

Analyse

Constituer une capacité de gestion de la réforme du service public

L'expérience tanzanienne

Peter Morgan
Heather Baser



Une étude de cas préparée pour le projet « Capacité, changement et performance »

Document de réflexion N° 57Q

février 2007

ecdpm

EUROPEAN CENTRE FOR DEVELOPMENT POLICY MANAGEMENT
CENTRE EUROPÉEN DE GESTION DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT

Étude « Capacité, changement et performance »

Notes méthodologiques

Le manque de capacités des pays à faible revenu est un des principaux obstacles à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement. Les praticiens eux-mêmes avouent n'avoir qu'une idée fragmentaire de la façon dont les capacités se développent. En 2002, le président de Govnet, le réseau de la gouvernance et du renforcement des capacités de l'OCDE, a demandé au Centre européen de gestion des politiques de développement (l'ECDPM, situé à Maastricht, aux Pays-Bas) d'entreprendre une étude montrant de quelles manières des organisations et des systèmes, surtout dans des pays en développement, avaient réussi à acquérir des capacités et à améliorer leurs performances. L'étude qui en est ressortie s'intéresse au processus endogène de renforcement des capacités - le processus de changement vu du côté de ceux qui le subissent. Elle examine les facteurs qui favorisent ce processus, les variations de circonstances et les raisons pour lesquelles les efforts de renforcement des capacités réussissent mieux dans certains cas que dans d'autres.

L'étude se décline en une vingtaine d'études de terrain effectuées selon un cadre méthodologique comprenant les sept éléments suivants :

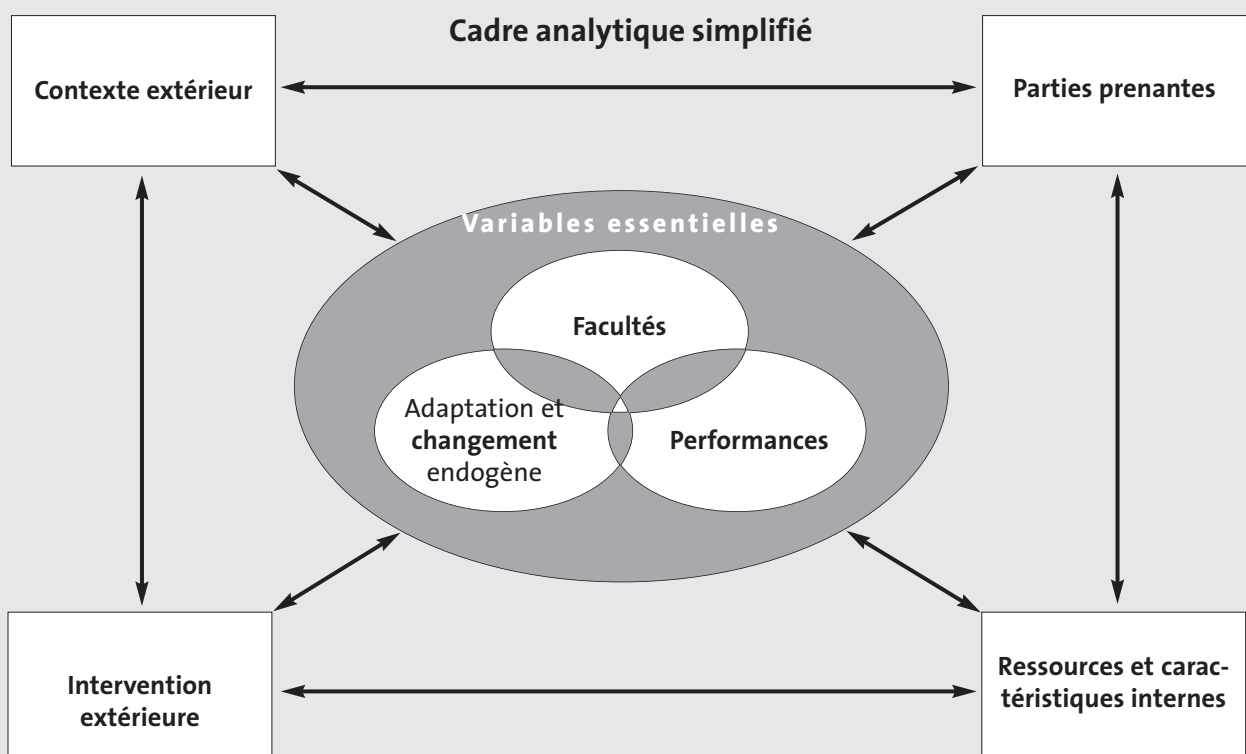
- **Facultés** : comment les facultés d'un groupe, d'une organisation ou d'un réseau contribuent-elles à la capacité organisationnelle ?
- **Adaptation et changement endogène** : comment les processus de changement s'opèrent-ils dans une organisation ou un système ?
- **Performance** : qu'est-ce que l'organisation ou le système a accompli ou est désormais en mesure d'accomplir ? Il s'agit ici d'évaluer l'efficacité du processus de renforcement des

capacités plus que son impact, qui ne se révélera qu'à long terme.

- **Contexte extérieur** : en quoi le contexte extérieur - l'environnement historique, culturel, politique et institutionnel avec toutes les contraintes et les opportunités y afférentes - a-t-il influencé les capacités et la performance de l'organisation ou du système ?
- **Parties prenantes** : quelle a été l'influence des parties prenantes (bénéficiaires, bailleurs, soutiens), quels ont été leurs divers intérêts, attentes, comportements, ressources, interactions et niveau d'engagement ?
- **Interventions extérieures** : en quoi des intervenants extérieurs ont-ils influencé le processus de changement ?
- **Caractéristiques internes et principales ressources** : quels sont les schémas de caractéristiques internes (rôles formels et informels, structures, ressources, culture, stratégies et valeurs) et quelle a été leur influence tant au niveau organisationnel que multi-organisationnel ?

Cette étude donnera lieu à la production d'une vingtaine de rapports d'étude de cas, d'une bibliographie annotée, d'un ensemble d'outils d'évaluation et de divers documents thématiques en vue de stimuler de nouvelles réflexions et pratiques en matière de renforcement des capacités. Un rapport de synthèse résumant les résultats des études de cas sera publié en 2005.

Les résultats de cette étude, des rapports intérimaires ainsi que les explications méthodologiques peuvent être consultés sur les sites www.capacity.org et www.ecdpm.org. Pour plus d'information, veuillez contacter Mme Anje Jooya (ahk@ecdpm.org).



Constituer une capacité de gestion de la réforme du service public L'expérience tanzanienne

Peter Morgan et Heather Baser



Une étude de cas préparée pour le projet « Capacité, changement et performance »

février 2007

Table des matières

Sigles et acronymes	iv
Remerciements	iv
Résumé analytique	v
1 Introduction	1
2 Cadre analytique et méthodologie	2
3 Le contexte général du changement en Tanzanie	3
4 Le contexte du secteur public en Tanzanie	7
4.1 L'évolution du secteur public	7
4.2 La structure et les caractéristiques actuelles du secteur public	8
5 Positionnement stratégique et concept du Programme de réforme du service public	11
6 Constituer une capacité de gestion du programme de réforme	13
6.1 L'évolution et le positionnement de l'unité CP-GSP	13
6.2 La capacité et les compétences collectives de la CP-GSP	16
7 Performance	18
8 Intervention extérieure	19
9 Remarques d'ordre général	21
Bibliographie	28
Annexe : personnes interviewées	31

Centre européen de gestion
des politiques de développement
Onze Lieve Vrouweplein 21
NL-6211 HE Maastricht, Pays-Bas
Tél. +31 (0)43 350 29 00
Fax +31 (0)43 350 29 20
info@ecdpm.org www.ecdpm.org

Sigles et abréviations

ACDI	Agence canadienne de développement international (CIDA)
AT	assistance technique
CAD	Comité d'aide au développement
CP-GSP	Cabinet présidentiel, Gestion du service public
CTI	Comité technique interministériel
DFID	Agence britannique de développement international
ECDPM	Centre européen de gestion des politiques de développement
EFQM	European Foundation for Quality Management
JICA	Agence japonaise de développement international
MDA	ministères, départements et agences
NGP	« nouvelle gestion publique »
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PRSP	Programme de réforme du service public
S&E	suivi et évaluation
Sida	Agence suédoise de développement international
TANU	Tanzanian African National Union
UMP	unité de mise en œuvre du projet

Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier les membres du personnel du Secrétariat permanent du Cabinet présidentiel, Gestion des services publics (CP-GSP), pour leurs éclairages, leur soutien et leur convivialité tout au long de leur visite et en particulier Joseph Rugumyambeto qui dirigeait le Secrétariat à l'époque. Ce dernier et George Yambesi, aujourd'hui Secrétaire permanent adjoint du CP-GSP, ont étoffé ce rapport et y ont apporté de précieux commentaires et corrections. Merci aussi à Denyse Morin du Bureau de la Banque mondiale à Dar-es-Salaam et à Jack Titsworth du bureau tanzanien du DFID (Agence britannique de développement international) pour leur soutien et leurs conseils, ainsi qu'aux autres personnes interviewées à Dar-es-Salaam, qu'elles appartiennent ou non à la fonction publique tanzanienne, de nous avoir parlé de la réforme du service public dans leur pays. Vous trouverez en annexe la liste des personnes interviewées dans le cadre de cette étude. Merci enfin à l'African Capacity Building Foundation, qui a financé notre recherche ainsi que la rédaction et la publication de cette étude de cas.

Résumé analytique

Cette étude de cas se propose de voir comment la Tanzanie *s'est constituée une capacité à gérer un processus de changement institutionnel et organisationnel complexe*. Avec l'accord du gouvernement, nous nous sommes donc focalisés sur l'acquisition de la capacité à gérer le changement au sein du secteur public. En conséquence, notre analyse porte davantage sur le travail effectué par l'unité Gestion du service public du Cabinet présidentiel (CP-GSP) en tant que gestionnaire du changement, que sur le programme PRSP proprement dit.

Avec l'aide de la communauté de développement international, le gouvernement tanzanien a nettement amélioré sa capacité à concevoir et à gérer la réforme de son service public. Nous avons essayé de voir comment cela s'était fait en mettant en exergue les efforts déployés par les Tanzaniens.

Plusieurs facteurs conjoncturels ont contribué à l'émergence de cette capacité de gestion du changement. Parmi ceux-ci, une *environnement propice* à la réforme du service public, une population relativement homogène sans groupe ethnique dominant, ainsi que des tendances mondiales et des demandes des investisseurs étrangers et de la communauté de développement international qui allaient dans le sens d'une amélioration de la performance du service public.

En Tanzanie, la *réforme du service public* bénéficie d'une *force motrice* plus grande que dans bien d'autres pays. Dans l'ensemble, les fonctionnaires y ont apporté leur concours et l'élite dirigeante tanzanienne semblait convaincue de la nécessité d'intégrer la mondialisation comme paramètre critique de toute stratégie de développement nationale. La Tanzanie était déjà loin dans la dépolitisation de l'élaboration des politiques et la création d'un espace au sein duquel les ministères et les départements concevaient et géraient les réformes, les politiciens n'ayant qu'un rôle de supervision générale.

Mais en même temps, le secteur public tanzanien a réservé un *accueil mitigé* à l'idée d'un grand chambardement. La plupart des fonctionnaires étaient apparemment ravis qu'on leur donne l'occasion d'améliorer leur performance individuelle et collective et déterminés à progresser. La mise en œuvre de la réforme du service public s'est malgré tout heurtée à des contraintes majeures, dont le fait que de nombreux fonctionnaires se considéraient comme la cible d'une suite ininterrompue de réformes depuis le début des années '90.

Le gouvernement tanzanien a inscrit le Programme de réforme du service public (PRSP) dans le *courant dominant de la réforme globale du secteur public*. À la fin des années '90, le gouvernement, avec le soutien enthousiaste de la communauté internationale, a décidé d'adopter en bloc un train de mesures connu sous le nom de « nouvelle gestion publique » (NGP), dont la plupart des composantes étaient appliquées internationalement sous l'égide d'organismes tels que la Banque mondiale et l'agence britannique de développement international (DFID). Cette préférence pour des modèles étrangers a eu des conséquences en termes de transfert de pratiques organisationnelles, de capacité d'absorption et de forte dépendance vis-à-vis de l'assistance technique.

Les Tanzaniens ont opté pour une approche de la réforme du service public qui privilégiait ce qu'on pourrait appeler la globalité *planifiée*. Une approche ambitieuse, couvrant l'ensemble du gouvernement, qui ne reposait guère sur le pilotage ni sur le gradualisme. L'idée de mettre de nouveaux systèmes sur les rails était apparemment séduisante pour les participants. Peu de pays à faible revenu auront lancé simultanément autant de réformes organisationnelles et institutionnelles que la Tanzanie.

Par ailleurs, l'approche choisie par les Tanzaniens pour améliorer leur capacité et leur performance a privilégié *la réforme des organismes de service public existants* plutôt que la création de nouveaux organismes. Tout en suivant cette approche, le gouvernement a essayé de définir des horizons à court et à long terme dans la mise en œuvre du PRSP. Il a également reconnu la nécessité d'apporter des changements « immatériels », c'est-à-dire de culture et de mentalité, mais en apportant d'abord des changements aux structures et systèmes organisationnels.

Au départ, l'unité Gestion du service public (CP-GSP) a fonctionné comme une unité de mise en œuvre de projet chargée de gérer la réforme du service public comme n'importe quel autre projet d'aide conventionnel. Elle s'est ensuite transformée pour entrer dans l'organigramme du gouvernement et prendre du volume. Le processus de réforme a été conçu en prenant soin de trouver un équilibre entre d'une part, la *connexité* avec le gouvernement (au travers de liens étroits avec les processus et les réseaux) et d'autre part, l'*espace de fonctionnement* (au travers d'une certaine liberté d'action).

Le *style de leadership* de l'unité a été crucial. Le même Secrétaire permanent est resté en poste durant 10 ans, fixant les orientations et permettant à la CP-GSP d'établir des connexions avec de nombreux autres systèmes, allant de ceux rattachés au Cabinet du Premier Ministre

aux bailleurs internationaux présents à Dar-es-Salaam, en passant par les réseaux internationaux s'occupant de réforme du service. Sous la houlette du Secrétaire permanent, les cadres supérieurs de la CP-GSP ont appris l'art de l'organisation et à considérer l'unité comme une entité à construire et à gérer de manière créative. Des efforts ont été consentis pour inculquer au personnel le sens de la mission et du devoir accompli. Les cadres ont prêté davantage attention à la faculté de cohésion et de collaboration interne de l'unité. Enfin, la quasi-totalité du personnel de la CP-GSP était constituée de professionnels tanzaniens, ce qui a accentué son identité particulière.

La principale stratégie choisie pour doter le CP des *compétences individuelles* nécessaires a été celle de la sélection et du recrutement, c'est-à-dire de « l'acquisition » plutôt que de la « production ». Il y a eu des formations de personnel à la CP-GSP, mais sans que cela soit une priorité absolue. L'apprentissage se faisait essentiellement sur le tas ou en configuration de groupe à l'occasion de journées de réflexion. L'encadrement a fait très attention à l'épanouissement *social et personnel, de même qu'aux compétences techniques et organisationnelles*, notamment à l'acquisition de compétences collectives pour la coopération entre agences, l'apprentissage organisationnel, l'amélioration de la communication et l'établissement de relations avec les ministères, départements et agences.

La CP-GSP a permis à son personnel de se situer dans un contexte *qui faisait sens*. C'est de là que sont venus l'engagement, le sens de la responsabilité et la motivation, bien plus que de n'importe quel incitant financier.

Dans l'ensemble, la *participation des bailleurs internationaux* au Programme de réforme du service public *aura été positive*. Ce résultat est dû en partie à une plus vaste refonte du partenariat entre le gouvernement et la communauté des bailleurs internationaux à l'apogée de la crise, vers le milieu des années '90. Le PRSP tanzanien se caractérisait en outre par son côté peu politisé et fortement stratégique, exactement le genre de situation dans laquelle les bailleurs se sentent le plus à l'aise. Le PRSP se prêtait aux apports - conseils politiques et assistance technique - que les bailleurs étaient le plus à même de fournir.

Les principaux bailleurs du PRSP, la Banque mondiale et le DFID, sont partis de *plusieurs postulats* fondamentaux. Ils ont pris le PRSP pour ce qu'il était : un programme de réforme global et à long terme qui aurait besoin d'un appui constant, patient et flexible durant 15 ou 20 ans, à l'image de ses congénères dans les pays à fort

revenu. Le gouvernement comme les bailleurs internationaux se sont abstenus d'imposer des schémas de rapport, de suivi et de mesure ardu jusqu'à ce que le personnel du PRSP soit en mesure de les élaborer et de les gérer. La stabilité du personnel de part et d'autre a renforcé la cohérence de l'approche.

Dans l'ensemble, *plusieurs facteurs se sont combinés* à la manière d'un système pour fixer le cap et fournir l'énergie motrice nécessaire à l'avancement de la réforme du service public tanzanien. Parmi ceux-ci, le fait que la CP-GSP a disposé d'un espace pour forger son identité, développer ses capacités et prendre confiance. C'est ce qui a permis aux gestionnaires publics de suivre des approches de la réforme du service public plus positives.

Ce qui est perceptible dans la stratégie tanzanienne de réforme du service public, c'est qu'elle a, dès le début du programme, préféré une *approche de transplantation* à un processus plus organique, plus évolutif, adapté à la situation tanzanienne. À première vue, ce choix politique a de quoi déconcerter. Nous y voyons deux explications possibles. La première, c'est qu'un ajustement structurel institutionnel assorti de son propre corpus de prescriptions standard semble avoir remplacé l'ajustement économique structurel au panthéon des solutions universelles de la coopération au développement. La deuxième, c'est que de nombreux fonctionnaires tanzaniens ont soutenu la mise en œuvre de la « nouvelle gestion publique » par conviction intellectuelle. L'importance accordée à l'amélioration du service, et plus particulièrement à la mise en capacité des citoyens, correspondait aux aspirations de beaucoup d'entre eux. La NGP faisait également figure de bonne pratique internationale et de symbole de modernisation et de mondialisation.

Cette étude ne vous dira pas si le choix stratégique du PRSP tanzanien était finalement le bon : elle ne porte aucun jugement. Ce qui paraît clair, en revanche, c'est qu'une approche planifiée et globale de la réforme du service public relève d'un *choix stratégique*. Qu'elle peut réussir dans certains cas, et échouer dans d'autres. Dans le cas de la Tanzanie, un mélange inhabituel d'appui politique, de faibles tensions politiques, d'une poignée de cadres tanzaniens qualifiés, d'absence de forte résistance bureaucratique, de retentissement historique, de patience des bailleurs et de quelques groupes nationaux a probablement suffi à créer des conditions « suffisamment bonnes » pour rendre le PRSP efficace. Pour reprendre l'analogie théâtrale de deux analystes : sans doute la Tanzanie avait-elle la scène, les acteurs, voire même les accessoires qu'il fallait pour jouer la pièce de la réforme globale du début à la fin.

1 Introduction

Cette étude de cas fait partie d'un programme de recherche mené par le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM, Maastricht, Pays-Bas) pour le compte du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE, Paris) sur la question de l'amélioration des capacités et de la performance des organisations de développement, essentiellement dans les pays à faible revenu.¹ La présente étude de cas se penche sur le Programme de réforme du service public (PRSP) en Tanzanie.² Heather Baser et Peter Morgan, collaborateurs de l'ECDPM, se sont rendus à Dar-es-Salaam en avril 2004 pour une mission de recherche de 10 jours.

Sans doute n'est-il pas inutile de rappeler au lecteur les orientations fixées pour cette étude de cas.

- Il s'agissait tout d'abord de voir comment un pays - en l'occurrence la Tanzanie - s'était constitué une capacité à gérer un processus de changement institutionnel et organisationnel complexe. Nous n'avons donc pas cherché à analyser les résultats ou les effets du PRSP dans son ensemble. Porter un jugement olympien quant à l'efficacité de l'ensemble de ce programme n'aurait d'ailleurs pas été possible, ni même recommandable.³ Toute notre étude s'est déterminée en fonction du timing. Sachant que le PRSP était entré dans sa phase de repli quatre ans plus tôt, la plupart des progrès accomplis en termes de capacités dans des domaines tels que les prestations de services apparaissaient comme de l'histoire ancienne. Le peu de temps que nous avons pu passer à Dar-es-Salaam nous a contraints à resserrer l'objet de notre étude pour qu'elle reste gérable. Avec l'accord du gouvernement, nous nous sommes donc focalisés sur l'acquisition de la capacité à gérer le changement au sein du secteur public. En conséquence, notre analyse porte davantage sur le travail effectué par l'unité Gestion du service public du Cabinet présidentiel (CP-GSP) en tant que gestionnaire du changement, que sur le programme PRSP proprement dit.
- La plupart des analyses de capacité effectuées dans la sphère de la coopération au développement se braquent délibérément sur les faiblesses. L'attention des participants, surtout dans le secteur public, se porte

naturellement vers les contraintes, les dysfonctionnements, les problèmes et le manque de ressources. Quelle collaboration les pays et les bailleurs peuvent-ils mettre en place pour combler les « failles » capacitaires qui entravent la poursuite d'un programme, par exemple ? L'ensemble de l'étude menée par l'ECDPM, à laquelle se rattache la présente étude de cas, s'est au contraire intéressée aux forces et aux réussites. Elle a essayé de comprendre le pourquoi et le comment de la genèse de véritables capacités. En l'espèce, le gouvernement tanzanien, avec l'aide de la communauté de développement international, a nettement amélioré sa capacité à concevoir et à gérer la réforme de son service public. Une expérience qui peut sans doute profiter à une plus large audience internationale.

- Il convient par ailleurs de souligner deux autres objectifs de cette étude de cas. Primo, nous avons voulu aborder le « quoi », le « comment » et surtout le « pourquoi » de la gestion de la réforme du service public tanzanien. Cette étude a une finalité explicative. Elle est tournée vers le passé et non vers l'avenir. Elle ne se conçoit ni comme une évaluation formelle ni comme une appréciation organisationnelle globale du travail accompli à ce jour. Elle ne formule aucune recommandation ni proposition d'action précise, même si quelques questions générales sont soulevées dans la dernière partie (les questions « et alors » et « et après »). Secundo, nous avons voulu mettre les efforts des participants tanzaniens en évidence. Les conseils et l'appui financier fournis par des bailleurs internationaux comme le DFID et la Banque mondiale ont largement contribué à l'avancement des travaux, mais sans être le facteur déterminant. La capacité n'est pas quelque chose que l'on fournit ou que l'on transmet, mais quelque chose qui se génère. Au final, le renforcement ou non des capacités dépend toujours des participants nationaux. Nous avons donc braqué nos projecteurs sur les efforts déployés par les Tanzaniens.
- Rappelons enfin que cette étude se destine à plusieurs types de lecteurs. À ceux tout d'abord qui connaissent bien la problématique de la réforme du service public tanzanien et que nous espérons intéresser en l'abordant sous un autre angle. À ceux ensuite qui, dans d'autres parties du monde, ne savent rien ou presque de l'expérience tanzanienne voire même de la réforme du service public. C'est pour cette raison que nous avons limité notre champ d'investigation et que nous ne sommes pas entrés dans une analyse détaillée de sujets tels que la réforme des salaires ou la décentralisation.

Notes

- 1 L'intention de départ était de réaliser des études dans des pays à fort et à faible revenu partant du postulat que la problématique et les difficultés liées au renforcement des capacités avaient un caractère universel.
- 2 Nous invitons les lecteurs qui désirent en savoir plus à consulter le site Internet de l'unité CP-GSP : www.estabs.go.tz
- 3 Pour un examen précoce de la valeur des agences d'exécution en Tanzanie, voyez Talbot (2001).

2 Cadre analytique et méthodologie

Pour notre étude, nous avons appliqué le même cadre analytique que celui qu'ont utilisé les autres études de cas menées jusqu'ici par l'ECDPM.⁴ Ce cadre comprend plusieurs éléments :

- le contexte général du changement en Tanzanie ;
- le contexte du secteur public en Tanzanie ;
- le concept et le positionnement stratégique du Programme de réforme du service public ;
- le renforcement des capacités et des compétences collectives de l'unité CP-GSP ;
- la stratégie de changement appliquée par la CP-GSP ;
- les niveaux de performance émergents de la CP-GSP ;
- la nature et l'efficacité de l'appui extérieur.

Les éclairages et sources d'information de cette étude sont de trois ordres : premièrement, les divers fonctionnaires, appartenant ou non au gouvernement tanzanien, que nous avons interviewés. Il s'agit de collaborateurs de la CP-GSP, des ministères de tutelle, de cabinets de consultance et de bailleurs internationaux. Leur liste est reprise en annexe. Deuxièmement, l'analyse d'un échantillon de rapports issus du programme, dont la liste est reprise dans la bibliographie. Troisièmement, une petite partie des nombreux ouvrages consacrés à la réforme du service public, y compris en Tanzanie, dont vous trouverez également les références dans la bibliographie.

Il convient à ce stade d'aborder brièvement la sempiternelle question de la définition des termes « capacités », « renforcement des capacités » et « compétences collectives ». Ayant désormais effectué un travail de terrain pour la plupart des 17 cas qui devaient être examinés dans le cadre de cette vaste étude de l'ECDPM, nous pouvons affirmer sans crainte qu'il n'existe aucune définition actée ni acception commune de ces termes au sein de la communauté de développement international. Elles sont soit si abstraites qu'elles en perdent toute valeur opérationnelle (« l'aptitude à réaliser quelque chose »), soit si fonctionnelles et spécifiques qu'elles excluent bon nombre d'idées et d'approches utiles et plus larges. La Tanzanie n'échappe pas à ce carrousel des sens attribués aux mots. Certains fonctionnaires du gouvernement et des bailleurs assimilent le

renforcement des capacités à une amélioration des qualifications et/ou à de la formation. D'autres à une amélioration de la mise en œuvre de certains programmes ; d'autres encore à une efficacité accrue. D'aucuns y voient une phase distincte du renforcement institutionnel et organisationnel. Certains vont même jusqu'à employer les termes « capacités » et « renforcement des capacités » de manière interchangeable.

Or l'étude de l'ECDMP vise précisément à mieux cerner la nature et l'origine de la capacité. En l'espèce, nous avons considéré trois aspects de cette aptitude générique connue sous le nom de « capacité » :

- Par « *capacité* », il convient d'entendre l'aptitude générale de la CP-GSP à apporter son soutien à l'élaboration et à la gestion du Programme de réforme du service public.
- Les « *compétences collectives* » sont les aptitudes particulières qu'il s'agit de rassembler pour constituer la capacité globale à gérer le programme. Parmi les compétences collectives expliquant l'efficacité de la CP-GSP figurent la réflexion stratégique, la négociation avec les autres ministères, départements et agences (MDA), le suivi et l'évaluation. C'est ce niveau d'analyse qui a le plus retenu notre attention.
- Les « *compétences individuelles* » renvoient aux qualifications des collaborateurs de la CP-GSP ou d'autres instances gouvernementales ; elles font partie des compétences collectives et de la capacité.

Notes

- 4 Ces études concernent notamment l'Afrique du Sud, le Bangladesh, le Brésil, l'Éthiopie, l'Indonésie, la Jamaïque, l'Organisation des États de la Caraïbe de l'Est (OECS), la Papouasie-Nouvelle-Guinée, le Pakistan, les Philippines, la Russie, le Rwanda et l'Ouganda. Voyez www.ecdpm.org/dcc/capacitystudy

3 Le contexte général du changement en Tanzanie

La plupart des interventions relatives aux capacités partent du principe qu'elles disposent en elles-mêmes de tous les ingrédients nécessaires à leur efficacité. Les objectifs sont-ils clairs ? L'échelonnement des activités est-il approprié ? L'intervention dispose-t-elle de ressources suffisantes ? Les résultats prédits sont-ils idoines ? Les participants ont-ils les qualifications voulues ? Etc. Il ne fait par ailleurs aucun doute que la quasi-totalité des efforts déployés pour renforcer les capacités seront pris dans un échec d'influences conjoncturelles qui vont façonner leur évolution quelle que soit la logique technique sous-jacente à cette intervention précise. Dit plus simplement, les interventions portant sur les capacités se font en milieu ouvert. Très souvent, la nature de ces influences conjoncturelles - l'économie politique du pays, ses schémas institutionnels, le poids du passé, la toile relationnelle entre parties prenantes - sont mal comprises et, dans la majorité des cas, invisibles aux yeux des intervenants extérieurs, voire même des gens du sérail.

Cette étude ne prétend en aucune manière dresser un portrait de la gouvernance et des institutions tanzaniennes. Il n'en demeure pas moins que certains facteurs de la conjoncture tanzanienne qui ont façonné l'acquisition d'une capacité de gestion du changement sautent aux yeux, fût-ce à l'occasion d'une brève visite. Quelques grands bailleurs internationaux comme la Banque mondiale et le DFID ont également mené quelques travaux dans ces vastes domaines conjoncturels.⁵ Nous livrons donc ci-après un bref aperçu des éléments conjoncturels tanzaniens qu'il s'agit de connaître pour mieux apprécier les questions de capacité liées à la CP-GSP.

À la différence de nombreux autres pays à faible revenu, la Tanzanie offre un environnement propice à la réforme du service public, ce qui explique sans doute sa réussite du moment. Les observateurs extérieurs, et surtout les inconditionnels de la « bonne pratique » universelle, doivent impérativement tenir compte de ce « bon contexte » lorsqu'ils évaluent les stratégies de changement et les gains de capacité.

La Tanzanie a une population relativement homogène, répartie en plus de 200 petites tribus et groupes ethniques. Aucun de ces groupes n'a la taille, la richesse ni la base géographique nécessaires pour s'accaparer un ministère et encore moins l'ensemble du gouvernement. La Tanzanie a peu d'élites foncières. Les militaires n'exercent pas une influence prédominante dans les prises de décisions politiques. Les différences régionales en termes de pouvoir économique et politique sont bien moindres que dans les États voisins. La Tanzanie a également une langue nationale qui est largement parlée dans toutes les régions, ce qui facilite l'identité collective, la communication régionale et une appréhension commune des concepts. Il semblerait que le niveau du capital social et le sentiment de sécurité personnelle y soient plus élevés que dans la plupart des autres États africains.⁶

Avant la période coloniale déjà, la Tanzanie avait une vie associative importante, qui s'est traduite par l'essor de groupes de funérailles, de confréries ethniques, d'un mouvement féministe, de troupes de danse, etc. Les effets de la discrimination sociale fondée sur le sexe, l'appartenance ethnique, la religion ou la langue y sont moindres que dans la plupart des pays. Jamais dans son histoire la Tanzanie n'a connu de conflits civils ni de coercition étatique, y compris durant l'accession à l'indépendance. L'Afrique de l'Est connaît une situation géopolitique stable. Peu de sujets comme la propriété foncière, les droits des minorités, les incursions frontalières ou le favoritisme régional ont donné lieu à des tensions politiques majeures. On ne trouve trace ni dans la mémoire individuelle ni dans la mémoire collective de ressentiments du passé, tels que ceux qui subsistent dans bien d'autres pays et qui découlent de la guerre civile, de la collusion avec le pouvoir colonial et des assassinats politiques. Un tel environnement prête moins le flanc aux luttes de pouvoir, pour le contrôle des organismes publics. La plupart des groupes veulent apparemment soutenir le mouvement de réforme du service public.

Il semble aussi que la Tanzanie dispose de véritables « moteurs de changement » favorables à la réforme du service public. Les tendances mondiales, les exigences des investisseurs étrangers et de la communauté de développement international tirent la performance du service public vers le haut. Les élites au pouvoir, y compris les milieux politiques, ont tout intérêt à formaliser et à professionnaliser les organismes publics. Elles se rendent compte des avantages induits par une amélioration du service public. Bien que peu nombreuse, la classe moyenne tanzanienne qui est en train de naître

Notes

5 Voyez, par exemple, Barkhan (2000) ; Lawson et Rakner (2005).

6 Un fonctionnaire nous a déclaré « ...nous, les Tanzaniens, nous pensons que rien ne peut nous faire mal ».

ne souhaite pas, dans sa grande majorité, revivre la situation des années '80 où aucun service public ne fonctionnait. Tous les citoyens ou presque veulent de meilleures prestations de services ; leur engagement politique semble dynamiser le processus de réforme. Un processus pour lequel aucune barrière structurelle ou institutionnelle n'est apparemment insurmontable. Lentement mais sûrement, les liens se resserrent entre capacité, légitimité et performance du service public. Ces conditions augmentent probablement les chances de réussite de la refonte totale du service public au profit d'une plus grande logique technique. Bref, de véritables espaces et possibilités de changement positif existent en Tanzanie.

La légitimité de la notion générale de coopération sociale et d'action publique collective reste forte en Tanzanie. Les politiques sociales égalitaristes des années '70 et '80 ont apporté une réponse à diverses doléances encore perceptibles dans les pays voisins.⁷ Même à l'époque du parti unique, il y avait une forte démocratie interne du parti qui a laissé une vague impression de participation citoyenne. La composition des élites politiques a également beaucoup changé au fil des ans, à mesure que les membres de l'Assemblée nationale ont été battus aux élections. Toute l'idée de réforme et de changement, bien qu'elle se soit définie de manière totalement différente au fil du temps, est donc bien plus prononcée en Tanzanie que dans la plupart des autres pays africains. Cette tradition d'édification de la nation est liée au mouvement indépendantiste de la fin des années '50 et du début des années '60, à la Déclaration d'Arusha de 1967, à la période de collectivisation (Ujamaa) des années '70 et au rôle de l'Union nationale africaine tanzanienne (TANU) dans les années '60 et '70. Les Tanzaniens se sont apparemment faits à l'idée de changer la société et les institutions pour soutenir une idéologie dominante à laquelle adhère l'ensemble du pays. Certes, on pourrait dire que l'enthousiasme actuel des Tanzaniens pour des approches de développement national axées sur le marché est à l'opposé de leur précédente allégeance au socialisme et à l'autosuffisance. Mais il faut bien reconnaître que les deux idéologies s'appuient sur le même schéma historique récurrent.

C'est dans ce contexte favorable que s'inscrit l'évolution des institutions politiques tanzaniennes. Quatre éléments donnent aux efforts de réforme du service public plus d'allant que dans bien d'autres pays.

- Depuis 1995, le système politique tanzanien s'articule autour de ce que deux analystes ont appelé le pluralisme non concurrentiel.⁸ En 2000, le parti au pouvoir a conservé 80% des sièges au parlement et le contrôle de la plupart des conseils municipaux. À l'époque, les

partis de l'opposition n'avaient ni la force ni la légitimité nécessaires pour faire peur au parti au pouvoir, surtout dans les zones rurales, ou pour déstabiliser le système politique.

- Le système tanzanien privilégie aussi la fonction présidentielle. Les décisions prises au sommet de l'État peuvent être modifiées par les élus mais ont peu de chances de se voir vivement contestées ou inversées. Un leadership bienveillant à l'égard des questions publiques peut donc faire la différence.
- Comparées à la plupart des autres pays africains, les structures de gouvernance tanzaniennes sont apparemment moins dépendantes de la personnalisation et des structures informelles - les réseaux patrimoniaux, par exemple, ou les groupements communautaires en fonction de l'appartenance ethnique.¹⁰ Pour conserver leur électorat, les politiciens ont de plus en plus intérêt à privilégier la performance plutôt que le clientélisme. En pratique, les organismes publics tanzaniens donnent la double impression de formaliser leurs procédures et de se séparer en sphères politiques et bureaucratiques distinctes. Ces dernières années, par exemple, la Tanzanie s'est employée avec une certaine réussite à dépolitiser les activités et les décisions administratives ; une tendance qui s'est apparemment accélérée avec la transition vers le multipartisme. De plus en plus de nominations dans la fonction publique, y compris au niveau de la CP-GSP, se font au travers d'annonces publiques et de sélections sur concours. La compétence collective à entreprendre ce que Manning et Parison appellent « les réformes de base » (c'est-à-dire la mise en place ou le renforcement des disciplines de base du service public) se met en place.¹¹
- Outre la réforme de sa fonction publique, la Tanzanie s'est également investie dans l'amélioration de la liberté de la presse, de la primauté du droit, de la liberté universitaire, etc. À supposer qu'ils aboutissent à moyen et à long terme, ces changements parallèles pourraient contribuer à étayer la réforme du service public.

Notes

7 Au milieu des années '80, 41% des Tanzaniens avaient accès à l'eau potable, contre 19% en moyenne pour le reste de l'Afrique.

8 Kiragu et Mukandala (2003: 61).

9 Les partis de l'opposition ont en réalité perdu des sièges lors des élections de 2000, n'en conservant plus que 29 alors qu'ils en avaient remporté 46 en 1996.

10 Pour une analyse de ce phénomène, voyez Chabal et Doloz (1999). Cet ouvrage décrit les avantages du désordre et de l'effondrement du secteur public pour de nombreuses élites gouvernantes en Afrique.

11 Voyez Manning et Parison (2004: 16).

La réforme du service public profite d'un autre aspect de l'évolution politique et institutionnelle tanzanienne : ce qu'on pourrait appeler la stabilité productive. Il n'y a pas eu en Tanzanie de factions rivales se succédant les unes aux autres sous la forme de cliques politiques et militaires. L'alternance politique a été dans une large mesure institutionnalisée. Au cours de la dernière décennie, le soutien politique à la réforme du service public est resté pratiquement stable, surtout de la part des plus hautes sphères politiques et bureaucratiques, y compris au niveau du Président et ce, malgré les ruptures provoquées par les licenciements massifs de fonctionnaires.¹² L'administration, y compris la CP-GSP, est restée partiellement à l'abri des luttes politiques habituelles. Une pratique qui rappelle celle du sud-est et de l'est asiatiques, où les technocrates de la politique économique sont protégés des tiraillements politiques.

La stabilité macro-économique est une autre donnée quasi constante de la dernière décennie. La croissance économique, quoique graduelle, a été constante. La stabilité n'est pas gage d'une amélioration de la capacité, mais dans le cas de la Tanzanie, elle aura été un facteur propice à cette amélioration. De hauts fonctionnaires tanzaniens inversent l'argument en disant que la réforme régulière du service public a apporté de la stabilité au macroéconomique. Le renforcement des capacités dans la fonction publique est un processus lent, qui requiert en permanence des appuis et des amortisseurs de choc. Les changements politiques d'un extrême à l'autre ont tendance à inhiber les vraies tentatives de réforme du service public. La Tanzanie a su éviter la plupart de ces mouvements de balancier.¹³

Il ne faudrait pas non plus grossir le trait en dépeignant un milieu par trop bienveillant et favorable. La Tanzanie reste l'un des pays les plus pauvres de la planète avec un PNB d'environ 310 dollars par an et par habitant. En 2003, le pays figurait en 164^{ème} position sur 177 à l'Indice

de développement humain. La Tanzanie a peu de moyens à consacrer à la réforme du service public en dehors de ceux que lui fournissent les bailleurs internationaux. Pour l'heure, elle est incapable de verser un salaire suffisant à la plupart de ses fonctionnaires. La corruption reste un sujet de préoccupation. La plupart des régions excentrées ne peuvent pas compter sur un soutien logistique de base (transports, ordinateurs, vrais locaux, papier, mobilier). La Tanzanie est un gros bloc continental dont la population rurale se disperse principalement le long des frontières. En dehors des grandes zones urbaines de Dar-es-Salaam, Mwanza, Dodoma et Arusha, il n'y a guère de moyens de transport et de communication. Le clivage ville/campagne s'accroît. Le niveau d'alphabétisation reste faible. Le citoyen n'a pas l'habitude de réclamer son dû à l'État. On n'est qu'aux balbutiements d'une « revendication » de meilleures prestations de services sous la forme d'une pression exercée par des clients ou des usagers.¹⁴

La Tanzanie s'emploie par ailleurs à résorber les failles de son paysage institutionnel et organisationnel. Celles-ci résultent notamment de la longue période des années '60 et '70 durant laquelle le pays n'a connu que la domination du parti unique TANU et un pouvoir présidentiel centralisé.¹⁵ Concrètement, la politisation au cours de cette période s'est soldée par l'effacement d'une grande partie du capital institutionnel et organisationnel non gouvernemental (les syndicats, les coopératives, par exemple), que l'on voit réapparaître 40 ans plus tard.¹⁶ En dehors des pouvoirs publics, la Tanzanie a comparativement peu d'acteurs organisationnels autonomes en mesure de revendiquer des réformes. Quant au pouvoir d'influence des entreprises privées et des organisations de la société civile, il est, au mieux, en herbe. Difficile d'évaluer l'effet conjugué de ces schémas institutionnels tanzaniens. Peut-être une attitude moins exigeante vis-à-vis de la réactivité des services publics. Mais sans doute aussi moins de résistance et d'actions de blocage de la part de puissants groupes non étatiques tels que les syndicats d'enseignants.

Deuxièmement, une bonne partie de l'économie reste informelle et incapable de soutenir l'essor d'organisations formelles complexes. Il manque au pays nombre d'instruments institutionnels modernes comme des lois, des statuts et des orientations juridiques. La mise en place de ces instruments institutionnels de manière systématique et légitime fait partie des défis que doit relever le gouvernement. Troisièmement, il manque à la Tanzanie les ressources humaines qualifiées qui lui permettraient de dynamiser et de gérer son infrastructure institutionnelle. Cette pénurie a des origines en partie historiques, dont l'émigration de nombreux Tanzaniens vers d'autres pays d'Afrique, d'Europe et d'Amérique du Nord.

Notes

- 12 Le gouvernement a par exemple réussi à apaiser les préoccupations suscitées par la vente d'organisations privées à des investisseurs sud-africains, une politique que de nombreux députés de l'Assemblée nationale trouvaient difficilement acceptable alors que la Tanzanie s'était, des années durant, investie dans la lutte contre l'apartheid.
- 13 Pour un exemple de pays (Pérou) ayant connu ce type d'oscillation et de changements de politique constants, voyez Matsuda (2004).
- 14 Ce qui ne veut pas dire qu'on ne puisse pas mobiliser l'opinion publique pour soutenir la réforme. Les Tanzaniens voulaient manifestement un service plus rapide, moins de corruption et un traitement plus équitable devant les tribunaux. Pour une étude montrant comment porter une réforme législative à la connaissance du public, voyez Widner (2001).
- 15 La Tanzanie a été le premier pays africain à adopter un régime de parti unique en mai 1965.
- 16 Les syndicats indépendants ont été abolis en 1964 et remplacés par des syndicats inféodés au parti. Les coopératives paysannes et les collectivités locales ont été dissoutes au début des années '70.

4 Le contexte du secteur public en Tanzanie

Nous abordons sous ce point deux aspects du secteur public tanzanien qui sont essentiels pour bien comprendre notre analyse du renforcement des capacités de gestion du changement. Ces aspects sont : l'évolution du secteur public depuis sa création sous l'ère coloniale et sa structure actuelle.

4.1 L'évolution du secteur public

L'évolution du secteur public tanzanien présente à la fois des différences et des similitudes avec celle d'autres États africains. Pour simplifier, on peut subdiviser cette évolution en cinq phases qui se chevauchent.

- La *phase coloniale*, qui s'étend jusqu'à l'indépendance en 1961, a engendré une structure bureaucratique qui était - et reste - plus petite et moins complexe que celle des voisins kenyan et ougandais. Mandatée par la Société des Nations pour administrer le pays, la Grande-Bretagne a moins investi en Tanzanie que dans d'autres colonies présentant un plus grand intérêt politique ou commercial.
- La *phase de croissance et de politisation*, qui a débuté à la fin des années '60, a inféodé le secteur public au parti unique au pouvoir, comme nous l'avons déjà dit. Cette phase a conduit à renforcer le pouvoir central et à étendre rapidement l'administration pour mettre en œuvre des plans de développement ambitieux. Au fil du temps, le contrôle politique s'est progressivement déplacé vers les structures organisationnelles et des comités du parti TANU, au détriment de la participation citoyenne directe et de la reddition de comptes. Les collectivités locales ont été dissoutes en 1972. La fonction publique a crû d'environ 350%, pour un total de 295 000 fonctionnaires en 1980.
- Une *période de stagnation et de déclin du service public*, qui a commencé au début des années '80 et qui s'est caractérisée par l'affaïssement des niveaux de service et un effacement de la discipline, de la formation, des salaires et autres incitants financiers, faisant évidemment le lit de la corruption.
- La *phase de repli*, qui s'est amorcée au début des années '90, découlait d'une stratégie de maintien et de réduction des coûts conventionnels. Le

gouvernement et les bailleurs internationaux se sont appliqués à réduire les missions de base du gouvernement, à redessiner les frontières entre secteur public et secteur privé et à insuffler un plus grand sens de la redevabilité dans le système. Pour atteindre ces objectifs, de nombreux organismes publics ont été soit privatisés, soit mués en agences d'exécution. De 355 000 en 1992, l'ensemble des effectifs est tombé à environ 270 000 début 2000, soit un dégraissage de quelque 35%. Le nombre de « grades » au sein du service public est passé de 196 à 45. Le système des salaires a également été simplifié, pour ne plus compter que 7 types de rémunérations au lieu de 36. Les structures ont été simplifiées au niveau des cadres supérieurs, de même qu'au niveau des régions. Des efforts ont été consentis pour améliorer la formation dans la fonction publique.¹⁷

- La *phase actuelle de réforme* a débuté en 2000 avec le PRSP, qui s'emploie à *renforcer les capacités et la performance*. La phase préalable de repli était parvenue à restaurer un équilibre entre les coûts et les champs d'activité, mais elle n'avait pas suffisamment réussi à améliorer les prestations de services, situation commune à la plupart des pays africains. Cette phase actuelle vise donc essentiellement à améliorer la performance.

4.2 La structure et les caractéristiques actuelles du secteur public

Décrivons brièvement la taille et la structure du secteur public. Au niveau national, nous trouvons 29 ministères, départements et agences (MDA). Sont repris dans ce total dix ministères responsables, cinq économiques, cinq sociaux et neuf départements indépendants. Depuis 1994, 19 agences d'exécution ont été créées pour couvrir des domaines fonctionnels tels que les aéroports, l'enregistrement des entreprises, la fiscalité, les visas et les statistiques nationales.

Quelles sont les autres caractéristiques du secteur public tanzanien dont il faut tenir compte pour étudier les questions de capacité ?

- Dans l'ensemble, les actions menées par les politiciens et les hauts fonctionnaires du gouvernement tanzanien ont été favorables à la réforme du service public. L'élite dirigeante tanzanienne, qui se trouve essentiellement à Dar-es-Salaam, semble convaincue de la nécessité d'intégrer la mondialisation comme

paramètre critique de toute stratégie de développement nationale. Une conviction qui, à son tour, s'est traduite par diverses grandes orientations politiques qui vont de l'encouragement des investissements étrangers à la modernisation des services publics en passant par l'amélioration de toutes sortes d'institutions comme la primauté du droit et les dispositifs réglementaires et l'amélioration des relations avec la communauté internationale des bailleurs. Le Président, lui-même ancien fonctionnaire, a soutenu les réformes tout au long de son mandat de huit ans. Les trois ministres en charge de la réforme depuis 1996 se sont tous efforcés de la faire avancer. Comme nous l'avons déjà dit, la plupart des changements intervenus dans les années 1990 tendaient à dépolitiser l'élaboration des politiques et à créer un espace au sein duquel les ministères et les départements concevaient et géraient les réformes, les politiciens n'ayant qu'un rôle de supervision générale et d'appui. Certains observateurs tanzaniens que nous avons rencontrés pour cette étude confirment que le politique intervient désormais autant après qu'avant le début de la mise en œuvre.

- Comme on pouvait s'y attendre, politiciens et hauts fonctionnaires ne portent pas le même regard sur la réforme du service public. Dans le système tanzanien, les Secrétaires permanents rendent compte de leur action au Secrétaire principal qui, lui-même, fait rapport au Président. Les ministres, quoique responsables devant l'Assemblée nationale, n'ont pratiquement aucun pouvoir de contrôle direct sur le programme de réforme. En réalité, la conception et le contrôle du Programme de réforme du service public sont largement aux mains de l'administration centrale. Les agences d'exécution, par exemple, font rapport aux Secrétaires permanents, qui répercutent auprès du Secrétaire principal et du Président. Le PRSP est à l'abri de la politisation bien plus qu'il ne le serait dans la plupart des autres pays d'Afrique.
- Chaque pays a ses problèmes qui ralentissent la réforme du service public. Un des problèmes les plus évidents dans le cas de la Tanzanie, c'est celui de la réforme des salaires et, plus précisément, des rémunérations des cadres moyens et supérieurs du

service public. Les années '60 et '70 ont en effet laissé en héritage un problème d'ambivalence, surtout au niveau politique, entre l'éthique et les effets des incitants financiers au sein d'une société qui croit encore à l'égalitarisme. La finalité originelle du socialisme tanzanien était de créer une société sans classe au sein de laquelle les groupes favorisés, commerçants et professions libérales en tête, ne seraient plus autorisés à s'accaparer indûment des avantages, en termes de salaires ou d'accès aux opportunités.¹⁸ Un principe qui s'est traduit par la compression des salaires dans le secteur public. Une des difficultés actuellement rencontrées par le gouvernement dans le cadre du PRSP concerne donc la réforme des salaires et l'octroi de primes aux fonctionnaires occupant des postes clés, surtout aux échelons très professionnels. La compression des salaires subsiste et de nombreux fonctionnaires dont l'apport est indispensable à l'amélioration de la performance restent largement sous-payés.¹⁹

- La Tanzanie aborde désormais l'analyse politique et les prises de décision de manière plus systématique et plus professionnelle que bien d'autres pays. Le Secrétariat du Cabinet a été renforcé.²⁰ Les ministères sectoriels se sont dotés d'unités politiques et d'un personnel de liaison avec le Cabinet. Le Comité technique interministériel (CTI), qui est formé des Secrétaires permanents, existe depuis la fin des années '70 et s'avère à tout point de vue capable d'assurer la coordination interministérielle.²¹ Cette tendance à l'institutionnalisation des processus décisionnels s'est accélérée avec le passage au multipartisme.
- La Tanzanie reste dépendante de l'aide. Mais les relations entre son gouvernement et les bailleurs internationaux sont plus équilibrées et plus empreintes de collaboration depuis que le pays a touché le fond vers le milieu des années '80. De part et d'autre, d'importants efforts ont été consentis pour rendre au gouvernement son pouvoir décisionnel et faire en sorte que les interventions extérieures soient moins intrusives et moins directives. Le gouvernement intervient beaucoup plus dans la gestion de l'aide. Une meilleure communication a permis de s'accorder autour des priorités de l'aide. Un groupe indépendant de conseillers suit les faits et gestes du gouvernement et des bailleurs et leur soumet régulièrement des rapports et des recommandations.

Notes

- 18 La légitimité du CCM (Chama Cha Mapinduzi) procède encore en partie de ce principe.
- 19 Pour une analyse détaillée, voyez Kiragu et al. (2005: 109-149).
- 20 Le Secrétariat du Cabinet emploie actuellement 14 professionnels.
- 21 Un haut fonctionnaire tanzanien a fait remarquer que le CTI avait été créé pour coordonner la guerre contre le régime d'Idi Amin à la fin des années '70. Il fonctionne bien depuis. Il fait aujourd'hui office de comité de pilotage du PRSP. Il se réunit régulièrement, presque toutes les semaines et est présidé par le Secrétaire principal.

- Les fonctionnaires tanzaniens s'emploient à améliorer leur performance, leur crédibilité et leurs compétences individuelles. La notion générale d'action publique via le gouvernement a encore cours en Tanzanie. Mais la plupart des départements et des agences n'ont pas encore retrouvé le lustre du début des années '70. La plupart des salaires devraient être multipliés par deux pour atteindre un niveau acceptable, surtout aux échelons intermédiaires du personnel technique, professionnel et d'encadrement.²² Sans oublier qu'on est encore loin, trente ans plus tard, d'avoir retrouvé le niveau de service de l'époque. Le mécontentement général suscité par la piètre qualité des services est l'une des principales raisons qui ont conduit le gouvernement et les bailleurs internationaux à mettre l'accent sur la performance à la fin des années '90.

On ne s'étonnera pas que le secteur public tanzanien ait réservé un accueil mitigé à l'idée d'un grand chambardement. Si la plupart des fonctionnaires étaient apparemment ravis qu'on leur donne l'occasion d'améliorer leur performance individuelle et collective et étaient déterminés à progresser, la mise en œuvre de la réforme du service public se heurte malgré tout à des contraintes majeures. Des problèmes qui, pour la plupart, étaient prévisibles, et que l'on retrouve dans (presque) tous les services publics du monde.

- La plupart des programmes de réforme s'essouffent dès qu'ils s'éloignent du petit cercle des adeptes convaincus. Dans le cas de la Tanzanie, certains fonctionnaires des MDA, surtout en dehors de Dar-es-Salaam, ont eu tendance à ne voir dans la réforme qu'une préoccupation de l'élite bureaucratique. À leurs yeux, ce seraient une fois encore les hauts fonctionnaires des agences centrales qui auraient tous les avantages, et les échelons intermédiaires des MDA qui hériteraient des remous. Au niveau opérationnel, par exemple, le nombre de fonctionnaires ayant droit à une rallonge salariale au titre de la SASE (amélioration sélective par complément de salaire) était comparativement moins important que dans les échelons plus élevés. On avait le sentiment que des organismes centraux tels que le Ministère des finances n'étaient guère enjoints à déléguer de l'autorité pour soutenir les activités courantes.
- La réceptivité des fonctionnaires à l'égard des grandes réformes a également été influencée par le facteur générationnel.²³ Les moins de 40 ans étaient plus enclins à voir le PRSP comme la chance de travailler

avec des idées et des techniques nouvelles telles que les sondages auprès des usagers et l'auto-évaluation de l'organisation. Alors que la plupart des fonctionnaires plus âgés jugeaient déplacé que l'on insiste sur des questions comme le contractualisme et les primes individuelles. Pour ce groupe, ces réformes n'avaient ni la légitimité ni l'autorité morale qui, à leur yeux, caractérisaient la Tanzanie des années '60 et '70. Au sein du service public, chaque groupe associait différentes valeurs aux réformes envisagées.

- Les points de vue divergeaient aussi entre personnel technique et personnel administratif. Le premier estimait que le PRSP cherchait avant tout à opérer des changements organisationnels sans trop se soucier du personnel technique professionnel, surtout aux échelons intermédiaires de la plupart des MDA. Beaucoup de MDA souffraient encore d'un manque de qualifications qui résultait du gel des embauches qui avait caractérisé les réformes entreprises au milieu des années '90. La plupart des MDA ne voyaient en outre dans le PRSP que peu d'avantages en termes de nouveaux équipements ou de frais de fonctionnement, et peu d'avancées rapides en termes de performance sur le terrain. Il ne faut donc pas s'étonner que les réformes proposées aient une fois encore été perçues par les fonctionnaires des échelons intermédiaires comme décalées par rapport aux problèmes quotidiens du personnel opérationnel.
- Enfin, de nombreux fonctionnaires se considéraient comme la cible d'une suite ininterrompue de réformes depuis le début des années '90. La dernière « mode » du retour à l'interventionnisme étatique les laissait sceptiques. Ces fonctionnaires, à l'image de leurs confrères dans d'autres parties du monde, ont fait le gros dos face à la dernière vague de réforme en date jusqu'à ce qu'ils soient certains de la présence de véritables incitants, à même de générer un réel engagement et une réelle collaboration. Cette tendance à en faire le moins possible a été surtout vraie dans le chef du personnel faisant fonction et s'est accentuée par un manque de compréhension des véritables nature et finalité des réformes.

Notes

²² pas que la Tanzanie est un des rares pays africains où les salaires étaient plus élevés en 2000 qu'ils ne l'étaient au début des années '90.

²³ À titre d'exemple, les groupes d'âge au sein du Ministère des communications s'établissaient comme suit : 63% d'hommes, dont 4,4% de moins de 35 ans et 1,5% de plus de 55 ans.

5 Positionnement stratégique et concept du Programme de réforme du service public

Il n'est pas facile dans le cas tanzanien de comprendre le processus de changement qui a sous-tendu le Programme de réforme du service public. Quelle était la portée de ce programme de réforme ? Quel type de processus l'unité CP-GSP a-t-elle géré ? Quels ont été les défis qu'elle a rencontrés ? On s'aperçoit dans le cas tanzanien que plusieurs approches et choix ont été délibérés.

Premièrement, le gouvernement a inscrit le PRSP tanzanien dans le *courant dominant de la réforme globale du secteur public*. Le gouvernement comme les bailleurs internationaux étaient certains que ce choix était le bon vu la nécessité croissante pour le secteur public de faire face aux forces du marché, tant au niveau national que mondial. Les stratégies de changement précédentes (celles des années '70 et '80) avaient porté aux nues les pratiques tanzaniennes et considéré avec scepticisme tout recours à des idées et à des techniques étrangères. À la fin des années '90, le gouvernement, avec le soutien enthousiaste de la communauté internationale, a décidé d'adopter en bloc un train de mesures connu sous le nom de « nouvelle gestion publique » (NGP), dont la plupart des composantes

étaient appliquées internationalement sous l'égide d'organismes tels que la Banque mondiale et l'agence britannique de développement international (DFID). Les institutions financières internationales avaient en effet exhortés plusieurs pays d'Afrique anglophones comme le Ghana, l'Ouganda, la Gambie et le Kenya à adopter ces mesures. Celles-ci mettaient l'accent sur divers aspects tels que l'amélioration des services, les agences d'exécution, les contrats de performance, les systèmes d'incitation collective (MDA) et individuelle, les principes et pratiques de fonctionnement « au mérite », la concurrence entre fournisseurs, les chartes du citoyen, le citoyen comme client, etc.²⁴ Comme nous le verrons plus loin, cette préférence pour des modèles étrangers n'aura pas été sans conséquences en termes de transfert de pratiques organisationnelles, de capacité d'absorption et de forte dépendance vis-à-vis de l'assistance technique.

Deuxièmement, les Tanzaniens ont opté pour une approche de la réforme du service public qui privilégiait ce qu'on pourrait appeler la globalité *planifiée*.²⁵ Une approche ambitieuse, couvrant l'ensemble du gouvernement, qui ne reposait guère sur le pilotage ni sur le gradualisme.²⁶ En concertation avec les bailleurs, le gouvernement a mis plusieurs nouveaux systèmes sur les rails. Peu de pays à faible revenu auront lancé simultanément autant de réformes organisationnelles et institutionnelles que la Tanzanie.²⁷ Deux aspects sont particulièrement importants dans cette approche. Primo, le postulat de repère selon lequel l'efficacité globale des réformes découlerait, du moins en partie, des synergies engendrées par une série d'autres réformes institutionnelles légiférées au cours des cinq années précédentes.²⁸ Secundo, l'obligation pour tous les MDA de prendre part au PRSP. Pas question de participation sur une base volontaire ou par étape. Le coût financier de cette approche globale était considérable, avec des crédits extérieurs s'élevant à plus de 100 millions de dollars sur cinq ans. Le poids combiné de ces réformes a eu des conséquences sur le travail de l'unité CP-GSP, notamment par le fait de devoir privilégier la couverture plutôt que l'adaptation à l'usager et de recourir à l'assistance technique extérieure plutôt qu'à des experts locaux.

Troisièmement, l'approche choisie par les Tanzaniens pour améliorer leur capacité et leur performance a privilégié *la réforme des organismes de service public existants* plutôt que la création de nouveaux organismes. Dans les années '80 et '90, le gouvernement avait privatisé beaucoup d'organismes parastataux dysfonctionnels. Quelques nouveaux organismes, comme les agences d'exécution, avaient vu

Notes

- 24 Aujourd'hui, les agences d'exécution tanzaniennes s'occupent notamment de la gestion des aéroports, de l'enregistrement des sociétés et de la production de statistiques nationales.
- 25 Certains milieux parlent désormais de la maladie de la « réformite » au lieu de la « projectite » employée par la génération précédente ; voyez Therkildsen (2000: 62).
- 26 Au départ, il ne s'agissait que d'appliquer les premières phases du modèle d'amélioration des performances (PIM) à trois MDA. Il a ensuite été décidé d'élargir l'exercice à 10, et finalement aux 29 MDA. Le manque de pilotage s'explique notamment par la volonté des MDA d'avoir accès aux financements du PRSP.
- 27 Cette tendance à la globalité est un trait constant dans l'histoire de la Tanzanie. Goran Hyden parlait en 1984 de « l'impérieuse nécessité de tout faire en même temps » (cité dans Barkhan, 2000: 107).
- 28 Parmi ces réformes figurent la loi relative aux collectivités locales, la politique des salaires à moyen terme, le Programme de réforme du secteur juridique, le Programme de réforme de la gestion financière du secteur public, la loi et les règlements relatifs au service public, la politique d'emploi et de gestion du service public et le Code d'éthique et de conduite.

le jour dans les années '90. Mais à partir de 2002, l'accent a été mis sur la réforme et la restructuration des MDA existants. Le gouvernement ne croyait guère à des opérations aussi spectaculaires que le Ministère éthiopien du renforcement des capacités. Pour le gouvernement tanzanien comme pour la communauté des bailleurs internationaux, l'amélioration des capacités et de la performance ne passait certainement pas par un changement structurel du style « table rase ». Pour l'un comme pour l'autre, la solution consistait à incorporer les réformes dans la routine quotidienne des acteurs politiques et organisationnels existants.

Quatrièmement, le gouvernement a adopté une *stratégie d'échelonnement approximatif* par laquelle il a essayé de définir des horizons à court et à long terme dans la mise en œuvre du PRSP. Au point 3 ci-avant, nous avons retracé l'évolution du changement et de la réforme : expansion rapide dans les années '70, stagnation dans les années '80 et contraction dans les années '90. La phase amorcée en 2002 se focalise sur l'amélioration des capacités et de la performance des MDA. La dernière étape se préoccupe davantage de l'obtention de la qualité et s'étendra au minimum jusque 2011. Ces deux dernières étapes, qui ont des pôles d'intérêt différents, se chevauchent néanmoins dans le temps, comme indiqué ci-dessous :

- réformes structurelles et compression des coûts 1989-1999 ;
- réformes structurelles 1993-2003 ;
- systèmes et structures de gestion de la performance 1995-2007 ;
- améliorations dans la culture de gestion de la performance 2000-2009 ;
- cycle d'amélioration de la qualité 2004-2011.

Cinquièmement, il y a aussi eu un problème d'échelonnement du point de vue des *aspects « matériels » et « immatériels »*. La phase amorcée en 2000 était axée sur l'apport de changements aux systèmes et structures organisationnels formels. Une fois ces changements « matériels » réalisés, une plus grande attention sera accordée aux réformes « immatérielles », celles qui concernent les changements culturels et d'attitude. Dans le contexte tanzanien, le personnel de l'unité CP-GSP a souvent évoqué ce type de réformes « immatérielles » en parlant d'une autre « mentalité », c'est-à-dire d'un plus grand souci de la performance individuelle, surtout chez les fonctionnaires des échelons inférieurs et intermédiaires des MDA.

Sixièmement, la stratégie du PRSP tanzanien était *essentiellement « top-down » et mue par l'offre*, ce qui n'a rien d'étonnant dans le contexte tanzanien. Il y a avait bel et bien dans le pays une forte demande latente ou tacite d'amélioration des services. Mais peu d'éléments attestent que les citoyens tanzaniens aient jamais revendiqué des réformes telles que les chartes des citoyens mises en place dans le cadre de la réforme du service public. En pratique, le programme de réforme s'est évertué à prêter attention aussi bien à l'offre qu'à la demande ; à l'offre, du point de vue de certaines composantes jugées essentielles pour améliorer la capacité et la performance ; à la demande, en imposant au gouvernement une plus grande redevabilité à l'égard du citoyen.

Le recours limité aux incitants financiers était un septième aspect du programme de réforme. Beaucoup pensent aujourd'hui que la performance - et sans doute la capacité aussi - ne font leur apparition qu'à partir du moment où le schéma des incitants financiers internes et externes qui modifient les comportements individuels favorise un réalignement de ces comportements vers les changements désirés. Or l'approche tanzanienne du changement n'accordait concrètement que peu de place aux incitants. Il y a bien eu quelques efforts de revalorisation des salaires, comme nous le décrivons par ailleurs, mais ces augmentations n'ont pas été de nature à changer radicalement les choses. Des incitants financiers ont été utilisés, du moins au plan individuel, pour retenir du personnel et le rendre un peu plus complaisant. Ces incitants étaient à la poupe, et non à la proue du processus de réforme. Ils accompagnaient d'autres stratégies de gestion destinées à promouvoir le changement. Concrètement, le recours aux incitants financiers ne représentait qu'une petite partie de l'intention principale du PRSP : amener les fonctionnaires des échelons intermédiaires des MDA à penser et à travailler autrement en échange de meilleures conditions de travail, de formation et de rémunération.

6 Constituer une capacité de gestion du programme de réforme

Compte tenu de cette stratégie globale de réforme du service public, comment le gouvernement est-il parvenu, avec l'aide des bailleurs internationaux, à constituer la capacité nécessaire pour gérer cette réforme ? Nous aborderons cette question sous quatre angles : premièrement l'évolution de l'unité CP-GSP proprement dite ; deuxièmement, sa stratégie de changement ; troisièmement, l'accroissement des compétences collectives au sein de la CP-GSP ; quatrième, l'accroissement de la compétence du service public à gérer collectivement un changement complexe.

6.1 L'évolution et le positionnement de l'unité CP-GSP

La structure et le champ d'action de la CP-GSP ont connu deux phases d'évolution à la fin des années '90 et au début de l'an 2000, et devaient en connaître une troisième fin 2004. Un petit rappel historique est sans doute nécessaire : au milieu des années '80, le gouvernement avait timidement amorcé une réforme du service public. Le recueil de certaines données et une étude panoramique ont été effectués en 1984-1985. Un travail de diagnostic plus systématique a débuté en 1990-1992 au travers d'une série d'études effectuées pour le compte du PNUD par le Professeur Baguma de l'université de Muzumbe. Ces études ont amené le gouvernement et le PNUD à créer un Secrétariat de la réforme du service public attaché au Cabinet présidentiel. Ce groupe était principalement formé de personnel expatrié ; son mandat au cours de sa première phase, dite *phase d'instauration*, était le suivant :

- mettre en place une unité chargée de conseiller le gouvernement en matière de conception et de gestion de la réforme du service public.
- accompagner le processus de repli et de contraction.
- créer un premier groupe d'agences d'exécution.

Au cours de cette première phase, la CP-GSP a donc fonctionné comme une enclave ou une unité de mise en œuvre de projet chargée de gérer la réforme du service public comme n'importe quel autre projet d'aide conventionnel. La plupart du personnel expatrié a été fourni par l'assistance technique internationale. Cette

unité entretenait des relations fonctionnelles surtout avec les bailleurs et les organismes centraux du gouvernement. Elle avait moins affaire aux ministères sectoriels, départements et agences. Les questions liées à l'intégration transversale, à la durabilité, au renforcement des capacités et à un plus large engagement de l'ensemble du gouvernement vis-à-vis de la stratégie de réforme n'étaient pas encore des priorités.

La deuxième phase, dite *phase d'intégration transversale* de l'unité, débute en 1998. On y retrouve en partie les objectifs fixés pour la phase d'instauration, mais le champ d'action de l'unité est étendu aux relations directes avec les MDA. On prend en outre soin de positionner et de structurer l'unité de sorte qu'elle puisse animer plus efficacement le processus de réforme.

L'unité entre dans l'organigramme du gouvernement et prend du volume. Concrètement, elle se transforme d'une quasi-unité de mise en œuvre de projet (UMP) en une unité permanente chargée de gérer le PRSP. La CP-GSP subit une intégration transversale afin de créer la demande de capacité à gérer les nouveaux défis de la réforme. Le gouvernement place l'unité sous la tutelle d'un ministère - le Cabinet présidentiel - avec une meilleure compétence collective pour gérer le changement organisationnel et la mise en œuvre du programme. Une décision que permet le contexte tanzanien dans la mesure où les ministères en charge de l'économie et des finances occupent une position moins dominante que leurs équivalents dans d'autres pays comme l'Ouganda. Ces organismes centraux auraient pu être les chefs de file du repli et de la contraction. Mais ils ont eu tendance à perdre de leur efficacité lorsque la réforme s'est réorientée vers ces problématiques plus vastes que sont le renforcement des capacités et l'amélioration de la performance.

Le processus de réforme a été conçu en prenant soin de trouver un équilibre entre la *connexité* et l'*espace de fonctionnement*. La CP-GSP est restée étroitement connectée aux processus et aux réseaux du gouvernement, principalement par l'intermédiaire du Secrétaire permanent, mais en bénéficiant, au sein du gouvernement, d'un espace de fonctionnement suffisamment grand pour conserver une certaine liberté d'action. Des agents de changement comme la CP-GSP ont généralement du mal à trouver et à conserver leur position ou leur créneau. À trop verser dans le contrôle et l'intrusion, ils risquent d'anéantir le processus de réforme qu'ils cherchent à promouvoir car les autres départements et ministères ne veulent plus coopérer ni s'impliquer réellement, mais à se montrer trop détachés, ils risquent de

perdre leur raison d'être. L'équilibre trouvé dans le cas tanzanien est dû à la création d'un véritable espace de discussion et de fonctionnement au sein du gouvernement, qui a permis de faciliter les négociations et les marchandages entre agences autour de divers problèmes de réforme.

Le *style de leadership* de l'unité aura été crucial à deux égards. Primo, le Secrétaire permanent, compte tenu de son grade, de ses années de service dans la fonction publique et de ses relations à la fois au plan national et international, a su établir des connexions entre la CP-GSP et de nombreux autres systèmes, allant de ceux rattachés au Cabinet du Premier Ministre aux bailleurs internationaux présents à Dar-es-Salaam, en passant par les réseaux internationaux s'occupant de réforme du service public.²⁹ Pour être efficace, l'unité se devait de bâtir, de gérer et d'entretenir un réseau de relations qui renforceraient sa légitimité et sa contribution au processus général de changement.

Sous la houlette du Secrétaire permanent, les cadres supérieurs de la CP-GSP ont appris l'art de l'organisation et à considérer l'unité comme une entité à construire et à gérer de manière créative. C'est à partir de là que l'unité a commencé à faire davantage attention à elle-même comme entité organisationnelle et à développer sa propre identité. On a veillé, par exemple, à lui donner du personnel venu de divers horizons : des professionnels universitaires aux fonctionnaires aguerris en passant par des contractuels plus jeunes. Des efforts ont été consentis pour inculquer au personnel le sens de la mission et du devoir accompli. Les cadres ont prêté davantage attention à la faculté de cohésion et de collaboration interne de l'unité. Cette cohésion interne a par ailleurs été renforcée par les diverses relations de travail que plusieurs collaborateurs clé avaient nouées au long de leurs années de carrière dans la fonction publique. Enfin, la quasi-totalité du personnel de la CP-GSP était constituée de professionnels tanzaniens, un changement qui a accentué son identité particulière. La plupart des membres de l'ancien groupe, qui venaient de l'assistance technique, ont terminé leur contrat et s'en sont allés. Même les professionnels travaillant à plein temps comme assistants techniques extérieurs étaient des Tanzaniens rémunérés par des organisations internationales.

Le gouvernement s'est attaché à trouver un équilibre entre *stabilité et adaptation*. La plupart des unités de changement sont victimes de mutations incessantes, avec le départ et l'arrivée de collaborateurs, le réaménagement des tutelles politiques et administratives, les changements de priorités. Cela n'a jamais été le cas de

la CP-GSP. Le gouvernement a préservé son espace de fonctionnement en maintenant l'appui politique quels que soient les inévitables remaniements ministériels. Elle a été dirigée et guidée par le même Secrétaire permanent durant dix ans, une situation propice à sa stabilisation autant qu'un signal fort de l'importance de son action à l'adresse du reste de la fonction publique. La plupart des subalternes du Secrétaire permanent sont restés en poste durant 3 ou 4 ans. La position de la CP-GSP dans l'organigramme administratif n'a pas varié d'un iota tout au long de cette période. Pas plus que les valeurs qu'elle incarnait : professionnalisme, performance et honnêteté. Il est vrai en revanche que l'unité a adapté sa structure et sa stratégie tout au long de la période 2000-2004 pour faire face à l'évolution des besoins. Une capacité efficace a besoin de temps et de stabilité pour se mettre en place. Mais elle a aussi besoin de s'adapter pour rester au contact des demandes qui lui sont adressées.

La principale stratégie choisie pour doter le CP des *compétences individuelles* nécessaires a été celle de la sélection et du recrutement, c'est-à-dire de « l'acquisition » plutôt que de la « production ». On a engagé du personnel déjà qualifié, ayant soit une expérience universitaire ou internationale de l'administration publique, soit de nombreuses années de service dans la fonction publique. Il y a eu des formations de personnel à la CP-GSP, mais sans que cela soit une priorité absolue. L'apprentissage se faisait essentiellement sur le tas ou en configuration de groupe à l'occasion de journées de réflexion. L'encadrement fait très attention à l'épanouissement social et personnel, de même qu'aux compétences techniques et organisationnelles.

Le développement des *actifs intangibles* de la CP-GSP est devenu une question cruciale. On décrit souvent la capacité comme la mise en application de qualifications techniques ou de ressources tangibles. Mais cela a aussi à voir avec la confiance, l'image positive de soi et l'intégrité organisationnelle. En tant qu'unité organisationnelle, la CP-GSP a acquis une confiance et une énergie qui ont alimenté sa capacité.³⁰ Aux dires du Secrétaire permanent, la capacité globale de la CP-GSP se décline essentiellement autour de la mentalité, de l'engagement, de la fierté et de la focalisation, choses qui se sont particulièrement développées au cours des années 2002 à 2004. Les membres du personnel sont devenus intimement convaincus de la valeur de leur travail. Ils estiment que la CP-GSP leur offre la possibilité de contribuer de manière professionnelle au développement de leur pays.

Notes

29 Officiellement, c'est le Secrétaire permanent qui dirigeait la CP-GSP ; à l'occasion, il pouvait remplacer le Secrétaire principal, en l'absence de ce dernier.

30 Un fonctionnaire d'un MDA a comparé le personnel de la CP-GSP à des « croisés ».

Dit simplement, l'unité permet à son personnel de se situer dans un contexte qui fait sens. C'est de là que viennent l'engagement, le sens de la responsabilité et la motivation, bien plus que de n'importe quel système d'incitants financiers soigneusement étudié.

Terminons en signalant que la CP-GSP a eu accès à des *ressources matérielles suffisantes* dans le cadre de son processus de renforcement des capacités. Elle a profité d'un bon environnement professionnel, locaux compris. Elle était légèrement à court d'équipements - ordinateurs, mobilier, lignes de communication - mais rien de critique par rapport à d'autres groupes, surtout si l'on songe à ceux qui ne se trouvent pas à Dar-es-Salaam. Elle a bénéficié de financements adéquats de la part des agences internationales. Cet aspect de la capacité de la CP-GSP a été satisfaisant mais pas décisif.

6.2 La capacité et les compétences collectives de la CP-GSP

Cette section est consacrée aux compétences collectives émergentes que la CP-GSP a dû acquérir pour gérer le Programme de réforme du service public. Pour ce faire, nous avons établi un classement « brut de coffrage » des principales compétences collectives développées par la CP-GSP telles qu'elles sont ressorties de nos entretiens (voyez les tableaux 1 et 2 ci-après).

Il semble que ces compétences collectives soient apparues en réponse à diverses demandes externes et stratégies internes. Un premier stade d'évolution a vu la CP-GSP se concentrer sur l'assemblage de ses diverses composantes (positionnement, structure, ressources tangibles, effectifs, par ex.) et essayer de développer sa capacité à s'acquitter de quelques missions techniques essentielles telles que la gestion des flux d'assistance technique et l'appui à la mise en place des premiers systèmes de gestion de performance au sein des autres ministères, départements et agences (MDA).

L'efficacité de la plupart de ces compétences collectives, et plus particulièrement des compétences liées à la gestion des questions de réforme externe dépendait en partie de la légitimité de la CP-GSP auprès des milieux politiques et bureaucratiques gouvernementaux et de son aptitude à gérer ses relations de manière productive. En réalité, ces compétences collectives étaient autant empruntées à l'extérieur, auprès d'autres MDA et des bailleurs internationaux, que développées en interne. De fait, la qualité relationnelle était un des aspects de la capacité de la CP-GSP.

La CP-GSP a prêté une grande attention aux compétences collectives « immatérielles », comme on les appelle souvent. Plus précisément, elle s'est attachée à se doter de compétences collectives pour la coopération entre agences, l'apprentissage organisationnel, l'amélioration de la communication et l'établissement de relations avec les MDA. Le Secrétaire permanent a mentionné la prise de confiance, à la fois individuelle et collective, comme un élément essentiel de l'acquisition de ces compétences collectives.

Les compétences collectives sont apparemment le fruit d'une interaction complexe entre divers composants et attributs. Dans le cas de la CP-GSP, ces composants sont à la fois des éléments plus tangibles, plus techniques (tels que la structure organisationnelle, l'accès aux frais de fonctionnement, les effectifs, les systèmes techniques comme l'informatique) mais aussi des éléments intangibles (tels que la confiance, les relations interpersonnelles et intergroupes, la motivation, le socle commun de valeurs, l'esprit de corps, la fierté et l'engagement).

Compétences collectives

Par compétences collectives, nous entendons l'aptitude qui a permis collectivement à la CP-GSP de s'acquitter de sa mission, de s'adapter et de bâtir sa crédibilité. Pour faciliter la compréhension, nous avons classé ces compétences collectives de manière simple, en mettant d'un côté les compétences plus techniques, celles qui déterminent l'axe et le contenu de la performance, et de l'autre les compétences organisationnelles / humaines, celles qui ont permis à la CP-GSP de se muer en un système opérationnel cohérent.³¹ Elles sont reprises dans les tableaux 1 et 2 ci-après.³² Rappelons toutefois au lecteur que cette rapide cartographie des compétences collectives a été réalisée à partir des brefs entretiens que nous avons eus avec un échantillon du personnel et que cette liste ne se prétend donc pas exhaustive.

Notes

31 Il y a de nombreuses façons de classer les compétences collectives : matérielles ou immatérielles, internes ou externes, à court ou à plus long terme, transitoire ou permanentes, par exemple.

32 Tableaux adaptés d'Ulrich et Smallwood (2004)..

Tableau 1 : Exemples de compétences collectives techniques acquises par la CP-GSP à la mi-2004

Compétences collectives	Contexte et problématiques	Actions
Mission de conseil politique	<ul style="list-style-type: none"> Conseiller le Président, le Cabinet et les ministres de manière professionnelle pour tout ce qui concerne la réforme du service public Avoir une réflexion stratégique à propos du changement et de la réforme 	<ul style="list-style-type: none"> Recrutement par l'unité de professionnels tanzaniens ayant une expérience internationale
Informatique	<ul style="list-style-type: none"> Se doter d'une aptitude collective et de compétences individuelles dans ce domaine 	
Intégration transversale des questions de genre	<ul style="list-style-type: none"> La CP-GSP en a très tôt fait une priorité 	<ul style="list-style-type: none"> Création d'une unité distincte pourvue d'un personnel tanzanien expérimenté
Suivi et évaluation	<ul style="list-style-type: none"> Nécessité de mettre en place une compétence collective en la matière, tant au sein de l'unité que dans le reste des pouvoirs publics 	<ul style="list-style-type: none"> Expérimentation lente au travers de diverses approches censées conjuguer capacité et performance

Tableau 2 : Exemples de compétences collectives humaines / organisationnelles acquises par la CP-GSP à la mi-2004.

Compétences collectives	Contexte et problématiques	Actions
Leadership stratégique ³³	<ul style="list-style-type: none"> Nécessité d'un leadership à la fois interne, au sein de la CP-GSP et pour l'ensemble des pouvoirs publics 	<ul style="list-style-type: none"> Mission confiée au Secrétaire permanent + recrutement de cadres supérieurs dans d'autres secteurs des pouvoirs publics
Leadership des cadres supérieurs	<ul style="list-style-type: none"> Nécessité pour les cadres supérieurs dépendants du Secrétaire permanent d'acquérir des qualifications en gestion et en leadership 	<ul style="list-style-type: none"> Programmes individualisés pour les cadres supérieurs Formation sur le tas et journées de réflexion pour le personnel Mentorat par des cadres supérieurs y compris par le Secrétaire permanent
Établir des relations avec les MDA	<ul style="list-style-type: none"> Définir une approche uniformisée de la mise en œuvre du PRSP Légitimer le rôle de la CP-GSP Concourir à l'avènement de la performance Systèmes de gestion dans les MDA 	<ul style="list-style-type: none"> Au départ, la CP-GSP a dû batailler ferme pour obtenir la coopération des MDA La CP-GSP a recruté des agents dans les ministères d'exécution pour faciliter le travail de liaison
Apprentissage organisationnel	<ul style="list-style-type: none"> Pas une priorité dans les premiers temps (période 1999-2002) Devenu important au cours de la phase suivante, amorcée vers 2003, pour gérer des processus de changement complexes 	<ul style="list-style-type: none"> Maîtrise du S&E et d'autres méthodes d'apprentissage
Travailler de manière professionnelle	<ul style="list-style-type: none"> Nécessité d'appliquer des normes de conduite élevées en termes de fiabilité, de professionnalisme et de probité 	<ul style="list-style-type: none"> Élaboration de profils de poste Mentorat par les cadres supérieurs
Créer un esprit d'équipe	<ul style="list-style-type: none"> Nécessité pour la CP-GSP de fonctionner comme une unité intégrée 	<ul style="list-style-type: none"> Cours spéciaux en groupe pour le personnel plus appui des cadres
Se forger une identité et prendre confiance	<ul style="list-style-type: none"> Nécessité pour la CP-GSP de marquer son territoire organisationnel et de légitimité 	<ul style="list-style-type: none"> Leadership au sommet et au niveau intermédiaire axé sur l'apport d'une cohérence à la CP-GSP

Notes

- 33 Un membre du personnel a décrit le leadership en ces termes : le leader doit expliquer et légitimer. Il ou elle doit donner l'exemple par ses actions et par son travail et expliquer les consignes.

7 Performance

Que peut-on dire de la performance ou des résultats du processus de changement ? Comme nous l'avons dit précédemment, le propos de cette analyse n'est pas d'évaluer les résultats ou les effets globaux du Programme de réforme du service public. Notre attention s'est davantage portée sur les premiers signes attestant de la mise en place, par la CP-GSP, d'une capacité de gestion des processus de changement complexes à l'échelle de l'ensemble du système.

La coopération au développement s'est jusqu'ici peu intéressée de manière explicite aux stratégies de changement. Il semble que la plupart des interventions partent du postulat que le changement complexe résultera de la puissance du raisonnement bureaucratique (des objectifs clairs, des apports planifiés, des chaînes de résultat, des jalons convenus, des résultats escomptés), ou d'incitants soigneusement définis qui induiront le comportement nécessaire, ou d'un leadership héroïque qui obligera les individus à agir autrement. Or la plupart des évaluations relatives aux stratégies de changement nous parlent de schémas de réussite franchement mitigés. Piètres diagnostics, conflits politiques ou de personnes, manque de persistance et de ressources se conjuguent aisément pour faire capoter la plupart des efforts de changement. Dans le cas de la réforme du service public tanzanien, nous observons qu'une stratégie explicite a été mise en œuvre qui, du moins à court et à moyen terme, convenait parfaitement à la situation.

- La CP-GSP a réorienté la gestion du changement en passant d'une stratégie enclavée à une stratégie davantage axée sur *l'intégration transversale*. Au cours de la période 1993-1999, le Programme original de réforme du service public fonctionnait comme un bureau de projet, dont la mission était de concevoir, de vendre et de superviser la mise en œuvre d'une série d'initiatives de réforme telles que la compression des coûts, la restructuration de la machine administrative et la création d'agences

d'exécution. L'avantage de ce type de stratégie, c'est d'avoir un contrôle et une direction centralisés. L'inconvénient, c'est la faiblesse des relations avec les ministères d'exécution, les départements et les agences. En 2000, le gouvernement, à la demande insistante de la nouvelle unité CP-GSP, a décidé d'abandonner cette stratégie enclavée au profit d'une autre stratégie visant à promouvoir l'intégration transversale, c'est-à-dire la diffusion de l'appropriation de la réforme à tous les niveaux de gouvernement.

- Cette stratégie d'intégration transversale à pris une forme particulière. La responsabilité des opérations était décentralisée vers les MDA. Mais à l'inverse de la stratégie d'intégration transversale adoptée par le programme jamaïcain ENACT (Environmental Action) (cf. autre étude réalisée par l'ECDDPM), tous les MDA étaient tenus de participer au PRSP quel que soit leur niveau d'intérêt ou d'engagement.³⁴ Ils devaient en outre suivre un ensemble standard de prescriptions pour cette réforme, sans pouvoir y apporter grand changement ou innovation, en tout cas au départ. Chaque MDA devait créer une unité de gestion du changement. La mission de la CP-GSP consistait à gérer le processus de réforme dans son ensemble au nom du gouvernement et à servir de groupe d'appui pour les MDA.
- Un des postulats intégrés à la stratégie de changement évolutive du PRSP était d'aborder le changement organisationnel selon une approche en

Encadré 1 : L'assistance technique en appui au PRSP

Une des équipes de consultants, PriceWaterhouseCoopers, a géré le programme d'amélioration de la performance du Cabinet présidentiel, du Cabinet du Vice-président, du Cabinet du Premier Ministre, et des ministères de la défense et des affaires étrangères. Cette mission a employé jusqu'à 22 fonctionnaires et consultants en même temps, parmi lesquels des experts des divers bureaux européens de PriceWaterhouseCoopers. Le travail consistait à apporter un soutien aux auto-évaluations de ces organisations à partir du cadre conçu par EFQM (European Foundation for Quality Management), à organiser des séminaires pour le personnel, à faire du coaching et du monitoring. Tous les plans stratégiques destinés à améliorer la performance devaient être élaborés et rentrés pour juin 2004.

Notes

34 La comparaison entre l'approche d'intégration transversale choisie par les Tanzaniens et celle qui a été adoptée par le programme ENACT en Jamaïque (Morgan, 2004) est instructive. Dans le deuxième cas, l'approche reposait sur une participation volontaire en vue de consolider l'engagement et l'intérêt manifestés par certains MDA.

cascade ou de « percolation ». Vers le milieu et la fin des années '90, le leadership politique et de la CP-GSP s'étaient constamment employés à se rallier et à convaincre les hauts fonctionnaires des MDA sectoriels de la nécessité d'une réforme du secteur public, surtout du point de vue des prestations de service. En l'espèce, la stratégie consistait à fédérer le plus de monde possible autour de la nécessité de cette réforme, en commençant par les hautes sphères politiques et bureaucratiques pour ensuite se tourner vers les échelons intermédiaires et chacun des MDA.³⁵ Début 2000, le programme a commencé à se tourner vers le personnel des échelons intermédiaires des MDA, qui avaient des points de vue et des intérêts différents de ceux de leur hiérarchie. Des efforts devaient être déployés ultérieurement pour toucher les fonctionnaires lambda des ministères d'exécution.³⁶

- Le gouvernement a décidé d'engager du personnel d'assistance technique - avec l'aide des bailleurs internationaux - afin de l'épauler dans la planification et la mise en œuvre du processus de changement. La CP-GSP était confrontée à un sacré défi de gestion vu la décision prise par le gouvernement de courir deux lièvres à la fois : veiller à la globalité du programme et maintenir le rythme des réformes. Aux yeux de la CP-GSP, un tel programme ne pouvait être mis en œuvre qu'au travers d'un recours massif à une assistance technique d'origine essentiellement internationale, mais aussi tanzanienne. Avec le soutien financier de la Banque mondiale et du DFID, la CP-GSP a engagé les services de cinq équipes de consultants qui devaient s'occuper de la planification stratégique au niveau de certains MDA.³⁷

- À la fin du premier semestre 2004, la mise en œuvre du PRSP affichait, comme on pouvait s'y attendre, un bilan relativement inégal, l'introduction des changements étant nettement plus rapide dans les ministères centraux que dans les ministères sectoriels, ces derniers ayant pas mal de prestations de service à assurer. En d'autres termes, les hauts dirigeants du secteur public avaient manifestement bien compris l'urgence stratégique de la démarche. On ne retrouvait pas malheureusement pas cet enthousiasme aux échelons opérationnels intermédiaires et inférieurs. À l'époque, 20 agences exécutives avaient été créées et 24 MDA avaient élaboré leur charte du service à la clientèle.

Notes

35 On estime à 500 le nombre de personnes concernées

36 Kelman (2005) décrit une stratégie analogue dans un organisme public américain.

37 Dans certains MDA, une bonne partie du personnel a été associé à l'opération. Sur les 700 fonctionnaires du Ministère du patrimoine foncier, 250 ont ainsi pris part à des séminaires de planification stratégique.

8 Intervention extérieure

Dans l'ensemble, la participation des bailleurs internationaux au Programme de réforme du service public aura été positive. Ce résultat est dû en partie à une plus vaste refonte du partenariat entre le gouvernement et la communauté des bailleurs internationaux à l'apogée de la crise, vers le milieu des années '90. Les deux parties ont alors reconnu qu'il était temps de revoir leurs relations vu le manque de confiance et de collaboration qui s'était installé. Elles ont accepté que le gouvernement joue un rôle plus décisif et de recadrer l'intervention de la communauté internationale vers l'appui et la facilitation. À partir de là, la plupart des interactions entre le gouvernement et les bailleurs ont été empreintes d'une plus grande ouverture. La relation d'aide proprement dite et ses effets développementaux font l'objet d'un suivi indépendant. De part et d'autre, on a commencé à publier des fiches récapitulatives de la performance en prélude aux grandes rencontres semestrielles entre le gouvernement et la communauté internationale.

Ce qu'il faut noter ici, c'est que les relations en orbite du Programme de réforme du service public ont profité de ce nouveau schéma de partenariat. Le gouvernement et les principaux bailleurs internationaux du PRSP - la Banque mondiale, le DFID, l'agence japonaise de coopération internationale (JICA), l'agence danoise de développement international (DANIDA), l'agence suédoise de développement international (SIDA), le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et l'Agence canadienne de développement international (ACDI) - ont instauré un Comité consultatif conjoint qui a fonctionné de manière efficace.

Quels autres facteurs ont apparemment compté ?

- Le PRSP tanzanien se caractérisait par son côté peu politisé et fortement stratégique, exactement le genre de situation dans laquelle les bailleurs se sentent le plus à l'aise. Le PRSP se prêtait aux apports - conseils politiques et assistance technique - que les bailleurs étaient le plus à même de fournir.
- Les principaux bailleurs, la Banque mondiale et le DFID, ont pris le PRSP pour ce qu'il était probablement : un programme de réforme global et à long terme qui aurait besoin d'un appui constant, patient et flexible durant 15 ou 20 ans, à l'image de

ses congénères dans les pays à fort revenu. Cette persévérance tranquille du gouvernement tanzanien et de la communauté de développement international aura été payante et aura renforcé le sentiment d'un partenariat à plus long terme. Cette autre vision du temps aura marqué un tournant pour beaucoup de bailleurs et montré que de part et d'autre il s'agissait de s'adapter si l'on voulait que des programmes aussi complexes soient efficaces.

- Le gouvernement comme les bailleurs internationaux se sont abstenus d'imposer des schémas de rapport, de suivi et de mesure ardues jusqu'à ce que le personnel du PRSP soit en mesure de les élaborer et de les gérer.
- Il semble également que la communauté internationale se soit faite à l'idée que le gouvernement était capable de s'organiser et de se corriger tout seul. Elle a donc admis qu'avec un peu d'adaptation, ce qui pouvait apparaître à court terme comme de la « pagaille » au sein du PRSP avait sans doute de bonnes chances de se muer en gains productifs à moyen ou à plus long terme.
- La stabilité des effectifs tanzaniens n'a eu d'égale que celle du personnel international. Certains fonctionnaires de la Banque, par exemple, ont travaillé sur le PRSP depuis son origine. L'engagement et la confiance entre organisation se sont doublés de l'engagement et de la confiance entre individus des deux bords. Les liens interpersonnels entre certains acteurs clés se sont également renforcés du fait de la décentralisation des bureaux des principaux bailleurs. Cette structure décentralisée a engendré une connaissance du contexte qui a soutenu le programme de réforme.

9 Remarques d'ordre général

Comme nous l'avons dit, cette étude n'est ni une évaluation du Programme de réforme du service public ni de l'approche globale choisie pour renforcer les capacités du secteur public. Mais il convient sans doute, surtout à l'intention d'un auditoire international, de formuler quelques remarques d'ordre général à propos des problèmes de capacité du cas tanzanien.

Le lien entre adéquation, positionnement et résultats en termes de capacité

Cette étude et d'autres menées dans le cadre du programme de recherche général de l'ECDPM soulèvent la question de l'intention stratégique et du positionnement des interventions visant à améliorer les capacités. Tout contexte, qu'il soit national, régional ou local, est un échec de structures politiques, économiques, sociales et culturelles. Toute situation s'accompagne de schémas institutionnels qui sont facteurs d'incitation ou de contrainte, créent des opportunités et couvrent des champs d'activité divers. La configuration du pouvoir et des droits acquis favorise certaines interventions visant à améliorer les capacités, mais en ignore d'autres ou s'y oppose. Les occasions de renforcer les capacités se présentent, puis disparaissent. Toute intervention se déploie au sein de systèmes dynamiques qui déterminent ou, à tout le moins, influencent les capacités obtenues. Même les interventions au niveau « micro » peuvent réussir ou échouer du fait de leur adéquation et de leur positionnement.

Par le passé, on a axé une bonne partie du travail de renforcement des capacités sur la manipulation de variables organisationnelles internes et on a eu tendance à accorder moins d'attention à la question plus large du positionnement. Aujourd'hui, cette question commence à retenir davantage l'attention. Engberg-Pedersen et Levy, par exemple, soulignent l'importance de « l'adéquation » et formulent l'hypothèse selon laquelle les interventions liées à la capacité « sont plus susceptibles d'aboutir à une performance satisfaisante dans l'un de ces deux cas : a) lorsqu'il y a un engagement résolu du pays, qu'une certaine capacité institutionnelle existe et que les interventions sont globales ou b) lorsque l'engagement politique et bureaucratique sont limités, que la capacité l'est aussi mais que le projet à une portée

opérationnelle restreinte ».³⁸ Le cas tanzanien semble valider cette hypothèse. Les Tanzaniens ont suivi une approche globale et « top-down » de la réforme du service public, une stratégie qui n'est pas toujours gage de réussite. Mais il semble que plusieurs facteurs se sont combinés à la manière d'un « système » pour fixer le cap et fournir l'énergie motrice nécessaire. Ils l'ont fait avec une masse critique suffisante pour engendrer une certaine dynamique. Ci-dessous, quelques-uns de ces facteurs :

- une élite politique qui s'est rendu compte que ses propres intérêts seraient majorés à partir du moment où les organismes publics seraient performants ;
- un leadership politique qui s'est engagé sur la voie de la réforme à long terme et qui a protégé ces réformes de toute intrusion préjudiciable ;
- une approche de la réforme du service public cohérente et suffisamment réaliste pour être crédible au plan national et international ;
- une communauté de développement international prête à supporter une bonne partie du coût ;
- un système politique capable de digérer et d'apporter une solution négociée au coût politique des pertes d'emploi et de revenus ;
- des citoyens plus ou moins convaincus que ces réformes leur permettraient, dans un avenir imprécis, de bénéficier de prestations de service améliorées.

Besoin d'un espace de fonctionnement

Le besoin d'un espace de réforme et d'une marge de manœuvre est une question qui revient dans plusieurs études de cas de l'ECDPM. La théorie du chaos et de la complexité nous apprend que les changements les plus efficaces sont probablement ceux qui se font « au bord du chaos » c'est-à-dire au stade où l'évolution du système oscille entre stabilité/rigidité et chaos/désintégration. En d'autres termes, le processus de renforcement des capacités a apparemment besoin de l'espace qui sépare le contrôle strict de l'absence de tout contrôle. À l'heure actuelle, le monde de la coopération au développement aurait plutôt tendance à favoriser le côté contrôle et redevabilité de cet « équilibre » des espaces, compte tenu des abus commis et de l'insensibilité affichée par nombreux organismes publics dans le passé. Mais dans le cas tanzanien, la CP-GSP avait impérativement besoin de cet espace pour forger son identité, développer ses capacités et prendre confiance. Un espace qui ne correspond pas seulement à une création administrative de hauts fonctionnaires. En fin de compte, cet espace était entretenu par une dynamique plus profonde de la gouvernance et de la

société tanzanienne, évoquée au point 3. Au fil des ans, la Tanzanie a maintenu un espace politique de réforme qui, à son tour, a permis aux gestionnaires publics de suivre des approches de réforme du service public plus positives.

Transplantation ou croissance organique

Le débat sur le bien-fondé du transfert vers les organisations africaines d'idées et de pratiques de gestion développées dans les pays à fort revenu ne date pas d'hier. Dans les années '60 et '70, il était communément admis que ces idées devaient être adaptées aux conditions locales. Dans les années '80 et '90, la tendance s'est totalement inversée: on croyait en l'universalité de la plupart des prescriptions des bailleurs, que ce soit la gestion axée sur les résultats, la privatisation, la participation, l'apprentissage, etc.³⁹

Ce qui est perceptible dans la stratégie tanzanienne de réforme du service public, c'est qu'elle a, dès le début du PRSP, préféré une approche de transplantation à un processus plus organique, plus évolutif, adapté à la situation tanzanienne. Plus précisément, il y avait au cœur de la stratégie du PRSP un corpus d'idées constitutives de la « nouvelle gestion publique » (NGP). Et de fait, la plupart des éléments de ce corpus de base - agences d'exécution, sondages auprès de la clientèle, benchmarking, contrats et budgétisation de la performance, recours tous azimuts aux incitants et aux indicateurs, chartes du citoyen, etc. - ont été mis en œuvre en ne subissant que quelques timides ajustements à la situation tanzanienne. L'utilisation du cadre d'évaluation organisationnelle de l'EFQM

(European Foundation for Quality Management) par toutes les équipes de consultants témoigne de la même foi en la transplantation.⁴⁰ D'autres techniques ont été empruntées à l'expérience de la Malaisie. Quant au programme de création d'agences d'exécution, la Tanzanie l'a délibérément calqué sur la stratégie « Next Steps » du Royaume-Uni.

Quoique très en vogue, les prescriptions de cette nouvelle gestion publique, ou plus exactement la valeur et l'applicabilité de ces prescriptions, font débat dans les pays à faible comme à fort revenu.⁴¹ Concrètement, les approches de pure NGP qui ont été appliquées dans des pays à faible revenu ont donné des résultats que nous qualifierions charitablement de « mitigés ». En Tanzanie, nous n'avons toutefois décelé que peu d'éléments attestant d'un débat soutenu sur le bien-fondé du recours à l'approche NGP si ce n'est du côté de certains fonctionnaires des échelons intermédiaires des MDA et de quelques consultants locaux associés au programme.⁴²

À première vue, ce choix politique a de quoi déconcerter. Beaucoup de hauts fonctionnaires tanzaniens de la CP-GSP participaient aux discussions internationales traitant de la NGP et étaient au courant de ses limites potentielles. Nous ne voyons que deux explications. La première, c'est que la voie empruntée par la Tanzanie ressemble beaucoup à celle qu'ont suivie d'autres pays d'Afrique comme le Ghana, le Kenya, l'Ouganda et la Zambie.⁴³ L'approche NGP est une sorte d'ajustement structurel institutionnel assorti de son propre corpus de prescriptions standard. Il apparaît donc comme le successeur de l'ajustement économique structurel des années '80. Pour autant qu'un pays veuille conserver ses bonnes relations avec la communauté des bailleurs internationaux, il a tout intérêt à accepter ces prescriptions à court terme, surtout quand il n'a pas d'alternative évidente ou certaine. Contester a priori l'application globale de ces prescriptions a donc pu apparaître comme inutile face à un front uni - ou du moins coordonné - de la communauté des bailleurs internationaux et des consultants à leur solde. Il se peut aussi que certains participants tanzaniens aient décidé de considérer ces diverses prescriptions internationales comme autant d'expériences qu'ils pourraient tranquillement abandonner ou adapter au fil du temps si elles ne donnaient pas grand-chose. Ces adaptations auraient certainement plus de chance d'être acceptées à la lumière des constatations pratiques que dans un débat de pré-mise en œuvre.

Notes

- 39 Une des meilleures analyses de la question de la transférabilité reste celle de Moris (1979) ; pour un regard plus récent sur la question, voyez Jackson (2003).
- 40 La plupart des collaborateurs des MDA estiment que le cadre EFQM est trop compliqué (au moins 64 composantes distinctes) et trop lié aux conditions spécifiques du secteur privé.
- 41 Voyez, par exemple, Minogue et al. (1998) ; Manning (2001) ; Sutch (1999) ; Polidano (1999) ; Therkildsen (2000) ; Savoie (1995) ; Schick (1998).
- 42 Plusieurs fonctionnaires d'agences sectorielles nous ont dit avoir demandé avec insistance aux consultants externes qu'ils leurs communiquent les antécédents prouvant l'efficacité des approches de NGP. Pourquoi étaient-elles considérées comme de " bonnes pratiques " et par qui ? Quels exemples précis pouvaient-ils donner ? Pourquoi pensait-on qu'elles conviendraient à la situation tanzanienne ? La Banque mondiale (1998) a procédé à un examen de l'ensemble de ses activités de renforcement des capacités, qui a soulevé plusieurs questions de transférabilité, notamment au niveau des agences d'exécution.
- 43 Voyez Mutahaba et Kiragu (2002).

La deuxième explication, c'est que de nombreux fonctionnaires tanzaniens ont soutenu l'approche NGP par conviction intellectuelle. L'importance accordée à l'amélioration du service, et plus particulièrement à la mise en capacité des citoyens, coïncidait parfaitement avec la volonté de nombreux hauts fonctionnaires de sortir du déclin bureaucratique des années '80 et du début des années '90. La NGP faisait également figure de bonne pratique internationale et de symbole de modernisation et de mondialisation. Si la Tanzanie voulait devenir compétitive sur les marchés internationaux, elle devait se donner les moyens de ses ambitions et donc au minimum essayer des stratégies telles que la NGP. Avec elle, les décideurs tanzaniens disposaient d'une approche cohérente et globale de la réforme.⁴⁴ Avec elle, ils avaient une méthode plausible pour atteindre leur objectif qui était d'aller de l'avant dans la transformation du service public.

Le cas tanzanien pose une série de questions qui nous paraissent importantes dans le cadre d'un débat plus large sur le renforcement des capacités :

- Dans la réforme d'institutions et d'organisations, où se situe l'équilibre entre des approches individualisées ou sur mesures et l'application de « bonnes pratiques » internationales ?
Qui décide, et sur quelle base ?
- Peut-on instiller suffisamment d'apprentissage et de flexibilité dans des approches transplantées ? Les participants nationaux comme les bailleurs internationaux ont-ils intérêt à instiller cette faculté d'apprentissage et à adapter les stratégies transplantées ?
- Les gouvernements et les bailleurs s'entendent-ils sur les variations et les expérimentations qui, au niveau de chaque MDA, permettront cet apprentissage ?
- Le désir du gouvernement d'appliquer les réformes à un rythme soutenu ne sera-t-il pas plus grand que la capacité du système à absorber les nouvelles initiatives ?

Globalité ou gradualisme

Le cas de la Tanzanie illustre parfaitement une tendance actuelle de la coopération au développement, qui est de planifier des réformes globales. Selon ce point de vue, les pays ont besoin d'une mutation systémique, surtout dans le secteur public. On postule que les synergies obtenues grâce aux réformes opérées simultanément dans les prestations de service, la vérification des comptes, la gestion financière, la réforme législative,

l'analyse des politiques, la démocratisation, etc. permettront de booster la performance d'ensemble. Avec ce genre d'approche globale, les pays augmentent leurs chances d'atteindre les objectifs du millénaire pour le développement. Ces stratégies sont également en meilleure adéquation avec les efforts actuellement déployés par les bailleurs pour harmoniser et conjuguer leurs interventions.

Certains se montrent plus sceptiques quant au mérite de la globalité planifiée en tant que stratégie de réforme.⁴⁵ Pour eux, ces approches risquent de s'effondrer sous le poids de leur propre bureaucratie, y compris dans les États qui disposent de nombreux fonctionnaires qualifiés. La plupart des gouvernements ne peuvent tout bonnement pas faire face au feu nourri des stratégies, cadres, plans, objectifs, cibles, indicateurs, réunions de coordination et autres coûts de transactions dont s'accompagne ce type d'approche. La façon dont ces approches abordent la question des incitants n'est pas non plus de nature à dynamiser les réformes. Les plus sceptiques vous diront que, dans ces réformes, les véritables « moteurs de changement » tiennent surtout à la nécessité pour les bailleurs extérieurs de s'associer à des plans héroïques, pour les consultants étrangers à commercialiser leur dernière trouvaille, pour les gouvernements partenaires à se forger une crédibilité internationale et pour les hauts fonctionnaires des pays partenaires à s'ouvrir un accès à des ressources supplémentaires pour leur propre département ou ministère.

N'attendez pas de notre étude qu'elle vous dise si le choix stratégique du PRSP tanzanien était finalement le bon : nous ne portons aucun jugement. Ce qui nous paraît clair, en revanche, c'est qu'une approche planifiée et globale de la réforme du service public relève d'un choix stratégique. Qu'elle peut réussir dans certains cas, et échouer dans d'autres. Qu'elle n'a intrinsèquement aucune valeur universelle. Dans le cas de la Tanzanie, un mélange inhabituel d'appui politique, de faibles tensions politiques, d'une poignée de cadres tanzaniens qualifiés, d'absence de forte résistance bureaucratique, de retentissement historique, de patience des bailleurs et de quelques groupes nationaux a probablement suffi à créer des conditions « suffisamment bonnes » pour rendre le PRSP efficace. Pour reprendre l'analogie théâtrale de deux analystes : sans doute la Tanzanie avait-elle la scène, les acteurs, voire même les accessoires qu'il fallait pour jouer la pièce de la réforme globale du début à la fin.⁴⁶

Notes

- 44 Ce n'est pas une première dans l'histoire de la Tanzanie. Ce pays a tendance à expérimenter les idéologies nouvelles. Hyden constate que " les stratégies politiques se refusent à tenir compte du passé pour guider l'avenir " (cité dans Barkhan, 2000: 108).
- 45 Voyez Easterly (2005).
- 46 Voyez Stevens et Teggemann (2004: 49).

Changer l'approche du changement

L'approche tanzanienne de la réforme du service public conjugue finalement deux approches de base du changement organisationnel, qui ont chacune leur logique interne, leurs valeurs et leurs résultats escomptés. Pour faciliter la compréhension, nous les avons appelées théorie P (axée sur le développement de la performance) et théorie C (axée sur le développement d'une capacité organisationnelle). Le tableau 3 ci-après vous montre les « configurations idéales » de ces deux approches.⁴⁷

Notre propos n'est pas d'épiloguer sur les mérites de chacune de ces approches idéales. Une fois mises en œuvre, la plupart des stratégies de réforme finissent par panacher les deux. Deux aspects de leur application en Tanzanie méritent néanmoins notre attention. Premièrement, le PRSP mélange leurs objectifs et leurs méthodes dans une sorte de marchandage, surtout en ce qui concerne le recours à l'assistance technique

extérieure. L'objet d'une intervention est-il d'améliorer la performance ou de concourir à la constitution d'une capacité qui permettra d'arriver à une meilleure performance ? Une meilleure performance est-elle automatiquement synonyme de capacité renforcée ? Et à l'inverse, la constitution d'une capacité conduit-elle forcément à une meilleure performance ? Quelle est la meilleure façon de combiner ces deux objectifs dans un programme global de changement ? Faut-il les échelonner ou les intégrer ? À quel moment faut-il arbitrer entre une meilleure performance et une capacité renforcée ?

On peut voir que les autorités tanzaniennes se sont efforcées de trouver un équilibre entre ces deux approches. Dans l'ensemble, la mise en œuvre du PRSP se rapproche plus de la « théorie P » du changement. Au départ, l'accent a été mis sur le changement des structures et des systèmes. Le processus reposait sur un recours intensif à des consultants qui appliquaient le modèle EFQM standard d'amélioration de la

Tableau 3

Aspects	Théorie P	Théorie C
Finalité	Maximiser la performance en termes de résultats de développement	Développer la capacité
Approche des questions de capacité	Considérée comme un élément secondaire et auxiliaire dans la réalisation de l'objectif de performance	Considérée comme une fin en soi
Leadership	Top-down	Participatif
Axe principal	Structure et systèmes	Qualifications individuelles et collectives, culture et mentalité
Planification	Systématique, dirigiste et mue par la solution	Émergente et plus graduelle
Application	Standardisée et uniforme	Réactive et variée
Motivation	Incitants en tête	Incitants à la remorque
Accent sur l'apprentissage et l'expérimentation	Modeste	Crucial
Suivi et évaluation	Axé sur la performance	Axé sur la capacité
Recours aux consultants	Intensif et axé sur la réalisation de tâches	Moins intensif et axé sur le processus et l'animation

Notes

47 Pour une analyse de cette question, voyez Beer et Nohria (2000).

performance.⁴⁸ Les plans prévoyaient néanmoins qu'une plus grande attention serait accordée ultérieurement au changement culturel au sein des MDA.

Ces choix ont également influencé le rôle de la CP-GSP. Quelle était la meilleure façon pour elle de trouver le juste équilibre entre la nécessité de bâtir sa propre cohésion de groupe et la nécessité d'atteindre le cercle grandissant des MDA participantes ? Cette question inclut celle d'un choix stratégique : la mission confiée à l'unité GSP. Serait-elle le chef d'orchestre du processus de réforme, appliquant un train de mesures standardisé aux MDA participantes ou serait-elle une organisation d'appui qui aiderait les MDA à apprendre leurs nouvelles responsabilités ? Devrait-elle conjuguer ces deux missions parallèlement, ou devrait-elle s'en acquitter l'une après l'autre ? Et dans le cas où il y aurait une transition d'une mission à l'autre, comment l'unité pourrait-elle procéder à ce changement de la manière la plus efficace ?

Les défis de l'apprentissage

Tout processus de renforcement des capacités dépend essentiellement de l'aptitude des participants à apprendre collectivement ce qui marche et ce qui dure. Peu de gens sont contre l'idée même d'apprendre. Le cas tanzanien nous donne néanmoins un aperçu des raisons pour lesquelles l'apprentissage collectif est une compétence difficile à incorporer dans un programme de réforme complexe.

- La réalisation de la plupart des interventions de réforme a été sous-traitée à des cabinets de consultants en vertu de contrats qui insistaient davantage sur la production et la prestation que sur l'apprentissage. Les échéanciers des paiements n'incitaient guère les consultants à se lancer dans des délibérations plus approfondies.
- Au cours des premières phases du programme de réforme, la stratégie consistait à suivre des approches standardisées. Les solutions individualisées n'avaient pas la cote, car cela permettait de progresser plus rapidement et d'assurer une plus grande cohérence de l'ensemble du système.
- La CP-GSP s'est démenée pour comprendre, intégrer et diffuser les leçons de l'expérience dans tous les organismes publics associés au PRSP. La création d'une véritable « communauté d'apprentissage » s'est avérée difficile du fait de l'ampleur du programme et

de la nécessité de veiller à l'application des changements.

La CP-GSP a déployé des efforts constants pour se constituer une compétence collective de suivi et d'évaluation. Pour que ces efforts d'apprentissage portent leurs fruits, il faudra notamment que les bailleurs internationaux acceptent de l'aider à aller jusqu'au bout de cette entreprise.

Maintenir la dynamique et la résilience du PRSP

La plupart des efforts de réforme du service public se heurtent à une forme ou une autre d'entropie. Les coûts sont identifiables et se voient comme le nez au milieu de la figure. Les avantages sont ambigus et différés. Plus le champ d'application du programme s'élargit, plus le nombre des sceptiques et des indifférents s'accroît. Le pouvoir et/ou l'intérêt des groupes qui soutenaient le projet s'étiolent. D'autres réformateurs, aux idées nouvelles, entrent en scène tandis que les anciennes vedettes la quittent. Les dirigeants politiques surtout, s'empressent de soutenir de nouvelles réformes aux dividendes plus immédiats. Les gens se lassent tout simplement des efforts de réforme qui, comme dans le cas de la Tanzanie, s'étendent sur des décennies. Le programme perd sa dynamique et sa résilience.

Les niveaux potentiels de la capacité d'absorption et de la dynamique de réforme interne seront critiques. La relation entre mandant et mandataire sera-t-elle suffisamment forte à moyen et à long terme pour que le programme de réforme continue d'aller de l'avant ? Dans l'avenir immédiat, ce seront les hautes sphères du service public qui devront apporter au PRSP l'essentiel de sa dynamique et de ses orientations. Dans la plupart des réformes du service public, les apports des autres acteurs - revendications des citoyens, appuis des communautés et de groupes de la société civile - sont souvent modestes. Les occasions de constituer des partenariats productifs entre le gouvernement et les bailleurs internationaux sont en revanche plus nombreuses compte tenu du faible niveau de politisation de la Tanzanie et de la formalisation croissante de nombreux organismes publics.

Tous les efforts de réforme doivent par conséquent tendre à dégager les moyens permettant de maintenir la dynamique et la résilience. Le problème essentiel n'est plus de « souder » mais de « rester soudés ». Dans le cas tanzanien, le personnel de la CP-GSP envisage

Notes

- 48 Le modèle EFQM s'intéresse plus à performance qu'à la capacité. Il se concentre sur les éléments porteurs 50% (leadership 10%, politique et stratégie 8%, personnes 9%, partenariats et ressources 9%, processus 14%) et sur les résultats 50% (clients 20%, personnes 9%, société 6%, principaux résultats en termes de performance 15%).

déjà des approches qui augurent la poursuite des réformes. En voici quelques-unes :

- Prévoir, dans le plan de travail, un programme de « gains rapides » qui procure des avantages à certains groupes à court terme.⁴⁹
- Essayer de convaincre l'opinion publique tanzanienne des mérites du PRSP.
- Essayer de renforcer le volet demande du programme de sorte à créer des dynamiques extérieures qui pourront « redresser » la performance du programme.
- Soutenir un plus vaste effort de rééquilibrage entre la mission du service public tanzanien et celle d'autres institutions, organisations et groupes. Au final, le PRSP n'atteindra pas son objectif à moins que - et tant que - les missions et prérogatives de la branche exécutive et du parti au pouvoir ne seront pas contrebalancées par les missions et prérogatives du judiciaire, des groupements citoyens, de la société civile, des collectivités locales, d'une presse libre, du corps législatif et du secteur privé.

Fourniture et demande de capacité

Une bonne partie de la réflexion actuelle sur la réforme tourne autour de l'efficacité des approches « régies par la demande ». À cet égard, il n'y a que les pressions exercées par les citoyens et les usagers finaux qui pourront empêcher les prestataires publics de détourner un programme à leur avantage ou de le laisser sombrer dans l'inefficacité ou l'incongru. L'argument fait sens et une bonne partie de la réflexion qui a nourri le PRSP insiste sur les mérites des approches régies par la demande. Les questions liées au service à la clientèle, aux chartes du citoyen, à la concurrence, aux incitants, à la transparence et à une plus grande redevabilité sont mises en évidence partout dans le programme.

Il n'en demeure pas moins que d'un point de vue opérationnel, le PRSP allie les volets offre et demande de manière variable, tant dans sa conception que dans sa

mise en œuvre. Comme nous l'avons déjà dit, l'approche choisie par le PRSP repose dans une large mesure sur des stratégies de réforme transplantées qui ont les faveurs des bailleurs et de l'élite tanzanienne. Ces stratégies ont inévitablement des répercussions plus directes, explicites et focalisées. Par nature, les réformes adoptées par le gouvernement n'étaient donc pas des réponses individualisées faisant suite à des pressions des citoyens. Ceux-ci ont malgré tout fait connaître leurs préférences au travers des élections et des pressions exercées dans les circonscriptions, fût-ce de manière plus indirecte et tempérée. Pour renforcer ce lien, l'unité CP-GSP a lancé plusieurs initiatives « génératrices de demande », telles que divers types de communications de développement destinées aux citoyens et autres groupes intéressés.

Plusieurs raisons ont été invoquées pour expliquer l'état embryonnaire de la demande, notamment le manque d'intérêt de l'élite et les contraintes institutionnelles omniprésentes au niveau de la démocratie locale. Une de nos sources estime que le manque de demande résulte d'un manque de temps chez les citoyens, de l'éparpillement et de la mauvaise organisation des bénéficiaires, de l'absence de structure juridique précise, d'un manque d'information et de l'insuffisance d'identités sociales individuelles et collectives claires et homogènes.⁵⁰ Difficile dans ces conditions de voir dans quelle mesure les approches « régies par la demande » peuvent être déterminantes, du moins à court terme, dans un pays comme la Tanzanie. Des programmes comme le PRSP sont inévitablement régis par l'offre à leurs débuts. Mais les MDA et d'autres intervenants font un effort pour accorder plus d'attention à l'implication du public.⁵¹ Il faudra plus de pression du côté de la demande si l'on veut que le processus de réforme garde sa dynamique à moyen et à long terme.

Notes

49 Jusqu'ici, la démarche des " gains rapides " a été utilisée pour améliorer la performance dans des domaines comme la remise de passeports, de permis de travail, de titres de propriété foncière et de certificats d'investissement.

50 Voyez Kelsall (2004).

51 Voyez Paul (2002).

Bibliographie

- Banque mondiale, 1998. *Tanzania: Assessment of the Capacity Building Impact of the World Bank Portfolio*.
- Banque mondiale, 1999. *Project Appraisal Document on a Proposed Credit to the United Republic of Tanzania for a Public Service Reform Project in Support of the First Phase of the Public Service Reform Program, Report # 19216-TA*.
- Banque mondiale, 2000. *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*, Washington, DC.
- Banque mondiale, 2004. *Public Service Reform Program, Mission - Aide Memoire*.
- Barkan, J.D. 2000. *Increasing Public Sector Accountability and Transparency in Tanzania: An Assessment of the Political Context of Economic Reform*, paper prepared for the World Bank.
- Beer, M. and Nohria, N. (Eds) 2000. *Breaking the Code of Change*.
- Chabal, P. and Doloz, J.-P. 1999. *Africa Works: Disorder as Political Instrument*.
- Dia, M. 1996. *Africa's Management in the 1990s: Reconciling Indigenous and Transplanted Institutions*. Washington, DC.
- Easterly, W. 2005. *How to assess the Needs for Aid? The answer: Don't Ask*. Paper prepared for the Third AFD/EUDN Conference, Paris, December.
- Engberg-Pedersen, P. and Levy, B. 2005. Building state capacity in Africa: Learning from performance and results, in: B. Levy and S. Kpundeh (Eds) *Building State Capacity in Africa: New Approaches, Emerging Lessons*. Washington: World Bank, p.89.
- Halfani, M. 1998. Grappling with the dynamics of change management: The case of civil service reform in Tanzania, in S.M. Rugumamu (Ed) *Proceedings of the National Symposium on Civil Service Reform in Tanzania*.
- Hewitt, T., Wangwe, S. and Wield, D. 2002. Seeing eye to eye: Organizational behaviour, brokering and building trust in Tanzania. *Public Administration and Development*, 22: 97-102.
- Hyden, G. 1984. Administration and public policy, in J.D. Barkhan (Ed) *Politics and Public Policy in Kenya and Tanzania*. New York: Praeger.
- Jackson, T. 2003. *Cross-Cultural Management and NGO Capacity Building: How Can Capacity Be Built through Cross-Cultural Management?* Praxis Note 2. Oxford: INTRAC.
- Kamoche, K. 1997. Competence-creation in the African public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 10(4).
- Kelman, S. 2005. *Unleashing Change: A Study of Organizational Renewal in Government*. Washington: Brookings Institution.
- Kelsall, T. 2004. *Contentious Politics, Local Governance and the Self: A Tanzanian Case Study*. Uppsala, Sweden: Nordiska Afrikainstitutet.
- Kiragu, K. and Clarke, J. 2002. *Public Service Reform Impact on Service Delivery in Sub-Saharan Africa: Lessons of Experience from Five Select Countries*, Donors' Working Group on Public Sector Reform, Country Engagement Initiative.
- Kiragu, K. and Mukandala, R. 2003. *Tactics, Sequencing and Politics of Public Service Pay Reform in Developing and Middle Income Countries: Lessons from Sub-Saharan Africa*.
- Kiragu, K. Mukandala, R. and Morin, D. 2005. Reforming pay policy: techniques, sequencing and politics, in Levy and S. Kpundeh (Eds) *Building State Capacity in Africa: New Approaches, Emerging Lessons*. Washington: World Bank, pp.109-149.
- Lawson, A. and Rakner, L. 2005. *Understanding Patterns of Accountability in Tanzania, Final Synthesis Report*, August.
- Levy, B. and Kpundeh, S. (Eds) *Building State Capacity in Africa: New approaches, Emerging Lessons*. Washington: World Bank.
- Luke, D.F. 1990. Central agencies, state capacity and the current wave of structural adjustment in sub-Saharan Africa. *International Review of Administrative Sciences*, 56(3).
- Manning, N. 1998, *Improving the Public Service: Reasons Why, Key Choices and Comparative Experience*. London: Commonwealth Secretariat.

- Manning, N. 2001. The legacy of new public management in developing countries, *International Review of Administrative Sciences*, 67(2).
- Manning, N. and Parison, N. 2004. *International Public Sector Reform: Implications for the Russian Federation*, Directions in Development. Washington: World Bank
- Matsuda, Y. 2004. *Peru: Institutional and Governance Review*, World Bank.
- Merry, L. 2003. *Integrated Public Service Reform Programme*, Final Report, March 31.
- Minogue, M., Polidano, C. and Hulme, D. (Eds.) 1998. *Beyond The New Public Management*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Morgan, P. 2004. *Organising for large-scale system change: The Environmental Action (ENACT) programme, Jamaica*. ECDPM Discussion Paper 57J. Maastricht: ECDPM.
- Moris, J. R. 1979. *The Transferability of Western Management Concepts and Programmes: An East African Perspective*.
- Mutahaba, G. 1986. The training and development of top executives in developing countries: A Tanzanian approach, *Public Administration and Development*, 6(1).
- Mutahaba, G. and Kiragu, K. 2002. Lessons of international and African perspectives on public service reform: Examples from five African countries, *Africa Development*, 3.
- Paul, S. 2002. *Holding the Sate to Account: Citizen Monitoring in Action*.
- Polidano, C. 1999. *The New Public Management in Developing Countries*, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester
- Savoie, D. 1995. What is wrong with the new public management? *Canadian Public Administration*, 38(1).
- Schick, A. 1998. Why most developing countries should not try New Zealand's reforms, *World Bank Research Observer (International)*, 13.
- Stevens, M. and Teggemann, S. 2004. Comparative experience with public service reform in Ghana, Tanzania and Zambia, in B. Levy and S. Kpundeh (Eds) *Building State Capacity in Africa New Approaches, Emerging Lessons*. Washington: World Bank, p.49.
- Sutch, H. 1999. The relevance of the new public management for transition countries, *Public Management Forum*, 3.
- Talbot, C. (Ed.) 2001. *Hard Agencies in Soft States: A Study of 'Agency' creation programmes in Jamaica, Latvia and Tanzania*, Institute for Performance and Accountability, University of Glamorgan.
- Therkildsen, O., 2000. Public sector reform in a poor aid-dependent country, Tanzania. *Public Administration and Development*, 20(1): 61-72.
- Ulrich, D. and Smallwood, N. 2004. Capitalizing on capabilities, *Harvard Business Review*, June.
- United Republic of Tanzania, 2003. *Service Delivery Survey for the Ministry of Communications and Transport*, Final Report. K2-Techtop Consult (Pvt) Ltd, in consortium with AFA Swedish Management Group, Mzumbe University.
- United Republic of Tanzania, Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation, 2004. *Medium Term Strategic Plan, 2004-2007*, February
- United Republic of Tanzania, Prime Minister's Office, 2003. *Installation of Performance Management System - Results of the Self-Assessment using BQF Snapshot Diagnostic*, Final Report.
- United Republic of Tanzania, Vice-President's Office, 2003. *Installation of Performance Management Systems - Results of Baseline Service Delivery Survey, Vol. 1, Survey Highlights*, Final Report.
- United Republic of Tanzania, Vice-President's Office, 2003. *Installation of Performance Management Systems - Results of Baseline Service Delivery Survey, Vol. 2, Detailed Analysis*, Final Report.
- Widner, J.A. 2001. *Building the Rule of Law: Francis Nyalali and the Road to Judicial Independence in Africa*. New York: Norton.

Vous trouverez à cette adresse www.ecdpm.org/dcc/capacitystudy les études de cas menées par l'ECDPM The

Annexe : personnes interviewées

Gouvernement de la République unie de Tanzanie

Aloyu, M., Directeur f.f. de l'administration et du personnel, Ministère de l'énergie et des ressources minières
Cobb, D., Conseiller en suivi et évaluation, CP-GSP
Fimbo, S.K., Directeur de la division développement des ressources humaines, CP-GSP
Hayuma, A.M., Assistant spécial auprès du Secrétaire permanent du Ministère du patrimoine foncier, Dar-es-Salaam
Kafanabo, J., Spécialiste des questions de genre, CP-GSP
Kazora, F.R., Directeur adjoint, Documentation et information, CP-GSP
Mabiso, A.P. Chargé des ressources humaines au Ministère de l'énergie et des ressources minières
Mambo, Dr. H., expert en information, éducation et communication, Programme de réforme du service public, Cabinet du Président, service fonction publique
Mayowera, E., DMS f.f., OP-PSM
Mbise, H.A., Ingénieur en chef, Département de l'énergie, Ministère de l'énergie et des ressources minières
Mkony, S., Comptable / administrateur de projet, Programme de réforme du service public, CP-GSP
Mutahaba, Dr G., Conseiller technique principal, CP-GSP
Mwakaheya, Dr L.U.A., Commissaire adjoint (Développement de l'énergie), Président de l'équipe de gestion du changement au Ministère de l'énergie et des ressources minières
Rugumyamheto, J., Secrétaire permanent, CP-GSP
Senkondo, C., Directeur du Tanzania Global Development Learning Centre, Dar-es-Salaam
Swai, S., Directeur adjoint expert en gestion de l'amélioration de la performance, CP-GSP
Wadoud, R., Expert national en renforcement des capacités, CP-GSP
Yambesi, G., Directeur de la Division élaboration des politiques, CP-GSP

Bailleurs internationaux

Gerry, A., Conseiller en gouvernance, DFID Tanzanie
Merry, L., Consultant auprès du Département service public, Fresh Approaches Ltd, UK
Morin, D., Spécialiste en administration publique, Banque mondiale, Dar-Es-Salaam, Tanzanie
Salla, E.S., Assistant du Représentant résident (DMU) du Programme des Nations unies pour le développement
Titsworth, J., Conseiller en gouvernance, Banque mondiale et DFID

Secteur privé et ONG

Kiragu, K., Consultant en réforme du secteur public, PriceWaterhouseCoopers, Nairobi
Kariuki, E., Groupe secteur public, PriceWaterhouseCoopers, Dar-es-Salaam
Mukandala, Professeur à l'université de Dar-Es-Salaam
Wangwe, Professeur, Consultant à l'Economic and Social Research Foundation

Le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) vise à améliorer la coopération internationale entre l'Europe et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

Cette fondation indépendante créée en 1986, a un objectif double :

- renforcer les capacités des acteurs publics et privés des pays ACP et d'autres pays moins avancés ; et
- améliorer la coopération entre les partenaires du développement européens et de la région ACP.

Le Centre met l'accent sur **trois thèmes** étroitement liés :

- Politique de développement et relations internationales
- Coopération économique et commerciale
- Gouvernance.

Le Centre coopère avec d'autres organismes et dispose d'un réseau de collaborateurs en Europe et dans les pays ACP. Les connaissances, les idées et l'expérience tirées du dialogue, du travail en réseau, des recherches et consultations sur le terrain, sont largement partagées avec les publics cibles des pays ACP et de l'UE grâce à des conférences internationales, à des réunions d'experts, aux médias électroniques et à diverses publications.

Centre Européen de gestion des politiques de développement (ECDPM)

Onze Lieve Vrouweplein 21
NL-6211 HE Maastricht, Pays-Bas
Tél +31-(0)43-350 29 00
Fax +31-(0)43-350 29 02
info@ecdpm.org www.ecdpm.org

Cette étude a été réalisée sous l'égide du Network on Governance, qui relève du Comité d'aide au développement de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique), et a bénéficié du soutien de l'ACBF (African Capacity-Building Foundation). La traduction de cette étude a été financée par l'Organisation internationale de la Francophonie.



Les résultats de cette étude, des rapports intérimaires ainsi que les explications méthodologiques peuvent être consultés sur les sites www.capacity.org et www.ecdpm.org. Pour plus d'information, veuillez contacter Mme Anje Jooya (ahk@ecdpm.org).

ISSN 1571-7569

