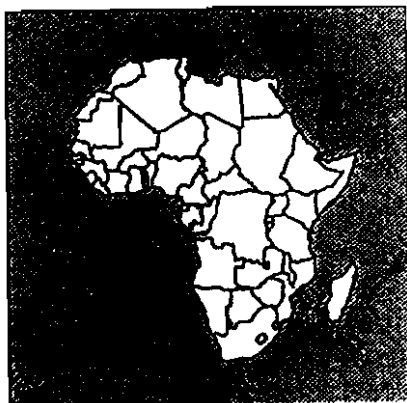


29539

**DOMAINES PRIORITAIRES POUR LE
RENFORCEMENT DE LA GESTION DU DEVELOPPEMENT EN
AFRIQUE AU COURS DES ANNEES 90 ET AU DELA**

Goran Hyden
Département des Sciences politiques
Universite de Florida



**Document présenté à l'occasion
de la Conférence régionale sur
La gestion du développement
en Afrique: Trente années
d'expérience, les nouveaux
défis et les priorités futures -**

**Addis Abéba, Ethiopie
8-12 Mars 1993**



Organisée par la Division
de l'Administration
publique, des ressources
humaines et du développement
social de la Commission
économique pour l'Afrique

INTRODUCTION

L' Afrique, comme tout le reste du monde se trouve à un point où la confiance publique dans la capacité de l'Etat à servir les intérêts de la société est sérieusement remise en cause. Suite à divers problèmes de la gestion des affaires publiques, l'Etat fait aujourd'hui l'objet de la méfiance non seulement des membres les plus fortunés de la société qui veulent progresser mais aussi au sein des couches les plus pauvres qui ont de tous temps considéré l'Etat comme leur dépositaire. Les seuls qui semblent le défendre sont ceux qui vivent de ses ressources. En tant que " parasites ", ils font partie du problème et non de sa solution.

C'est une nouvelle situation qui nécessite de nouvelles idées et de nouvelles méthodes d'approche dans la grande tâche de la gestion du développement. Cette dernière n'est plus de l'apanage du secteur public, comme l'idée avait prédominé au cours des années 60 et 70. Elle doit être partagée entre les institutions aussi bien de l'Etat que de la société civile. Actuellement, toutes ces institutions sont relativement faibles : les institutions du secteur public ont été affaiblies, celles des secteurs privé et bénévole sont trop jeunes et sans expérience. Le plus grand défi des années 90 et au delà, par conséquent, doit être celui de voir comment ces institutions peuvent être renforcées le plus vite possible et de la façon la plus rentable . Pour ce faire, les ressources extérieures doivent être liées aux opportunités et aux besoins locaux d'une manière nouvelle et créative. Avant tout, l'assistance extérieure doit être réorganisée de façon à pousser les individus et les institutions de l'Afrique à se prendre au sérieux et à retrouver leur sens d'identité et d'orientation.

C'est un peu trop demander, mais accepter le défi est inévitable si l'Afrique doit un jour se retrouver sur la voie d'un avenir meilleur. Vu l'envergure et la complexité de cette tâche, il serait prétentieux de penser que ce qui doit être fait peut être formulé dans un document relativement modeste comme celui ci. Cependant, je vais essayer de retracer ici les caractéristiques

essentielles d'une approche qui traite des principales préoccupations de la présente conférence, dans l'espoir que les idées seront suffisamment stimulantes non seulement pour les discussions au cours de cette réunion, mais aussi pour l'adoption d'un programme des institutions africaines et des autres institutions de la communauté internationale.

Afin de placer cette approche dans la perspective appropriée, il importe que je discute d'abord de ce qu'est réellement le "développement " et comment les idées relatives à la gestion du développement ont évolué au cours de ces 40 dernières années.

Qu'est ce que le developpement?

Le " développement" est un concept passe-partout, comme l'indique une récente étude de la théorie et de la pratique du développement (Black 1992). Il se prête à plusieurs interprétations différentes. Il aide à rationaliser les politiques de gauche à un moment, et celles de droite à un autre. Ainsi, il n'est pas surprenant qu'il soit constamment redéfini, provoquant ainsi des changements aussi bien au niveau de sa théorie que de sa pratique. Essayer de définir ce concept de " développement une fois pour toutes serait comme se mettre à la chasse d'un esprit : quand vous pensez l'avoir attrapé, il s'échappe.

Dans l'effort de traitement de ce concept insaisissable, beaucoup d'analystes se sont contenté d'étudier ses résultats. En d'autres termes, le développement a été réduit à une série d'indicateurs de performance qui s'appliquent de manière universelle. Pendant longtemps, ces indicateurs ont été fixés par les économistes seulement, et ne fournissaient initialement que la base d'une évaluation macro économique. Réalisant que cet ensemble d'indicateurs étaient surchargés de facteurs qui n'affectent pas directement les

populations, de nouvelles catégories ont été mises au point pour mesurer la qualité physique de la vie. Avec l'élaboration des indices spéciaux d'évaluation de ces dimensions, le développement a été considéré comme ayant aussi bien un côté économique que social. Plus récemment, le concept a encore été "délayé" par l'insistance sur l'évaluation du "développement humain" et un autre phénomène d'autant plus difficile que celui de la "liberté" et de la "démocratie". Le résultat en est que le développement n'est plus la prérogative des économistes seulement. D'autres professions demandent de plus en plus un mot à dire sur ce chapitre.

Axer son attention sur le résultat de la politique, cependant, laisse l'analyste avec une interprétation partielle du concept.

Le "développement" est aussi un processus ; c'est une manière particulière de traiter les affaires publiques. Cet aspect a été largement négligé dans la littérature sur ce sujet. Cependant, il devient de plus en plus clair que le développement ne se réalise que quand les sociétés développent et entretiennent leur capacité de "problématiser" les problèmes. Le "développement" est concerné par la manière dont peuvent être équilibrés les moyens créatifs et productifs. Etant associé avec l'universalisation des buts que les êtres humains jugent importants, le concept appelle aussi un examen critique de la manière dont cela peut se réaliser dans d'autres circonstances. Par conséquent, le "développement" exige des capacités analytiques et une disponibilité de la société à fournir l'espace social et politique pour l'application des considérations logiques et empiriques à l'action politique et publique. C'est dans cette optique qu'une forme de développement durable dépend de la capacité de problématiser les problèmes. Si les sociétés ne parviennent pas à reconnaître cet aspect important du concept ou le limitent seulement à un petit groupe de personnes considérées comme des "experts", le développement risque de ne pas se réaliser ou tout simplement de mal tourner.

Je dirai que l'incapacité d'apprécier le " développement" comme une variable processorale est la raison majeure pour laquelle les gouvernements africains ont eu beaucoup de difficultés à faire avancer leurs pays. C'est également pourquoi tant de pays ont souffert de la récession au lieu de progresser après l'indépendance. Ce n'est pas pour sous-estimer les obstacles structurels qui existent, mais si ces gouvernements et leurs donateurs prennent bien au sérieux cette mission de sortir l'Afrique de sa situation difficile du moment, ils doivent accorder la priorité à la question de voir comment l'aspect de "problématisation " du développement peut être renforcé ; comment la capacité analytique peut être accrue et renforcée aussi bien dans les organisations gouvernementales que non gouvernementales. La raison pour laquelle cela est si important deviendra sans doute plus clair après l'examen de la manière dont les perceptions de la gestion du développement ont subi des changements avec le temps.

Changements des perceptions de la gestion du développement

Toute approche de la gestion du développement peut être classifiée selon par a) ses objectifs et b) ses méthodes d'intervention. En ce qui concerne le premier critère, on fait une grande distinction entre les approches qui mettent l'accent sur la croissance économique par opposition à l'équité sociale ; pour ce qui est du deuxième, la même distinction peut se faire entre ceux qui accordent plus d'importance à la direction centrale par rapport à la participation populaire. Chaque approche peut être identifiée en termes de 1) phrase clé qui résume ses motivations fondamentales et 2) sa méthode d'intervention préférée (voir fig. 1). La courbe spirale indique comment le débat sur la gestion du développement a changé au cours des 40 dernières années ou plus. (Pour l'information du lecteur, la phrase clé est présentée à l'extérieur de la courbe spirale, la méthode d'intervention préférée est à l'intérieur. Le chemin est délibérément spiral plutôt qu'arrondi pour illustrer ma conviction que nous

apprenons à mesure que nous avançons. Ainsi, même si nous revisitons le même domaine cognitif, nous le faisons cette deuxième fois avec une toute autre série d'objectifs. Par conséquent, les mesures politiques peuvent aussi être différentes.

Ce qui est surprenant au sujet de ce schéma est la manière dont une approche peut automatiquement remplacer une autre tous les dix ans. Aucune méthode ne peut prétendre à l'hégémonie pour plus d'une décennie. A mesure qu'une disparaît dans l'histoire, elle ne "meurt" pas. Elle laisse derrière elle un héritage actif sur lequel la politique continue à se baser, mais comme de nouvelles idées entrent dans la machine politique, cet héritage continue à perdre sa pertinence. Trois facteurs au moins expliquent sa dynamique. Le premier est la réalité sociale et politique en perpétuel changement qui invite à une révision continue. Le deuxième est l'expérience acquise de l'application de chaque approche. Le troisième est le discours intellectuel qui se fait sur le "développement". Parce que chaque approche est ancrée dans le temps et l'espace social, la conclusion doit être qu'il n'existe pas d'approche que l'on peut appeler "optimale" ou universelle pour le développement ou la gestion du développement. Nous devons nous contenter d'une seule qui soit appropriée à son temps et à son contexte socio politique. Ceci étant dit, examinons ce qui a été jugé approprié à différentes époques depuis l'indépendance de l'Afrique.

La La grande poussée

Cette approche a coïncidé avec l'accession de l'Afrique à l'indépendance. Parce que celle-ci devait apporter "la révolution des espoirs naissants", l'accent primordial était placé sur la promotion d'une croissance économique rapide en vue d'éviter la dépression de ces sociétés frustrées dans leurs aspirations à l'amélioration de leurs conditions matérielles. La notion de "grande poussée" était évidente dans les transferts massifs de capitaux,

accompagnés de doses d'assistance technique appropriées pour accroître la capacité exécutive indigène. Conformément à la pensée keynesienne prévalente à cette période, l'Etat devait jouer un rôle clé dans ce processus de développement accéléré. Cette orientation était renforcée par la faiblesse remarquée dans le secteur privé.

Pour beaucoup de gens de cette époque, le "développement" n'était pas conçu comme difficile ou problématique. Il était évident que le patriotisme et l'enthousiasme général générés par la lutte pour l'indépendance avaient conduits à coup sûr au progrès des institutions publiques. La tâche primordiale était de fournir à ces institutions des idées et des technologies modernes venant de l'extérieur. A cet effet, les projets étaient considérés comme la méthode d'intervention la plus appropriée. Ils étaient suffisamment spécifiques pour permettre une distribution des tâches et une division du travail faciles à gérer. Dans les cercles de la gestion du développement, une importance particulière était accordée à la conception des projets dans la mesure où l'on pensait que le succès était particulièrement lié à la manière dont les activités étaient planifiées à l'avance. Ceci était essentiellement le résultat d'un travail de recherche théorique. Evaluer la faisabilité économique et considérer les coûts et les avantages financiers étaient les principaux objectifs de ce travail de conception. Très peu d'attention était accordée aux questions relatives aux bénéficiaires des projets, quelles sont leurs attitudes vis-à-vis du projet, et comment ces bénéficiaires pourraient être impliqués pour accroître sa survie à long terme.

b Les besoins essentiels

Vers la fin des années 60, l'innocence des premières années avait laissé la place au réalisme. La croissance économique ne résolvait pas tous les problèmes. Les gouvernements étaient moins capables de promouvoir le

développement que l'on ne l'avait espéré. La majeure partie des populations ne tirait pas profit du développement. L'approche des "besoins essentiels " fut adoptée en réponse à ces lacunes. Son hypothèse fondamentale était qu'afin de stimuler le développement, il était nécessaire d'approcher les individus non seulement en tant que producteurs de biens, mais aussi en tant que consommateurs , en tant que personnes ayant des besoins divers. Plutôt que de compter seulement sur ceux qui sont capables de réaliser le développement, il devint également impérieux de travailler avec les couches les plus pauvres de la société. L'attention était donc réorientée vers les paysans et les sans terre. Dans ce climat de plus en plus radical des années 60, mêmes les grandes organisations comme la Banque mondiale tenaient compte des groupes privés de leurs droits dans la perception de ce qu'impliquait le développement.

L'idée que les gouvernements sont des agents responsables et les instruments les plus appropriés pour la promotion du développement a été maintenue tout au long de cette période. Ce qui a changé était que les gouvernements étaient encouragés à considérer la réforme de leurs services publics. Les responsabilités devaient être décentralisées pour être attribuées au personnel qui était sur le terrain . De nouvelles techniques de gestion étaient nécessaires pour améliorer le rendement. Des salaires plus élevés étaient indispensables pour motiver les employés. Cet intérêt dans la réforme administrative a donné lieu à la création d' une série de commissions de réforme des services publics à travers toute l' Afrique, comme par exemple the Mills Odoi Commission du Ghana en 1966, la Ndengwa Commission du Kenya en 1971, la Adebo Commission en 1971 et Udoji Commission de 1975 au Nigéria.

Parmi les plus importantes réformes structurelles avancées par ces commissions figurait l'idée d'une meilleure coordination des activités de

développement. Les projets étaient trop uni dimensionnels et fragmentés. Les programmes étaient adoptés comme des mécanismes préférés parce qu'ils intégraient diverses dimensions d'opérations gouvernementales. C'était la période où "les programmes de développement rural intégré " étaient nés. Qu'ils soient placés dans le cadre des institutions gouvernementales existantes ou qu'ils opèrent séparément comme cela était le cas dans quelques endroits, comme par exemple le " Chilalo Agricultural Development Unit (CADU) " en Ethiopie, ils devaient répondre à des besoins multiples non seulement des individus mais aussi des communautés en général. Cependant, bien que décentralisée et intégrée, la gestion du développement constituait encore principalement une affaire de direction centralisée à partir du sommet. Les gouvernements et les donateurs étaient considérés comme détenant les réponses aux défis du développement.

c Le petit est bon

Ceci était une thèse qui, à partir du milieu des années 70 et au delà, était de plus en plus remise en question. Le Keynesianisme a souffert ses premières contrariétés quand les gouvernements des pays industrialisés n'ont pas réussi à l'appliquer avec succès le lendemain de la première crise pétrolière en 1973. Au même moment, à mesure que les gouvernements africains se révélaient de plus en plus instables et corrompus, la confiance dans l'autorité publique diminuait peu à peu. En outre, les réformes structurelles introduites pour renforcer la gestion du développement n'avaient pas produit les résultats escomptés.

Le résultat était une recherche plus poussée de nouvelles solutions institutionnelles aux problèmes africains. Le secteur public n'était plus la limite, dans la mesure où l'attention était de plus en plus portée vers les groupes des femmes et les organisations communautaires ainsi que les entrepreneurs du

secteur non structuré. Petit à petit, les donateurs commencèrent à réorienter une partie de leur argent vers ces organisations locales et à les encourager à étendre leurs activités. La grande partie de ce qui s'est passé à la fin des années 70 peut être résumé comme une reconnaissance tardive du motto de Fritz Schumacher de 1973 que ce qui est "petit est bon ". Des organisations privées et bénévoles ont un potentiel qui doit être exploité.

Pour le réaliser, il est devenu nécessaire de changer de politique. Les projets et les programmes ne pouvaient réellement réussir qu'avec des politiques reconnaissant l'importance de ces acteurs non gouvernementaux. A cause de l'assistance des donateurs, la plupart de gouvernements étaient devenus trop lourds du haut. Une tâche primordiale de la gestion du développement devint par conséquent celle de réduire l'étendu du secteur public et de mettre en place divers mécanismes de partage de la charge de la gestion avec les autres. L'objectif le plus immédiat de ces "programmes d'ajustement structurel " était de rétablir un meilleur équilibre entre l'Etat et le marché en ce qui concerne l'allocation de ressources ainsi qu' entre la dépendance des ressources internes et des ressources externes. Ces programmes de réformes économiques impliquaient aussi l'idée de mise en place des conditions incitatives et d'opportunités pour les acteurs étrangers à ce secteur public de plus en plus inefficace. Le "paysan rationnel " est devenu une figure célèbre au début des années 80. Avec les mêmes opportunités que celles des autres, il pouvait améliorer ses conditions de vie sans attendre que le gouvernement le fasse pour lui. La même logique s'appliquait aux femmes et aux autres catégories de personnes dont la capacité d'auto-développement avait été négligée par le passé.

d) Le climat favorable

Depuis le milieu des années 80, le paradigme a encore changé. A mesure que les économies africaines continuaient à lutter, l'accent placé sur la croissance économique était stigmatisé de plus belle. L'empreinte de cette période très récente cependant est la reconnaissance que ce qui est petit est non seulement bon, mais aussi fragile et reste insignifiant à moins qu'il n'ait la possibilité de participer à des réseaux sociaux plus larges. Le but primordial est devenu par conséquent de créer un "environnement favorable " dans lequel peuvent progresser non seulement les individus et les groupes bien nantis mais aussi les groupes les plus pauvres et marginaux.

Dans ce contexte, la gestion du développement est devenue une affaire liée non seulement à la politique, mais aussi aux droits politiques. En tant que méthode d'intervention préférée, il met en question la manière dont la gestion du développement n'est qu'une question d'ordre économique ou administrative. La gestion du développement... quelque fois aujourd'hui appelée "administration ".... met l'accent sur la réforme politique afin d'offrir aux individus et aux groupes l'opportunité de participer non seulement aux activités de développement, mais aussi à la prise de décisions les concernant. Le plus de personnes possible devraient être capables de connaître l'essence du développement, à savoir la problématisation des rapports voies et moyens dans le contexte de l'universalisation des objectifs humains. L'ambition est de faire un meilleur usage non seulement des ressources contrôlées par le gouvernement, mais aussi de celles qui sont générées et contrôlées par la société civile. En tant qu'intermédiaires entre les masses et le sommet, les organisations non gouvernementales, aussi bien nationales qu'internationales, jouent de plus en plus un rôle important.

La gestion du développement au cours des années 90 est par conséquent une tâche avec des aspects multiples qui implique aussi bien la politique que l'administration, aussi bien au niveau de l'Etat que de la société

civile. Il n'est plus adéquat d'axer toute l'attention sur le service public seulement. Les acteurs du secteur privé et des organisations bénévoles sont également importants. Comment se présente une approche qui répond à ce défi complexe ? C'est à cette question que nous allons tenter de répondre.

Le fonds politiquement indépendant comme catalyseur du développement économique

La réponse exige d'abord de reconnaître que pour diverses raisons, la gestion du développement au cours des années 90 et au delà ne peut se mener comme une " affaire ordinaire ". Il n'est plus possible d'identifier des réponses en ne recommandant que de meilleures techniques. Il ne suffit plus non plus de croire qu'un ensemble d'institutions sont plus importantes que d'autres. Ce qui est très nécessaire aujourd'hui est l'audace intellectuelle et politique pour restaurer la confiance perdue dans la capacité de l'Afrique à tracer le cours de son propre avenir. Rien n'est plus nécessaire qu'un bon catalyseur qui puisse amener les Africains et la communauté des donateurs à réaffirmer leur engagement vis-à-vis de cette vérité. En même temps, cette mesure doit être administrativement simple, économiquement rentable et politiquement opportune. En gardant à l'esprit ces facteurs et les problèmes africains actuels, je pense que l'approche future de la gestion du développement devrait être axée sur le modèle du fonds de développement politiquement indépendant. Il comporte beaucoup de promesses et offre beaucoup de nouvelles activités stimulatrices pour les différents acteurs sérieux impliqués.

a) Expérience des fonds ou fondations existants

L'idée de fonds de développement n'est pas nouveau ni pour les donateurs ni pour les gouvernements africains. Ce mécanisme institutionnel

particulier est en place depuis presque deux décennies. Les plus courants étaient les fonds de développement rural ou régional. Beaucoup de donateurs bilatéraux ont placé de l'argent dans ces fonds, lequel argent a été spécifiquement utilisé pour financer de petits projets de développement à l'intérieur des pays. Une caractéristique générale de ces fonds est qu'ils fonctionnent sans leur conseil d'administration propre. La responsabilité de ces institutions a plutôt été confiée au cabinet du Président ou à d'autres branches du gouvernement. Bien qu'aucune évaluation systématique n'ait été effectuée, les preuves anecdotiques disponibles dans diverses études montrent que 1) la performance de ces fonds a été décevante, 2) des considérations plutôt de patronage politique que de faisabilité économique ont guidé les décisions relatives à l'affectation de ces fonds, et le sens de responsabilité a été faible voire même inexistant. Comme résultat, beaucoup de donateurs ont cessé de soutenir ces fonds.

Dans cette perspective, il est intéressant de noter que récemment la Banque mondiale a joué un rôle très important dans la création de ce qu'on appelle "fonds d'action sociale" pour soutenir des programmes de développement social. Ces fonds, qui ont été créés dans plusieurs pays comme le Burundi, et le Nigéria, sont conçus pour assister plusieurs initiatives privées et bénévoles qui sont prises pour alléger les effets néfastes des récents programmes de réformes macroéconomiques. Ils soutiennent une grande variété de projets relatifs à la nutrition, au développement de l'enfant, à l'éducation et aux soins de santé publique. Ils sont plus orientés que les fonds de développement rural, mais comme ces derniers, ils ne sont pas autonomes, mais sont plutôt placés sous le contrôle politique. L'autorité qui nomme est par exemple le chef de l'Etat ou un ministre de tutelle. Il en est de même pour les autres fonds récemment créés sous l'égide des institutions multilatérales. Le PNUD par exemple a un "Village Development Fund" en Gambie, qui fonctionne dans ce cadre. Parmi les institutions bilatérales, l'USAID semble être à l'avant

garde dans la création de ce modèle de fonds. Dans son exploitation, il est particulièrement orienté vers le renforcement du développement communautaire à travers le financement des organisations non gouvernementales.

En dépit des problèmes et de la mauvaise performance du passé, ce modèle de fonds est encore bien présent. Il est aussi en train d'être renforcé par des organisations philanthropiques, comme la Fondation Ford, qui ont récemment été impliquées dans la création des fondations privées dans des pays comme l'Égypte, le Mozambique et le Zimbabwe. Ces fonds ont été créés comme des entités juridiquement indépendantes, mais parce qu'ils sont étroitement associés à des personnalités politiques particulières, elles ont perdu leur orientation initiale. C'est ainsi que la confiance du public dans ces fondations a diminué. En outre, il convient de mentionner ici que des Fondations africaines privées, financées par des individus ou des communautés locaux sont en train d'être créées. Cela est particulièrement vrai pour le Nigéria où actuellement ces fondations portent les noms des éminentes personnalités comme Awolowo, Babangida et Sardauna. Il y a aussi un bon nombre de fondations axées sur des collectivités ou des domaines spécifiques comme Kano. Jusqu'aujourd'hui, leurs résultats sont mixtes. Ce qui a posé le plus de problèmes était la tâche de rendre ces fondations indépendantes " de l'individu fondateur ", de sa famille ou de son entourage direct. Dans le cas des fondations communautaires, le défi a été celui d'amener les administrateurs à réaliser que leur responsabilité impliquait non seulement l'octroi des fonds, mais aussi les décisions relatives à la manière dont ces capitaux pourraient produire d'autres capitaux.

b) L'étape suivante

La proposition se fonde ici sur les enseignements tirés des efforts susmentionnés. Trois facteurs sont particulièrement importants à savoir : 1) le

statut juridique et politique ; 2) l'étendue des opérations ; et 3) la circonscription des clients.

Son statut juridique et politique revêt une importance particulière au cours des années 90 pour deux raisons. La première est la préoccupation grandissante avec les politiques pluralistes. Avec la constitutionnalisation des systèmes politiques multipartistes en Afrique, les idées partisans qui dans le passé trouvaient bien leur place dans les partis uniques ou les juntas au pouvoir sont aujourd'hui propagées d'une manière transparente. Cette nouvelle forme de politique compétitive et conflictuelle impose de sérieuses contraintes à l'Afrique aux structures sociales déjà fragiles. Les récentes élections dans des pays comme l'Angola, le Cameroun et l'Ethiopie indiquent les difficultés associées au changement vers un système transparent et pluraliste dans des conditions où aucune institution ne jouit de son indépendance vis-à-vis des politiques partisans. La deuxième raison est le déclin, ... quelques fois la crise... de l'autorité publique que l'Afrique a connu au cours de la dernière décennie. Cela a été bien reflété dans beaucoup d'études comme par exemple "The Failure of a Decentralized State " édité par James Wunsch et Dele Olowu (1990). La tendance est claire : les fonctionnaires utilisent de plus en plus leurs bureaux pour se procurer des avantages personnels ; les citoyens perdent confiance dans les autorités publiques et cherchent des solutions alternatives à leurs problèmes. Tandis que cette tendance vers une plus grande auto-administration locale sur une base informelle est encourageante, ses avantages ne se réaliseront que s'il y a une croissance simultanée des institutions centrales capables de soutenir les efforts de développement local sur une base plutôt professionnelle que politique.

Par conséquent, dans une situation où la pierre angulaire des pays est faible et se casse facilement, il est impérieux que la priorité soit accordée aux institutions qui peuvent aider à la renforcer. Le modèle de fonds de

développement indépendant offre cette possibilité. En restant loin des politiques partisans et en étant libre de tous liens avec l'Etat, il peut restaurer la confiance en l'autorité publique. En servant professionnellement aussi bien l'Etat que la société civile, il aide à réparer les fissures. L'envergure de son opération devient importante au moment où une plus grande transparence et une responsabilité plus accrue sont à l'honneur. Ces dernières années, la tendance des institutions financières a été de promouvoir les institutions étrangères à l'Etat, spécialement celles qui s'occupent de la promotion du développement communautaire multidimensionnel. Même si ces mesures sont dans la bonne voie, elles n'ajoutent pas grand chose au macro niveau aussi longtemps qu'il n'y a pas d'institutions jouissant de la confiance de tout le monde. Ainsi, plutôt que des fonds de développement multidimensionnel qui ne s'adressent qu'à un seul domaine ou à un groupe de personnes...ce qui renforce leur sens de souveraineté et d'indépendance... les pays africains ont besoin des fonds de développement qui sont nationaux et sectoriels. Dans l'intérêt d'une meilleure administration, les pays africains doivent prouver à eux mêmes et aux autres que la transparence et la responsabilité sont possibles non seulement dans le contexte des relations face à face à l'intérieur d'une communauté donnée, mais aussi à un niveau plus élevé et plus abstrait de l'action sociale. En même temps, en vue de donner à ces fonds un mandat opérationnel plus facile à gérer, ils devraient être sectoriels, axés sur des questions telles que la sécurité alimentaire, la santé ou l'éducation publiques qui ont été identifiées comme étant des préoccupations nationales prioritaires.

Dans ce contexte, il peut aussi être important de suggérer que la responsabilité peut facilement être garantie si les institutions sont plutôt nationales que régionales dans le sens de s'adresser à plus d'un pays. La tendance de la communauté donatrice de travailler sur une base régionale pour promouvoir, par exemple, des "centres d'excellence" peut se comprendre étant donné leur expérience antérieure d'appui des institutions nationales non

viables. Accorder la priorité aux programmes et institutions régionaux devient cependant plus douteux dans cette nouvelle ère de démocratisation et d'administration où les défis majeurs sont nationaux. Ainsi, plutôt que d'éviter ce niveau à cause de l'expérience antérieure, il faut identifier de nouvelles opportunités institutionnelles qui peuvent renforcer la gestion du développement national. Le modèle de fonds discuté ici présente ce genre d'opportunité avec des promesses spéciales.

La circonscription des clients est une question importante parce qu'il ya eu une tendance au niveau des donateurs au cours de la dernière décennie de polariser les départements gouvernementaux et les organisations non gouvernementales. Les ONG étaient les "enfants chéris" des donateurs, tandis que les gouvernements étaient considérés comme "vilains". Même si cela peut être considéré comme une simplification excessive, le fait est que la gestion du développement au cours des années 90 doit résoudre les défis aussi bien des secteurs tout aussi bien public que privé /bénévole. Le modèle de fonds proposé ici y pourvoit en finançant les besoins de tous les secteurs. La circonscription des ses clients se compose des départements gouvernementaux, des coopératives, des organisations non gouvernementales, des associations communataires et des sociétés privées. En ne discriminant à priori aucun secteur particulier, le fonds joue un rôle d'intégration dans une situation où les pressions s'exercent autrement dans une direction centrifuge.

c) Comment préserver l'autonomie

Le principal défi dans la mise en oeuvre de ce modèle de gestion du développement est la manière de préserver pour le fonds l'autonomie juridique et politique nécessaires. Trois questions présentent une importance particulière à savoir : 1) qui nomme le conseil d'administration ? 2) Comment

amener les administrateurs à respecter le principe d'autonomie ? et 3) comment utiliser l'argent pour la préserver?

La nomination des membres des conseils d'administration de ces fonds ci après dénommés "administrateurs "... doit être indépendante de toute autorité politique, y compris le chef de l'Etat, afin de minimiser les risques d'ingérences politiques dans leurs opérations. Les dispositions juridiques permettant la création de telles institutions indépendantes peuvent exister ou ne pas exister actuellement dans des pays individuels. Là où ils n'existent pas, l'étape importante est d'introduire une nouvelle législation à cet effet. Le principe de base doit être que l'institution doit s'auto-administrer. Cela signifie que le conseil d'administration doit être un organe qui se désigne lui même. Il est responsable devant le public en vertu des lois spécifiques. Faire confiance dans ces mesures est un aspect important de la transition vers des formes d'administration plus démocratiques. A cet effet, l'attitude des gouvernements et des donateurs à l'égard de ce modèle peut être utilisée comme un indicateur du sérieux de leur engagement vis-à-vis de l'administration démocratique.

Le respect de la loi n'est pas chose évidente et des mesures supplémentaires doivent être prises pour le garantir. Il serait très important que les administrateurs prêtent serment à leur nomination, en déclarant qu'ils ne sont pas activement engagés dans la politique ou qu'ils n'ont aucun intérêt économique incompatible avec leur qualité d'administrateurs.

En leur faisant signer un tel document, le public aurait établi des normes bien définies sur la base desquelles serait évaluée leur performance. Il est plus facile qu'auparavant de trouver dans les pays africains des personnes répondant à ces critères dans le contexte actuel. Il y a un nombre croissant de fonctionnaires qui se sont retirés de la politique ou de la fonction publique et

qui peuvent être éligibles. Comme les organisations religieuses s'intéressent de plus en plus aux affaires publiques et développementales, leurs dirigeants peuvent aussi être des candidats potentiels. Dans la mesure où il peut y avoir des doutes sur l'impartialité de ce conseil d'administration, on peut aussi envisager la nomination de hautes personnalités internationales comme membres du conseil d'administration. Comme ces fonds sont conçus comme des vecteurs de l'assistance des donateurs, ces institutions étrangères peuvent demander d'avoir une représentation internationale au conseil d'administration. Cette dernière cependant ne saurait être que minoritaire, sans quoi la valeur de ces fonds en tant que catalyseurs du renforcement de la gestion du développement de l'intérieur serait compromise.

L'argent peut être utilisé pour sauvegarder l'autonomie de ces fonds de plusieurs manières. Une possibilité est de fonder ces fonds de telle manière que leurs coûts opérationnels soient payés par leurs propres dividendes. Cela suppose l'existence de marchés financiers qui fonctionnent bien, ce qui est encore très rare en Afrique. Les investissements de biens capitaux en devises étrangères est une autre alternative, mais elle suscite les questions de transparence et pourrait contredire les objectifs du projet. Une autre possibilité est que le fonds reçoive des capitaux par des accords de prêts spéciaux. De telles initiatives ont déjà essayées dans quelques pays africains. Comme les fonds proposés ici sont publics et sont donc en principe accessibles à tous les acteurs, ils constituent des cibles attrayantes pour l'accélération de la mise en oeuvre de ces prêts et pour transformer la grave situation de l'Afrique en opportunités de développement. Au cas où un fonds particulier s'avérerait incompetent dans l'utilisation de ces capitaux additionnels, ces derniers seraient arrêtés et placés dans un autre fonds plus promettant. Il en serait de même de l'assistance reçue directement des donateurs. Ces derniers déposeraient leur aide pour un secteur déterminé dans un fonds approprié et continuerait à faire les paiements sur une base contractuelle tant qu'ils seraient utilisés d'une façon

honnête et professionnelle. Si les administrateurs de ce fonds ne sont pas à la hauteur de leur tâche, le donateur interrompt l'assistance et cherche plutôt un autre fonds à assister que ce soit dans le pays ou ailleurs.

d Caractéristiques opérationnelles

En tant qu'institution nationale avec un mandat sectoriel spécifique, le fonds doit être équipé de divers instruments politiques qui lui permettent de servir tous les clients potentiels. Pour lui donner le maximum de flexibilité, il serait avantageux que ce fonds fonctionne par des services séparés. Une unité servirait les demandes des projets qui n'envisagent de réaliser aucun revenu financier sur l'investissement. Dans cette unité, le mécanisme de don serait utilisé pour soutenir des activités telles que l'éducation et la formation qui sont indispensables pour le développement, sans pour autant produire des revenus immédiats. La deuxième unité devrait servir les nombreux individus et groupes qui ne sont pas capables d'attirer des crédits à des conditions commerciales. Ici, le mécanisme de "crédit à taux privilégié " serait le plus approprié. Une attention particulière devrait être accordée au maintien d'un bon équilibre entre le risque et l'opportunité. Afin de s'assurer que l'appui apporté à ces individus et groupes est viable, il devient important de vérifier dans quelle mesure un projet est bien enraciné dans les collectivités locales et quelle peut être la contrevaleur de sa contribution. Un troisième service donnerait des crédits dans les conditions du marché habituelles et servirait ainsi ces individus et organisations de la société qui peuvent se permettre de fonctionner dans ces conditions. Ce service ne serait pas différent d'une banque ou d'une institution de crédit ordinaire, à part que ses prêts seraient dirigés sur un secteur spécifique ou une série de problèmes.

Dans le cadre de son mandat, chaque fonds ferait la publicité de ses services et inviterait les individus, les groupes ou organisations à leur soumettre

des demandes. Pour être sûr que les propositions de projet sont le mieux préparés possible, il pourrait aussi préciser dans sa publicité ce que doivent contenir exactement les propositions et quelles sont les conditions exigées, s'il y en a, pour recevoir son argent. Beaucoup de projets sont encore mal formulés et beaucoup d'autres ne satisfont pas les critères de faisabilité. Par conséquent, nombre de propositions seront sans doute automatiquement rejetées, mais il reviendrait au personnel du fonds de rester toujours prêts et disposés à aider. Ainsi par exemple, plutôt que de rejeter automatiquement une proposition particulière, ils pourraient le renvoyer à son promoteur en lui demandant de le retravailler d'une manière bien précise.

e Avantages comparatifs

Le meilleur avantage que l'approche proposée ici est la seule à offrir est qu'elle répond à beaucoup de préoccupations actuelles les plus critiques de la gestion du développement. En discutant de ces préoccupations, je vais les résumer sous les trois titres suivants : 1) développement de l'intérieur, 2) localisation des responsabilités, et 3) viabilité institutionnelle.

Le développement de l'intérieur se réfère ici au fait que le modèle de fonds encourage un environnement propice dans lequel le développement est conduit par les demandes de l'intérieur de la société africaine, plutôt que par les caprices des donateurs. Ce qui est sûr, il y aura toujours des contraintes au sujet de ce qui peut être fait, mais le modèle de fonds accroît l'espace sociale et politique des acteurs locaux, qu'ils soient basés dans le secteur public, privé ou bénévole. Ainsi, il a la possibilité d'apporter une contribution importante à une administration plus démocratique et plus efficace. Ce qui est particulièrement important est le fait que ce fonds devient l'intermédiaire local entre les donateurs et les bénéficiaires avec la capacité d'orienter les flux des ressources extérieures dans des programmes plus faciles à gérer et plus

appropriés du point de vue financier. Les perspectives d'une meilleure utilisation aussi bien des ressources locales qu'extérieures sont plus accrues.

La localisation des responsabilités est une autre caractéristique importante de cette approche. Dépendant essentiellement de l'aide étrangère, les pays africains ont pendant longtemps pris l'habitude d'obéir à des conditionnalités fixées par les donateurs. Celles-ci ont aujourd'hui atteint le point où elles ne peuvent plus être acceptées. Ainsi, il y a un danger immédiat que si les conditionnalités politiques et économiques existantes ne marchent pas, les donateurs abandonneront petit à petit l'Afrique pour se tourner vers d'autres régions du monde. Le meilleur moyen d'atténuer ces risques est que les africains profitent de l'occasion pour démontrer qu'ils sont capables d'agir d'eux mêmes d'une façon responsable. Le modèle de fonds offre aussi bien aux africains qu'aux donateurs un moyen de sortir de ce dilemme. Il encourage l'utilisation des ressources aussi bien locales qu'extérieures avec des méthodes nouvelles et créatives et laisse la responsabilité de gestion à une institution qui est juridiquement intégrée dans le pays bénéficiaire. Conformément aux demandes d'une administration plus démocratique, il donne aux africains la chance de prouver qu'ils peuvent gérer tout seuls les problèmes de développement d'une manière responsable.

La viabilité institutionnelle est encouragée par cette approche parce qu'elle récompense ceux qui peuvent voler de leurs propres ailes et pénalisent ceux qui n'arrivent pas à considérer ce que cela signifie. Elle encourage les africains à se prendre au sérieux et à s'imposer des conditionnalités les uns sur les autres plutôt que d'attendre que ceux de l'extérieur viennent le faire. Le modèle de fonds part du prémisses que le principal problème pour l'Afrique aujourd'hui n'est pas le manque du personnel technique et administratif, mais le manque d'institutions viables. Ainsi, plutôt que de s'engager dans des programmes de formation trop coûteux avec très peu ou pas du tout de profit,

cette approche essaie de réaliser une meilleure utilisation de ressources en encourageant la compétition au sein des institutions publiques et privées de la société. Dans le contexte actuel de compression du secteur public, il est particulièrement important que ses employés reçoivent des incitations en vue de restaurer la viabilité de ce secteur. En Afrique, le secteur public a pendant longtemps été le vilain de la gestion du développement. Il est temps qu'on lui donne la chance de s'affirmer. Le modèle de fonds a la capacité de faciliter ce redressement d'une manière rentable.

Porquoi les gouvernements et les donateurs accepteraient ils ce modèle?

La gestion du développement au cours des années 90 et au delà requiert une nouvelle convention entre les donateurs et les gouvernements africains. Les deux groupes d'acteurs ont besoin de réaffirmer leur engagement à se convaincre que le progrès est possible en Afrique. Le modèle institutionnel discuté dans ce document invite tout un chacun à réaffirmer son engagement. Mais pourquoi les gouvernements africains et les institutions donatrices devraient ils accepter cette approche?

A première vue, les gouvernements africains peuvent penser qu'ils partent perdants dans l'adoption de cette approche. Une telle attitude, cependant, manquerait de perspicacité et serait éventuellement nuisible pour leurs pays à long terme. Etant donné leur performance actuelle, les donateurs étrangers refuseraient de donner de grosses sommes d'argent à ces gouvernements. Même s'ils continuent à recevoir aujourd'hui des financements à titre gracieux auprès de certaines sources, ces dernières tariront bientôt, si aucun changement substantiel ne s'opère. C'est dans cette perspective que les gouvernements africains ont beaucoup à gagner en prenant une opinion éclairée sur leur situation et en reconnaissant que, si on leur permet de fonctionner comme prévu, les fonds de développement indépendants sont ce

que l'Afrique a de mieux à faire pour pouvoir accroître le flux des ressources des contributions étrangères. Les départements gouvernementaux et les autres institutions de la société ont des chances de recevoir un appui financier de ces fonds. La seule condition est qu'ils agissent ensemble et qu'ils démontrent qu'ils peuvent utiliser leur potentiel de ressources ainsi que d'autres. Une autre raison pour laquelle les gouvernements africains pourraient considérer sérieusement cette approche est qu'elle présente la possibilité de réduire le poids des conditionnalités imposées de l'extérieur en offrant aux donateurs et aux bénéficiaires la possibilité de travailler ensemble dans un nouveau partenariat d'égalité.

Les donateurs ne se trouvent plus sous la même pression d'accorder leur aide sous condition d'une sécurité économique et militaire. Par conséquent, la justification de l'aide étrangère doit être cherchée ailleurs. Outre les considérations humanitaires, la performance semble être le seul critère majeur qui pourrait justifier la continuité de l'aide à l'Afrique. S'il est adopté conformément aux lignes tracées dans ce document, ce modèle de fonds arrivera à rétablir la confiance dans l'aide étrangère et cela dans des formes compatibles avec les objectifs actuels de démocratisation. Si les donateurs prennent bien au sérieux leurs demandes de démocratisation à l'Afrique, la délégation de plus grandes responsabilités de gestion des fonds à des institutions responsables des pays bénéficiaires n'en serait qu'une suite logique. Une autre raison pour laquelle les donateurs pourraient être attirés par ce modèle est qu'il est administrativement simple et efface le besoin d'une grande organisation bureaucratique que ce soit au siège ou sur le terrain. Cette approche aide à réduire les frais généraux de l'aide étrangère tout en augmentant ses perspectives de rendement.

Quelle sera la prochaine étape?

Comme cela a été observé plus haut, l'approche proposée dans le présent document refuse le principe de s'engager dans la gestion du développement comme si c'était une affaire ordinaire. Les discussions ont laissé comprendre qu'il était nécessaire d'engager une nouvelle réflexion à ce sujet. Aussi bien les gouvernements africains que les donateurs doivent revoir leurs positions.

Tous ceux qui ont essayé de changer les procédures et les pratiques à l'intérieur des institutions déjà établies sauront que c'est un travail difficile et qui prend trop de temps. Il est nécessaire de ne faire qu'une chose à la fois. Aux fins de la mise en oeuvre du modèle de fonds de développement indépendant, la première chose qu'il faut reconnaître est qu'il n'est pas applicable à toutes les formes d'assistance étrangère. L'assistance humanitaire d'urgence, par exemple, ou les gros investissements infrastructurels sont en dehors des applications de ce modèle. Pour ce que nous avons fini par accepter comme l'aide au développement intégré, il convient que ce soit dans le domaine social ou économique. En vue d'évaluer comment ce modèle peut être mieux mis en pratique, la première étape sera d'organiser un atelier pour les parties intéressées parmi les donateurs et les gouvernements africains. L'Association africaine de l'administration publique et de la gestion (AAPAM), a déjà engagé l'action dans ce sens en approchant certains donateurs pour la tenue de cette réunion en 1993. Au cours de cet atelier, les diverses expériences acquises dans le domaines des fonds de développement seraient explorées en détails, un document conceptuel introduisant le modèle de fonds de développement indépendant serait présenté, et les participants seraient invités à tenir des discussions en groupes pour élaborer une stratégie de mise en oeuvre du modèle dans un ou plusieurs pays africains. Dans le cadre de cette même réunion, AAPAM espère aussi que les donateurs et les

gouvernements s'engageront à soutenir la stratégie pendant au moins la période initiale d'essai, au cours de laquelle des enseignements seront tirés et des mesures de corrections prise.

REFERENCES

- Black, Jan Knippers 1991. Development in Theory and Practice. San Francisco, ICS Press.
- Wunsch, James and Dele Olowu, eds. 1990. The Failure of the Centralized State: Institutions and Self-Governance in Africa. Boulder CO, Westview Press.

Figure 1. Shifts in Perceptions of Development Management

