

Le défi du renforcement des institutions publiques sahéliennes*

Serge MICHAÏLOF

➔ Serge MICHAÏLOF, consultant international sur les États fragiles et en conflit, chercheur associé à l'Iris, Senior Fellow Ferdi, membre du conseil d'administration du Gret et du Cian.

► Problématique et justification

La fragilité des États sahéliens est certes liée à leur vulnérabilité intrinsèque, produit de leur enclavement, de leur climat, de la faiblesse de leurs économies. Mais elle est aussi le produit d'une très grande faiblesse de leurs institutions. Leurs administrations à vocation économique en particulier sont aujourd'hui fragmentées en institutions peu coordonnées tant au niveau central que local. Leurs modes de fonctionnement en silos constituent autant d'obstacles majeurs pour la mise en œuvre rapide de programmes de développement nationaux permettant d'agir efficacement et rapidement pour améliorer les conditions de vie de la population.



* Cette note brève résume des réflexions conduites depuis de nombreuses années par l'auteur à partir de son expérience acquise dans des pays de grande fragilité. Elle fera prochainement l'objet d'un document de travail plus approfondi.

Les vues exprimées dans ce document sont celles de leurs auteurs et n'engagent pas nécessairement celles de la Ferdi.

LA FERDI EST UNE FONDATION RECONNUE D'UTILITÉ PUBLIQUE.
ELLE MET EN ŒUVRE AVEC L'IDDRI L'INITIATIVE POUR LE DÉVELOPPEMENT ET LA GOUVERNANCE MONDIALE (IDGM).
ELLE COORDONNE LE LABEX IDGM+ QUI L'ASSOCIE AU CERDI ET À L'IDDRI.
CETTE PUBLICATION A BÉNÉFICÉ DU SOUTIEN DU MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
ET D'UNE AIDE DE L'ÉTAT FRANÇAIS GÉRÉE PAR L'ANR AU TITRE DU PROGRAMME « INVESTISSEMENTS D'AVENIR »
PORTANT LA RÉFÉRENCE « ANR-10-LABX-14-01 ».

Les raisons de ces défaillances sont le plus souvent politiques, liées au clientélisme qui les parasite, et en l'absence de consolidation ou de reconstruction de ces institutions, l'aide internationale construit sur du sable. Elle tente soit de court-circuiter ces institutions jugées irrécupérables en créant de toutes pièces des structures de projet qu'elle contrôle étroitement mais qui ont un caractère éphémère, soit de renforcer ces institutions à l'aide d'une panoplie classique essentiellement fondée sur l'assistance technique et la formation. Mais faute d'aborder les problèmes politiques qui sont au cœur de ces dysfonctionnements, les résultats comme le notait déjà le professeur Elliott Berg¹ en 1993 sont extrêmement décevants.

Les institutions régaliennes, qu'il s'agisse de l'armée, de la gendarmerie, de la police, de la justice ou de l'administration territoriale n'échappent pas à ces problèmes et ont aujourd'hui les plus grandes difficultés à assurer la sécurité des populations. Les dysfonctionnements graves de l'armée et de la police malienne ont ainsi été dénoncés à maintes reprises. Dans l'environnement régional sécuritaire inquiétant qui est aujourd'hui celui du Sahel, la consolidation et parfois même la reconstruction de certaines institutions constituent par conséquent des éléments fondamentaux pour assurer la paix et la sécurité tant au niveau de chaque pays qu'au niveau de la sous-région.

Les retards accumulés depuis plus de trente ans par exemple dans le domaine vital qu'est le développement rural, impliquent ainsi la mise en œuvre simultanée au niveau des villages et ceci sur l'ensemble du territoire, d'un ensemble d'actions coordonnées. Il en est également d'un développement accéléré de la petite irrigation et de toutes actions d'aménagement visant à une meilleure rétention de l'eau par les sols, de l'essor

de la culture attelée et de la petite mécanisation, d'une généralisation de l'accès à l'eau potable, de l'électrification, de l'ouverture et de l'entretien des pistes rurales, de l'accès aux intrants, aux soins de santé, à l'éducation de base et à un enseignement professionnel adapté.

La mise en œuvre concrète d'ambitieux programmes de développement ne peut reposer ni sur de seules structures de projet éphémères financées par les donateurs qui contournent les administrations et les affaiblissent, ni sur des administrations inefficaces. Elle exige la mise en place de véritables administrations de développement capables de concevoir et stimuler un développement plus complexe, plus exigeant en qualifications, comme ont su le faire autrefois les pays d'Asie du Sud Est.

Les enjeux portant sur le succès de cette transformation d'administrations inefficaces, dont l'encadrement a de longue date été choisi beaucoup plus sur des critères ethniques ou politiques que de compétence, en véritables administrations de développement efficaces sont donc considérables pour la sous-région. Car c'est *in fine* la stabilité sociale et politique à moyen long terme de ces pays qui est en jeu et finalement la paix et la sécurité dans tout le Sahel. Le *World Development Report* 2011 de la Banque Mondiale consacré aux problèmes de développement dans les pays fragiles ou sortant de conflit souligne ainsi le lien entre la faiblesse des institutions étatiques et la répétition de cycles de violence.

► Modes d'intervention

Si ce type de réforme institutionnelle est indispensable, elle est aussi difficile. Les échecs ont été fréquents. Mais l'expérience accumulée depuis une quinzaine d'années aide désormais à définir des principes et des méthodes d'intervention qui permettent dans des délais assez brefs de l'ordre de 3 à 5 ans, de renforcer considérablement l'efficacité des institutions en difficulté, si du moins la volonté politique de réforme est

1. *Rethinking Technical Cooperation*, Elliott Berg, UNDP 1993. Elliott Berg fut aussi l'auteur du fameux « Rapport sur le développement accéléré en Afrique au sud du Sahara » qui en 1981 conduisit à une réévaluation générale des politiques économiques africaines fut professeur à l'université du Michigan et aussi professeur au CERDI à Clermont Ferrand.

clairement affirmée.

L'approche classique dans les pays où les structures administratives sont faibles a longtemps consisté à combiner structures de projets financées par les donateurs, assistance technique et renforcement des cabinets politiques des ministères. Malheureusement cette approche débouche systématiquement sur une impasse, provoquant de graves distorsions dans les structures salariales, induisant un exode des cadres et du personnel technique vers ces structures aux salaires attractifs, affaiblissant d'autant l'administration classique. Ces structures de projet constituent *de facto* une administration parallèle qui peut devenir plus importante que l'administration classique mais qui s'écroule dès que cessent les financements externes comme on peut actuellement le constater en Afghanistan.

L'expérience internationale permet de conclure que la réforme d'un appareil d'Etat déficient implique en fait un traitement de longue haleine qui doit combiner trois approches simultanées :

1/ Tout d'abord un règlement des problèmes transversaux qui concernent l'ensemble de la fonction publique.

Les mesures doivent porter en particulier: (i) sur la maîtrise des effectifs et le « verrouillage » des processus de recrutement qui doivent se faire à partir de cadres organiques standard et de procédures transparentes visant à réduire puis éliminer le clientélisme, (ii) sur la révision du cadre juridique de la fonction publique pour éviter en particulier la prolifération des statuts, (iii) sur la gestion rationnelle des retraites pour éviter drames sociaux et vieillissement de la fonction publique, (iv) sur la rationalisation des salaires afin de sortir de grilles rendues souvent obsolètes par les périodes d'inflation ou la prolifération de systèmes de primes, (v) par l'intégration des fichiers des ministères de la Fonction publique et des finances pour assurer la cohérence et éviter les emplois fictifs, (vi) enfin par la bancarisation de la paie

pour éviter en particulier les détournements.

Pour autant ces mesures ne permettent pas par elles-mêmes de révolutionner le fonctionnement d'administrations très déstructurées, mais constituent uniquement un socle nécessaire pour mettre un minimum d'ordre dans un système déstructuré. Or il faut ici souligner que la plupart des programmes de réforme des administrations ou des fonctions publiques ont le défaut de s'arrêter à cette première étape.

2/ Une approche ciblée et d'ambition limitée visant à renforcer rapidement certaines fonctions clés au sein de l'ensemble de l'administration.

Le but est de répondre à des dysfonctionnements graves se situant au niveau de certaines fonctions majeures où le manque de technicité, de procédures et d'organisation constituent des obstacles à toute recherche d'efficacité.

Compte tenu de la rareté fréquente des cadres expérimentés dans la tranche 30/50 ans au sein d'administrations en difficulté, l'approche consiste à recruter selon des procédures transparentes fondées sur le mérite et les qualifications, des cadres expérimentés qui seront parfois des contractuels. On constitue ainsi des équipes à forte compétence technique qui se substituent à certaines directions, divisions ou unités administratives défailtantes. Il est souvent souhaitable de leur adjoindre de jeunes professionnels issus des universités qui devront en revanche être toujours bien encadrés.

Il est ainsi fréquent de renforcer en priorité d'une part les directions administratives et financières (DAF) dont le personnel hautement qualifié doit relever du ministère des Finances et d'autre part des directions de la Gestion des ressources humaines et de la formation (DGRHF) dont le personnel doit pour l'essentiel être recruté sous statut contractuel, compte tenu de la quasi absence de compétences en ce domaine au sein d'administrations endormies. Ce personnel doit en général être encadré par le ministère

de la Fonction publique dont il doit relever.

Ce type d'approche a le mérite de permettre de répondre rapidement à des défaillances criantes et de remettre un peu d'ordre dans une administration à la dérive. En revanche l'expérience montre rapidement les limites de cette approche qui ne peut guère améliorer la situation qu'à la marge.

Ces directions ou départements « modernes » se heurtent en effet aux dysfonctionnements des autres départements des institutions concernées, en particulier aux insuffisances des fonctions support et des systèmes d'information internes. Le personnel de ces directions doit pouvoir bénéficier de rémunérations proches de celles du marché afin d'attirer et conserver des cadres de qualité. Mais l'introduction de mécanismes salariaux incitatifs ainsi réservés aux départements « mis à niveau » crée des jalousies et tensions multiples. Au total cette approche est sans doute une étape intermédiaire qui peut être utile mais qui se révèle en général instable et insuffisante.

3) Un troisième niveau de réforme consiste à transformer un nombre limité d'administrations soigneusement choisies en institutions d'excellence.

Les performances de ces administrations doivent chercher à égaler celles des pays émergents. Une telle approche ne peut toutefois concerner dans un premier temps qu'un nombre limité d'administrations et d'institutions ceci pour des raisons techniques, financières mais aussi politiques.

Elle doit être fondée sur une sélection rigoureuse de l'encadrement supérieur sur la base du mérite. Elle exige l'introduction de méthodes modernes de gestion des ressources humaines et suppose fréquemment une revalorisation salariale ciblée permettant d'attirer et conserver un personnel cadre ou à forte technicité. Le coût budgétaire de telles revalorisations salariales qui ne concerne dans un premier temps que le personnel cadre ou à forte technicité (infor-

matique etc.) reste modeste. Les partenaires au développement acceptent parfois de supporter les surcoûts correspondants.

Ce type de réforme exige des expérimentations avant toute généralisation. Elle nécessite une remise en cause du clientélisme habituel. Elle suppose des modifications ou exemptions vis à vis de certaines règles et textes gouvernant la fonction publique qui peuvent être incompatibles avec le souci d'efficacité recherché. Enfin une mise en œuvre hâtive et laxiste dans laquelle les gains salariaux ne permettraient pas des gains de productivité significatifs présenterait des risques de dérapages financiers et politiques.

Les résultats de telles approches qui doivent être conduites de manière décentralisée par chaque institution à son propre rythme mais en suivant autant que possible un modèle prédéfini peuvent être spectaculaires. En trois ans le ministère des Finances, la Banque centrale, la direction du Renseignement militaire et le ministère de la Reconstruction et du développement rural afghans ont ainsi été reconstruits de fond en comble. En RDC, une primature en complète déshérence a été entièrement reconstruite en moins de 6 mois.

La première clé du succès pour conduire ces programmes de reconstruction institutionnelle repose sur le choix de ministres ou de responsables soigneusement choisis sur la base de leurs compétences managériales et un certain charisme.

La deuxième clé est la présence d'un appui technique et financier permettant de financer les audits opérationnels, les bilans de compétence, un minimum d'assistance technique de haut niveau, des programmes de formation, et certains sur-salaires permettant d'attirer du personnel hautement qualifié qu'il faut parfois recruter dans la diaspora.

La troisième clé est bien sur un soutien politique sans faille du plus haut niveau de l'Etat pour appuyer les premières expériences qui font

coexister pendant un temps des administrations à deux vitesses, et pour permettre l'extension progressive de ces expériences qui implique le passage de mécanismes de désignation des cadres fondée sur le clientélisme ou le népotisme à des mécanismes fondés sur le mérite et les performances.

Tant en Afghanistan qu'en RDC, c'est cette absence de soutien politique et le refus des plus hautes autorités de sortir du clientélisme qui a bloqué ces expériences tout à fait remarquables. Rappelons que dans la zone franc, en 1994 lors de la dévaluation du franc CFA, la crainte des chefs d'Etat d'une réforme dont les risques sociaux les inquiétait les a en général conduit à désigner à la tête des ministères des Finances des profils de technocrates. L'arrivée de cette nouvelle génération de ministres pour beaucoup issus de la Banque centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et l'appui technique apporté sur une longue période tant par le Fonds monétaire international (FMI) que par le ministère des Finances français ont permis de considérablement consolider les ministères des Finances de l'Afrique de l'Ouest. C'est en fait un mode d'approche analogue proposé simplement sous une forme plus systématique et plus rapide que cette note propose ici.



Créée en 2003, la **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des politiques qui l'influencent.



Contact

www.ferdi.fr

contact@ferdi.fr

+33 (0)4 73 17 75 30

n° ISSN: 2275-5055

