Il s'est avéré difficile pour les gouvernements bénéficiaires de trouver et de retenir des homologues qualifiés et motivés. En définitive, de nombreux homologues se sont trouvés condamnés à être d'éternels seconds, vivant et travaillant dans l'ombre des 'grands' expatriés sans avoir la possibilité d'apprendre le métier et de faire les choses par eux-mêmes. Il n'est donc pas étonnant qu'on enregistre un taux de rotation élevé parmi les homologues, ni que cette formule ait donné de maigres résultats du point de vue de la création de capacités. "Ce n'est pas en le nourrissant à la petite cuillère qu'on rend quelqu'un autonome" (Klemp, 1989, p. 60).

Qualité des politiques d'éducation et de formation

Les activités d'éducation et de formation absorbent une part relativement modeste des ressources de CT par rapport au coût du personnel expatrié (environ 15 à 20% des budgets de CT seulement). A première vue, il paraît évident qu'un accroissement du nombre de personnes qualifiées aura des effets cumulatifs sur le développement. Cependant, certains mécanismes sont à l'origine de déperditions qui en réduisent l'incidence sur le développement à long terme. Premièrement, comme la formation relève la valeur marchande des bénéficiaires, elle a probablement contribué à intensifier l'exode des cerveaux au lieu d'augmenter la réserve nationale de personnel qualifié dans les pays en développement. Deuxièmement, trop souvent, des possibilités de formation ont été offertes dans le cadre de projets isolés sans qu'on se soit demandé au préalable: (i) quels étaient les besoins vraiment prioritaires des pays bénéficiaires, et (ii) si les gouvernements nationaux étaient en mesure de dégager les ressources nécessaires pour attirer et retenir ceux qui avaient bénéficié d'une bourse. La composante formation des programmes de CT est souvent mal définie ou sacrifiée, par manque de temps ou pour compenser d'éventuels dépassements de budget (cette pratique est d'ailleurs facilitée par la 'fongibilité de l'aide').

Pour ce qui est de la formation destinée à améliorer la performance des administrations publiques, il s'est également révélé difficile d'obtenir des résultats durables, notamment parce que "les politiques de formation étaient soit mal définies, soit inexistantes, et que la mission de formation ne bénéficiait pas de ressources humaines et financières suffisantes" (Adamolekum, 1990, p. 6-7). Enfin, d'une manière plus générale, il ne faut pas sous-estimer le lien entre l'érosion des budgets affectés à l'éducation et à la valorisation des ressources humaines et la dépendance future à l'égard des experts étrangers. A cela s'ajoutent les déficiences du système éducatif africain. C'est ainsi que l'enseignement supérieur produit trop de diplômés dans certaines disciplines (par exemple, les sciences sociales) et trop peu dans les domaines de la science, de l'ingénierie, de la comptabilité, de la planification et de la gestion.

Le développement institutionnel: 'un domaine nébuleux'

En théorie au moins, de nombreux projets de CT faisaient de la mise en place d'institutions un de leurs objectifs principaux. En l'occurrence, il arrive souvent que théorie et pratique ne concordent pas:

- Les bailleurs de fonds ont eu tendance à s'attribuer un rôle bien trop important dans la conception des projets. De ce fait, au cours des décennies écoulées, "les bailleurs de fonds ont construit avec entrain des institutions copiées sur

celles de leur pays d'origine comme si le pays d'accueil ne possédait au préalable aucune structure économique et sociale. Ces greffes se sont rarement fondues à leur nouvel environnement" (Jansen, 1990).

- La plupart des bailleurs de fonds ont procédé par tâtonnements en appliquant une méthode fondée sur des projets, ce qui témoigne de leur connaissance limitée de ce qu'est réellement le développement institutionnel. Ils ont en général opéré séparément, soutenant la création de tout un éventail d'institutions, souvent surdimensionnées, qui n'avaient aucun mandat clairement défini et qui ne pouvaient survivre sans apports financiers extérieurs. D'après la Banque mondiale, de nombreux projets de CT en faveur du développement institutionnel ont été "surpréparés" (en ce sens que leurs concepteurs ont négligé la "capacité d'absorption " des institutions bénéficiaires) ou "souspréparés" (en ce sens que les objectifs, les résultats et les ingrédients n'en étaient pas définis avec assez de précision) (Buyck, 1989, p. 24).
- On a également observé une tendance à créer des unités de gestion ou des services de tutelle distincts pour chaque projet, avec, pour effet négatif, le détournement de ressources des institutions existantes ou l'affaiblissement de ces dernières.
- Trop de projets de création d'institutions ont été établis sur des bases purement conceptuelles et non sur la base de la viabilité financière. Devenant vite incapables de couvrir leurs coûts de fonctionnement, ces institutions n'ont pu subsister que grâce à des 'rentes viagères.'
- Enfin, par création d'institutions, on entendait presque exclusivement des institutions relevant de l'administration centrale sans guère se préoccuper de mettre en place des institutions décentralisées ou des organismes privés.
- Enfin, il semble exister "une contradiction incontournable entre l'horizon à court terme du cycle classique des projets et les exigences à long terme du développement institutionnel" (Buyck, 1989). Lorsque les institutions visées ne possèdent que des capacités très limitées, il est pratiquement impossible d'obtenir un changement de l'ampleur voulue dans le temps imparti à un seul projet.

Gestion déficiente de la CT par les bénéficiaires

Les ministres africains du plan et les représentants résidents du PNUD ont récemment reconnu que "la structure des administrations africaines chargée de la coordination et de la gestion de la CT est habituellement faible, et dotée d'un

personnel insuffisant" (UNDP, 1988, p. 27). En règle générale, aucun organisme central ne se voit confier la coordination ou n'est habilité à l'assurer. Les communications entre ministères sont réduites, ceux-ci se faisant plutôt concurrence pour décrocher les fonds affectés à la CT. A ces problèmes s'ajoute la multiplicité des bailleurs de fonds et des projets. De ce fait, la CT est mal gérée tant au niveau micro-économique que macro-économique. Les bénéficiaires disposent rarement de "données sûres en ce qui concerne le nombre, la composition et la répartition des coopérants travaillant dans leur pays" et ils n'ont pas non plus de "politique clairement définie concernant l'emploi de l'assistance technique et son élimination progressive dans le cadre de plans à long terme de valorisation des ressources humaines" (World Bank, 1989, p. 182). Les ressources allouées dans le cadre des accords de CT figurent rarement dans les plans et budgets nationaux de développement, malgré l'énormité des sommes en jeu et leurs éventuels coûts d'opportunité. Comme les bénéficiaires ne parviennent pas à s'approprier le premier rôle en matière de gestion de la CT, des ressources considérables se sont trouvées régies par les bailleurs de fonds, éparpillées aux quatre vents ou parfois canalisées vers des activités périphériques.

La logique 'pervers' du système d'aide

L'échec de la CT tient pour beaucoup à des facteurs inhérents au système d'aide.

- (i) *Capacité institutionnelle du côté des bailleurs de fonds.* Tout d'abord, on reconnaît de plus en plus que les bureaucraties des bailleurs de fonds d'aide ne possèdent pas les capacités institutionnelles et analytiques indispensables pour appréhender les problèmes de développement dans toute leur complexité, et notamment pour fournir des programmes de CT appropriés. Tel est certainement le cas en ce qui concerne la CT en faveur du développement institutionnel, domaine où règne une véritable pagaille faute d'un cadre conceptuel bien établi et d'instruments adaptés. Les bailleurs de fonds ont donc naturellement tendance à "se dissimuler la multitude de contraintes micro-économiques qui pèsent sur le développement d'un pays particulier, à en revenir aux causes universellement connues pour expliquer les mauvais résultats de l'Afrique et à appliquer des modèles généraux fondés sur leur propre expérience et sur leurs propres attentes" (Lele, 1990, p. 10). Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que prévalent les méthodes 'à la va-vite' et que l'on propose le plus souvent aux pays en développement des projets 'bâclés' avec des objectifs mal définis. Ce qui explique aussi pourquoi le recours au personnel expatrié - mécanisme le plus simple d'acheminement de la CT - est si profondément ancré dans les pratiques de l'aide.

(ii) *"C'est celui qui a le diapason qui donne le ton."* Un second aspect concerne le déséquilibre des relations entre bailleurs de fonds et bénéficiaires. La CT est pour une large part régie par les bailleurs de fonds et non déterminée en fonction des besoins et priorités précis définis par les pays bénéficiaires. Cela n'incite guère les bénéficiaires à formuler des demandes claires, ni à s'impliquer ou à s'engager dans l'action entreprise. Les projets sont souvent mis au point au sein même des organismes bailleurs de fonds ou par des experts étrangers présents sur le terrain (c'est ce qu'on appelle la 'ventriloquisation' de l'aide). De ce fait, les programmes nationaux constituent la résultante de ce que les bailleurs de fonds jugent être les priorités du pays considéré et de ce qu'ils sont prêts à financer dans ce pays. Non seulement les bailleurs de fonds jouent un rôle prépondérant, mais en outre ils ne tiennent pas forcément toujours le même cap. L'influence qu'ils exercent pourrait être moins perturbatrice si les bailleurs de fonds eux-mêmes possédaient la capacité d'analyse évoquée précédemment. En conséquence, les bénéficiaires ont tendance à considérer la CT comme un apport de ressources gratuites que les bailleurs de fonds ont des raisons bien à eux de continuer à leur fournir. Le plus souvent, ils acceptent une aide globale, comprenant à la fois des moyens financiers et du personnel. Comme les bailleurs de fonds interviennent largement au niveau de la mise en oeuvre, les bénéficiaires sont en outre enclins à attendre des expatriés qu'ils les 'prennent par la main.'

(iii) *Des procédures bureaucratiques cauchemardesques.* Un troisième élément influant sur l'efficacité de la CT concerne les procédures d'acheminement de l'aide. Certains auteurs n'hésitent pas à parler du risque de 'destruction institutionnelle' (Morss, 1984, p. 465-70) que font courir aux administrations bénéficiaires les exigences sans fin des bailleurs de fonds et la paperasserie qui en découle. Prisonniers de leur centralisme bureaucratique, les bailleurs de fonds gèrent la CT avec beaucoup trop de laxisme, priorité étant donnée aux impératifs de la gestion du personnel et non au développement institutionnel (Corkery and Bossuyt, 1990, p. 24). Pragmatisme et flexibilité ne sont pas les qualités dominantes des bailleurs de fonds, qui affichent par conséquent une préférence pour l'aide-projets, instrument bien délimité et autonome, grand consommateur de personnel expatrié (dont la mission principale se limite parfois à vérifier le bon fonctionnement des modalités financières du projet). Il faut également mentionner l'importance du cycle budgétaire annuel, qui pousse les bailleurs de fonds à approuver sans cesse de nouveaux projets - même s'ils sont de qualité douteuse - afin de pouvoir se prévaloir de déboursier des fonds. Le principe de la 'subsidiarité' (à savoir que l'aide extérieure ne doit pas remplacer les

efforts de développement déployés par le pays bénéficiaire lui-même) est "sacrifié sur l'autel des pressions qui requièrent des bailleurs de fonds qu'il distribuent des sommes importantes" (Klemp, 1989, p. 60). Stimulé à la perspective de rentrées financières, le pays d'accueil se gardera de toute action qui risque de mettre en péril cette association.

- (iv) *Pressions larvées et intérêts acquis.* Un quatrième élément vient du problème difficile à cerner des intérêts acquis. Des groupes de pression, politiques et économiques, ont parfois intérêt à ce que l'aide soit liée, ce qui implique le recours à des formes d'aide particulières en tête desquelles vient la CT (Mutahaba, 1989, p. 112). Il est également évident que les experts et les consultants peuvent avoir tout intérêt à voir leurs contrats se prolonger. L'industrie privée du conseil, qui s'approprie peu à peu le marché des contrats de CT, peut considérer qu'il y va de son intérêt commercial de multiplier le nombre de missions de courte durée, avec le risque que cela implique de négliger les besoins à long terme sur le plan institutionnel. Les bénéficiaires, d'autre part, ne sont pas toujours réellement prêts à assumer les responsabilités qu'ils réclament. Ils ont souvent tendance à critiquer l'aide, qu'ils jugent régie par les bailleurs de fonds, mais ils ne peuvent résister à leur propension à recourir à des expatriés ou à leur désir de voir se renouveler les programmes de CT. Cette incapacité ou ce manque de volonté généralisé des fonctionnaires africains de 'dire non' ou d'insister pour avoir une part importante aux décisions concernant les activités de CT sont dus en partie aux opportunités attrayantes qu'offre le système d'aide.

Comment sortir de ce cercle vicieux


Appliquer les leçons de l'expérience

Les inconvénients que présente la CT du point de vue de la création de capacités institutionnelles sont connus depuis longtemps. On sait également de mieux en mieux quels éléments doivent comporter les interventions de CT pour porter leurs fruits dans le contexte spécifique qui caractérise l'Afrique subsaharienne. Il se dégage donc un consensus sur 'ce qu'il faut faire' pour améliorer l'efficacité de la CT et rendre ses résultats durables. Le problème fondamental semble être "bien davantage d'appliquer les leçons de l'expérience" (Buyck, 1989, p. 25).

L'expérience montre en effet que pour que la CT contribue effectivement au développement institutionnel et à l'amélioration des qualifications, les conditions suivantes doivent être remplies:

- (i) *Fixer des objectifs clairs.* La CT peut servir des objectifs très divers, mais au nombre de ceux-ci doivent toujours figurer la création de capacités nationales et l'autonomie à long terme. Pour contribuer réellement au développement, l'effort de CT doit accorder la priorité à "la création de capacités et non à la matérialisation d'objectifs à court terme bien visibles" (Gow and Morss, 1988, p. 1407). Cette opinion est partagée par le CAD comme en témoignent les lignes directrices qu'il a récemment adoptées et selon lesquelles "la mise en place d'institutions doit faire partie intégrante de toutes les activités d'aide. On ne peut considérer comme fructueuse une activité d'aide qui ne contribue pas à renforcer les institutions locales par lesquelles elle passe et pour lesquelles elle est mise en oeuvre" (OECD, 1989, p. 108). Quant au Rapport Cassen, il invite les pays bénéficiaires à "définir des objectifs réalistes d'auto-suffisance" (Cassen, 1986, p. 209).
- (ii) *S'adapter en souplesse à l'environnement institutionnel existant.* Les contraintes politiques, économiques et institutionnelles -- susceptibles de différer d'un pays à l'autre -- doivent être prises en compte avant tout apport de CT et toute décision concernant les moyens à mettre en oeuvre et la répartition des tâches. Dans un pays en crise (comme l'Angola), une CT 'bouche-trous' peut constituer une nécessité absolue; dans les autres pays, une CT de substitution n'est plus acceptable. Les ressources consacrées à cette forme de CT pourraient être mieux employées (par exemple pour financer des systèmes d'incitation, la fourniture d'équipements ou l'éclosion du secteur privé). Dans les pays où sévit la

corruption, il faudra consacrer beaucoup plus de temps à établir un diagnostic institutionnel de l'environnement politique et administratif et à élaborer des mandats précis (comportant des dispositions qui permettent d'exercer des contrôles et de déterminer les responsabilités financières à tous les stades des projets).

- (iii) *Associer les bénéficiaires et obtenir leur engagement.* Pour que la CT soit efficace, il faut également qu'existe une 'réelle demande.' Autrement dit, il faut un client, convaincu qu'une CT extérieure est indispensable pour régler un problème qu'il juge hautement prioritaire. En retour, cela implique qu'on emploie des méthodes participatives de conception et d'exécution des programmes de CT. Il convient d'adapter les procédures actuellement utilisées dans le domaine de l'aide en conséquence.
- (iv) *Appliquer à la CT le "principe de la moindre intervention."* Le message est sans ambiguïté aucune: "L'assistance technique doit de plus en plus servir à ériger les capacités et institutions locales, fonction sur laquelle a pris le pas, dans le passé, le désir de faire les choses" (World Bank, 1989, p. 181). Cela nécessite qu'on procède à une évaluation systématique des capacités disponibles, qu'on révise les modalités traditionnelles de CT de manière à mieux les adapter aux objectifs de création de capacités, qu'on résiste aux pressions incitant à recourir à du personnel expatrié, pour des raisons budgétaires, qu'on s'attaque au problème de la myopie en ce qui concerne les systèmes d'incitation, et qu'au lieu d'utiliser les ressources de CT pour payer les salaires des coopérants on s'en serve pour financer "la création d'institutions locales et la mobilisation des compétences nationales" (UNDP, 1991, p. 8), et la mise en valeur des ressources humaines d'une manière générale.
- (v) *Prendre le temps qu'il faut institutionnelle.* L'expérience  *pour mettre en place une capacité* montre qu'il est impossible de remédier à la faiblesse institutionnelle d'un pays sans une démarche d'ensemble ou en créant des enclaves de bonne gestion dans un océan de gaspillage. Il faut un plan fondé sur une connaissance approfondie de la situation locale, des contraintes opérationnelles découlant de l'environnement institutionnel et des pratiques de gestion. Autant d'éléments qui impliquent un engagement à long terme de toutes les parties concernées.
- (vi) *Rechercher une gestion efficace de la CT par le bénéficiaire.* De ce point de vue, il est traditionnellement recommandé que le pays bénéficiaire commence par évaluer ses propres capacités pour déterminer les points faibles sur lesquels il faut agir. Cela permettrait de mettre en évidence les besoins réels de CT en fonction des stratégies

retenues au niveau macro-économique, sectoriel et sous-sectoriel.



Comment passer des recommandations à l'action

La plupart de ces recommandations sont restées plus ou moins lettre morte. Les actions réellement engagées sont, jusqu'à présent demeurées peu nombreuses. La recherche de nouvelles voies permettant d'exploiter au mieux la CT en tant que moteur du développement risque de s'avérer une tâche complexe et semée d'embûches. Améliorer l'efficacité de la CT ne se ramène pas à résoudre un simple problème technique. L'échec de la CT recouvre en fait des réalités différentes selon le niveau auquel on se place (siège, bureaux hors siège, administrations nationales, homologues locaux, experts). Les contraintes systémiques et les intérêts acquis sont inhérents au système d'aide. Il semble que l'acceptation du changement soit un processus extrêmement lent. Qui plus est, la plupart des propositions de réforme tendent à sous-estimer les contraintes opérationnelles et font trop peu de place aux critères de faisabilité.

Malgré ces difficultés, des changements réels sont possibles. Le premier impératif pour les décideurs est de commencer par procéder à une analyse sans concession des goulets d'étranglement existants (au niveau macro et micro-économique) de manière que les interventions de CT puissent être adaptées en conséquence.

Depuis quelques années, des mesures ont été progressivement prises pour améliorer l'incidence à long terme de la CT. On trouvera un aperçu de ces diverses tentatives dans la section suivante.

DEUXIEME PARTIE

Les tentatives actuelles de réforme: un état des lieux

Le côté demande de la CT

Problématique

L'existence d'une véritable demande, basée sur des besoins réels et des priorités bien établies, est un préalable à l'efficacité de la CT. Dans le passé, les bailleurs de fonds ont souvent joué un rôle beaucoup trop important dans les décisions d'affectation de la CT. Cela n'a pas favorisé la présentation, par les bénéficiaires, de demandes clairement définies sur la base de leurs besoins et de leurs priorités, ni le sentiment de propriété et d'engagement national. Il est désormais admis qu'il faut redresser la barre de manière à laisser une plus grande part de responsabilité aux gouvernements africains dans les décisions concernant les interventions de CT. S'il est recommandé d'adopter une approche davantage régie par la demande, il ne faut toutefois pas perdre de vue que, du côté des bénéficiaires, le processus de formulation des demandes de CT présente de nombreuses contradictions.

Principales questions

Il convient de répondre à trois questions étroitement liées:

- Comment déterminer l'existence d'une véritable demande de la part du bénéficiaire?
- Comment amener les bénéficiaires à se sentir davantage responsables et propriétaires des interventions de CT?
- Comment renforcer la capacité institutionnelle indispensable à la formulation d'une réelle demande?

Contexte

Le piège du tout ou rien

En principe, la perspective qu'on adopte une approche davantage régie par la demande et qu'on donne de plus grandes responsabilités aux bénéficiaires de la CT devrait réjouir tout le monde. Les gouvernements africains devraient être la force motrice des efforts visant à parvenir à une utilisation rationnelle de l'aide extérieure. Or, dans la pratique, les choses ne sont pas aussi simples.

La France, par exemple, prétend avoir adopté une 'approche régie par la demande' depuis trente ans. Elle aurait appliqué en effet une politique libérale de 'mise à disposition' de personnel de CT et de bourses à la simple demande des administrations bénéficiaires, en partant plus ou moins du principe que ces demandes reflètent des besoins réels. En fait, cette approche 'régie par la demande' a principalement abouti à la création d'une administration parallèle composée d'expatriés, d'un système auto-entretenu de CT de substitution qui génère lui-même une demande sans cesse croissante de CT. L'expérience montre également que ce n'est pas parce que les pays bénéficiaires ont toute liberté pour décider des bourses qui leur sont accordées qu'on évite une inadéquation globale de la CT aux besoins réels. La France révisé maintenant sa politique pour revenir d'une approche totalement 'régie par la demande' à un système plus équilibré. Il s'agit désormais d'évaluer conjointement le bien fondé des demandes de CT, qui sont considérées comme les composantes d'un programme global de soutien à une stratégie nationale de développement bien pensée.

Cette expérience témoigne qu'il existe de grosses contradictions du côté des bénéficiaires. De toute évidence, les demandes de CT ne naissent pas par génération spontanée. Chaque personne, à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration bénéficiaire, a son opinion quant aux besoins en CT. A la base, les experts étrangers ont sans doute personnellement intérêt à faire pression pour que leur contrat soit prolongé. De leur côté, les responsables africains souhaitent conserver des relations privilégiées avec les organismes bailleurs de fonds ce qui peut les conduire à formuler des projets qui ne correspondent pas forcément aux besoins réels; il se peut aussi que leurs intérêts acquis les incitent à rechercher la poursuite d'une 'CT de substitution.' Par ailleurs, les gouvernements africains sont parfois obligés, sous la pression de l'exode des cerveaux et des contraintes budgétaires, de 'demander' toujours plus de CT en dépit des déclarations officielles appelant à une réduction de la CT. C'est parce qu'ils considèrent la CT comme une ressource gratuite que, souvent, les pays bénéficiaires ne sont pas enclins à la refuser ou à apprendre à s'en passer.

Certains problèmes viennent aussi du processus de prise des décisions concernant l'aide et la CT. Dans la plupart des pays, ce sont les ministères centraux (notamment le ministère du plan ou celui des finances) qui fixent les priorités, d'où le risque que certains ministères sectoriels (par exemple celui de la santé) et autres institutions ne reçoivent pas leur 'juste part' du gâteau. Tant que n'auront pas été institutionnalisés des systèmes adéquats de gestion publique et de participation effective aux décisions, on court le risque d'une surconcentration, et éventuellement d'un détournement, des ressources d'aide. Dans ces conditions, rien d'étonnant à ce que les bailleurs de fonds préfèrent prendre directement contact avec les ministères sectoriels, les institutions non gouvernementales et les associations privées. Or, cette réaction risque à son tour

de conduire à une prolifération désordonnée des initiatives.

Quelles garanties peuvent offrir en matière de formulation d'une réelle demande des pays où la gestion publique laisse à désirer, où les dirigeants politiques n'ont rien à faire du développement et où sévit une corruption généralisée? Ne risque-t-on pas d'empirer les choses en abandonnant les systèmes de CT régis par l'offre au profit de systèmes régis par la demande? Dans un tel environnement, il serait plutôt dangereux de laisser aux seuls bénéficiaires le soin de définir les besoins en CT. Il faut de toute évidence préférer à cette solution un système qui permette une répartition plus équilibrée des rôles.

Certaines des personnes avec lesquelles nous nous sommes entretenus du côté des bailleurs de fonds vont encore plus loin. Partant du constat que de nombreux pays africains se caractérisent par une situation politique 'inextricable,' une mauvaise gestion des affaires publiques et une fonction publique inerte, elles prétendent qu'il serait irréaliste d'attendre des gouvernements de ces pays qu'ils puissent formuler une réelle demande de CT. Il n'en reste pas moins que les flux d'aide vers ces pays seront maintenus, ne serait-ce que pour des raisons morales ou pour répondre à des besoins urgents. La principale conséquence que doivent en tirer les organismes bailleurs de fonds est évidente: comme on ne peut pas toujours compter qu'une réelle demande émane des bénéficiaires, il faudra continuer d'appliquer une approche régie par l'offre dans certains pays africains, en espérant que de nouveaux apports de CT contribueront à donner le jour et à alimenter une réelle demande de la part du bénéficiaire.

Abstraction faite de ces difficultés d'ordre politique, il ne faut pas oublier qu'un certain nombre de pays africains ne possèdent tout simplement pas la capacité institutionnelle qui leur permettrait de formuler une réelle demande. Il ressort de toute évidence de cette analyse que 'demande déterminée par les bénéficiaires' n'est pas synonyme de 'demande réelle.' Le problème demeure que toute demande doit être bien pensée, qu'elle soit déterminée par la demande ou par l'offre. D'où la nécessité de rechercher des informations sur les composantes d'une demande de CT.

Préalables à la formulation d'une réelle demande

(i) *Définir les composantes d'une réelle demande.* Pour apprécier le bien fondé d'une demande, il faut se baser sur des critères objectifs. Au nombre des éléments qu'on peut examiner figurent les suivants:

- . adéquation aux priorités nationales;
- . contexte institutionnel d'où émane la demande;
- . adéquation des modalités de CT retenues;
- . contraintes induites par l'environnement;

- . disponibilité de capacités nationales;
- . coûts d'opportunité et autres solutions possibles (recours à des consultants nationaux, par exemple);
- . existence d'une stratégie garantissant la durabilité de l'action entreprise et prévoyant la relève par des nationaux.

(ii) *Donner des responsabilités au bénéficiaire.* Cela est indispensable pour qu'une demande soit effectivement un acte conscient, comme en témoigne l'expérience de la Banque mondiale: "Si les pouvoirs publics ne sont pas associés au projet dès le départ (...), celui-ci risque de ne pas tenir compte des priorités qu'ils ont eux-mêmes fixées. Au moment de sa mise en oeuvre, le programme sera alors mal accepté, ce qui le rendra inefficace quelle que soit la qualité de sa conception, de ses modalités d'acheminement et de sa supervision" (Buyck, 1989, p. 22). Les bailleurs de fonds doivent donc se préparer à déléguer une partie de la gestion au jour le jour et à accepter un transfert de responsabilités à toutes les étapes du cycle du projet. Ce n'est pas pour autant qu'ils n'auront plus aucun rôle à jouer. Bien au contraire, les nouvelles orientations pour les politiques d'aide des années 90, décrites dans la troisième partie de la présente étude, préconisent un réel partenariat et une répartition équilibrée, et bénéfique pour chacun, des rôles entre les différentes parties en présence.

Le transfert des responsabilités de gestion de la CT s'articulera principalement autour des grandes questions suivantes:

- . qui détermine les besoins en CT?
- . qui embauche le personnel de CT?
- . qui est responsable de l'exécution des projets et de la gestion sur le terrain?
- . qui exerce un contrôle financier sur les interventions de CT?

Autant de questions qui conduisent à s'en poser beaucoup d'autres. Premièrement, jusqu'à quel point peut-on ou doit-on transférer "l'appropriation" des programmes d'aide (CT incluse)? Les bailleurs de fonds hésitent, et cela se comprend, à s'orienter dans cette voie tant qu'ils ne reçoivent aucune garantie que les bénéficiaires seront davantage comptables de leurs actes. Deuxièmement, comment passer outre tous les intérêts acquis qui existent aux deux extrémités de la relation d'aide? Ces intérêts acquis expliquent que les bailleurs de fonds ne soient guère désireux de déléguer le contrôle financier et le recrutement. En ce qui concerne ce dernier point, on peut penser que les puissants groupes de pression que forme le personnel expatrié s'opposeront à toute évolution vers un partage des responsabilités en matière d'embauche du personnel

de CT. Troisièmement, les mentalités évoluent lentement et les préjugés sont bien ancrés. Les organismes d'aide, de même que les experts techniques, rechignent souvent à céder au bénéficiaire le pouvoir de contrôle des moyens financiers et des équipements en raison des préjugés qu'ils ont quant à la capacité de gestion du personnel local. Pour leur part, les responsables africains répugnent souvent, pour diverses raisons, à prendre effectivement des responsabilités.

- (iii) *Améliorer la capacité du bénéficiaire de formuler une demande.* Une approche régie par la demande risque fort de s'apparenter à une boîte vide si les bénéficiaires n'ont pas les capacités nécessaires pour formuler une réelle demande. Or, cette capacité est souvent inexistante dans les pays à faible revenu d'Afrique. Dans de nombreux cas, une période de transition sera nécessaire pour permettre aux bénéficiaires de répondre à ce qu'on attend d'eux. Les ressources de CT peuvent jouer un rôle important à cet égard. Ce genre de CT représente toutefois une opération délicate, surtout parce qu'on court le risque que le personnel expatrié assume une trop grande part de responsabilité ou adopte un comportement schizophrénique à l'égard de ceux qui le payent.

Approches possibles dans la pratique

De nouvelles approches ont été mises au point afin de permettre un meilleur équilibre des rôles dans les décisions d'affectation de la CT.

Cogestion ou gestion totale des programmes de développement par les pays bénéficiaires

Les bailleurs de fonds désireux d'associer davantage les bénéficiaires aux décisions concernant les programmes de développement en général et les interventions de CT en particulier ont révisé leurs méthodes de gestion selon deux grands axes. Depuis quelques années, plusieurs bailleurs de fonds (dont la CEE dans le cadre de la Convention de Lomé) se sont orientés vers un système de cogestion des interventions d'aide. Celui-ci repose sur une répartition clairement définie des responsabilités entre les deux parties intéressées et implique la cogestion des activités opérationnelles. L'administration du pays bénéficiaire est supposée prendre l'initiative de proposer de nouveaux projets ou programmes, et en particulier se charger de déterminer les éventuels besoins en CT. Le personnel des organismes bailleurs de fonds assume des fonctions de contrôle, aussi bien sur le plan technique que sur le plan financier.

La Belgique a récemment adopté cette approche pour mener à bien ses activités de coopération avec le Burundi (et avec le Rwanda). La répartition des tâches

évoquée ci-avant a, dans une large mesure, été respectée, la Belgique se contentant de financer et de contrôler les activités définies en fonction des plans et priorités du pays bénéficiaire. Elle est susceptible de fournir des apports de CT si le Burundi le juge nécessaire. Un certain nombre de mécanismes et procédures institutionnels ont été mis en place pour permettre l'application pratique de ces principes. Au niveau des projets, cette formule a permis au personnel national d'assumer effectivement la responsabilité de la gestion.

D'autres pays bailleurs de fonds (Suède, Norvège) préconisent une réforme plus radicale visant à transférer la totalité des responsabilités de gestion des interventions d'aide aux gouvernements bénéficiaires. Cela implique une redéfinition complète et une diminution du rôle des organismes bailleurs de fonds. L'idée générale est que ceux-ci n'interviennent plus dans l'administration et la mise en oeuvre des projets (qui sont assurées entièrement par le pays bénéficiaire) et qu'ils se concentrent sur les activités d'analyse, de suivi, d'évaluation, de contrôle et de recyclage. Dans ces conditions, l'organisme concerné joue essentiellement le rôle d'intermédiaire financier, limitant ses interventions à la seule appréciation de l'adéquation et de la viabilité des propositions de projet soumises par le pays bénéficiaire. De toute évidence, un bouleversement aussi radical est fort lourd de conséquences pour les méthodes d'acheminement de la CT. Le fait que la mise en oeuvre soit laissée au bénéficiaire entraînera automatiquement une diminution progressive du nombre d'experts étrangers. Qui plus est, les interventions de CT - si elles sont jugées nécessaires par le pays bénéficiaire - s'intégreront forcément dans un programme global visant à recueillir des financements extérieurs, et risqueront donc moins de présenter un décalage par rapport aux besoins réels.

Il n'est guère surprenant de constater que l'introduction formelle de la cogestion n'a pas suffi à changer la mentalité des différents acteurs. Il n'est pas facile de venir à bout des habitudes prises pendant trois décennies de prépondérance des bailleurs de fonds dans la gestion de l'aide. La plupart des pays bénéficiaires ne possèdent pas la capacité d'absorption nécessaire pour orienter les ressources d'aide (CT comprise) vers les priorités nationales. Une période de transition sera nécessaire avant que les bénéficiaires soient en mesure d'assumer vraiment le rôle de chef de file.

Méthodes participatives de planification des apports de CT

Dans le passé, les demandes d'apports de CT et les décisions y afférentes ne faisaient généralement pas l'objet d'une planification rigoureuse, ne présentaient qu'une relation très éloignée avec les besoins réels et étaient assujetties à des procédures différentes selon les bailleurs de fonds. L'administration du pays d'accueil et le bénéficiaire supposé n'intervenaient pratiquement pas à ce niveau.

Les résultats médiocres obtenus avec cette approche ont incité les deux parties à normaliser les méthodes de planification et à associer davantage les bénéficiaires aux décisions. Le transfert accru de responsabilités aux bénéficiaires est la raison d'être des approches nouvelles comme la PIPO (Planification des interventions par objectifs), le 'cadre logique'(USAID) et le ZOPP, ('Ziel Orientierte Project Planung') du Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).

Ces approches permettent une analyse, une planification, une mise en oeuvre et une évaluation systématiques de l'aide et de la CT. Elles favorisent également la participation du bénéficiaire, les retombées et la viabilité. La méthodologie laisse encore sceptiques de nombreux responsables nationaux et expatriés. Elle s'est par ailleurs révélée demander beaucoup de temps: il peut falloir jusqu'à trois ans entre la formulation et l'exécution du projet.

L'approche (sectorielle) par programme

Devant les limites de l'aide-projet, l'aide-programme a beaucoup gagné en popularité. Dans son principe, elle implique que le bénéficiaire formule une stratégie globale pour le secteur ou le sous-secteur considéré. L'accent est mis sur l'établissement d'un plan d'ensemble dans lequel sont précisés les mesures à mettre en oeuvre, les stratégies à suivre et les éléments qui les composent (dont la CT). Ce plan est ensuite présenté à la communauté des bailleurs de fonds pour recueillir un financement global. En théorie, cette approche présente de gros avantages du point de vue de la création de capacités et de l'efficacité de la CT. Les programmes tendent, par essence, à s'inscrire dans une perspective à long terme, absolument indispensable pour la mise en place de capacités. L'aide-programme permet de cibler et de concentrer les apports de CT dans des programmes cohérents de priorités. Elle assure également l'unicité des structures de gestion et d'administration pour un groupe de projets similaires, ce qui réduit le nombre d'experts nécessaire. Comme les bénéficiaires sont censés être les principaux responsables de la définition du programme, elle favorise en outre une plus large utilisation des compétences nationales, au niveau de la conception comme à celui de l'exécution. Enfin, cette formule pourrait se révéler un instrument utile de coordination des efforts déployés par les bailleurs de fonds dans le domaine de la création de capacités.

En décembre 1989, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté la résolution 44/211 préconisant une réorientation progressive de l'approche actuelle fondée sur des projets ponctuels vers l'aide-programme. D'autres acteurs sur le terrain (dont la CEE) avaient adopté cette approche dès les années 80.

Plusieurs personnes avec lesquelles nous nous sommes entretenus estiment que cet intérêt subit pour l'aide-programme constitue beaucoup de bruit pour pas

grand-chose puisque les projets s'intègrent toujours dans un programme sous une forme ou sous une autre. Un autre facteur est lié à la capacité de l'administration bénéficiaire d'établir des programmes sectoriels cohérents. Il se pourrait, paradoxalement, que de gros apports de CT soient nécessaires pendant une certaine période de transition pour aider le personnel national dans cette entreprise, avec toujours le risque que les expatriés s'investissent d'un rôle trop important. Il faut à tout prix éviter qu'il en aille ainsi car l'efficacité de l'aide-programme est fonction de la part que prennent les autorités nationales et les organismes bénéficiaires, qu'ils soient publics ou privés, à la planification et à la mise en oeuvre du programme.

Les Nations unies et l'exécution nationale

Il est désormais de plus en plus admis dans le système des Nations unies qu'il faudra modifier l'actuel mécanisme tripartite impliquant le gouvernement bénéficiaire, un organisme spécialisé exécutant et le PNUD, qui fournit les fonds. L'exécution des programmes de développement ne relèvera alors plus de l'organisme choisi par les Nations unies mais du ministère de tutelle du pays bénéficiaire.

Il n'est par ailleurs pas évident que les organismes spécialisés des Nations unies seront prêts à renoncer aux prérogatives dont ils jouissent en matière d'exécution dans le système tripartite actuel. Ils sont en effet largement tributaires des fonds qu'ils perçoivent au titre du financement des projets pour la poursuite de leurs activités et pour couvrir les coûts de leurs bureaucraties centrales.

Paradoxalement, les principales contraintes auxquelles risque de se heurter la formule de l'exécution nationale sont probablement le manque de connaissance des capacités nationales ou la pénurie de personnel qualifié. Au Malawi, un certain nombre de projets dont l'exécution a été confiée aux nationaux ont été lancés ces dernières années. L'institut de gestion du Malawi (MIM) a entrepris d'évaluer les capacités nationales en matière d'exécution de projets. Cette évaluation a montré que la formule de l'exécution nationale constituait un bon moyen de déléguer davantage de responsabilités de gestion au personnel national. Un deuxième avantage de cette formule est qu'elle permet habituellement de couvrir les besoins en main-d'oeuvre associés au projet grâce aux effectifs en place. La mise en oeuvre des projets ne nécessite donc aucun recrutement supplémentaire. Cependant, dans le cas du Malawi, il semble que tel ne soit pas tout à fait le cas, étant donné que 34 pour cent des postes sont vacants dans la fonction publique, ce qui s'explique très vraisemblablement, pour partie au moins, par les dommages causés par le SIDA (comme l'indique l'étude de cas concernant le Malawi). Ce problème pourrait être partiellement résolu si l'on confiait l'exécution à d'autres institutions que la fonction publique.

L'approche contrat

Le désir de responsabiliser les bénéficiaires a rendu nécessaires une redéfinition et une répartition des rôles entre les bailleurs de fonds et les bénéficiaires. De ce point de vue, les relations d'aide sont de plus en plus assimilées à des arrangements de type commercial, à des "contrats" entre deux parties, dans lesquels sont clairement définis les objectifs, les rôles et les attributions de chacun. Le NORAD met fortement l'accent sur la nature contractuelle des accords d'aide et il adapte ses méthodes de travail en conséquence (renonçant à jouer le rôle d'organisme de gestion de projets pour devenir une 'institution financière'). La France révisé actuellement sa politique de CT. Elle s'efforce de faire en sorte que la CT ne vienne plus simplement se substituer aux capacités locales défaillantes mais devienne une composante de l'aide globale accordée au pays bénéficiaire pour soutenir sa stratégie de développement. Parallèlement, il est proposé de définir les missions de CT sur une base contractuelle. Des accords bilatéraux pluriannuels, dans lesquels les objectifs et les attributions de chacun seront clairement précisés, seront systématiquement négociés et conclus par la signature d'un document appelé "lettre de mission." Cette procédure représente un gros changement par rapport à la traditionnelle "mise à disposition" de personnel expatrié, n'ayant pas de tâches clairement définies et dont la perspective d'une relève par les nationaux est laissé dans le flou. Dans le cadre du contrat, l'administration du pays d'accueil sera en effet invitée à prendre les mesures nécessaires pour garantir la viabilité des activités bénéficiant d'une aide. Cette nouvelle pratique facilitera vraisemblablement la formulation d'une demande réelle de la part des gouvernements bénéficiaires. Elle pourrait aussi se révéler utile pour garantir la viabilité à long terme.

La CT et l'utilisation des capacités locales

Problématique

En raison de la crise économique qu'ils ont traversée dans les années 80, la plupart des pays à faible revenu d'Afrique se sont trouvés confrontés à un problème dramatique d'érosion des salaires dans le secteur public, salaires dont le niveau n'était plus suffisant pour maintenir les employés au-dessus du seuil de pauvreté ni pour attirer et retenir un personnel hautement qualifié, pourtant indispensable. Cela s'est traduit, par "un exode des cerveaux, un manque d'efficacité, une généralisation du travail au noir, une démoralisation générale et une extension de la corruption. Et à mesure que se généralisaient ces phénomènes, l'Etat lui-même a commencé à se démanteler" (Klitgaard, 1991, p. 448). Dans ces conditions, les gouvernements africains sont souvent obligés ou tentés de recourir à une coûteuse CT bouche trous, ce qui accroît à la fois leur endettement et leur dépendance. La Banque mondiale reconnaît que "les distorsions dont souffrent les salaires et traitements sont probablement parmi les obstacles les plus coûteux au développement institutionnel" (Israel, 1987, p. 126). Le message est clair: "Au cours de la décennie à venir, un des plus grands défis en matière de politique publique et de gestion sera de corriger la myopie des systèmes d'incitation des pays en développement" (Klitgaard, 1991, p. 113).

Principales questions

Dans l'analyse qui suit, on s'efforcera de répondre aux questions suivantes:

- Comment régler le problème chronique du niveau de rémunération et des autres systèmes d'incitation dans la fonction publique?
- Dans quelle mesure est-il possible d'affecter ou de réaffecter une partie des ressources d'aide disponibles à des soutiens budgétaires qui permettraient de retenir dans l'administration les cadres qualifiés et d'améliorer leurs conditions de travail et leurs performances?

Les bailleurs de fonds comme les gouvernements bénéficiaires mettent de plus en plus l'accent sur le fait qu'un secteur public compétent est absolument indispensable à un développement durable. Parallèlement, la question critique des incitations dans la fonction publique est revenue à l'ordre du jour. Corriger cette myopie en ce qui concerne les systèmes d'incitation pose toutefois de nombreux problèmes.

Réformer la fonction publique: la solution miracle

Le problème des incitations ne peut être isolé de celui plus vaste de la réforme de la fonction publique et de la rationalisation de l'appareil de l'administration centrale. Dans la majorité des pays d'Afrique, la fonction publique est surdimensionnée, elle coûte trop cher et sa productivité est insuffisante; les fonctionnaires, et en particulier ceux qui occupent des postes de direction, y sont souvent peu motivés. Dans l'ensemble du secteur public africain, la masse salariale en général est trop importante tandis que les salaires sont trop faibles. Toutefois, l'Afrique occidentale francophone, où les salaires sont encore assez élevés par rapport à la capacité productive des pays de cette région, fait relativement exception à cette règle. Il est facile de dire qu'il faut lier la question des incitations à la réforme de la fonction publique, mais c'est plus difficile à faire. Cela nécessite qu'on mène une action sur plusieurs fronts, et notamment qu'on fasse la chasse aux postes fantômes, qu'on réévalue les traitements servis aux fonctionnaires restants, qu'on élargisse l'échelle des salaires, qu'on améliore les modalités de travail (normes de performance, systèmes de contrôle, de responsabilisation et de sanction), qu'on revienne à un système où les promotions sont fonction des mérites et qu'on prévoie des mesures de soutien pour ceux qui seront amenés à quitter la fonction publique par suite de la réforme. Rien d'étonnant donc à ce qu'il s'écoule un délai considérable avant qu'on passe des intentions affichées et des plans à l'action.

Ces délais tiennent à de nombreux facteurs. Les programmes de réforme ont eu tendance à traiter exclusivement les dimensions économique et sociale du problème des rémunérations et de l'emploi et donc à négliger certains coûts politiques et institutionnels. Une réforme est chose dangereuse pour ceux qui sont au pouvoir. Cependant, on ne s'est guère attaché à analyser comment gérer l'aspect politique du processus de réforme. Jusqu'où un régime peut-il se permettre d'aller dans ses réformes? Dans quelle mesure faut-il opérer un arbitrage entre la démocratisation (donnant au groupes d'intérêt la liberté de faire connaître leurs besoins) et de douloureuses réformes (dont une modération salariale et des compressions d'effectifs dans la fonction publique)? Il est toutefois intéressant de noter que l'expérience montre que "les coûts politiques des réformes mises en oeuvre dans les domaines des rémunérations et de l'emploi ont été moins importants que ne le pensaient le plupart des gouvernements (et peut-être même les bailleurs de fonds)" (Nunberg and Nellis, 1990, p. 34).

Un second problème qui a été négligé est celui du coût institutionnel de l'ajustement structurel et de la réforme de la fonction publique. Il ne fait aucun doute que la rigueur budgétaire et l'efficacité administrative sont souvent un impératif. Cependant, les dévaluations, compressions de salaire et d'effectifs qu'elles impliquent ont en général des répercussions dommageables, que l'on sous-estime souvent, sur les capacités humaines et institutionnelles.

Les tentatives de réforme sont par ailleurs souvent gênées par un manque d'informations satisfaisantes concernant les questions de rémunération et d'emploi, et notamment le nombre de postes fantômes, les barèmes de rémunération, la structure des incitations susceptibles de pousser à faire carrière, les avantages annexes au salaire, etc., informations indispensables à une saine analyse. La Banque mondiale admet sans détour que, dans certains cas, les réformes ont été fondées sur des 'jugements intuitifs' ou ont relevé d'un 'processus de tâtonnements' au lieu de reposer sur des faits concrets (Nunberg, 1989, p. 22). On possède très peu d'informations sur "les expériences, en particulier réussies, menées par d'autres bailleurs de fonds ou pays en matière de réforme des systèmes de rémunération et d'emploi" (Nunberg, 1989, p. 22).

Corriger la myopie des systèmes d'incitation: un problème complexe et délicat

En attendant que progresse la réforme générale de la fonction publique, il faut prendre des mesures pour régler le problème du niveau de rémunération de la fonction publique dans plusieurs pays africains. Tout le monde est de plus en plus conscient "qu'il y a des limites à la réduction du niveau des rémunérations servies par l'administration" et que "dans un certain nombre de pays, ces limites semblent atteintes, voire dépassées, depuis quelques années" (Schiller, 1990, p. 85).

La marge de manoeuvre, dans ce domaine, est toutefois réduite. Un accroissement des dépenses budgétaires semble exclu dans le cadre des programmes d'ajustement en cours. Par contre, il devrait certainement être possible d'opérer des réaffectations budgétaires (grâce, par exemple, à une réduction des dépenses militaires).

Que peut-on attendre du côté des bailleurs de fonds? Dans leurs déclarations officielles au moins, les bailleurs de fonds répugnent en général à recourir aux primes, arguant que l'aide financière ne doit servir qu'à payer des investissements et des experts et que c'est au bénéficiaire de trouver comment financer les coûts de fonctionnement et les salaires du personnel local. Dans la pratique toutefois, cette vision qu'on avait à l'origine de l'aide s'est peu à peu vidée de son sens. Une grande part des fonds d'aide constitue maintenant une forme de soutien budgétaire déguisé, qui sert à couvrir une bonne partie des dépenses de fonctionnement. En Tanzanie et au Mozambique, par exemple, le produit des fonds de contrepartie et des programmes d'aide à l'importation a représenté entre le quart et le tiers du budget de fonctionnement pour la période 1988-90 (Cedergren and Oden, 1991, p. 34). Le grand principe énoncé ci-avant est également bafoué par les compléments de salaire financés par les bailleurs de fonds (sous forme d'indemnités journalières, d'indemnités de voyage, etc.) qui sont versés aux ressortissants nationaux travaillant sur les projets.

De nombreux arguments peuvent être avancés à l'encontre des systèmes d'incitation financés par les bailleurs de fonds. L'expérience (des compléments de salaire, par exemple) montre qu'il en résulte habituellement une vive concurrence entre bailleurs de fonds, chacun cherchant à attirer les ressortissants nationaux les plus qualifiés. Ces derniers sont ainsi souvent devenus experts dans l'art de faire monter les enchères entre bailleurs de fonds afin d'obtenir le plus d'avantages possible. Au total, ce processus risque de se traduire par un exode du personnel le plus qualifié de la fonction publique au profit des projets des bailleurs de fonds, avec toutes les répercussions défavorables qui en découlent pour la création de capacités et l'efficacité de l'administration. Qui plus est, le caractère sélectif des incitations a un effet démoralisateur sur les fonctionnaires qui ne bénéficient pas de ces avantages. Le plus grave néanmoins est peut-être le problème de la durabilité de ces systèmes. En effet, que se passera-t-il lorsque les bailleurs de fonds ne fourniront plus aucun concours?

Enfin, certains font également valoir qu'il ne suffit pas de relever le niveau des salaires pour résoudre les problèmes de l'exode des cerveaux et du manque de motivation dans la fonction publique des pays africains. Il est tout aussi important d'y créer un environnement politique et intellectuel attrayant, dans lequel les professionnels apprécient de travailler et ont le sentiment d'être respectés et de s'accomplir socialement, autrement dit un environnement dans lequel ils peuvent critiquer les programmes et la politique du gouvernement sans crainte de représailles.

Approches possibles dans la pratique

Ces dernières années quelques timides mesures ont été prises par les gouvernements bénéficiaires et par les organismes bailleurs de fonds pour tenter de régler le problème des incitations. On trouvera ci-après un récapitulatif des nouvelles approches retenues dans la pratique. La plupart de ces dernières ne constituent toutefois que des palliatifs en l'absence de réformes plus fondamentales.

Les primes de rendement dans la fonction publique

Un certain nombre de gouvernements africains s'efforcent actuellement d'améliorer les performances et la productivité en versant des suppléments de salaire à un nombre restreint de hauts fonctionnaires afin de les motiver. Dans un certain nombre de cas, ces primes ont donné des résultats, comme en témoigne l'expérience menée récemment au ministère des finances du Burundi: il en est en l'occurrence résulté une nette amélioration du traitement des dossiers et une augmentation considérable des recettes fiscales.

Les avantages annexes

Pour éviter que les hauts fonctionnaires se tournent vers le secteur privé ou l'étranger, la plupart des pays africains leur offrent toute une gamme d'avantages annexes (logement ou voiture gratuit, voyages, indemnités journalières, etc.). Ces avantages diffèrent sensiblement selon les pays, qu'il s'agisse de leur nature ou de leur montant. Ils représentent parfois, dans la rémunération totale des fonctionnaires, une part plus importante que le salaire de base, et ce, notamment parce qu'ils ne subissent pas l'érosion de l'inflation. Il n'en reste pas moins que ces avantages annexes coûtent cher et exercent des ponctions considérables sur le budget national. Pour arrondir leurs revenus, les fonctionnaires africains peuvent aussi exploiter les avantages offerts par le système d'aide en participant à des conférences internationales et en rendant visite à des organisations internationales. Les frais de voyage et indemnités journalières qu'un fonctionnaire touche pour une seule mission à l'étranger représente souvent dix fois son salaire mensuel. Par ricochet, cela incite fortement les hauts fonctionnaires "à beaucoup voyager et à laisser à leurs subordonnés le soin de 'faire tourner la boutique'" (Schiller, 1990, p. 94).

Les suppléments de salaire financés par les bailleurs de fonds dans le cadre de projets

Dans un grand nombre de pays africains, les salaires actuels ne représentent qu'une fraction de ceux qui étaient servis il y a 5 ou 10 ans. En Ouganda, par exemple, un secrétaire général avec un contrat de durée indéfinie touche aujourd'hui un salaire équivalant à 3 pour cent de sa rémunération de 1985 (Chew, 1990, p. 1006). Dans ces conditions, rien d'étonnant que les fonctionnaires soient obligés, pour survivre, d'avoir d'autres activités qui leur procurent des revenus. Un rapport du PNUD sur les systèmes d'incitation financière existant en Ouganda indique que "les fonctionnaires consacrent normalement 2 pour cent seulement de leur temps à traiter les affaires de l'Etat tandis que cette proportion passe à près de 100 pour cent lorsque sont appliqués des systèmes d'incitation." Dans ces conditions, les fonds que peuvent offrir les bailleurs de fonds constituent bien évidemment une source intéressante de revenus supplémentaires.

Sur le principe, les membres du CAD sont opposés aux suppléments de salaire sous prétexte que cette pratique exacerbe les distorsions de l'échelle des rémunérations et intensifie la concurrence à laquelle se livrent les bailleurs de fonds pour attirer les rares compétences administratives disponibles. Le CAD n'admet le versement de compléments de salaire que "dans les cas exceptionnels où les bailleurs de fonds et les pays d'accueil s'accordent expressément à le juger indispensable (...) sous réserve que cette formule soit limitée à un laps de temps bien déterminé, soit régie par des règles précises, soit parfaitement transparente

et soit appliquée dans le cadre d'une harmonisation des pratiques des bailleurs de fonds" (OECD, 1989, p. 109).

Dans la pratique, toutefois, les bailleurs de fonds ont recours aux suppléments de salaire. D'après le rapport susmentionné du PNUD concernant l'Ouganda, cette formule présente des avantages évidents: "Le versement [par les bailleurs de fonds) de primes de rendement liées aux résultats a beaucoup motivé les homologues locaux."

Les pratiques actuelles en matière de suppléments de salaire ont cependant d'importants effets secondaires. Ceux-ci s'expliquent par des facteurs aussi divers que le manque de transparence et le montant très variable des compléments de salaire versés par les différents bailleurs de fonds, la concurrence à laquelle donne lieu la chasse aux talents nationaux les plus réputés et l'émergence d'une administration "à plusieurs vitesses" du fait que certains fonctionnaires bénéficient de suppléments de salaire (de montants différents) tandis que d'autres non. La course aux contrats offerts par les bailleurs de fonds (et l'acceptation de trop nombreux contrats) a bien sûr pour effet de réduire sensiblement le rendement des agents de la fonction publique.

Pour éviter ces excès, il conviendrait que toutes les parties en présence mettent au point d'un commun accord des lignes directrices et des critères précis dans le cadre desquels les incitations pécuniaires pourraient être jugées acceptables, et que les bailleurs de fonds procèdent à une normalisation et à une harmonisation de leurs tarifs et s'en tiennent à ces normes.

Le soutien budgétaire des salaires

En principe, les gouvernements bénéficiaires comme les bailleurs de fonds sont opposés à toute aide directe au financement de la masse salariale. Les bailleurs de fonds défendent l'idée fondamentale que les bénéficiaires doivent assumer en totalité le coût de leur personnel. Par ailleurs, certains craignent que si le financement de la masse salariale bénéficie d'un soutien budgétaire, les réformes nécessaires ne soient remises à plus tard. Les bénéficiaires, pour leur part, prétendent que cette formule serait la pire des dépendances.

Depuis quelques années, certaines formes indirectes de soutien budgétaire ont toutefois été testées. Dans certains cas et sous certaines conditions, des bailleurs de fonds sont maintenant prêts à soutenir indirectement les salaires de certaines catégories de personnel local au moyen de ressources d'aide n'entrant dans le cadre d'aucun projet ou programme financé par eux. Un soutien des salaires n'est possible qu'à la condition expresse qu'il n'existe aucune relation directe d'emploi

avec le bénéficiaire et que les salaires versés localement le soient par les institutions du pays d'accueil. Les bailleurs de fonds concernés insistent par ailleurs sur le caractère temporaire de cette forme d'aide. D'une manière ou d'une autre, les bénéficiaires devront trouver le moyen de dégager ensuite eux-mêmes les fonds nécessaires. Diverses formules ont été testées:

L'utilisation des fonds de contrepartie. La SIDA, par exemple, laisse aux gouvernements bénéficiaires la liberté d'utiliser les fonds de contrepartie pour couvrir leur budget de fonctionnement, salaires inclus, sous réserve qu'il existe une politique générale de rémunération (Cedergren and Oden, 1991, p. 33) et que certaines autres conditions soient remplies. Pour la SIDA, cette contribution au financement des salaires locaux est une forme d'aide au développement.

La création d'un fonds central spécial. Une seconde solution a été proposée récemment en Ouganda: la création d'un système d'incitations pécuniaires ('fonds central'), alimenté par les bailleurs de fonds, administré par les autorités centrales et délié des projets, afin d'offrir des suppléments de salaires aux fonctionnaires qui occupent des postes clés. Dans la pratique, on n'a guère progressé dans ce domaine. D'un point de vue purement théorique, la plupart des organismes bailleurs de fonds concernés considèrent que cette formule pourrait se substituer à plus ou moins longue échéance à l'actuel système des suppléments de salaire versés dans le cadre des projets, avec tous leurs effets négatifs. Dans l'immédiat, l'idée en a toutefois été rejetée. Sa réalisation se heurte principalement à la difficulté de concilier les intérêts sectoriels de trop nombreux bailleurs de fonds. Qui plus est, il est apparu qu'un fonds central coûterait cher et serait difficile à gérer "car des milliers de personnes participent à des centaines de projets disséminés sur l'ensemble du territoire national." Il ne serait pas rentable de mettre en place, pour quelques années seulement, un système comportant des bureaux administratifs dans tous les districts. De toute évidence il faut encore approfondir l'examen des modalités de fonctionnement que pourrait avoir un tel fonds.

La conversion des fonds de CT. Une troisième option consiste à utiliser les fonds prévus pour le financement d'expatriés de longue durée pour fournir un soutien budgétaire temporaire permettant d'engager des experts africains. Cette solution a été expérimentée récemment par la France au Togo. Avec le total des sommes nécessaires pour le financement d'un expert français, il a été possible d'engager et de payer 10 enseignants togolais. Reste toutefois le problème du financement des charges récurrentes à la fin de la période couverte par l'arrangement de conversion. En outre, le FMI n'était pas enthousiasmé par cette initiative, estimant que l'embauche d'enseignants constituait une charge supplémentaire pour le budget national au moment même où l'on faisait fortement pression sur l'administration publique pour qu'elle réduise sa masse salariale.

Le recours à des experts nationaux sous contrat

Les gouvernements bénéficiaires font désormais de plus en plus appel aux services d'experts nationaux, qu'ils emploient sur une base contractuelle. Cette formule présente l'avantage qu'elle permet d'attirer un personnel qualifié et de lui offrir une rémunération satisfaisante puisqu'aucun lien n'est établi avec le barème des salaires de la fonction publique. Son inconvénient, c'est toutefois qu'elle risque de démotiver ceux qui ne bénéficient pas de ce traitement préférentiel.

La création d'instituts de droit privé

La création d'instituts soumis aux règles du droit privé offre un autre moyen de parer à l'insuffisance des rémunérations dans le secteur public. Ces instituts peuvent attirer et payer des spécialistes qualifiés et offrir leur services à l'administration sur une base contractuelle sans avoir à se préoccuper de respecter les politiques d'emploi et de rémunération applicables dans le secteur public. Dans un premier temps, ces instituts doivent toutefois pouvoir compter sur des apports importants de la part des bailleurs de fonds afin de 'décoller' et de devenir progressivement des 'centres d'excellence.'

La CT au service de la gestion du secteur public

Problématique

Au cours des années 80, la plupart des pays africains ont vu décliner leurs capacités de gestion du secteur public, à tel point que dans certains cas celles-ci sont devenues quasiment nulles. Cette évolution s'explique principalement par la détérioration de la situation économique, la mauvaise gestion des affaires publiques, l'incidence négative de l'ajustement structurel sur les ressources humaines et la capacité institutionnelle, une crise générale de motivation des fonctionnaires et le niveau élevé de l'exode des cerveaux. Dans certains cas, l'administration en fait tout simplement trop en s'appropriant des tâches qu'elle ferait mieux de laisser au secteur privé (OECD, 1986, p. 121).

La déconfiture de l'appareil institutionnel a été telle que l'autorité de plusieurs Etats africains s'est trouvée de plus en plus court-circuitée et érodée par les interventions multiples et à grande échelle de la communauté des bailleurs de fonds, se matérialisant par diverses formes de conditionnalité. La marginalisation qui en est résultée des dirigeants et gestionnaires africains est en totale contradiction avec l'opinion souvent clamée selon laquelle ce sont les gouvernements africains qui doivent assumer la responsabilité première du développement de leur pays. Dans ces conditions, la reconstruction institutionnelle et l'internalisation des capacités de gestion de la politique de développement sont rapidement devenues deux priorités de l'action en faveur du développement. Dans le présent chapitre, on s'efforcera d'examiner comment utiliser au mieux la CT pour renforcer la capacité de formulation des politiques et de gestion des institutions gouvernementales. Compte tenu de l'évolution actuelle des idées concernant le rôle de l'Etat, on y étudie également la contribution que la CT peut apporter au renforcement de la capacité des autres acteurs du développement (organismes décentralisés, organisations non gouvernementales, collectivités locales, secteur privé).

Principales questions

L'analyse s'articule autour des trois questions suivantes:

- Par où doit commencer l'action visant à améliorer la capacité de gestion du secteur public, compte tenu de l'ampleur et de la gravité de la crise?

- Quelles formes de CT peuvent contribuer efficacement au renforcement durable des capacités des administrations nationales, souvent en pleine crise?
- Comment acheminer directement la CT vers les organismes décentralisés, les ONG, les collectivités locales et les associations relevant du secteur privé?

La redécouverte du secteur public

Au cours des années 80, la communauté internationale des bailleurs de fonds s'est liguée pour rejeter le 'développement par l'Etat.' Des gouvernements réticents ont ainsi été inondés de programmes d'ajustement, de privatisation et de libéralisation. L'Etat qui, en Afrique, "était auparavant le bénéficiaire exclusif, le seul partenaire et la raison d'être de l'aide internationale" a perdu "son statut de privilégié" (Doornbos, 1990, p. 55). Depuis quelques années, on admet toutefois que le retour de pendule a été trop accentué, qu'on a par trop restreint le champ d'action du secteur public dans le développement.

Le rôle du secteur public demeure essentiel dans la formulation et la mise en oeuvre de la politique économique, dans la mise en place d'un environnement favorable à l'éclosion du secteur privé, dans la réduction de la pauvreté, dans la protection de l'environnement et dans la fourniture des services indispensables.

Cette redécouverte vient à un moment opportun et elle est totalement justifiée. Si l'appareil de l'Etat n'est plus que ruines, l'aide ne peut être efficace, l'initiative privée ne peut fleurir et il est mis un point final au développement. Les principes du CAD relatifs à la CT sont très clairs à cet égard: "L'un des grands défis des années à venir sera de préserver et d'améliorer la capacité de gestion des gouvernements des pays d'accueil" (OECD, 1989, p. 108).

Le soutien de la capacité de gestion du secteur public est un élément qui occupe une place grandissante dans les politiques d'aide. La Banque mondiale a lancé des travaux systématiques sur la gestion du secteur public dès le début des années 80. Ceux-ci portent sur deux grands thèmes: la réforme des entreprises publiques et la gestion macroéconomique (Shirley, 1991, p. 293). La part de la 'CT indépendante' (c'est-à-dire des efforts de développement institutionnel qui ne sont pas associés à un investissement donné) augmente progressivement (Adamolekun, 1991, p. 223). A la mi-1987, la Banque participait à des activités de soutien de la capacité de gestion du secteur public dans plus de 30 pays africains. Ces activités concernaient notamment la réforme de la fonction publique (compression des effectifs, maîtrise de la taille du secteur public, politique de rémunération) et l'amélioration de la gestion économique et financière. Les organismes du système des Nations unies ont, eux aussi, mis en place des programmes spécifiques de renforcement de la capacité de gestion du secteur public. A l'échelon bilatéral, on peut mentionner l'action de la SIDA, qui

a récemment transformé sa section d'administration publique en une division. Pour la SIDA, une analyse approfondie du contexte et une planification soignée des projets sont des étapes indispensables dans la mise en place d'un programme de coopération, étapes en l'absence desquelles les apports risquent fort de ne pas être orientés dans la bonne direction ou de ne pas être ceux qui conviennent. La France a considérablement réduit ses activités de CT sauf dans le domaine de la gestion du secteur public, où se sont accrues les demandes de statisticiens, de comptables, de juristes et même de juges. Depuis quelques années, le Royaume-Uni met l'accent sur la formation en matière de comptabilité, de vérification des comptes et de gestion financière qui sont probablement les domaines où les besoins sont les plus urgents (OECD, 1986, p. 130).

Les bénéficiaires prennent eux aussi conscience de la nécessité d'une réforme de la gestion du secteur public. Malheureusement, cette prise de conscience s'effectue à un moment où le climat ne se prête guère à un traitement radical.

La gestion du secteur public reste un parent relativement pauvre de la CT (sa part dans le total de l'aide est généralement inférieure à 15 pour cent). Dans certains pays (comme la Tanzanie), le soutien accordé à ce secteur est même en baisse, ce qui tient en partie au fait que les bailleurs de fonds sont déçus par "les contraintes financières qui empêchent les pouvoirs publics de poursuivre les projets" (voir l'étude de cas sur la Tanzanie).

Par où amorcer le renforcement de la gestion du secteur public?

Pour certains, assurer le développement institutionnel de l'Afrique revient à "essayer de pratiquer un pontage coronarien avec une hache" (Glentworth, 1989). Il est vrai que les problèmes sont légion et il existe de nombreux domaines où des interventions de CT sont nécessaires. Il s'agit d'une question extrêmement délicate sur le plan politique. On peut donc prévoir que les opérations de CT visant à améliorer la gestion du secteur public susciteront de grandes difficultés et seront source de gros dilemmes.

Point de départ: le rôle de l'Etat

Au début des années 90, le débat sur l'opposition entre le marché et l'Etat semble avoir perdu en intensité. Il ne s'agit plus de choisir entre l'Etat et le marché mais entre différents dosages des deux (Klitgaard, 1991, p. 85). Le Rapport 1991 sur le développement dans le monde se fait l'apôtre de "l'interaction entre l'Etat et le marché," chacun devant jouer "un rôle important et irremplaçable," et du consensus en faveur d'une "approche du développement dans laquelle les mécanismes du marché ont leur place" (World Bank, 1991, p. 1).

Dans un monde de plus en plus interdépendant, les gouvernements africains devront, qu'ils le veuillent ou non, repenser leur rôle. Comme dans tous les autres pays, la capacité globale de gestion du secteur public en Afrique ne peut sortir que grandie:

- (i) d'une différenciation claire des rôles respectifs du secteur public et du secteur privé;
- (ii) d'une modification du mode de fonctionnement des institutions du secteur public (dont la fonction principale doit être de faciliter les choses); et
- (iii) d'une rationalisation institutionnelle (certains dirigeants africains admettent que les institutions actuelles devront être réduites d'au moins 50 pour cent).

Ces changements fondamentaux atténueraient sensiblement les pressions que subissent actuellement des administrations fragiles, libéreraient des ressources pour des tâches plus fondamentales (formulation et mise en oeuvre de politiques efficaces, par exemple) et permettraient d'économiser largement les si rares compétences administratives.

Tous ceux qui interviennent à un niveau ou à un autre de la relation d'aide s'accordent pour dire que la restauration de la capacité de gestion du secteur public passe inéluctablement par une réforme globale de la fonction publique. Il s'agit toutefois d'une opération extrêmement délicate qui nécessite beaucoup de temps. L'histoire de l'administration publique est jonchée de grandes réformes, qui étaient magnifiques sur le papier mais n'ont eu aucune incidence dans la pratique. Dans ce domaine, les échecs sont trop souvent attribués à un 'manque de volonté politique,' expression fourre-tout qui cache toutes sortes de résistances au changement.

Toute une série de choix difficiles

La mise au point d'une démarche pratique à l'égard de l'amélioration de la gestion du secteur public implique la résolution de plusieurs dilemmes et un certain nombre de choix stratégiques:

- (i) Dans quelle mesure est-il possible de renforcer certains segments sans régler au préalable des questions fondamentales comme celles de la réforme de l'ensemble du système de gestion publique, de la culture administrative, de la taille et du coût de la fonction publique, de la structure des rémunérations et des autres systèmes d'incitation?

En gros, les approches possibles sont au nombre de deux (Glentworth, 1989). La première approche consiste à "commencer par opérer les réformes indispensables"; les tenants de cette méthode font valoir que si rien n'est fait pour remédier aux déficiences fondamentales du système, toute amélioration ponctuelle tiendra du ravalage de façade. La deuxième option propose de "s'attaquer d'abord au problème des capacités administratives"; pour leur part, les défenseurs de cette solution prétendent qu'il est possible de restaurer un minimum de capacité de gestion du secteur public en dépit de l'état général de faiblesse de l'appareil administratif. Dans la pratique, il existe bien sûr entre ces deux extrêmes des formules très variables, qui sont fonction du stade de développement et de la situation locale. Opter pour une réforme globale suscite généralement une vive opposition, d'où de nombreux problèmes et retards au moment de la mise en oeuvre. Par contre une approche 'douce' axée principalement sur la formation et la prise de confiance débouche rarement sur une amélioration plus générale, 'systémique,' de la capacité de gestion du secteur public.

- (ii) Comment obtenir une amélioration de la gestion du secteur public dans le cadre de l'ajustement structurel? La question est de savoir s'il est réaliste d'espérer que les administrations africaines parviendront à mener à bien à la fois le processus d'ajustement structurel et leur propre réforme. C'est peut-être tout simplement leur demander trop pour obtenir des résultats satisfaisants et durables (Glentworth, 1989). S'ils insistent trop sur la réforme de la gestion du secteur public, les bailleurs de fonds risquent par ailleurs d'être tentés de transposer les modèles d'organisation qui viennent de leur propre passé sans tenir compte comme il se doit des différences de culture et de systèmes de gestion.

Plus fondamentalement, des voix s'élèvent en Afrique pour remettre en question l'idée même de fournir aux gouvernements une CT destinée à les aider à mettre en oeuvre les programmes d'ajustement structurel: "Ce que doivent rechercher les pays africains en matière de création de capacités, ce n'est pas une action visant à s'aligner sur la philosophie et le vocabulaire de la Banque mondiale et du FMI, mais une action qui dotera l'Afrique des moyens et des compétences nécessaires pour (...) lancer des initiatives qui, le moment venu, constitueront une vraie réponse (africaine) à la crise" (Mandaza, 1991, p. 2).

- (iii) Ces dernières années, on a pu observer deux tendances opposées dans les méthodes d'acheminement de la CT. D'un côté, on cherche de plus en plus à associer plus étroitement le personnel national aux programmes, de manière à assurer une internalisation rapide des capacités de gestion. De l'autre, les bailleurs de fonds sont de plus en plus enclins à intervenir

directement afin de combler d'éventuelles déficiences dues à l'inadéquation des méthodes de gouvernement et au déclin institutionnel. On trouve la preuve de cette dernière tendance dans la recrudescence de la CT de substitution visant à remplir des tâches fondamentales du secteur public comme le recouvrement des impôts nationaux, la gestion des services publics, etc. La plupart des bailleurs de fonds répugnent à offrir ce genre de CT mais prétendent qu'il n'y a souvent pas d'autre solution à court terme. Le problème est principalement de savoir jusqu'où il faut aller et comment mettre un terme à cette assistance. La France, par exemple, assortit ce type de CT de conditions très strictes. Ses interventions sont limitées dans leur portée (à savoir aider à restaurer un minimum de capacité) et dans le temps (en ce sens qu'un calendrier de retrait est explicitement prévu).

- (iv) La plupart des bailleurs de fonds conviennent que la CT de substitution n'est pas une option valable pour améliorer la capacité de formulation des politiques de développement. Dans ce domaine entre en effet en ligne de compte la question de la souveraineté nationale. Les Etats africains doivent être en mesure de définir leurs propres politiques et de négocier avec la communauté internationale des bailleurs de fonds. Les aider à se doter de cette capacité est un des défis les plus difficiles et les plus pressants que devra relever la CT dans les années à venir.
- (v) Faut-il accorder la priorité au renforcement de telle ou telle 'institution dans son ensemble' ou à l'amélioration de telle ou telle 'fonction' (gestion de la dette, gestion financière) qui relève d'institutions différentes? Là encore, il sera difficile d'apprécier les avantages respectifs de "l'approche institutionnelle" et de "l'approche fonctionnelle." Il a semblé que le renforcement de toute une institution (ministère du plan, par exemple) risquait de requérir une action tellement importante et complexe qu'on a eu tendance à se concentrer sur les fonctions (Glentworth, 1989, p. 15). Cela n'a toutefois pas été sans créer de problèmes. C'est ainsi qu'il s'est révélé difficile d'améliorer le fonctionnement des services de recouvrement des impôts sans aborder le problème des incitations et de la réforme des perspectives de carrière. Il ne suffit pas d'exhorter le personnel à la conscience professionnelle et à la discipline lorsque les salaires s'érodent, que les budgets font l'objet de compressions et que le mérite n'est pas reconnu (Klitgaard, 1991, p. 101).
- (vi) Faut-il donner la priorité aux 'services centraux' de l'administration (par exemple à ceux qui sont chargés de la formulation des politiques) ou aux ministères d'appui qui sont responsables de la fourniture de services indispensables aux populations?

- (vii) Comment éviter de se concentrer trop exclusivement sur l'amélioration de la capacité de gestion des échelons supérieurs de l'administration et donc de négliger les besoins tout aussi urgents qui existent aux échelons intermédiaires et au niveau des organismes d'exécution?
- (viii) Il est difficile d'allier considérations politiques et bonne gestion. Dans quelle mesure le bon fonctionnement des organismes publics ou parapublics nécessite-t-il que ces derniers disposent d'une plus grande autonomie institutionnelle?
- (ix) La coordination entre bailleurs de fonds, et notamment la répartition des tâches en fonction des spécialités de chacun, est fondamentale pour assurer l'efficacité de la CT dans le domaine de la gestion du secteur public. Ce principe devrait d'ailleurs être à la base de toute intervention d'aide. Dans la pratique, il subsiste toutefois des problèmes. Parfois, "les organismes bailleurs de fonds cherchent davantage à avoir un impact bien visible dont ils pourront tirer crédit qu'à apporter une réelle assistance" (Adamolekum, 1991, p. 227). Quant aux gouvernements bénéficiaires ils ne voient souvent pas l'intérêt d'une coordination ou n'ont simplement pas la capacité d'en opérer une.
- (x) Les gouvernements bénéficiaires ne peuvent à eux seuls supporter la totalité des coûts financiers induits par une remise en condition de la fonction publique. Dans quelle mesure les bailleurs de fonds sont-ils prêts à fournir une partie des moyens financiers nécessaires à ces douloureux ajustements (par exemple en déliant une part plus importante de leur aide)?

La CT au service du développement institutionnel: une tâche difficile

Les faits

Dans la pratique, il s'est avéré difficile de mettre la CT au service du développement institutionnel, ainsi que le démontre une récente étude portant sur 19 projets de CT ayant été financés par la Banque mondiale en faveur de l'amélioration de la gestion du secteur public (Adamolekum, 1991, p. 223-224). Le rapport montre que c'est dans le domaine du renforcement de certaines unités techniques, comptables et financières que la CT a donné les meilleurs résultats.

Lorsqu'on lui donne des objectifs plus ambitieux et plus globaux, on s'expose généralement à un échec, qui s'explique principalement par les raisons suivantes:

- absence d'une stratégie clairement définie de développement institutionnel;

- mauvaise appréciation de la capacité d'absorption du pays bénéficiaire;
- conception médiocre, inadéquation des modalités d'acheminement de la CT;
- sélection mal adaptée des consultants ou formateurs étrangers, problèmes de qualité professionnelle des consultants nationaux;
- supervision insuffisante des programmes.

Cette expérience est largement partagée chez les bailleurs de fonds. Ces difficultés reflètent la complexité de toute réforme de la gestion du secteur public. Les sujets politiquement sensibles sont légion, les résistances bureaucratiques sont la norme et la culture administrative locale est une énigme pour les experts étrangers. L'art du développement institutionnel et de la CT s'y afférant demeure 'sous-développé.' Tous les bailleurs de fonds sont officiellement d'accord pour dire qu'il faut intégrer la CT dans le domaine de la gestion du secteur public dans une stratégie à long terme de développement institutionnel. Dans la pratique toutefois, les bailleurs de fonds ont fortement tendance à recouvrir cette nécessité sous un voile d'obsolescence supposée (Corkery and Bossuyt, 1990, p. 23). Le mythe de la gestion rationnelle est devenu la règle, l'analyse institutionnelle préalable et approfondie - visant à déterminer les goulets d'étranglement institutionnels afin d'adapter la CT en conséquence - demeurant l'exception.

Les leçons de l'expérience

Les rapports d'évaluation, les ouvrages récents sur la CT et les entretiens fournissent quelques indications sur la manière de procéder pour que la CT soit efficacement mise au service de la gestion du secteur public:

- (i) Il est impossible de renforcer les institutions au-delà de ce que permet leur environnement. Il faut consacrer assez de temps et des ressources suffisantes à la réalisation d'une "analyse institutionnelle" approfondie ou d'une "mise en contexte" avant de lancer une quelconque activité de CT. La plupart des bailleurs de fonds devront accroître leur capacité en matière de développement institutionnel. Les 'experts institutionnels' sont encore une denrée assez rare, aussi bien au siège des organismes d'aide que sur le terrain. Dans certains pays bénéficiaires, l'efficacité de la CT du point de vue de la gestion du secteur public passe inéluctablement par une amélioration de la transparence du processus de décision.
- (ii) Le calendrier et l'enchaînement des réformes institutionnelles revêtent également une grande importance. Le développement institutionnel est, par essence, un processus qui demande du temps. Les programmes et les procédures d'aide doivent être adaptés en conséquence pour s'inscrire dans une perspective à plus long terme.

- (iii) Il est fondamental d'adopter une approche progressive et très flexible en matière de développement institutionnel, c'est-à-dire d'associer les organisations intéressées à la conception et à la mise en oeuvre des réformes et d'attendre les résultats avant d'entamer la phase suivante (Sandersley, 1990). Il se peut que les réformes ne soient acceptées qu'en apparence ou que des dérapages se produisent au moment de leur mise en oeuvre, surtout si elles touchent à des domaines politiquement sensibles. Par conséquent, dans ce domaine, il ne faut pas vouloir s'en tenir à un plan à long terme préétabli. Reste en outre à savoir dans quelle mesure les pays bénéficiaires seront à même de rendre les réformes durables du point de vue institutionnel.
- (iv) Les modalités classiques d'acheminement de la CT - fondées principalement sur l'apport d'experts extérieurs - se sont révélées particulièrement inadaptées pour remédier aux lacunes globales ou systémiques des institutions. Il faut mettre au point des programmes de CT mieux adaptés (avec notamment la fourniture d'équipements suffisants pour le bon fonctionnement de l'administration bénéficiaire).
- (v) La création 'd'unités distinctes de suivi des projets' chargées des fonctions effectives de mise oeuvre et de contrôle n'est pas une solution valable du point de vue de la création de capacités nationales. Les institutions soutenues par une aide à court terme disparaissent en même temps que cette aide.

Approches possibles dans la pratique

Dans quelle mesure ces enseignements de l'expérience se sont-ils frayés un chemin jusque dans les interventions opérées sur le terrain? Un survol des pratiques actuelles en matière de CT dans le domaine de la gestion du secteur public met en évidence un certain nombre de changements intéressants.

Des approches globales pour mettre la CT au service de la gestion du secteur public

Sous l'effet des grands processus d'ajustement en cours, on a observé une réorientation de la CT en faveur de la gestion du secteur public, les méthodes classiques - fondées principalement sur le comblement des lacunes par le biais d'une multitude de projets isolés et non coordonnés, sans grande participation des bénéficiaires - étant progressivement abandonnées au profit d'approches plus globales, reposant davantage sur des programmes, et visant à remédier aux déficiences fondamentales du secteur public africain (différenciation des rôles,

taille et coût de la fonction publique, manque d'incitations, politique de personnel, etc.) par des apports de CT combinant judicieusement divers éléments. Les exemples suivants illustrent cette approche globale:

Approche par programme. L'objectif poursuivi est évident: il s'agit de mettre un terme à la multiplication infinie des projets isolés, qui nécessitent un grand nombre d'expatriés pour 'faire le travail.' L'existence d'un programme-cadre facilite la détermination des besoins globaux concernant les divers types de CT (formation, personnel expatrié sur place et soutien opérationnel).

Prêts au développement sectoriel. La formule des prêts sectoriels, adoptée depuis longtemps par la Banque mondiale, offre des perspectives plus encourageantes pour la création de capacités à long terme et la coordination effective de l'action des bailleurs de fonds dans le cadre d'un programme pluriannuel de développement sectoriel. La France revoit actuellement sa politique d'aide pour lui donner une orientation plus sectorielle, l'objectif étant d'évaluer à la fois les priorités sectorielles et les programmes d'action correspondants, et notamment de déterminer les moyens financiers et les apports de CT (personnel expatrié, bourses, soutien budgétaire) à prévoir.

Formation et développement institutionnel de l'administration publique (PATID). L'Overseas Development Administration (ODA) du Royaume-Uni a appliqué l'approche PATID dans les années 80 au Kenya, en Ouganda, en Tanzanie et au Soudan. Celle-ci vise à recréer les capacités élémentaires de gestion du secteur public en mettant l'accent sur les grandes institutions centrales de l'administration que sur les ministères d'appui. En Ouganda, on a débuté par une formation intensive en cours d'emploi afin d'améliorer le niveau des capacités de gestion et on a accordé moins d'attention à des problèmes comme les coûts, la taille, les barèmes de rémunération et la politique qui nécessitaient une grande réforme. Il s'est avéré particulièrement difficile de passer du stade de la formation à celui de l'amélioration du système. Au nombre des facteurs qui ont nui à l'impact du programme, il convient de citer les suivants: (i) il s'est révélé très difficile d'obtenir une coopération effective des autres bailleurs de fonds, et (ii) le programme PATID "était extrêmement intensif en matière de travail et la capacité d'organisation du couple ODA/British Council et des ministères ougandais a été un élément décisif qui a souvent joué dans un sens limitatif" (ODA, 1989, p. 31-33).

Concilier les objectifs à court terme et à long terme

Certains pays qui ne possèdent pas le minimum de capacités nécessaires pour maintenir à flot le navire de l'Etat, ont besoin d'une CT à court terme qui leur permet de gérer les crises immédiates. Il n'en reste pas moins qu'il faut faire en

sorte que les apports de CT à court terme destinés à permettre la gestion de la crise soient compatibles et complémentaires avec le développement institutionnel à long terme. Jusqu'à présent, cela a rarement été le cas. Une solution qui pourrait contribuer à atténuer ce problème consisterait à établir une distinction claire entre les formes de CT qui servent, respectivement, la réalisation des objectifs à court terme et celle des objectifs à long terme.

C'est ce qui ressort clairement d'un programme de CT en faveur de la formulation de la politique macro-économique financé au Togo par l'IDA. Dans sa phase initiale, le programme avait explicitement chargé les expatriés d'une tâche de formation. L'évaluation du programme a montré que les expatriés avaient comblé les lacunes locales pour le suivi de la mise en oeuvre du programme d'ajustement structurel, mais qu'ils n'avaient pas réussi à trouver le temps de former du personnel local. Ultérieurement, deux modifications importantes ont donc été apportées au programme: (i) l'administration et la gestion du projet ont été confiées à un directeur de projet togolais employé à plein temps (les expatriés coûtant trop cher pour qu'on leur laisse ce genre de tâches, pour lesquelles ils présentent d'ailleurs rarement un avantage comparatif), et (ii) un directeur de la formation togolais employé à plein temps a été nommé pour s'assurer que la formation du personnel togolais ne se limiterait pas à de bonnes intentions (Kjellstrom and d'Almeida, 1987).

Dans de récentes publications, la Banque mondiale juge plutôt décevants les résultats qu'elle a obtenus avec les prêts d'assistance technique 'indépendante' ('freestanding') qui vont généralement de pair avec ses prêts à l'ajustement structurel. Les programmes de ce type de CT reposent généralement pour beaucoup sur le recours à du personnel étranger afin que les ajustements structurels indispensables soient réalisés "en temps voulu." Toutefois, l'horizon temporel des prêts à l'ajustement structurel (dont les délais de déboursement sont, par essence, courts) a rendu très difficiles la mise en oeuvre effective des réformes institutionnelles et la création de capacités, qui sont par nature des processus de longue haleine.

Pour que la CT puisse atteindre ses objectifs à long terme, il faudra mettre en place de "nouveaux instruments de prêt (...) mieux adaptés à l'horizon temporel de la réforme institutionnelle" (Nunberg, 1990, p. 18-19 and 23-24).

Assurer l'internalisation des capacités d'élaboration de la politique

Fournir des 'conseillers étrangers indépendants?' Dans de nombreux pays africains, il faut améliorer l'internalisation des capacités d'élaboration de la politique et de négociation. Comment faire pour renforcer ce genre de capacités? Comme on l'a déjà vu, en l'occurrence ce n'est pas une CT de substitution qu'il

faut. Au nombre des solutions possibles figure l'envoi de 'conseillers étrangers indépendants' qui aident à la formulation de la politique ou fournissent une CT de contrepois dans le dialogue sur les mesures à prendre avec les organismes extérieurs. Pour des raisons évidentes, les institutions financières internationales et les bailleurs de fonds bilatéraux ne sont pas les mieux placés pour offrir ce genre de CT. Cette mission pourrait être assumée de façon plus constructive par les organismes multilatéraux, et en particulier par le PNUD.

Disposer d'analystes et de gestionnaires: une nécessité incontournable. Dans la plupart des pays africains, une analyse insuffisante est faite des problèmes critiques d'orientation de l'action publique, les travaux de recherche menés par les universités et autres instituts manquent d'utilité et d'opportunité, les responsables des grands ministères ont une formation insuffisante et sont mal équipés, et les bons gestionnaires sont extrêmement difficiles à trouver.

Dans ces conditions, de nouvelles initiatives en faveur de la création de capacités (comme l'African Capacity Building Foundation - ACBF) ont été lancées en vue de créer une masse critique d'analystes et de gestionnaires professionnels africains. La raison en est évidente: donner à l'Afrique un pouvoir de contrôle plus important sur son propre développement et réduire la dépendance à l'égard des experts étrangers. Il est encore trop tôt pour apprécier le bien fondé des nouvelles initiatives de création de capacités du type de celles lancées dans le cadre de l'ACBF. Il semblerait que cela dépende pour beaucoup de leur portée et de l'approche qui sera finalement adoptée. On entend souvent exprimer la crainte que l'ACBF ait une perspective d'action trop limitée, s'efforçant à former des experts africains sans se préoccuper des contraintes environnementales à laquelle peut se heurter leur utilisation effective (climat politique, médiocres conditions de travail, attrait d'une carrière dans les organisations internationales, etc.).

Une autre solution consiste à faire davantage appel aux capacités qui existent à l'échelon national en dehors de l'appareil administratif (dans les universités ou les instituts de recherche indépendants, par exemple). A titre d'exemple, on peut citer le cas de l'Economic Research Bureau de l'université de Dar es Salaam, en Tanzanie, qui a largement contribué à l'analyse de la politique économique nationale ces dernières années.

Intégration de la CT dans les structures nationales

Depuis quelques années, les principaux intervenants dans le domaine du développement soulignent la nécessité d'intégrer la CT dans les structures existantes. Le message se transmet peu à peu à tous ceux qui opèrent sur le terrain. A cet égard, on peut citer la méthode qui consiste à choisir comme homologue local une institution au lieu d'exiger la nomination de plusieurs

homologues. Le fait que certains bailleurs de fonds acceptent que les pays bénéficiaires emploient directement du personnel de CT témoigne également d'une meilleure intégration de la CT dans les structures nationales. C'est ainsi que la SIDA a récemment négocié un accord d'emploi direct par le Botswana de personnel étranger à des postes d'importance stratégique dans le secteur public.

L'horizon temporel des interventions

Une autre recommandation que l'on retrouve traditionnellement dans de très nombreux rapports concerne l'abandon progressif du système de détachement d'experts pour de longues durées au profit de courtes visites dans le cadre d'un programme à long terme.

On note trois grands changements dans ce domaine. Premièrement, la plupart des bailleurs de fonds réduisent le nombre de contrats de longue durée, en raison du coût même de ces contrats, des difficultés qu'ils ont à trouver des experts hautement qualifiés et des résistances qu'ils rencontrent du côté des bénéficiaires.

Deuxièmement, les tâches et le rôle confiés aux experts travaillant sur des contrats de longue durée tendent à évoluer. Troisièmement, on note une réorientation progressive dont il se dégage une préférence pour les courtes visites de consultants dans le cadre d'un programme à long terme et non plus pour le détachement de coopérants sur une longue période. Que penser de ces évolutions? Le principe qui s'en dégage clairement, c'est qu'il faut éviter d'adopter une attitude trop tranchée et reconnaître que le recours à des expatriés nantis de contrats de longue durée demeure une option valable dans les pays (comme le Mozambique, l'Angola, la Somalie ou le Tchad) dont l'infrastructure institutionnelle laisse à désirer et où les compétences nationales sont rares. Dans de tels pays, il est tout à fait irréaliste de penser que les pouvoirs publics sont en mesure de se conformer aux procédures types établies par les bailleurs de fonds (notamment en ce qui concerne la mise à disposition d'homologues). Dans des cas de ce genre, il faut faire du développement institutionnel et de la mise en valeur des ressources humaines les objectifs centraux des projets et des programmes (Moore, 1990, p. 29). Le transfert progressif des programmes de CT vers une industrie de services consultatifs pose de sérieux problèmes. Cette formule impliquant la réorientation de sommes importantes vers des entreprises privées de conseil, on peut en effet craindre que la CT devienne une véritable industrie. Pour éviter ces excès, la SIDA a mis au point de nouvelles formules de contrat qui insistent davantage sur les besoins de création d'institutions et de formation. Des primes sont offertes aux entreprises de conseil qui, grâce à la mise en oeuvre de bons programmes de formation, parviennent à réduire le nombre d'experts étrangers et à assurer le transfert des responsabilités.

Un autre problème tient au coût même de ces services. Les coûts unitaires seraient tellement élevés qu'il devient intéressant de rechercher d'autres solutions, comme les recours aux compétences nationales ou aux experts d'autres pays en développement.

Favoriser le recours aux talents nationaux

Dans plusieurs pays africains, le nombre d'experts africains a considérablement augmenté depuis quelques décennies, que ces experts travaillent dans le secteur public ou pour des entreprises privées, des instituts de gestion et de recherche ou des sociétés privées de conseil. On admet maintenant qu'il est de plus en plus nécessaire de recourir à des experts et à des consultants nationaux, du fait en particulier que l'efficacité de la CT passe par une connaissance approfondie de la culture africaine. Qui plus est, ces experts coûtent généralement moins cher que des expatriés car les frais annexes (logement, déplacements, etc.) sont restreints.

Un nombre croissant de bailleurs de fonds font appel à des experts nationaux dans leurs programmes d'aide. Ceux-ci peuvent être chargés de tâches purement techniques ou opérationnelles ou occuper des postes de décision, comme le font 5 ingénieurs agronomes tanzaniens que l'ACDI a recruté en Tanzanie.

L'utilisation d'expertise nationale ne provenant pas de la fonction publique est un phénomène plutôt récent. Le marché des consultants locaux connaît une expansion rapide. De nombreux bailleurs de fonds et bénéficiaires ont établi des plans visant à accroître le recours aux consultants locaux. Cela a conduit les consultants à mieux s'organiser et à créer des organismes représentatifs à l'échelon national, comme le Tanzania Development Research Group (TADREG) et l'Association des Consultants du Ghana. A l'échelon régional, la Banque africaine de développement a institué la Fédération des consultants africains, qu'elle sponsorise et dont le siège est à Abidjan.

La formule de l'association entre des entreprises occidentales et africaines de conseil se répand largement. En Tanzanie, le NORAD a conclu des arrangements aux termes desquels les sociétés norvégiennes de conseil sont tenues de sous-traiter les tâches pour lesquelles il existe des compétences dans le pays. La Convention de Lomé IV comporte plusieurs mécanismes qui encouragent la coopération entre sociétés de conseil nationales et étrangères. Elle prévoit également que lorsque deux soumissions sont équivalentes du point de vue du prix et de la qualité, préférence doit être donnée au soumissionnaire d'un Etat ACP ou, s'il n'en existe pas, à la soumission qui fait "la meilleure utilisation possible des ressources matérielles et humaines des Etats ACP" (article 304). La BAD applique des clauses similaires, qui accordent un traitement préférentiel aux consultants nationaux ou venant de la région.

Qui plus est, certaines tâches, dont l'accès est régi par des conditions très strictes, sont réservées aux consultants ressortissants du pays concerné ou de la région. On entend souvent dire que les gouvernements bénéficiaires pourraient accorder un soutien plus actif aux sociétés de conseil qui se créent à l'échelon national, par exemple en prenant des dispositions législatives appropriées, en favorisant la création d'entreprises conjointes ou en exigeant des entreprises étrangères qu'elles fournissent au personnel national des moyens de formation adéquats dans le cadre des projets.

Dans divers pays africains, on peut également exploiter les compétences des instituts de gestion pour fournir une formation à la gestion et des conseils en gestion. Le programme UNEDIL (auquel participent le PNUD, l'IDE - l'Institut de développement économique de la Banque mondiale - et le BIT et financé par le PNUD et quelques bailleurs de fonds bilatéraux) vise à doter des compétences nécessaires à cet effet 16 instituts de gestion africains et trois organisations régionales. L'objectif visé est la réduction de la dépendance à l'égard des experts expatriés.

Le recours accru à des consultants nationaux se heurte à un certain nombre de contraintes. Celles-ci concernent la qualité du travail, la compétitivité, et les ponctions qui en découlent sur le secteur public. On rencontre un problème de qualité lorsque, par exemple, l'administration bénéficiaire veut 'imposer' un expert ou une société de conseil national qui recueille sa préférence. Il est urgent de s'attaquer au problème de la compétitivité. Dans plusieurs pays africains, les spécialistes qualifiés (en comptabilité par exemple) ne manquent pas. Toutefois, ils ne relèvent souvent pas d'une institution précise et ils ne disposent habituellement pas des ressources organisationnelles et financières qui leur permettraient de soutenir la concurrence des sociétés de conseil étrangères. Au cours de nombreux entretiens, il a été instamment demandé aux bailleurs de fonds de renforcer sensiblement le soutien qu'ils fournissent en faveur de la constitution d'associations de compétences nationales.

Il est en outre intéressant de noter que les responsables du gouvernement bénéficiaire hésitent à allouer les contrats à des consultants nationaux quand les bailleurs de fonds leur en laissent la possibilité. Cela s'explique principalement par leur souci de préserver des relations privilégiées avec les sociétés de conseil étrangères et par leur crainte de s'exposer aux critiques des experts nationaux ou de devoir affronter une concurrence susceptible de leur voler leur propre emploi.

Jumelage

Le jumelage n'est pas un instrument récent d'acheminement de la CT. Il a surtout contribué à renforcer la coopération entre les universités africaines et celles du

monde occidental. Il suscite néanmoins un regain d'intérêt, en particulier pour renforcer la capacité institutionnelle de certains départements gouvernementaux (services des douanes, unités statistiques, services d'irrigation, collectivités locales). Des arrangements pluriannuels de jumelage offrent une expérience, des connaissances, des contacts, etc., bien plus larges et plus riches.

Le jumelage s'est révélé un moyen efficace de développement institutionnel et de transfert de compétences, à condition que les objectifs et les tâches soient similaires, que les arrangements soient suffisamment flexibles pour faire face à l'évolution des besoins et qu'ils reposent sur un engagement à long terme, la confiance mutuelle et la volonté de tenir compte de la situation locale. La plupart de ces critères sont réunis dans le projet de la SIDA concernant le Bureau des normes de la Tanzanie. L'étude de cas sur la Tanzanie cite six facteurs fondamentaux qui ont largement contribué à la réussite de ce projet de jumelage:

- l'arrangement a émané du pays bénéficiaire qui a assumé l'entière responsabilité de sa conception et de sa planification;
- le bénéficiaire avait un plan bien conçu et concret d'action et de mise en oeuvre;
- la SIDA s'est contentée de faciliter les choses en laissant une grande autonomie aux deux institutions intéressées;
- on a peu eu recours à des expatriés et seulement dans le cadre de missions de conseil de courte durée;
- une large place a été faite à la formation; et
- le projet se plaçait dans une perspective à long terme.

Le jumelage n'est pas la panacée à tous les problèmes soulevés par la CT. Des organismes qui étaient censés coopérer se sont parfois révélés incompatibles. Au départ, on peut également être tenté de simplement transposer un modèle. L'expérience de la SIDA montre que "l'institution bénéficiaire doit avoir la capacité nécessaire pour freiner l'enthousiasme souvent excessif de l'institution du pays donneur, faute de quoi celle-ci risque de jouer un rôle par trop dominant" (SIDA, 1986, p. 207).

Le jumelage peut aussi se transformer en une forme déguisée d'aide liée. Il convient donc de choisir avec soin l'institution partie prenante dans le pays donneur. Dans l'idéal - et en particulier dans le cas des projets associant plusieurs bailleurs de fonds - il faudrait que ces contrats fassent l'objet d'un appel d'offres entre différents organismes des pays bailleurs de fonds.

Formation et développement institutionnel. Les grands axes le long desquels il faut évoluer sont évidents. Les activités de formation doivent "aller bien au-delà de la fourniture traditionnelle de qualifications individuelles pour englober la recherche de solutions aux problèmes qui se posent, la constitution d'équipes et, d'une manière générale, le renforcement de l'institution à laquelle appartient la main-d'oeuvre concernée" (ODA, 1989). C'est ainsi que l'aide que fournit le Royaume-Uni dans le domaine des ressources humaines s'apparente désormais bien davantage à un projet de développement institutionnel. L'accent est ainsi mis beaucoup plus sur l'efficacité institutionnelle que sur la formation d'homologues locaux. Il faut également renoncer à la recherche du diplôme à tout prix pour privilégier les programmes de formation en cours d'emploi et le développement de capacités de gestion.

Formation dans le pays de résidence ou la région. Depuis quelques années, le nombre de bourses de formation à l'étranger diminue progressivement, préférence étant donnée à des activités d'éducation et de formation en Afrique, voire dans le pays d'origine du bénéficiaire. La SIDA, par exemple, s'emploie de plus en plus à favoriser la création de cours et de programmes d'études à l'échelon national et non plus à financer d'innombrables bourses d'études de longue durée à l'étranger. Depuis plusieurs années déjà se montent en Afrique, avec le concours financier des organismes bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, des instituts nationaux et régionaux de formation à la gestion. Cette remise au goût du jour de la dimension régionale est extrêmement positive compte tenu de la petite taille de nombreux Etats africains, pour lesquels il est de ce fait difficile de réaliser des économies d'échelle dans leurs activités de mise en valeur des ressources humaines.

S'attaquer au problème de 'l'exode des cerveaux.' Quelques efforts ont été accomplis pour limiter l'exode des cerveaux. Le programme de l'Organisation internationale des migrations (OIM) propose une aide aux Africains qualifiés pour les inciter à retourner dans leur pays d'origine et à s'y réintégrer. A la fin de 1989, le nombre d'Africains qualifiés qui avaient bénéficié d'une aide de ce type s'élevait à 652. Pour sa part l'ODA britannique a inclu dans le programme de formation aux professions médicales qu'il mène au Malawi une clause stipulant que les bénéficiaires ne peuvent passer que 5 ans au Royaume-Uni. La sixième et dernière année de formation doit être suivie au Malawi de sorte que les boursiers ne décrochent pas un diplôme britannique.

De cette manière, l'ODA et le gouvernement du Malawi sont parvenus à éviter l'émigration de médecins possédant une formation approfondie puisque leur diplôme n'est pas reconnu à l'échelon international. Le principal système pour retenir les bénéficiaires d'une formation est

celui du "pantouflage," par lequel le stagiaire lui-même ou un de ses parents doit s'engager à revenir et à travailler dans la fonction publique pendant une période donnée. L'expérience montre par ailleurs que, dans la pratique, le système complexe du pantouflage ne fonctionne pas en Afrique, principalement en raison de la difficulté de faire respecter les engagements pris.

Différentes approches (programmes de mobilisation des talents, assouplissement des règles régissant les possibilités d'emploi parallèle pour les fonctionnaires) ont été essayées, mais sans succès ou avec des résultats très limités. Bon nombre de ces formules ont généralement des effets secondaires négatifs. A titre d'exemple, on peut citer le programme de mobilisation des talents mis en oeuvre au Ghana: celui-ci était censé amener des milliers de Ghanéens qualifiés résidant à l'étranger à revenir au Ghana en leur versant des subsides (supplément de salaire, indemnités de voyage et d'installation) s'ils acceptaient de rentrer et d'occuper des emplois spécialement conçus pour eux. Or, ce programme a été jugé discriminatoire par ceux qui n'avaient jamais quitté leur emploi dans le pays. Il est maintenant abandonné.

Aide directe aux autres acteurs du développement

Pendant trois décennies, les modalités d'acheminement de la CT ont été bien trop centralisées, ne faisant intervenir que des bureaucraties. En inondant de ressources des appareils administratifs qui souffraient déjà de graves déficiences, on n'a fait qu'accentuer les problèmes liés à la capacité d'absorption et on a négligé le rôle que pouvaient jouer les autres acteurs du développement. Face à ces difficultés, d'autres systèmes d'acheminement de la CT sont envisagés. Différentes approches prennent actuellement une importance croissante:

Déconcentration de la CT. Il s'agit de ne plus faire passer la CT par des arrangements de gouvernement à gouvernement - dans le sens stricte du terme - mais par des arrangements d'institution à institution (par exemple entre un organisme national d'aménagement du territoire d'un pays africain et son homologue du pays donneur). On a déjà exposé ci-avant les avantages de ces formules de jumelage. Au Cameroun, l'Agence canadienne pour le développement international (ACDI) a opté pour la déconcentration en fournissant des aides directes et flexibles aux petites et moyennes entreprises sans intervention directe ou interférence de l'administration centrale.

Fonctionnement autonome. Mettre le développement institutionnel dans une perspective à long terme implique que l'on trouve des moyens appropriés d'assurer la viabilité financière des institutions bénéficiant d'apports de CT. Or, cet aspect des choses a été largement négligé dans le passé. L'expérience montre qu'une grande autonomie financière et de gestion est indispensable pour que la

CT ait des effets durables et pour garantir la viabilité à long terme. Une option possible consisterait à faire sortir des structures administratives les projets qui ont donné de bons résultats afin de permettre aux institutions concernées de couvrir leurs coûts de fonctionnement et de retenir le personnel qualifié par des salaires attractifs. Une autre possibilité serait de prévoir dans les projets de CT une ligne de crédit pour la viabilité financière à long terme; cela nécessiterait toutefois un net changement d'attitude de la part des bailleurs de fonds.

Faire une distinction entre 'développement institutionnel' et 'création de capacités.' C'est une distinction que le PNUD comme les autres bailleurs de fonds opèrent de plus en plus dans leurs apports de CT en Afrique. Ce faisant, ils différencient la CT en faveur du développement institutionnel des structures gouvernementales et la CT axée sur le renforcement des capacités des bénéficiaires visés à l'échelon local, dans le secteur privé ou dans celui des ONG. Il est plus facile d'aider directement ces bénéficiaires sans passer par l'intermédiaire d'un ministère central, qui risque de conserver une grande partie des fonds pour financer son propre fonctionnement. Une telle 'décentralisation appliquée' des interventions de CT implique une redéfinition du rôle des institutions centrales (qui ne doivent plus exécuter mais faciliter les choses). Il n'est par ailleurs pas forcément évident de concilier la décentralisation avec les impératifs de coordination effective et de transparence.

Les progrès réalisés dans ces diverses directions ont été relativement lents. Cela n'a rien d'étonnant. On constate dans les administrations centrales des résistances intrinsèques à l'égard de la décentralisation, de la privatisation et de l'acheminement direct des fonds de CT aux institutions locales. Une des études de cas souligne bien la nécessité pour l'administration centrale de "limiter ses prétentions à ses moyens"; certains se plaignent également que "depuis des décennies, la CT est une affaire qui s'est traitée entre bureaucraties." Pour que des progrès soient effectués dans ce domaine, il faudra améliorer les systèmes de gestion des affaires publiques, notamment en associant d'autres acteurs aux processus de prise de décision. Sans doute conviendrait-il de réorienter une partie des ressources de CT vers le secteur des ONG, mais il ne faut pas perdre de vue que, jusqu'à présent, l'acheminement des apports de CT par l'intermédiaire des ONG est source de problèmes particuliers, comme en témoignent les études de cas sur le Cameroun et le Burundi. Lorsque la CT passe par les ONG, on se heurte le plus souvent aux mêmes difficultés que lorsqu'elle est acheminée par l'intermédiaire des gouvernements (à savoir, décisions régies par les bailleurs de fonds, interventions trop axées sur des tâches opérationnelles et participation insuffisante du personnel national).

La gestion de la CT par les bénéficiaires

Problématique

La plupart des gouvernements africains n'ont, jusqu'à présent, pas réussi à imposer une planification, une programmation et une gestion efficaces des ressources de CT mises à leur disposition. Au contraire, on a surtout "butiné", c'est-à-dire appliqué une gestion projet par projet et au jour le jour. Il n'est pas évident d'opérer une planification rationnelle en raison, d'une part, de la difficulté qu'il y a à évaluer correctement les besoins en CT et à répartir les apports de CT entre les divers ministères et organisations sans provoquer de récriminations et, d'autre part, de la multiplicité des bailleurs de fonds avec chacun leur propres priorités, procédures et exigences comptables. De nombreuses administrations bénéficiaires finissent par se trouver complètement débordées par les "missions d'inspection, les séances de négociation des projets et la paperasserie relative aux divers projets" (Cassen, 1986, p. 207). Leur incapacité de programmer efficacement la CT a conduit les pays africains à demander une aide extérieure à cet effet, ce qui a vraisemblablement renforcé la tendance à privilégier les préférences et les priorités des bailleurs de fonds.

Améliorer l'efficacité de la CT exige qu'on donne aux bénéficiaires le premier rôle dans sa gestion. C'est aux gouvernements africains qu'il revient au premier chef de définir leurs priorités nationales et de déterminer en conséquence les ressources extérieures (CT incluse) dont ils ont besoin. Il est nécessaire qu'on intervienne sur plusieurs fronts, au plan intérieur et au plan extérieur, et notamment que: (i) les besoins soient correctement identifiés, (ii) la planification et la programmation s'inscrivent dans le cadre des plans des développement et budgets nationaux, (iii) un ordre de priorité soit établi entre les besoins de CT, (iv) des négociations soient ouvertes avec la communauté des bailleurs de fonds, et (v) des mesures permettant de se passer progressivement de la CT soient formulées. Il ne suffit toutefois pas de mettre au point des stratégies claires et des politiques appropriées. Il faut les assortir de mesures qui contribuent à renforcer l'appareil administratif de gestion de la CT dans les pays bénéficiaires.

Autant de tâches très difficiles pour les administrations africaines en pleine crise, qui souffrent de pénuries chroniques de moyens financiers et de matériel et sont assaillies par les ingérences des bailleurs de fonds dans de nombreux domaines. Il n'en reste pas moins que la plupart des pays africains ont entrepris de revoir leur gestion de la CT. Ces efforts de réforme s'inscrivent habituellement dans le cadre de NaTCAP (Programmes nationaux d'analyse et de programmation de la coopération technique), bénéficiant du soutien du PNUD.

Principales questions

L'analyse ci-après vise principalement à répondre aux questions suivantes:

- Comment éviter d'adopter, à l'égard de la gestion de la CT, une approche réductionniste se limitant essentiellement aux projets en cours, au nombre d'experts à pourvoir et aux problèmes annexes de gestion au niveau micro-économique des projets?
- Comment renforcer la capacité institutionnelle de gestion de la CT dans les pays d'accueil?
- Dans quelle mesure la méthode des NaTCAP contribue-t-elle à améliorer la gestion de la CT par les bénéficiaires?

Un principe évident

Depuis des années, on réclame à cor et à cri que les bénéficiaires assument un rôle plus important dans la gestion des apports d'aide extérieure. Les avantages potentiels d'une telle évolution sont évidents: meilleure adéquation entre les ressources et les besoins réels, contrôle renforcé de la qualité, attention accrue accordée au rapport coût-efficacité, harmonisation progressive et rationalisation des conditions de l'aide, etc. Il faut améliorer la capacité des bénéficiaires de gérer l'aide en général, mais plus encore la CT. Les plans de développement ne prévoient toujours pas systématiquement une évaluation des besoins et un renforcement du cadre institutionnel en matière de mise en valeur des ressources humaines, et lorsqu'ils le font, c'est souvent pur hasard (Cassen, 1986, p. 208). Comme la CT n'est pas budgétisée, il est difficile d'en estimer les coûts réels, de faire face aux dépenses liées aux homologues et d'assurer que le retrait se fasse sans heurts. En l'absence d'une stratégie bien conçue de développement des institutions et des ressources humaines sur laquelle fonder les décisions d'affectation de la CT, la dépendance actuelle ne peut que se perpétuer. D'où les recommandations formulées depuis longtemps pour inviter les pouvoirs publics et les organismes bailleurs de fonds à replacer "chaque proposition de CT dans le cadre d'une stratégie susceptible de déboucher sur une certaine autonomie dans un laps de temps bien défini" (Cassen, 1986, p. 209).

Une opération délicate et complexe

Planifier et gérer impliquent qu'on intègre des éléments de rationalité dans les décisions. L'histoire de la planification du développement montre bien à quel point il est difficile de mener à bien ce genre de tâche dans le contexte africain. Les tentatives faites pour rationaliser l'utilisation des ressources de CT se sont inévitablement heurtées aux mêmes obstacles. A tous les niveaux, on risque de

blesser des susceptibilités. C'est ainsi que ces dernières années, la fièvre nationaliste a parfois conduit la presse et l'opinion publique des pays d'Afrique à ne voir que le mauvais côté du personnel expatrié. On s'est mis à douter de la qualité des experts étrangers, sans compter les frustrations qu'ont pu provoquer leur coût exorbitant et leur niveau de vie. Face à de telles attitudes, les expatriés ont souvent réagi en se mettant sur la défensive, en s'isolant ou en étalant leur soi-disant supériorité. Dans d'autres cas, des liens étroits se sont tissés entre les fonctionnaires africains et les expatriés, et ces 'vieilles amitiés' rendent parfois assez difficile un retrait effectif du personnel de CT.

Plus fondamentalement, les processus de planification et de gestion s'inscrivent dans un environnement politique et bureaucratique complexe et opaque. Dans certains pays africains, les méthodes de gouvernement sont tout simplement incompatibles avec toute forme de planification et de gestion rationnelle. Sans doute la CT se prête-t-elle moins, par essence, à une gestion à l'échelon macroéconomique. On peut à cet égard faire référence au fait que certains utilisent la CT pour servir leurs intérêts personnels et politiques (par exemple pour renforcer leur 'empire personnel'). D'une manière plus générale, si la gestion de la CT laisse à désirer, c'est que la manière dont l'administration ou l'organisme concerné gère son personnel laisse également à désirer. Il ne faut par ailleurs pas perdre de vue que la course aux rares ressources (de CT) est une constante dans la vie des institutions africaines. Les organismes chargés de la planification centrale ne sont souvent pas en mesure de se tenir au courant de l'évolution des besoins globaux de CT. Pour leur part, les ministères techniques ou sectoriels présentent fréquemment des demandes de CT sans en référer à l'organisme central de planification. Quant aux bailleurs de fonds, ils entrent eux aussi dans le jeu en s'adressant directement aux ministères sectoriels ou à d'autres organisations nationales ou locales.

Un autre problème est de savoir jusqu'à quel point les pays à faible revenu, qui sont largement tributaires de l'aide, possèdent des capacités administratives insuffisantes et se caractérisent par la fragilité de leur système national de planification et de budgétisation, sont en mesure d'imposer certaines règles de discipline aux bailleurs de fonds et aux institutions bénéficiaires de la CT. A cet égard, l'expérience d'un pays à revenu intermédiaire comme le Kenya montre que "le problème fondamental n'est pas de se mettre d'accord sur quelques 'éléphants blancs' mais sur la priorité à accorder aux innombrables projets de taille moyenne financés par les bailleurs de fonds" (Adams, 1989, p. 186), qui nécessitent généralement d'importants apports de CT et qui, par la masse qu'ils représentent ensemble, soumettent l'administration à des pressions excessives. Dans un pays comme le Soudan, "les bailleurs de fonds bilatéraux ne connaissent guère d'autre loi que la leur, préférant se ménager la liberté de déboursier les fonds de la manière qui leur paraît la plus appropriée" (Adams, 1989, p. 188).

Il ne faut donc pas sous-estimer les problèmes que pose l'élaboration d'une stratégie réfléchie qui tienne compte des capacités existantes sans renoncer à aboutir à une certaine autonomie au bout d'un laps de temps bien défini.

Pourquoi gérer la CT?

A la base, deux options sont possibles. Dans le premier cas, il s'agit d'améliorer la gestion de la CT afin de fournir aux gouvernements africains un certain nombre d'outils essentiels de gestion (base de données, politique nationale de CT, par exemple) grâce auxquels ils seront mieux à même d'appréhender ce qu'ils reçoivent réellement en échange de leur argent. Ces outils leur permettront également d'orienter l'affectation des futurs apports de CT en fonction de la stratégie nationale de développement (notamment des politiques suivies en matière d'éducation et de formation). Dans le second cas, la gestion de la CT se donne des objectifs plus ambitieux. Il s'agit de mettre en place un système cohérent de gestion du personnel, que celui-ci soit expatrié ou national.

Cette seconde option est souvent considérée comme dangereuse en raison principalement du fait qu'elle risque de conduire à gérer la CT comme une ressource distincte. Or, en opérant une planification autonome, en dehors de tout contexte, des besoins de CT et de valorisation des ressources humaines qui en découlent, on retomberait dans les erreurs des années 60 et 70 (à savoir planifier pour planifier). Il apparaît donc préférable de commencer par élaborer une stratégie nationale de développement, et surtout des stratégies sectorielles et sous-sectorielles, sur la base desquelles on pourra ensuite procéder à une planification soignée des besoins de CT et des autres formes d'aide nécessaires (investissements en biens d'équipement, par exemple).

Il est important de préciser clairement le but recherché par l'amélioration de la gestion de la CT avant de décider quelles institutions et quels outils de gestion il faut mettre en place. Sur le principe, tout le monde admet qu'au centre du processus de coordination de l'aide (et de la CT) doit figurer une puissante unité de planification, capable d'avoir une vue d'ensemble des interventions d'aide affectant le pays d'accueil (adams, 1989, p. 187). Cette unité doit pouvoir établir des liens, à l'extérieur, avec les organismes bailleurs de fonds et, à l'intérieur, avec le reste de l'appareil politico-administratif. D'autres options sont également possibles, comme la mise en place d'une unité de suivi distincte, financée par les bailleurs de fonds, afin d'inciter le bénéficiaire à jouer un rôle de premier plan (Clift, 1988, p. 134-135) (unité que risquent de boudier les autorités nationales) ou une unité distincte de gestion de la CT (avec le risque qu'il ne soit tenu aucun compte des programmes et priorités nationaux dans la gestion de la CT).

Il n'en reste pas moins que, quelle que soit la structure institutionnelle retenue, les organismes centraux doivent restreindre leurs interventions une fois que la CT a été allouée à telle ou telle institution publique ou privée, puisque de plus en plus le rôle de l'administration centrale n'est plus de tout contrôler mais de faciliter les choses.

Conséquences pour les organismes bailleurs de fonds

Rien ne peut remplacer la prise en main effective de la gestion des ressources d'aide et de CT par les bénéficiaires, comme en témoigne l'exemple de certains pays asiatiques (comme l'Inde). Mais lorsqu'il n'existe pas de machine bien huilée du côté bénéficiaire, quel rôle doivent jouer les bailleurs de fonds?

Depuis quelques années, de nombreux mécanismes de coordination (groupes consultatifs, tables rondes, par exemple) ont été mis en place avec des degrés de réussite divers. Ces mécanismes fournissent sans aucun doute des points de rencontre utiles, mais leur efficacité tend à être "sensiblement limitée par le caractère formel des procédures, le caractère général des délibérations et le fait qu'on y examine surtout les politiques des bénéficiaires et non celles des bailleurs de fonds" (Adams, 1989, p. 186), comme si ces dernières n'avaient aucun rôle à jouer. Espérer parvenir à une gestion efficace de la CT restera un voeu pieux tant qu'il ne sera pas mis un terme à la prolifération jusqu'à saturation du nombre de bailleurs de fonds et de projets. Les problèmes de coordination entre bailleurs de fonds se sont révélés plus complexes qu'on ne le pensait en général car ils trouvent leur origine dans des formes d'organisation et des attitudes bien ancrées dans la communauté des bailleurs de fonds, et en particulier dans le manque d'incitation à travailler avec d'autres bailleurs de fonds et dans l'obsession d'atteindre les objectifs de dépenses (Adams, 1989, p. 187). Le problème vient en partie de ce que "tous les bailleurs de fonds veulent coordonner mais aucun ne veut être coordonné" (Whittington and Calhoun, 1988, p. 307).

Comment sortir de cette impasse? Le Rapport Cassen, déjà évoqué, fournit quelques idées en la matière: "La meilleure solution serait que les pouvoirs publics fixent des priorités dans le domaine du renforcement des institutions, que les pouvoirs publics et les organismes d'aide mettent au point des programmes de CT en fonction de ces priorités et que les bailleurs de fonds s'associent sur un nombre limité de projets, ce qui réduirait sensiblement la charge que fait peser la gestion de l'aide sur l'administration. Cela nécessiterait toutefois que les bailleurs de fonds aillent plus loin que l'harmonisation des procédures préconisée par le CAD" (Cassen, 1986, p. 208). Une autre évolution qui pourrait avoir des résultats positifs serait d'accroître la décentralisation en laissant davantage d'initiative aux représentations locales des organismes bailleurs de fonds sur le

terrain. Cela rendrait certainement le dialogue plus efficace, favoriserait la cohérence des politiques et allégerait le fardeau administratif imposé aux bénéficiaires.

Approches possibles dans la pratique. La formule des NaTCAP

Bien qu'il soit possible d'opérer une rationalisation de la CT dans le cadre de projets spécifiques (destinés, par exemple, à renforcer les unités de coordination de l'aide), d'initiatives multilatérales ou de réorientations approuvées au niveau bilatéral pour mettre en place des dispositifs comme les nouveaux systèmes de 'cogestion' ou 'l'approche contrat,' il convient d'accorder ici une attention particulière à la formule des NaTCAP, actuellement privilégiée dans de nombreux pays africains.

La formule des NaTCAP, lancée en 1986-87 par le PNUD à titre d'essai, est devenue le moyen le plus courant de susciter une réforme de la gestion et de la coordination, par les bénéficiaires, des ressources de CT en Afrique. En 1991, une trentaine de pays avaient entrepris de mettre en oeuvre un NaTCAP. En théorie, les NaTCAP visent à donner au gouvernement des pays d'accueil un outil qui leur permet d'utiliser au mieux les ressources de CT. Il s'agit d'enclencher un processus national d'analyse et de consultation avec les bailleurs de fonds sur l'efficacité de la CT, ses priorités et les besoins qui en découlent, du point de vue de la création de capacités nationales à court comme à long terme. L'objectif est également d'intégrer la CT dans les plans et budgets des bénéficiaires afin de mettre en évidence les coûts qu'elle induit. La méthode des NaTCAP vise à obtenir progressivement la mise en place: (i) de bases de données fiables sur les apports de CT existants, (ii) d'un document de politique nationale pour les apports de CT, et (iii) de programmes prioritaires de CT s'inscrivant dans des stratégies macro-économiques, sectorielles et sous-sectorielles. Par ailleurs, le pays d'accueil est censé prendre les dispositions institutionnelles nécessaires pour assurer la coordination.

Aux yeux du PNUD, pour qu'un NaTCAP ait des chances de succès, il faut absolument qu'il recueille une forte adhésion politique de la part du gouvernement bénéficiaire. Cette adhésion doit se manifester progressivement et aller de pair avec une participation maximale du personnel national. Le résultat final de tout NaTCAP dépend de la volonté du gouvernement du pays d'accueil de prendre en main des grands problèmes comme l'utilisation optimale des talents nationaux, les stratégies de mise en valeur des ressources humaines, la réforme de la fonction publique, le système de rémunération et d'incitation, etc.

Le difficile passage de la théorie à la pratique

Des NaTCAP étaient en cours dans les quatre pays sur lesquels portaient les études de cas, même s'ils se situaient à des stades différents de leur exécution. Il est encore trop tôt pour tirer les leçons de l'expérience du Cameroun, qui vient à peine de faire son entrée (en 1991) dans le groupe des pays possesseurs d'un NaTCAP. Les pouvoirs publics établissent actuellement un "Document d'orientation sur la CT au Cameroun" et un coordinateur national a été nommé.

En Tanzanie, le NaTCAP a été lancé en 1988. Pour diverses raisons, les progrès effectivement réalisés ont été très lents. Il n'existe encore aucune base fiable d'informations ni aucune politique cohérente ou système satisfaisant de gestion de la CT. L'équipe chargée de l'étude note que "personne, en Tanzanie, ne peut donner un avis qui fasse un tant soit peu autorité sur un aspect quelconque de la CT." Certes, les pouvoirs publics ont adopté des mesures correctives mais leur mise en oeuvre effective a pris un sérieux retard, largement à cause d'un immobilisme bureaucratique systémique. Les progrès futurs seront, semble-t-il, fonction des concours qu'apportera la mission permanente du PNUD et des pressions qu'elle exercera.

Le Malawi possède, lui aussi, un NaTCAP depuis 1988. Des progrès substantiels ont été accomplis en ce qui concerne l'analyse des déficiences de la CT et la proposition de mesures générales de réforme. Les pouvoirs publics ont publié un "Statement of Policy on Technical Cooperation for Human and Institutional Development" et ont mis en place un ensemble complet de dispositions institutionnelles visant à améliorer la gestion de la CT. Un grand nombre d'institutions, d'organismes et de personnes ont participé à cet effort. Malgré cela, les changements réels ont été très longs à se matérialiser. Il s'est également révélé très difficile de passer au stade de la programmation de la CT (au niveau sectoriel). Ceci est partiellement imputable aux contraintes qui existent sur le plan institutionnel et humain à tous les niveaux de la fonction publique. A cet égard, le rapport sur le Malawi fait état d'une pénurie chronique de personnel dans toutes les unités participant à la gestion de la CT. Malawi a par ailleurs tendance à craindre de s'attaquer aux problèmes plus vastes, pourtant déterminants dans le niveau de dépendance à l'égard de la CT. Le pays a, par exemple, refusé de régler la question des incitations dans le secteur public sous prétexte que ce sujet était bien trop sensible sur le plan politique.

Le Burundi, lui, était un des pays pilotes de l'expérience NaTCAP. Les dépenses de CT y représentent 40 pour cent du budget annuel de l'aide, ce qui semble avoir motivé les autorités à "internaliser" la procédure du NaTCAP. Elles se sont attachées à éviter d'adopter une approche réductionniste à l'égard de la gestion de la CT, en exprimant le besoin d'une amélioration globale du système de budgétisation national et des programmes d'investissement et de dépenses

publics. Des progrès ont été accomplis dans la voie d'une programmation triannuelle, avec identification des postes vacants, détermination des domaines prioritaires de CT et utilisation des capacités nationales. Le Burundi attache une grande importance à l'établissement de mesures de retrait progressif visant à garantir la "relève" graduelle par les cadres burundais. A cet effet, une attention particulière est apportée à la constitution de bases de données fiables, à la fois sur les dépenses de CT et sur les talents disponibles à l'échelon national. Cette tâche s'est toutefois révélée extrêmement ardue compte tenu de l'insuffisance généralisée de données fiables au niveau des ministères techniques. Les domaines prioritaires pour le futur sont des progrès dans la voie de la réforme de la fonction publique et la référence aux besoins du secteur privé.

Il y a encore des indications intéressantes sur l'expérience d'autres pays. Le cas du Ghana est l'exemple type des dangers que présente l'adoption d'une approche réductionniste à l'égard de la gestion de la CT. Le gouvernement a défini clairement les domaines prioritaires de CT et énonce une série de mesures de réforme, mais sans lien précis avec la capacité institutionnelle et humaine dont dispose actuellement l'administration. Qui plus est, le document d'orientation contient un programme d'action visant principalement les bailleurs de fonds. Autrement dit, on part du principe que les problèmes de CT sont, par essence, imputables aux bailleurs de fonds en minimisant les blocages qui peuvent exister du côté du pays bénéficiaire. Cette approche unilatérale a sérieusement entamé la volonté des bailleurs de fonds de s'associer au processus de réforme.

Le cas de la Guinée mérite, lui aussi, d'être cité. Après des débuts difficiles au cours desquels ce sont les bailleurs de fonds qui ont tenu les rênes, la procédure du NaTCAP a été progressivement internalisée par les autorités guinéennes. Le pays partage maintenant avec le Swaziland l'honneur d'être le seul pays africain à avoir atteint le stade de la programmation effective de la CT, avec un "programme mobile" sur trois ans complété par un programme d'investissement public (PIP). Cette technique aurait, semble-t-il, permis d'obtenir en Guinée une réduction de 25 pour cent des dépenses de CT et de ramener de 1000 à 700 le nombre de coopérants au cours de l'année 1990. Des unités chargées du NaTCAP ont été créées dans tous les ministères et des arrangements précis concernant la coordination ont été conclus avec la communauté des bailleurs de fonds. Ceux qui ne participent pas au NaTCAP ont tendance à dresser un tableau moins enthousiaste de cette expérience. Certaines des personnes interrogées assimilent le programme de CT à une liste de courses purement descriptive, sans grand lien avec le PIP et ne tenant absolument pas compte de la situation dans la fonction publique, de la corruption généralisée et du chaos qui caractérise la gestion de l'ensemble du secteur public.

Selon des récents rapports d'évaluation récents (Geli, j1990; Williams, 1991), un des principaux problèmes communs de la plupart des NaTCAP est de savoir si

certain ministères ou secteurs ont vraiment besoin de recevoir des apports de CT. Or, cela est impossible à déterminer en l'absence de toute analyse approfondie du niveau actuel des capacités institutionnelles et humaines nationales. La bonne gestion de la CT par les pays bénéficiaires va forcément de pair avec un plan de valorisation des ressources humaines. Autrement l'impact potentiel sera limité. Malheureusement, la plupart des pays africains n'ont pas encore dressé ce genre d'inventaire.

Evaluation

Avantages des NaTCAP

- Grâce aux données de base qui sont recueillies, il est possible de mettre en évidence la partie cachée de "l'iceberg de la CT," et en particulier le coût global du personnel expatrié (par rapport, notamment, à la masse salariale totale de la fonction publique).
- Les mentalités évoluent progressivement, en ce sens que la CT n'est plus perçue comme une "ressource gratuite."
- Cette formule a permis d'amorcer un processus nécessaire de consultation à l'échelon national et avec les bailleurs de fonds sur les moyens qui s'offrent d'améliorer l'efficacité de la CT en tant qu'instrument fondamental de renforcement des capacités nationales.
- Par rapport aux autres efforts visant à améliorer la coordination de l'aide, la formule des NaTCAP a permis d'atteindre un degré élevé d'internalisation en faisant intervenir de nombreux acteurs et intérêts nationaux. Elle privilégie manifestement l'institutionnalisation à long terme et non l'obtention de résultats rapides (grâce, par exemple, au détachement de nombreux expatriés chargés de rédiger des rapports et de gérer le processus).
- Cette formule implique l'élaboration d'une méthodologie globale et bien organisée pour étayer le processus de réforme.

Problèmes au niveau de la mise en oeuvre

De nombreuses contraintes sont apparues au stade de la mise en oeuvre de la méthode des NaTCAP.

Attitude des bénéficiaires. Selon le rapport sur la Tanzanie, les maigres résultats obtenus en ce qui concerne la réforme de la gestion de la CT sont principalement imputables au "fait qu'il n'existe pas de volonté politique unanime et durable de la part de l'administration de changer les modalités et les procédures de CT." Des groupes et des services importants "ne voient toujours pas la nécessité d'un changement" et se retranchent dans une "attitude attentiste." Pire, il semble que le NaTCAP soit dans une certaine mesure considéré comme

un moyen d'exercer "un contrôle rigoureux sur tout et sur tout le monde," les autorités ayant depuis longtemps tendance à assimiler "gestion" à "contrôle." Le rapport sur le Burundi fait également état de l'existence d'un "esprit attentiste d'assisté" parmi les nationaux.

Attitude des bailleurs de fonds. En théorie, la plupart des bailleurs de fonds se déclarent favorables à la méthode des NaTCAP. Dans la pratique, leur attitude va d'une timide participation à un intérêt passif en passant par le scepticisme et la condamnation pure et simple. Cet état d'esprit est dû à de nombreux facteurs: résistance intrinsèque au changement, association insuffisante à la mise en place initiale des NaTCAP et incertitudes quant à leur contenu, aux orientations qu'ils impliquent et à la méthodologie sur laquelle ils reposent.

Plus fondamentalement, certains doutent sérieusement que cette formule soit utile et réalisable. Les NaTCAP sont regardés comme des exercices imposés au nom des bailleurs de fonds par le PNUD, qui n'en a pas le mandat et qui (compte tenu de son enveloppe limitée) ne possède pas les moyens de pression voulus pour s'assurer une réelle adhésion de la part des gouvernements bénéficiaires. Les NaTCAP sont considérés comme une méthode beaucoup trop globale dont l'ambition est d'apporter une certaine rationalité de gestion dans un environnement totalement politisé et dans un système chaotique d'administration. Pour certains, la mise en place de structures liées au NaTCAP dans les administrations bénéficiaires témoignerait de la propension des organisations internationales à reproduire leurs propres bureaucraties.

Contraintes méthodologiques. Bien que la méthode des NaTCAP puisse être adaptée de manière assez souple à toutes les situations particulières, il subsiste de nombreuses ambiguïtés. On a par exemple du mal à se mettre d'accord sur les objectifs de la programmation de la CT et sur les moyens pratiques de cette programmation. Comment éviter d'opérer une programmation globale de la CT, comme s'il s'agissait d'une ressources à part, en ignorant totalement les besoins identifiés au niveau des divers projets et programmes? On peut également se demander s'il est vraiment possible de planifier la CT 'indépendante' de la même manière qu'on intègre une composante CT dans un programme sectoriel ou dans un programme d'investissement lié à un projet.

Contraintes institutionnelles. Là encore, on se trouve confronté au problème de la poule et de l'oeuf. S'il faut améliorer la gestion de la CT, c'est parce que les structures et procédures existantes sont déficientes. Or, les tentatives de réforme se heurtent bien évidemment, elles aussi, aux faiblesses mêmes auxquelles elles s'efforcent de remédier. C'est ainsi que les NaTCAP ont eu à souffrir de l'insuffisance de personnel qualifié, de moyens financiers et d'équipements. Il est certainement très tentant, sur le plan conceptuel, de créer des commissions

interministérielles pour garantir une coordination suffisante à l'échelon national, mais, comme le montre le rapport sur le Burundi, c'est difficilement réalisable en pratique. La charge de travail qui pèse sur les hauts fonctionnaires qui en font partie tend à ralentir les décisions. En raison des contraintes financières, les unités annexes de planification implantées dans les ministères techniques n'ont pu devenir opérationnelles. Enfin, il ne faut pas oublier que le NaTCAP n'intègre aucune carotte de nature à inciter les fonctionnaires à faire le travail qui leur est demandé. Selon le rapport sur la Tanzanie "aussi globale et systématique que soit la politique suivie (dans le domaine de la CT) et aussi superbes que soient les structures institutionnelles prévues, le système ne marchera pas tant que les employés ne seront pas bien payés." Pour y remédier, on pourrait envisager d'accroître de façon sensible les moyens financiers et matériels de même que les mesures d'incitation mis à la disposition des services administratifs qui participent à l'exercice. On risque toutefois, ce faisant, de créer une enclave de bonne gestion, trop isolée du reste de la fonction publique pour que cette solution soit efficace à long terme.



Sens de l'appropriation. Le sentiment qui prévaut parmi les bailleurs de fonds comme parmi les bénéficiaires est que les NaTCAP demeurent très largement la chose du PNUD, et qu'ils sont par conséquent trop tributaires d'un soutien extérieur pour devenir un outil de gestion efficace des capacités humaines et institutionnelles (nationales et étrangères).

Complexité. Enfin, il ne faut pas non plus négliger l'incidence de la complexité même de l'exercice. Le rapport sur le Burundi souligne que pour intégrer effectivement la CT dans le budget national, il faudrait prendre en compte 1400 projets, tous soumis à des systèmes de financement et de gestion différents. Cela implique l'intervention d'un grand nombre de ministères, institutions, organismes et personnes, qui ont tous des points de vue et des intérêts différents. Il faudra du temps avant qu'on progresse dans la direction souhaitée.

Eventuelles lignes d'action futures

Premièrement, il est révélateur de constater que la formule des NaTCAP est à peu près inconnue des personnes qui ont des activités ou des intérêts dans le domaine de la CT. Une action visant à faire mieux connaître et appréhender l'ensemble de ce processus pourrait contribuer à créer un climat de confiance et

favoriser une coopération effective de tous les partenaires. C'est un domaine dans lequel le PNUD doit entamer un gros travail de relations publiques.

Deuxièmement, il est frappant de voir que la plupart des problèmes rencontrés au niveau de la mise en oeuvre des NaTCAP sont exactement les mêmes que ceux auxquels se heurte la CT elle-même, à savoir le manque d'adhésion, l'insuffisance des compétences nationales et des dispositifs incitant à réagir favorablement à l'initiative engagée, les difficultés qui caractérisent l'environnement institutionnel, etc. Cela témoigne que les problèmes liés à l'efficacité de la gestion de la CT sont imputables au système. Les efforts de réforme devront donc à l'avenir viser principalement à apporter une réponse aux questions qui ne cessent de revenir, à savoir: comment s'accommoder de ces contraintes? Que faire pour que les NaTCAP portent tous leurs fruits? Quelles répercussions cette action aura-t-elle sur la méthodologie des NaTCAP?

Troisièmement, il faut bien admettre que, dans la pratique, certains NaTCAP ont déraillé. Tel est en particulier le cas lorsque le processus s'est trouvé emprisonné dans une structure bureaucratique isolée du reste de l'administration, en marge des décisions effectives concernant l'aide et la CT. Les deux parties doivent alors reconnaître leurs erreurs et prendre les mesures qui s'imposent pour remettre sur les rails l'ensemble du processus.

TROISIEME PARTIE

Un agenda de réforme

Une nouvelle voie pour les années 1990

Au bout de trois décennies, la CT en Afrique s'est révélée dans une large mesure impuissante à apporter une contribution durable au développement institutionnel. Cela s'explique principalement par le manque de volonté à long terme, des bailleurs de fonds comme des bénéficiaires, de mettre en place des capacités humaines et institutionnelles durables. Lors d'innombrables conférences et séminaires sur le thème de l'amélioration de l'efficacité de la CT, tous les acteurs qui interviennent dans ce domaine ont été invités à faire de la création de capacités à l'échelon national l'objectif central des programmes de CT.

A cet effet, les gouvernements bénéficiaires et les organismes bailleurs de fonds réforment leur politique et ont lancé une série de ballons d'essai pour expérimenter de nouvelles modalités d'acheminement de la CT. Dans certains cas, il s'est simplement agi de redonner un air de jeunesse à des méthodes déjà anciennes (comme le jumelage ou l'exécution par le pays bénéficiaire) et de les adapter à ce nouvel objectif central de création de capacités. On a fourni dans la deuxième partie une analyse critique de ces tentatives de réforme.

Il ressort clairement que de nouvelles voies prometteuses commencent à se faire jour en Afrique. On peut citer les approches qui contribuent à placer les bénéficiaires au centre du processus de décision concernant la CT, à mieux exploiter les capacités disponibles à l'échelon national, à trouver de nouvelles formes de CT pour aider les administrations publiques en crise, et à donner aux bénéficiaires le premier rôle dans la gestion des programmes de CT.

Il n'en reste pas moins que le processus de réforme n'en est qu'à ses tout débuts. Le potentiel de changement qu'offrent ces nouvelles approches n'est qu'à peine exploité. Cela n'a rien d'étonnant. Bon nombre de ces nouvelles formules impliquent une révision du rôle de chacun, et donc un changement d'attitude à l'égard de la CT. En d'autres termes, elles nécessitent que l'on brise le moule dans lequel s'est coulée depuis plus d'un quart de siècle la coopération au développement. C'est une tâche ardue, pour laquelle il faut opérer des réformes qui voient loin, prévoir des stratégies clairement définies et surtout que les divers acteurs concernés soient prêts à accepter toutes les conséquences du processus de réforme engagé. Dans cette dernière partie on s'efforce de définir les contours des changements à opérer au cours des années 90, en s'intéressant successivement aux quatre grands thèmes distingués dans la deuxième partie. On indique les réorientations que les gouvernements bénéficiaires et les bailleurs de fonds devront accepter s'ils veulent vraiment redonner à la CT sa raison d'être qui est le renforcement de capacités.

Le côté demande de la CT

Principe

Pour qu'une intervention soit efficace, il faut qu'il existe au départ une réelle demande. On peut difficilement nier l'importance capitale des nouvelles approches permettant de donner aux bénéficiaires une plus grande responsabilité dans les décisions d'affectation de la CT. La résistance que les bailleurs de fonds opposent à une telle réorientation est très forte, au plan institutionnel comme au plan individuel. Ces réticences sont souvent compréhensibles compte tenu de la situation qui prévaut globalement dans les différents pays d'Afrique sub-saharienne (à savoir gestion déficiente des affaires publiques, faiblesse des capacités institutionnelles, corruption, etc.). Il n'en reste pas moins qu'en dernière analyse, les systèmes de cogestion, de gestion totale par les bénéficiaires et d'exécution par le pays d'accueil sont appelés à devenir les principales formules de coopération au développement dans les années 90.



Lignes d'action futures

- Le plus difficile sera de gérer la transition vers un élargissement des responsabilités des bénéficiaires dans les interventions d'aide (CT incluse) tout en préservant l'efficacité, la transparence et la durabilité de l'aide.
- Cela implique inévitablement que les attributions de l'organisme donneur devront être plus clairement définies et plus restreintes. Pour l'essentiel, il faut abandonner le dirigisme au profit d'un rôle de soutien, la participation active à la mise en oeuvre des projets et la CT de substitution au profit de tâches plus générales comme l'analyse des problèmes de développement, l'intégration plus efficace de l'aide dans les plans et programmes des pays receveurs, l'évaluation et l'exploitation des leçons de l'expérience.
- Il n'est plus souhaitable d'entretenir un vaste réservoir d'experts en développement, désireux de faire toute leur carrière dans les pays du tiers monde, ce système étant source de rigidité pour l'ensemble du système car il tend à générer une demande artificielle de projets et de postes de coopérants. A l'avenir, il faudrait plutôt viser à puiser temporairement les compétences

voulues dans le secteur public et dans le secteur privé, selon des modalités bien précises, ce qui atténuerait en outre les problèmes actuels de réinsertion des expatriés.

- Il faut inciter les gouvernements bénéficiaires à prévoir des stratégies efficaces de relèvement, en commençant par certains domaines pour ensuite étendre progressivement l'action à d'autres domaines. Les interventions de CT devraient donc, en principe, être toujours limitées dans le temps. Une autre solution consiste à stimuler une prise de conscience du coût de la CT. Pour ce faire, on pourrait mettre en place des dispositifs, fondés sur les mécanismes du marché, qui reflètent le coût d'opportunité de la CT ou assujettir la CT à une taxe que les ministères demandeurs devraient acquitter au Trésor.
- Trop souvent, les demandes de CT ont encore pour seul objectif d'obtenir indirectement des installations et des équipements indispensables. Pour mettre fin à cette situation, les bailleurs de fonds feraient bien d'adopter une attitude plus souple à l'égard du financement des coûts récurrents. On pourrait à cet effet s'inspirer des dispositions de la Convention de Lomé IV, qui prévoit que les pays ACP, et en particulier les moins avancés, peuvent bénéficier d'un financement au titre des coûts récurrents (pour couvrir les dépenses courantes d'administration, d'entretien et de fonctionnement), et ce afin de permettre le financement des dépenses encourues au cours de la période de mise en route ou des coûts de fonctionnement, d'entretien ou de gestion résultant des projets et programmes lancés antérieurement (article 227).
- Si les bailleurs de fonds doivent être prêts à déléguer la gestion au jour le jour, il faut en parallèle mettre en place des systèmes et des procédures qui incitent les bénéficiaires à se sentir davantage comptables de leurs actes. Les relations d'aide doivent être assimilées à des 'arrangements commerciaux.' Il faut donc consacrer bien plus de temps à la mise au point de stratégies permettant d'apprécier le niveau réel d'engagement des bénéficiaires ou de susciter un tel engagement. Or, cela est extrêmement difficile à réaliser dans la pratique. Il est absolument indispensable d'adopter une approche équilibrée. Les bailleurs de fonds doivent s'abstenir d'imposer des conditions trop strictes et d'intervenir directement sans chercher à comprendre simultanément l'ensemble des contraintes qui font que les bénéficiaires ne sont pas toujours en mesure de réagir d'une manière que les bailleurs de fonds jugent acceptable; il faut au contraire rechercher, par le dialogue, des moyens réalistes permettant d'atteindre des objectifs fixés d'un commun accord.
- Les bailleurs de fonds devront décentraliser davantage leurs activités en se rendant sur le terrain et en quittant leurs bureaux centraux afin d'apprécier correctement, dans le cadre de méthodes participatives, l'adéquation des interventions d'aide (CT incluse).

- Des changements radicaux devront également être opérés du côté des bénéficiaires. Faire reposer la responsabilité des décisions concernant la CT sur les épaules des gouvernements africains n'est pas tout. Reste à savoir comment sont déterminés les besoins en CT. Il ne serait guère intéressant - et cela irait même dans certains cas à l'encontre du but recherché - de transférer le pouvoir de décision concernant l'utilisation de la CT à de puissants ministères centraux et à des hauts fonctionnaires qui ne se préoccuperaient que de leur propre intérêt sans craindre d'avoir ensuite à rendre des comptes. Dans de nombreux pays, une amélioration de la gestion des affaires publiques est un préalable incontournable à l'efficacité des formules régies par la demande qui pourraient être adoptées.
- L'efficacité de la CT est largement fonction de la qualité des coopérants. Or, depuis quelques années il s'est révélé difficile de trouver du personnel qualifié et compétent. Les bénéficiaires devront être associés de façon plus systématique à la sélection et au recrutement du personnel de CT. Outre un certain nombre de pratiques déjà appliquées, comme la fourniture d'une liste comportant un certain nombre de candidats présélectionnés, la participation aux entretiens avec les organismes bailleurs de fonds ou la délégation du recrutement à des sociétés privées indépendantes, on pourrait envisager de fournir aux pays d'accueil des fonds pour leur permettre d'engager des experts de leur choix.



L'utilisation des capacités nationales

Principe

Les problèmes endémiques de recrutement et les limitations qui en découlent ont conduit les bailleurs de fonds à apporter une CT de substitution, qui se ramène à une sorte de 'soutien budgétaire déguisé.' Il faut rompre ce cercle vicieux. Or, dans ce domaine, c'est principalement aux gouvernements bénéficiaires d'agir. Les bailleurs de fonds n'ont pour leur part qu'un rôle indirect à jouer. D'un autre côté, il doit être clairement précisé que les palliatifs adoptés jusqu'à présent (suppléments de salaire, par exemple) ne peuvent en aucun cas suffire, compte tenu des effets secondaires dramatiques de la myopie des systèmes d'incitation actuels (dépendance persistante à l'égard de la CT, notamment).

Lignes d'action futures

- La solution la plus évidente est de procéder à une réaffectation des ressources disponibles. Les gouvernements bénéficiaires dépensent actuellement des sommes importantes pour entretenir des bureaucraties surdimensionnées et des institutions qui ne contribuent en rien au développement. Pour leur part, les bailleurs de fonds ont consacré des ressources énormes à la CT, qui semble ne jamais devenir superflue (Panday, 1989, p. 33). Dans son Rapport 1991 sur le développement humain, le PNUD note que "l'on dépense souvent trop en compétences techniques étrangères et trop peu pour instaurer des institutions locales et pour mobiliser les compétences nationales" (UNDP, 1991, p. 8). Il existe donc d'immenses possibilités de restructurer et de réaffecter les ressources disponibles de manière à faciliter une utilisation plus efficace des talents nationaux et à parer aux lacunes qui subsisteraient.
- Une autre solution consiste à délier l'aide et les apports de CT, pour permettre, par exemple, de faire de la CT un instrument de création d'emplois à l'échelon national. Le déliement de l'aide est une question qui est depuis longtemps débattue et il ne faut à cet égard attendre aucune solution miracle à court terme. Les bailleurs de fonds pourraient néanmoins mettre en place pour commencer des systèmes de déliement partiel des enveloppes de CT (à concurrence de 20 pour cent par exemple) et utiliser les fonds correspondants pour attirer et retenir les talents nationaux.

- On pourrait étudier plus avant la possibilité de créer un 'Fonds d'incitation,' financé par tous les bailleurs de fonds ou par plusieurs d'entre eux, par exemple au moyen de fonds de contrepartie. Ce Fonds pourrait être cogéré par toutes les parties intéressées et son utilisation assujettie à des conditions très strictes imposant une réforme structurelle de la fonction publique et une réforme budgétaire susceptible de déboucher sur un accroissement des recettes publiques. Le Fonds servirait à assurer aux bénéficiaires des moyens financiers pendant la période de transition, de 5 à 7 ans par exemple, nécessaire pour mener à bien les réformes.
- Il a été proposé de financer en partie les systèmes d'incitation par un fonds assis sur les salaires des expatriés. L'idée est de prélever un impôt implicite sur le revenu, calculé à un taux compris entre 5 et 10 pour cent, afin de financer, par exemple, le versement de primes de rendement, des campagnes de chasse aux postes fantômes, des mesures de lutte contre la corruption, des dispositifs visant à mettre un terme à l'exode des cerveaux, etc. Ce système, outre qu'il dégagerait des fonds importants, aurait le mérite de "rappeler fort à propos combien sont énormes les salaires, habituellement non imposables, des coopérants étrangers par rapports à ceux de leurs homologues locaux" (Klitgaard, 1989, p. 455).
- Il faut éviter la CT de substitution pour cause de contraintes financières du côté des bénéficiaires (par exemple en recourant à des enseignants expatriés au lieu d'embaucher les enseignants disponibles à l'échelon national) ou pour motif d'emploi du côté des bailleurs de fonds. Il convient de trouver des moyens de mobiliser les compétences nationales. La situation est différente bien évidemment, dans les pays qui souffrent d'une insuffisance réelle de personnel qualifié. Dans ce cas, le défi de la CT est de 'faire le travail' tout en créant les conditions d'une prise de relais effective par le personnel national.



La CT au service de la gestion du secteur public

Principe

Dans les années 80, le rôle de l'Etat dans le développement a fait l'objet d'une bataille rangée dans la communauté internationale des bailleurs de fonds. Il semble que maintenant un consensus commence à se faire. On admet désormais que le retour de pendule a été trop marqué et que l'Etat a un rôle capital à jouer dans le développement. Cela vaut également dans une économie mondiale de plus en plus axée sur des marchés globaux.

Lignes d'action futures

- La gageure que représentent la reconstruction institutionnelle du secteur public et l'internalisation de la formulation de l'action publique implique que les bailleurs de fonds consacrent des sommes plus importantes à ce secteur. Il faut améliorer l'efficacité et la coordination des interventions des bailleurs de fonds pour remédier aux déficiences du système institutionnel (y compris le manque d'incitation).
- D'une manière plus générale, les bailleurs de fonds devront se garder d'intervenir trop largement, et souvent de façon incohérente, dans la formulation de la politique économique et dans la gestion du secteur public des pays africains (en leur imposant des politiques d'ajustement ou en y assujettissant leur aide).
- Pour éviter une approche de style 'casque bleu' dans laquelle des organismes extérieurs ou une équipe d'expatriés assurent le fonctionnement et la gestion de certaines unités de l'administration, on peut recourir à une 'formule enclaviste' dans les pays où la situation politique est particulièrement difficile.



Il s'agit en fait de relever les salaires dans certains services fondamentaux (comme les douanes) afin de réduire la corruption et d'accroître la productivité.

- Du côté des bénéficiaires, de nombreuses réformes sont également

Bibliographie

nécessaires. Là encore, il existe un lien essentiel avec la bonne gestion des affaires publiques. L'expérience montre que les pays africains qui ont relativement bien réussi leur développement sont aussi ceux qui possédaient des dirigeants politiques honnêtes et responsables. Une de leurs principales caractéristiques est le fait que les politiques adéquates de développement exigées par les dirigeants politiques ont peu à peu permis une institutionnalisation des capacités nationales de gestion du développement (Steedman, p. 6-15).

- Les gouvernements africains seront inéluctablement amenés à accepter toute une série de réformes institutionnelles, qui, en dégraissant le secteur public, le rendront bien plus efficace. Cela implique la volonté politique d'opérer une décentralisation et une déconcentration effectives. Des approches novatrices devront être trouvées pour garantir la viabilité financière des institutions.
- Il apparaît également important de revoir les modalités classiques d'acheminement de la CT. Dès le stade de la conception, il doit être clairement précisé que "dans le projet, priorité absolue doit être donnée au renforcement des capacités et non à l'obtention de résultats visibles dans l'immédiat" (Gow and Morss, 1988, p. 1407). En l'absence d'un tel message venu d'en haut, "il est déraisonnable d'espérer que le personnel de CT considérera que son rôle va au-delà de 'faire les choses'" (Gow and Morss, 1988, p. 1407).
- L'internalisation de la gestion de la politique de développement est un processus à double sens. Elle nécessite à la fois une minimisation du rôle des expatriés et la promotion et la valorisation des capacités nationales. Le tout est de savoir si les gouvernements bénéficiaires et les bailleurs de fonds laisseront le personnel national faire son apprentissage par l'action, avec les erreurs que cela implique, et l'associeront à un processus de création de capacités visant à briser l'actuel syndrome de dépendance.
- Il faudra surtout que les gouvernements africains mobilisent et enrôlent au service du développement les ressources et compétences, cachées, dispersées et souvent mal exploitées, disponibles à l'échelon national. Un problème qui est capital du point de vue de la dépendance future à l'égard de la CT concerne l'insuffisance des moyens financiers consacrés à l'éducation (y compris les établissements d'enseignement technique). La communauté des bailleurs de fonds serait par conséquent bien inspirée de réorienter vers ce secteur des

ressources actuelles de CT ou de dégager des fonds supplémentaires à cet effet. Si cela se produisait, les gouvernements bénéficiaires seraient eux aussi amenés à donner à l'éducation et à la recherche un degré de priorité plus élevé que celui qui leur est accordé dans le budget des pays africains depuis de nombreuses années.

La gestion de la CT conduite par les bénéficiaires

Principe

Dans ce domaine, c'est surtout les gouvernements des pays bénéficiaires qui doivent faire changer les choses. Ils doivent s'appliquer à trouver le moyen d'utiliser rationnellement l'aide en général, et les ressources de CT en particulier.

Lignes d'action futures

- Les tentatives de réforme resteront toutes sans effet si le gouvernement bénéficiaire n'est pas désireux ou capable de: (i) procéder à une évaluation des capacités institutionnelles et humaines existant à l'échelon national, (ii) mettre au point des plans et des politiques sectoriels et sous-sectoriels de développement, y compris des plans de valorisation des ressources humaines et de développement institutionnel, et (iii) déterminer les besoins réels en CT compte tenu de ces plans, y compris l'élaboration d'une politique de relève. Les NaTCAP sont voués à l'échec dès lors que le pays bénéficiaire ne s'engage pas réellement à gérer la CT dans un tel cadre général.
- Les réformes que les bailleurs de fonds doivent, eux aussi, opérer dans ce domaine sont également évidentes. Les efforts destinés à améliorer la capacité des pays d'accueil de gérer l'aide et la CT ne serviront à rien sans un reciblage et une réduction des exigences des bailleurs de fonds à l'égard des administrations africaines. Dans de nombreux pays africains, la fonction publique passe la majeure partie de son temps à traiter un nombre croissant de missions d'aide, dont la prolifération est pour elle un véritable casse-tête chinois. Pour que s'établisse un réel partenariat, il est absolument indispensable que les deux parties soient prêtes à travailler ensemble dans la confiance et dans la loyauté.

- Adamolekun, L. 1989. *Issues in development policy management in Sub-Saharan Africa*. Washington: EDI.
- Adamolekun, L. 1991. Public sector management improvement in Sub-Saharan Africa: the World Bank experience. *Public Administration and Development*, 11(3): 223-227.
- Adams, M.E. 1989. Aid co-ordination in Africa. *Development Policy Review*, 7(2).
- Africa Watch. 1991. *Academic freedom and human rights abuses in Africa*. New York, Human Rights Watch.
- Berg, E.J. 1993. *Rethinking technical cooperation*. New York: United Nations Development Programme.
- de Bernis, M. 1990. *A macro-economic approach to technical cooperation in Africa*. New York: United Nations Development Programme.
- Birindelli, M.-H. 1991. *Le cas de la coopération technique ACP-CEE*. Paper presented at ECDPM Development Forum, Maastricht, 18-20 Octobre 1991. Bruxelles: Commission des Communautés européennes.
- Botchwey, K. 1990. Statement made at the Africa Conference, Maastricht, 2-4 July 1990. In: *Maastricht Conference on Africa: proceedings*. The Hague: Ministry of Foreign Affairs.
- Buyck, B. 1989. *Technical assistance as a delivery mechanism for institutional development*. Paper presented at World Bank Conference on Institutional Development, Washington, 14-15 December 1989. Washington: World Bank.
- Caiden, G.E. 1976. Implementation - the achilles heel of administrative reform. In: *The management of change in government*, A.F.Leemans (ed.). The Hague: Nijhoff.
- Cassen, R. 1986. *Does aid work?: report to an Intergovernmental Task Force*. Oxford: Clarendon Press.
- Cedergren, J. and B. Odén. 1991. *In the wake of crisis: changes in development assistance to the poorest African nations*. Stockholm: SIDA.
- Chew, D.C.E. 1990. Internal adjustments to falling civil service salaries: insights from Uganda. *World Development*, 18(7): 1003-1014.
- Clift, C. 1988. Aid co-ordination: are there any lessons to be learnt from Kenya? *Development Policy Review*, 6.
- Commonwealth Secretariat and AAPAM. 1990. *Report of the high-level working group meeting*. London: Commonwealth Secretariat.
- Cooper, L. 1984. *The twinning of institutions: its use as a technical assistance delivery system*. Washington: World Bank.
- Corkery, J. and J. Bossuyt. 1990. *Governance and institutional development in Sub-Saharan Africa*. Maastricht: ECDPM.
- DAC. 1992. *DAC principles for effective aid*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Damiba, P.C. 1990. Setting an agenda for African expertise. *Africa Recovery*, 4.
- Doornbos, M. 1990. The African state in academic debate: retrospect and prospect. In: *Beyond adjustment: Sub-Saharan Africa*. The Hague: Ministry of Foreign Affairs.
- Dotse, F.M. 1991. The state of training in public policy management in Ghana. *Public Administration and Development*, 11: 525-539.
- DSE. 1989. *The future of technical cooperation: international round table*. Berlin: Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung.
- Eicher, C.K. 1990. Building African scientific capacity for agricultural development. *Agricultural Economics*, (4): 117-143.
- Forss, K. (et al.). 1990. *Evaluation of the effectiveness of technical assistance personnel financed by the Nordic countries*. Copenhagen:

Annexe A:

Annexes statistiques

DANIDA.

Fukuda-Parr, S. 1990. *The expert-counterpart model of technical cooperation: debunking the myths*. New York: UNDP.

Garvey, B. 1991. Patrimonial economics and informal bureaucracies: public administration and social reality in the least developed countries of the 1990s. *Public Administration and Development*, 11(6): 591-600.

Geli, P. 1990. *Review of technical cooperation policy framework papers*. New York: UNDP.

Glentworth, G. 1989. *Strategic issues in civil service reform*. Paper presented at the ODA Conference on Civil Service Reform in Sub-Saharan Africa, London, March 1989.

Glentworth, G. 1989. *Resources for implementing civil service reform*. Paper for Conference on Civil Service Reform in Sub-Saharan Africa, London, March 1989.

Gow, D.D. and E.R. Morss. 1988. The notorious nine: critical problems in project implementation. *World Development*, 16(12): 1399-1418.

Gran, T. 1991. The dilemma between mobilization and control in international aid. *Public Administration and Development*, 11(2): 135-148.

Gulhati, R. 1989. *Malawi: Promising reforms, bad luck*. Washington: EDI.

Hallak, J. 1990. *Investing in the future: setting educational priorities in the developing world*. Paris: Unesco.

Harrar, J.G. 1967. *A pattern for international collaboration in agriculture: strategy toward the conquest of hunger*. New York: Rockefeller Foundation.

Howell, J. 1980. Managing and evaluating technical cooperation. *ODI Review*, 1.

Iacono, M. 1991. *Module sur l'évaluation des besoins de développement institutionnel*. Paper presented at the Séminaire sur la coopération technique. Washington: Banque mondiale.

Israel, A. 1987. *Institutional development: incentives to performance*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Jansen, K. 1990. *Preparatory note for the ECDPM Seminar on Governance and Institutional Development*. Maastricht: ECDPM.

Kilby, P. 1979. Evaluating technical assistance. *World Development*, 7.

Kjellstrom, S.B. and A.-F. d'Almeida. 1987. *Institutional development and technical assistance in macro-economic policy formulation: a case study of Togo*. Washington: World Bank.

Kjellstrom, S.B. 1990. Réforme institutionnelle et assistance technique en Afrique au sud du Sahara. *Le mois en Afrique*: 42-59.

Klemp, L. 1989. Critical review of technical cooperation. In: *Report of the international round table on the future of technical cooperation*. Berlin: DSE.

Klitgaard, R. 1989. Incentive myopia. *World Development*, 17(4): 447-459.

Klitgaard, R. 1991. *Adjusting to reality: beyond "state versus market" in economic development*. San Francisco: ICS Press.

Lamb, G. 1987. *Managing economic change: institutional dimensions*. Washington: World Bank.

Lecomte, B.J. 1984. International aid: a

- hindrance to the growth of local capacities? In: *EEC and the third world*. London: ODI.
- Lele, U. 1990. *Agricultural growth and assistance to Africa*. San Francisco: ICEG
- Leonard, D.K. 1987. The political realities of African management. *World Development*, 15(7).
- Lopes, C. 1991. *L'expérience des NaTCAPs*. New York: PNUD.
- Makharita, R. et S. Henni. 1988. *Gestion de l'assistance technique: expérience de l'Afrique sub-saharienne*. Washington: Banque mondiale.
- Mandaza, I. 1991. The World Bank: can Africa respond? *Southern Africa Political & Economic Monthly*, 4(12).
- Moore, M. 1990. *Mozambique-Nordic agricultural programme 1977-1990: report of the final evaluation mission to SIDA*. Brighton: IDS.
- Mosley, P. 1987. *Overseas aid: its defence and reform*. London: Harvester Press.
- Mushi, S.S. (ed.). 1982. *Aid and development: an overview of Tanzania's experience*. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.
- Mutahaba, G. 1989. Foreign assistance and local capacity-building in Tanzania: the case of Swedish aid to Tanzania's rural water supply. *European Journal of Development Research*, 1(1): 108-123.
- Nunberg, B. 1989. *Public sector pay and employment reform: a review of World Bank experience*. Washington: World Bank.
- Nunberg, B. 1990. *Public sector management issues in structural adjustment*. Washington: World Bank.
- Nunberg, B. and J. Nellis. 1990. *Civil service reform and the World Bank*. Washington: World Bank.
- ODA. 1989. *Civil service reform in Sub-Saharan Africa: record of a conference organised by the ODA*. London: Overseas Development Administration.
- OECD. 1986. *Development co-operation: efforts and policies of the members of the DAC*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD. 1989. *Development co-operation in the 1990s: efforts and policies of the members of the DAC*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD. 1991. *Development co-operation: efforts and policies of the members of the DAC*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD. 1991. *Geographical distribution of financial flows to developing countries*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD. 1995. *Geographical distribution of financial flows to developing countries*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Panday, D.R. 1989. Some lessons from experience in technical cooperation: can we hope for a better system in the future? In: *Report of the international round table on the future of technical cooperation*. Berlin: DSE.
- Panday, D.R. and M. Williams. 1990. *Aid co-ordination and effectiveness. Preparatory report for the Second UN Conference on the Least Developed Countries*. New York: United Nations.
- Paul, S. 1983. *Training for public administration and management in developing countries: a review*. Washington: World Bank.
- Paul, S., D. Steedman and F.X. Sutton. 1989. *Building capability for policy analysis*. Washington: World Bank.
- Raphaelli, N. 1984. *Public sector management in Botswana: lessons in pragmatism*. Washington: World Bank.
- Roberts, L. 1990. *The policy environment of management development institutions in*

- anglophone Africa: problems and prospects for reform*. Washington: World Bank.
- Samoff, J. and M. Wuyts. 1989. *Swedish public administration assistance in Tanzania*. Stockholm: SIDA.
- Sandersley, P. 1990. *Preparatory note for the ECDPM Seminar on Governance and Institutional Development*. Maastricht: ECDPM.
- Schiller, C. 1990. Government pay policies and structural adjustment. *African Development Review*, 2(1): 81-120.
- Shirley, M. 1991. Public sector management activity at the World Bank. *Public Administration and Development*, 11: 293-294.
- SIDA. 1986. *Swedish policy and support in the field of public administration: note for the DAC Meeting on reassessing the role of technical assistance in strengthening public management capacities in low-income countries*. Stockholm: Swedish International Development Authority.
- SIDA. 1988. *Recovery in Africa: a challenge for development cooperation in the 90s*. Stockholm: Swedish International Development Authority.
- SIDA. 1991. *Making government work: SIDA guidelines for public administration support*. Stockholm: Swedish International Development Authority.
- Silverman, J. 1987. *Recent technical assistance experience in Africa: a conceptual approach*. Washington: World Bank.
- Steedman, D.W. 1990. The internalization of the policymaking process. In: *The long-term perspectives study of Sub-Saharan Africa: vol. 2*. Washington: World Bank: 6-15.
- UNDP. 1988. *Cluster meetings of African Ministers of Planning: consolidated report of the meetings*. New York: United Nations Development Programme.
- UNDP. 1989. *Technical cooperation in the development of the least developed countries*. New York: United Nations Development Programme.
- UNDP. 1991. *Human development report 1991*. New York: Oxford University Press.
- UNECA. *African alternative framework to structural adjustment programmes for socio-economic transformation and recovery*. Addis Ababa: United Nations Economic Commission for Africa.
- United Nations. 1990. *Technical cooperation in Africa: issues and concerns for improving effectiveness*. Addis Ababa: United Nations.
- Wallace, L. 1990. Reshaping technical assistance. *Finance and Development*, (December).
- Wescott, C., A. Haregot and I. Coker. 1990. *Nationalisation of financial support to the civil service of Uganda*. New York: UNDP.
- Wheeler J.C. 1990. Statement made at the Africa Conference, Maastricht, 2-4 July 1990. In: *Maastricht Conference on Africa: proceedings*. The Hague: Ministry of Foreign Affairs.
- Whittington, D. and C. Calhoun. 1988. Who really wants donor co-ordination? *Development Policy Review*, 6(3): 295-309.
- Wilkens A. 1990. *Development aid in the 1990s: Swedish experience and perspectives*. Stockholm: Swedish International Development Authority.
- Williams, M. 1991. *Evaluation des analyses et programmations nationales de la coopération technique (NaTCAP)*. New York: PNUD.
- World Bank. 1989. *Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth: a long-term perspective study*. Washington: World Bank.
- World Bank. 1990. *The African Capacity Building Initiative*. Washington: World Bank.
- World Bank. 1991. *World development report 1991*. Oxford: Oxford University Press.
- Zijlmans, M. 1991 Contracting out to local

consultants. *MDF Journal*, (12).

Annexe B:
Participants au Forum de développement,
Maastricht, 18 - 20 octobre 1991

Figure I: Fonds affectés à la CT par rapport au total de versements annuels nets d'ADP

Figure II: Dépenses de CT

Figure III: Dépenses de CT des principaux bailleurs de fonds bilatéraux

Figure I:
**Fonds affectés à la CT par rapport au total de versements
annuels nets d'ADP**

	1970	1980	1985	1988
Bénin	40	28	32	28
Botswana	18	45	38	42
Burkina Faso	37	34	35	33
Burundi	59	38	32	29
Cameroun	29	32	39	42
Ethiopie	49	21	15	20
Ghana	25	22	15	12
Guinée	41	21	17	15
Guinée-Bissau	n.a	20	26	30
Kenya	47	32	27	22
Madagascar	43	22	21	22
Malawi	24	25	31	27
Mali	38	29	16	21
Mozambique	n.a	22	17	13
Niger	35	37	25	27
Nigéria	34	133	124	50
Rwanda	54	35	34	36
Sénégal	48	47	31	23
Somalie	38	21	37	27
Soudan	100	17	18	17
Tanzanie	42	25	29	21
Togo	44	32	26	24
Ouganda	44	18	20	21
Zaïre	47	39	34	35
Zambie	99	27	23	24
Zimbabwe	100	43	23	33
SSA	42	29	26	24
Source: De Bernis, 1990				

Annexe C: *Consultants en Afrique*

Figure II:
Dépenses de CT
(en million de dollars US)

	1989	1990	1991	1992	1993
Bénin	47,6	50	60,4	55,7	56,9
Botswana	58,5	60,7	59,6	59,1	60,3
Burkina Faso	94,6	116,6	104,5	142,1	138,7
Burundi	51,7	61,1	72,8	80,2	42,3
Cameroun	106,8	127,8	122,9	133,8	120,4
Ethiopie	234	254,2	206,3	189,7	170,5
Ghana	59,4	62,1	82	102,6	97,9
Guinée	43,2	63,3	74,4	77,4	83,5
Guinée-Bissau	25,2	22,6	32	51	50,6
Kenya	174,7	208,3	222,9	281,5	258,4
Madagascar	65	84,7	82,4	87,6	99,7
Malawi	116,2	113	144,6	102,7	109,3
Mali	87,5	99,2	121,8	130,2	131,9
Mozambique	99,5	96,1	138,6	203,4	233
Niger	87	102,4	113,2	135,3	123,5
Nigéria	70,8	94,9	95,6	98,7	97,2
Rwanda	82,5	92,1	97,7	95,8	69,6
Sénégal	132	179,8	171,8	201	175,4
Somalie	125,7	94,6	41,3	51,9	86,4
Soudan	207,7	188,8	183,6	124,3	114,4
Tanzanie	202,4	209,4	209	236,5	238,6
Togo	46,6	60,9	58,2	54,3	37,5
Ouganda	87,6	93,7	107	121,9	124,2
Zaïre	150,3	146,5	110,1	87,4	49,4
Zambie	127,5	129,1	128,6	144,2	163,7

Zimbabwe	97,1	103,8	113,8	191,4	157,7
TOTAL SSA	3,690.8	3,690.6	4,195.2	4,582.0	4,352.4
Source: OECD, 1995					

Figure III:
Dépenses de CT des principaux bailleurs de fonds bilatéraux
(en million de dollars US)

	1986	1987	1988	1989
Belgique	106.5	164.1	129.8	111.9
Canada	n.a	n.a	51.5	67.4
Danemark	40.9	38.6	57.5	38.1
France	849.9	1,016.7	955.5	1,103.9
Allemagne	345.5	435.4	466.3	426.6
Italie	245.8	204.8	112.9	124.0
Japon	71.0	91.4	113.8	116.5
Pays-Bas	109.8	159.1	183.6	180.5
Norwège	36.4	46.5	44.4	45.8
Suède	58.0	79.9	109.0	121.0
Royaume-Uni	142.6	159.3	234.8	217.0
Etats-Unis	293.0	247.0	311.0	341.0
Source: OCDE, 1991.				

M. Y. A DODO Ancien Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale, Togo	United Nations Development Programme, USA.
Mr. Ole M. ANDERSEN Ministry of Foreign Affairs, Denmark	Mr. Roel van de GEER Ministry of Foreign Affairs, the Netherlands
Mr. L.P. ANTHONY Ambassador of Malawi to the European Communities	Mr. Garth W. GLENTWORTH Overseas Development Administration, United Kingdom
Mr. Elliot BERG Development Alternatives Inc., USA.	Mr. Adao Faustino GOMES Ministry of Foreign Affairs, Angola
Madame Marie-Hélène BIRINDELLI European Commission, Belgium	M. Theodore HOLO Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération, Benin
Mr. Jean BOSSUYT ECDPM, the Netherlands	Dr. Michel van HULTEN Global Coalition for Africa, the Netherlands
M. Edmond CAKPO TOZO Ambassador of Bénin to the European Communities, Belgium	Mr. Max IACONO The World Bank, USA.
Mr. Pedro COUTO Economic Advisor to the Prime Minister, Mozambique	Professor Robert JALLANG'O-AKELLO University of Nairobi, Kenya
Madame Jeanne DAMBENDZET Ancien Ministre du Travail et de la Sécurité Sociale, Congo	Mr. Nduati KARIUKI MP Office of the Vice President and Ministry of Finance, Kenya
M. Dominique DAVID European Commission, Belgium	Mr. Ponatslego H.K.KEDIKILWE Minister of Commerce and Industry, Botswana
M. Jean-Michel DEBRAT Conseiller Technique, Cabinet du Ministre de la Coopération et du Développement, France	Dr. Gustav S. KLEM Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD), Norway
Mr. Mamadou DIA The World Bank, USA.	Mr. Geert LAPORTE ECDPM, The Netherlands
M. Chaïkou Yaya DIALLO Ministère du Plan et de la Coopération Internationale, Guinée	Mr. L.C. LEKOA Embassy of Botswana to the European Communities, Belgium
Mr. Gustaf EDGREN United Nations Development Programme, USA.	Mr. Ferhat LOUNES African Development Bank, Côte d'Ivoire
Mr. Dieter FRISCH European Commission, Belgium	Mr. Mario Fernandes da Graca MACHUNGO Prime Minister, Mozambique
Mrs. Sakiko FUKUDA-PARR	Mr. Ben J.O.MAK'OSEWE Ministry of Finance, Kenya

Mr. James H.E.MATHESON
Ambassador of Guyana to the European
Communities, Belgium

Mr. Felix G.N.MOSHA
Africa Leadership Forum, USA

M. Dragoljub NAJMAN
Conseil InterAction, France

Mrs. E.M. OKELO
Women's World Banking, Kenya

Mr. E.G.O.OLALI
Ministry of Planning and National
Development, Kenya

Mr. Johnny Eduardo PINNOCK
Vice Minister of External Relations in charge
of Cooperation, Angola

M. Raphael POSSET
Présidence de la République, Benin

Mrs. Frances V.V. RODRIGUES
Ambassador of Mozambique to the European
Communities, Belgium

M. Salvator SAHINGUVU
Secrétaire d'Etat au Plan, Burundi

Mr. Louis SANGARE
United Nations Economic Commission for
Africa, Ethiopia

Mrs. Constancia de Almeida SANTIS
Ministry of Foreign Affairs, Angola

Mr. Roy C. STUBBS
United Nations Economic Commission for
Africa, Ethiopia

Mr. P. TOWERS PICTON
Moderator of the technical meeting

Mr. P.V. VALAYDON
African Development Bank, Abidjan

Dr. Francois J. van HOEK
ECDPM, the Netherlands

Mr. Joseph C.WHEELER
United Nations Conference on Environment
and Development (UNCED), Geneva

Mr. A. van der WILLIGEN
Chairman of the Board of ECDPM, the
Netherlands

Mr. Lennart WOHLGEMUTH
Swedish International Development Authority
(SIDA), Sweden

Mr. Rui XAVIER
Ministry of Foreign Affairs, Angola

Autres membres de l'ECDPM:

Ms. Joan CORKERY

Mr. Doeke FABER

Mr. Ad Oomen

Ms. Maria-Pia VERBUNT

BURUNDI

Centre d'Etudes et de Recherche - Développement en Agro-Economie, Bujumbura

Dr. P. Ndabaneze

Dr. P.F. Ndimira

Madame R.Singirankabo

CAMEROUN

Centre de Recherche et d'Etudes en Economie et Sondage, Yaounde

M. André Monkam

M. Robert Ngonthe

M. Prosper Backiny Yetna

MALAWI

Malawi Institute of Management, Lilongwe

Mr. J. Mataya

Mr. M.Y. Sawerengera

TANZANIE

University of Dar Es Salaam

Mr. Humphrey P. Moshi

Mr. Rwekaza S. Mukandala