

Le renforcement des capacités : l'expérience du projet Madio à Madagascar

*François Roubaud **

À l'heure où, sous la pression budgétaire, les pays développés s'interrogent sur l'efficacité de l'aide publique au développement et menacent d'en réduire fortement le volume, et où des voies de plus en plus nombreuses critiquent de façon radicale le bien-fondé de l'assistance technique telle qu'elle a été mise en œuvre depuis l'ère des indépendances, cette étude se propose d'apporter un éclairage original sur les principales contraintes que rencontre la coopération technique, ainsi que quelques réflexions prospectives.

Cette contribution se nourrit de l'expérience concrète d'un projet mené entre 1994 et 1998 à Madagascar. Si les conditions spécifiques dans lesquelles il a œuvré au sein de l'Institut national de la statistique interdisent toute généralisation hâtive des conclusions tirées, il n'en est pas moins possible d'en retenir quelques enseignements. Après avoir présenté brièvement les objectifs et le bilan du projet en question, nous nous interrogeons sur les principaux facteurs qui ont conduit aux résultats obtenus, et sur les difficultés rencontrées. L'étude met l'accent sur l'absence de capitalisation des savoirs, comme principe explicatif central de l'inefficacité des administrations publiques africaines. Ce diagnostic conduit à réhabiliter le rôle de l'assistance technique de longue durée, même si ses modalités d'intervention doivent être reconsidérées pour éviter ses dysfonctionnements passés. Parmi les nombreuses missions à l'aune desquelles un projet de coopération peut être jugé, la troisième partie aborde la question de la pérennisation des actions engagées, dans la perspective du renforcement des capacités institutionnelles. Nous dressons les perspectives du projet en question pour les années à venir.

Dernière remarque liminaire : il convient de préciser que l'auteur de cet article a été l'initiateur et le responsable du projet en question durant quatre ans. Cette implication directe pose problème, puisqu'elle soulève la question de l'objectivité, et donc de la légitimité, du diagnostic. Cependant, nous avons pris le parti d'assumer pleinement cette subjectivité. En premier lieu, cette étude n'est pas une évaluation formelle (autoévaluation) du projet, faite par ailleurs [Nancy, Valette, 1996], ni même la défense d'un bilan, mais propose des pistes de réflexion à partir d'une expérience collective. Le principe non contestable d'indépendance et d'extériorité

* Économiste IRD, responsable du projet Madio, Dial.

d'évaluation extérieure ne doit pas interdire de s'interroger sur ses propres pratiques, un exercice salutaire malheureusement peu répandu. En second lieu, au-delà de la nécessaire honnêteté intellectuelle, à laquelle nous avons cherché à nous soumettre, nous avons pris garde de fonder notre analyse sur une large batterie d'indicateurs de performances, afin d'objectiver au mieux notre position.

Une question résolue : la création d'un pôle de compétence

Madio : un projet réussi ?

Le projet Madio (MAdagascar-Dial-Instat-Orstom) a pour objectif d'étudier les conditions de réussite du double processus de transition (économique et politique) actuellement en cours à Madagascar. Le projet a été mis en place à Madagascar fin 1994 et s'est achevé début 1999. Les deux partenaires scientifiques du projet étaient : l'Institut national de la statistique malgache (Instat) et l'Institut de recherche pour le développement français (IRD, ex-Orstom). Il a bénéficié de conventions de financement de l'Union européenne et du ministère français de la Coopération, sous forme de dons, pour un montant total de 5 millions de francs.

Partant d'un groupe de huit chercheurs début 1995, les effectifs de Madio sont progressivement montés en puissance. En 1998, il mobilisait une équipe de vingt personnes, dont sept dépendent de l'Orstom, deux sont fonctionnaires de l'Instat et onze contractuels du projet, dont neuf statisticiens/économistes malgaches. Madio travaille en étroite collaboration avec les chercheurs de Dial. Madio inscrit son intervention sur deux fronts :

- la promotion de l'analyse économique à Madagascar ;
- la réhabilitation de l'appareil statistique national.

Plus précisément, on peut regrouper les actions de Madio autour de cinq fonctions principales :

- réalisation d'enquêtes statistiques,
- mise en place de modèles macroéconomiques,
- réalisation d'études économiques,
- mise en place d'une politique de valorisation et de diffusion de ses résultats,
- participation à la formation.

Dans tous ces domaines, Madio peut être considéré comme une réussite peu commune en Afrique : ses acquis scientifiques sont nombreux et solidement établis, son utilité sociale et la reconnaissance dont il jouit sont saluées par ses principaux partenaires et utilisateurs. En cela, il se démarque très nettement de nombreuses interventions en matière d'analyses économiques et statistiques financées par les bailleurs de fonds depuis plusieurs décennies [pour un bilan détaillé, voir Roubaud, 1999 a]. Si les acquis d'un projet se prêtent mal à une quantification précise, nécessairement réductrice compte tenu du fait que les *outputs* les plus importants sont aussi souvent ceux qui œuvrent de façon diffuse, le tableau ci-contre donne un aperçu des réalisations de Madio. Il montre en particulier que la plupart des fonctions implicites que l'on peut attendre d'un projet de coopération ont été satisfaites : productivité élevée, fonction d'innovation, effet de démonstration sur l'environnement, capacité à se reproduire sur une base endogène, etc. Au-

Bilan synthétique des actions de Madio 1995-1998

Enquêtes statistiques	Modélisation macroéconomique	Études économiques	Diffusion, valorisation scientifique	Formation, animation
4 enquêtes emploi	1 modèle de court terme	300 publications scientifiques	4800 études vendues	1 séminaire hebdomadaire de recherche
4 enquêtes secteur informel	1 modèle d'équilibre général		500 articles de presse	17 formations « formelles » courtes
2 enquêtes ménages ponctuelles	1 modèle <i>input-output</i>		20 émissions radio, TV	12 thèses en cours
4 enquêtes dans l'industrie	2 projections-simulations par an		Création d'une revue économique	16 mémoires de 3 ^e cycle
4 enquêtes agricoles			18 communications (colloque nat.)	2 mémoires de 2 ^e cycle
Rénovation de l'IPC* (mensuel)			18 communications (colloque internat.)	20 consultations (nat. ou internat.)

* IPC: indice des prix à la consommation.

delà des chiffres, le fait qu'à la demande de l'Instat les bailleurs de fonds du projet aient accepté de reconduire l'expérience pour les trois prochaines années (1999-2001), alors même que ces derniers sont de plus en plus réticents à s'engager dans des opérations de coopération institutionnelle et que les ressources se font plus rares, est un gage de reconnaissance.

Les raisons du succès: des éléments d'interprétation

On est donc en droit de s'interroger sur les raisons qui ont conduit au succès de Madio. Cet essai d'interprétation est d'autant plus nécessaire que les options méthodologiques du projet Madio étaient au départ expérimentales, et donc contestables et d'ailleurs contestées.

Une équipe jeune et dotée d'une solide formation supérieure. Madio a pu bénéficier du retour à Madagascar d'une génération de jeunes ingénieurs statisticiens-économistes (ISE), fraîchement sortis des écoles de statistiques internationales (Ensea d'Abidjan,

CESD Paris), qui ont constitué le gros des membres malgaches de Madio. Avec ces jeunes ISE formés à l'étranger, deux écueils ont pu être évités. D'une part, Madio n'a pas eu à pâtir de la forte dégradation du système de formation à Madagascar, notamment à l'université. Si les membres de Madio ne possédaient aucune expérience professionnelle, ils disposaient au moins de la formation de base requise pour l'acquérir. En second lieu, Madio n'a pas été contraint de recruter des fonctionnaires âgés, peu formés aux techniques modernes d'analyses statistique et économique, et souvent complètement déqualifiés par un environnement professionnel improductif et inefficace, comme dans nombre d'administrations publiques en Afrique au Sud du Sahara (ASS). Ici encore, Madio a profité d'une conjoncture « favorable » : le gel des embauches dans l'administration, particulièrement pervers à l'échelle du pays, a permis à Madio de recruter de jeunes cadres qui ne trouvaient pas de débouchés ailleurs ; Madio étant censé jouer le rôle de sas d'entrée potentielle dans les rangs de l'administration, une fois la contrainte de recrutement levée.

La capitalisation des savoirs : la clé de la réhabilitation institutionnelle. La présence d'éléments bien formés ne suffit pas à assurer la pérennité d'un projet comme Madio. En général, les jeunes diplômés, fraîchement sortis du système scolaire et sans expérience professionnelle, se retrouvent, lorsqu'ils sont intégrés dans la fonction publique, complètement isolés dans des services où l'apprentissage du métier n'est pas possible faute de compétences déjà en place. Aussi bien intentionnés soient-ils au départ, *ils subissent un processus de déqualification accélérée*, qui se double dans de nombreux cas d'une attitude fataliste et désespérée sur la possibilité de changer l'état de la situation. Ils y perdent aussi bien leur savoir-faire technique que leur éventuel esprit d'initiative. Dans ces conditions, le dénombrement des diplômés pour mesurer l'état des compétences existantes ne reflète en rien la capacité réelle d'expertise.

Les instituts nationaux de statistiques, à l'instar de l'ensemble des administrations économiques (douanes, trésor, impôts, plan, etc.), ne peuvent fonctionner efficacement que sur la base d'un savoir technique routinisé. L'exemple des administrations équivalentes dans les pays développés est là pour le confirmer. Tant qu'une chaîne de procédures standardisées, aussi bien techniques qu'administratives, n'existe pas, il est illusoire de croire qu'un apport financier, même massif, pourra pallier cette insuffisance.

L'échec presque systématique de la coopération en matière d'appui aux administrations économiques et financières s'explique largement par la non prise en compte de la nécessité de la capitalisation des savoirs au sein des institutions ciblées. Si dans le meilleur des cas, les projets ont réussi à déboucher sur des résultats ponctuels (installation d'un logiciel, réalisation d'une enquête ou d'une année de base des comptes nationaux), rares ont été ceux qui ont laissé une empreinte durable, assurant un véritable transfert méthodologique qui débouche sur une endogénéisation de la production des *outputs* inscrits dans le cahier des charges de l'institution en question. En mettant au point un certain nombre de produits techniques (enquêtes, modèles, revue, modules de formation) et de procédures d'exécution pour leur mise en œuvre, à la portée d'une institution comme l'Instat, Madio s'est donné les moyens d'atteindre ces objectifs.

La question fondamentale qui se pose alors est de savoir comment une institution peut mettre en place les conditions d'accumulation des savoirs spécifiques nécessaires pour remplir sa mission, lorsque ceux-ci sont inexistantes ou embryonnaires.

Le rôle central de l'assistance technique de longue durée pour « amorcer la pompe ». Dans la mesure où il s'agit de mettre en place un système de procédures, correspondant à une greffe d'une « culture d'entreprise » véritablement nouvelle, il semble difficile de faire l'économie d'une assistance technique de longue durée (plusieurs années). Celle-ci doit veiller évidemment à ce que les savoirs techniques soient effectivement transférés, mais aussi et surtout à ce que ces savoirs puissent être valorisés, en particulier en s'inscrivant officiellement dans les structures (organigramme) et les programmes de travail des services en place.

De ce point de vue, la présence en permanence sur le terrain de chercheurs expatriés a aussi été un des principaux ferments du succès. L'apprentissage des méthodes standard du travail scientifique a été d'autant plus facile dans le cadre de Madio, que les cadres malgaches partageaient avec leurs homologues « orstomiens » une communauté de culture, forgée sur les bancs des mêmes écoles (Ensaë-CESD).

Par ailleurs, la présence d'étrangers dans le cadre du projet Madio aura aussi été un moyen d'assurer la crédibilité et surtout de résister aux pressions d'ânés, peu enclins à accepter l'émancipation « scientifique » de leurs cadets, jugés statutairement inférieurs. Les chercheurs expatriés ont permis d'éviter un « contrôle générationnel » trop strict, traditionnel dans la société malgache et dans l'administration en particulier, mais totalement incompatible avec les critères de l'excellence scientifique.

Le chef de projet: la question du leadership. Le responsable du projet joue un rôle déterminant dans la conduite des activités de Madio. Sa tâche relève de plusieurs registres qu'il convient de concilier: animation de la recherche, contrôle de qualité, gestion quotidienne, cohésion et motivation de l'équipe, interface avec les partenaires, etc. Elle est d'autant plus stratégique que, d'une part, Madio reste une structure jeune, précaire, au fonctionnement artisanal eu égard à ses objectifs, et que, d'autre part, l'environnement de travail (administration publique) est peu dynamique, donc souvent hostile à l'innovation. Dans le cas de Madio, le fait que la responsabilité ait été accordée à un chercheur étranger, donc extérieur aux luttes de pouvoir sous-jacentes, a sans doute été déterminant dans la consolidation d'un projet dont aucun des membres nationaux ne bénéficiait au départ d'une position hiérarchique au sein de l'Instat. Cette situation risquait cependant à terme de fragiliser le projet, en posant le problème de l'appropriation, après le retrait de l'assistance technique.

Concentrer les forces et miser sur les jeunes: la nécessaire « masse critique ». L'accumulation des savoirs ne peut se faire que sur la base d'une expérience collective et durable. Trop souvent, l'assistant technique n'a qu'un seul interlocuteur (quand il n'en est pas tout bonnement dépourvu). L'intervention extérieure doit

éviter le saupoudrage pour espérer être pérenne, et chercher à constituer des équipes d'homologues. Ceci permet aussi de pallier partiellement le problème de déperdition. Fréquemment la personne qui a bénéficié de la formation technique dispensée dans le cadre d'un projet est appelée à un autre poste, en général plus lié à la gestion du personnel qu'aux tâches opérationnelles, ce qui réduit à néant les efforts de transfert technique consentis. En intégrant dès sa conception la notion de « masse critique minimum » nécessaire à l'internalisation des méthodes mises en œuvre, Madio s'est donné les moyens d'engager un travail de formation pérenne.

Face à l'impéritie de l'environnement professionnel, le regroupement d'un nombre suffisant de jeunes cadres est une question de survie. Il leur permet d'éviter un isolement atrophiant, de réaliser des actions d'envergure hors d'accès pour des individus isolés, aussi brillants soient-ils, et de fonctionner comme une véritable équipe de recherche, qui se nourrit de travaux collectifs et d'échanges d'expériences.

Innovation et diffusion des connaissances. La fonction d'innovation a été au cœur de l'action du projet: production et diffusion de connaissances nouvelles, méthodologies et modes d'organisation originaux, etc. En particulier, Madio a su *proposer une articulation originale entre production statistique, analyse économique et diffusion*. La production statistique a été mise au service de l'analyse économique, et ce savoir-faire a lui-même été subordonné au faire-savoir à travers la diffusion des résultats. L'effort de valorisation des résultats d'enquêtes Madio (études économiques, présentation publique, création d'une revue, etc.) s'est révélé payant, engendrant un véritable cercle vertueux: des résultats d'enquêtes produits en temps réel, des analyses thématiques issues de ces enquêtes suscitent l'intérêt et apportent des ressources fraîches pour de nouvelles enquêtes. Non seulement Madio a réussi à susciter une demande forte pour ses productions, mais l'expression de cette demande est elle-même un puissant facteur de motivation des cadres et de renforcement de la confiance en soi [Fino, 1999].

Mobilisation de la « société civile ». Madio a pris appui sur l'étonnante et salutaire liberté d'expression qui souffle à Madagascar, pour promouvoir son action et ses idées. Depuis le début de la décennie, la société malgache est en pleine mutation: démocratisation, liberté politique, liberté de la presse, constitution d'une société civile active et organisée. Dans ce contexte, Madio a su profiter de la marge de manœuvre qui lui était offerte pour aborder des questions sensibles, et parfois même des sujets « qui fâchent » (corruption, problèmes ethniques, insuffisances ou échecs de certaines politiques économiques), qui ont été largement relayés par les médias. Cette liberté de ton a eu pour effet de renforcer la légitimité de Madio, perçu par tous comme un organisme réellement indépendant, et non inféodé au pouvoir. De plus, la diffusion publique des résultats a provoqué un effet de « boomerang ». Elle a obligé les autorités à s'intéresser aux questions soulevées, sur lesquelles elles se devaient d'apporter des réponses. Les médias n'ont pas été les seuls à s'approprier les résultats diffusés par Madio. Ainsi par exemple, les organisations patronales se sont montrées de fervents supporters du projet: plus de 85 % des industriels se déclarent satisfaits du mode de restitution des

résultats d'enquêtes. D'une part, ces organisations ont sollicité la capacité d'expertise de Madio pour traiter des problèmes spécifiques (par exemple: opportunité d'une augmentation du salaire minimum, en 1996). D'autre part, elles ont utilisé les résultats fournis et participé aux débats publics organisés par le projet dans son dialogue avec l'État (par exemple: la question du crédit en 1997, ou la fiscalité en 1998).

Sans ces relais, les travaux de Madio seraient restés dans les tiroirs, sans impact significatif sur le processus de décision politique. Ainsi, l'appel à la société civile remplit une double fonction: soumettre les *outputs* du projet au verdict de la demande (expression directe de son utilité sociale) et imposer à l'État de rendre des comptes sur les effets de sa politique (cf. le concept d'*accountability*). En introduisant à Madagascar une culture du « chiffre » et de l'évaluation, et en prouvant son intérêt pour tous, Madio a créé un besoin qu'il serait difficile de remettre aujourd'hui en question.

Les options fondamentales mentionnées ci-dessus ne constituent pas, tant s'en faut, la liste exhaustive d'une recette miracle permettant de reconduire ailleurs ce type d'expérience en toute sécurité. D'ailleurs, il serait présomptueux de croire détenir un mode d'emploi standard, applicable en tout lieu et en toute circonstance, tant les conditions locales et les concours de circonstance pèsent sur le déroulement des projets de coopération. Si certains facteurs de réussite relèvent de choix délibérés, d'autres dépendent de la conjonction d'éléments favorables, sur lesquels un projet n'a pas de prise, si ce n'est en se montrant capable de saisir les opportunités qu'ils portent potentiellement en eux au bon moment.

Ainsi, le contexte politique défavorable a paradoxalement servi le projet. Dans un premier temps, l'instabilité politique chronique a permis à Madio de faire entendre sa voix, même si certains messages véhiculés étaient très critiques à l'égard de l'action des autorités, les hommes politiques ayant d'autres chats à fouetter que d'exercer des pressions sur un « petit » projet comme Madio. Le hasard des circonstances a voulu que dans un second temps, à un moment où le pouvoir politique se stabilisait et où l'on pouvait craindre un durcissement dans le contrôle de la liberté de parole, la conjoncture économique favorable facilite le travail de Madio. Comme le projet a été le premier à diagnostiquer, et le seul à suivre en temps réel, ce retournement historique grâce à ses enquêtes annuelles, il devenait difficile pour les autorités de brider l'indépendance des prises de position des travaux publiés, même si Madio a fait l'objet de certaines pressions ponctuelles.

Une question en suspens: la pérennisation des actions

Si tous les interlocuteurs du projet s'accordent déjà à reconnaître qu'il remplit sa mission en matière de production scientifique (enquêtes, études) et de transferts de compétences techniques (formation, valorisation des compétences des cadres malgaches), Madio se heurte à la lancinante question de l'internalisation, et de la pérennité de ses actions une fois le projet arrivé à échéance. C'est ce problème fondamental que nous voudrions aborder dans cette deuxième partie, en mettant l'accent sur ce qui constitue à notre avis les principaux facteurs de blocage

à la réhabilitation des administrations économiques et en suggérant quelques pistes tirées de l'expérience de Madio.

D'abord, il convient de noter que par définition, la pérennité des effets d'un projet ne peut être appréciée que sur la durée. La première phase venant à peine de s'achever, il est encore trop tôt pour en juger. Cela est d'autant plus vrai que Madio amorce aujourd'hui une seconde étape qui devrait se terminer fin 2001. Ensuite, il n'existe pas de critère unique pour mesurer les effets de long terme. La capacité de l'Instat à entretenir la dynamique enclenchée par Madio afin de mieux répondre à sa mission de service public ne représente qu'un aspect. Par exemple, si les membres de Madio étaient amenés à quitter l'institution, pour valoriser leurs compétences acquises au sein du projet dans d'autres organismes, publics ou privés, voire pour créer leur propre entreprise, du point de vue de Madagascar une forme de pérennisation aurait été atteinte. Même en ne considérant que le seul intérêt de l'Instat et toujours en supposant que les cadres du projet se dispersent, le bilan pourrait être jugé positivement, si l'effet de démonstration permettait d'enclencher un sursaut productif durable de l'institut. Enfin, les effets durables du projet ne touchent pas seulement la capacité de ses membres à se réinsérer, ou la réhabilitation de l'Instat. Ainsi, si Madio avait réussi à susciter un besoin irréversible de demande d'informations statistiques et d'analyses économiques de la part des autorités ou plus généralement de la société civile, encore une fois une fonction de pérennisation aurait été satisfaite. Ces exemples ont été choisis justement parce que nous avons de bonnes raisons de penser que Madio a effectivement rempli ces objectifs.

Cependant, nous ne nous intéresserons ici qu'à la seule dimension de pérennisation que constitue le renforcement des capacités institutionnelles de l'Instat en tant qu'administration publique. Non qu'elle soit la plus importante, mais parce qu'elle représente à nos yeux à la fois la mission la plus complexe et celle qui a connu le plus grand nombre d'échecs dans la coopération internationale. Ce n'est pas un hasard si la Banque mondiale a retiré la composante « réforme de l'État » des conditionnalités de son nouveau crédit d'ajustement structurel à Madagascar (CAS II, 1999), alors qu'elle faisait partie intégrante du CAS I, il y a seulement deux ans. Pourtant cette réforme est sans doute une des plus importantes pour le développement du pays. En effet, nombre d'analystes considèrent que la réforme de l'administration est aujourd'hui la principale pierre d'achoppement de l'efficacité de l'aide [Banque mondiale, 1998], et qui, dans le cas de Madagascar, risque de remettre en cause le processus de croissance amorcé depuis deux ans [Razafindrakoto, Roubaud, 1999].

De ce point de vue, l'Instat est un cas d'école dans l'immense registre de la déshérence des administrations publiques africaines. On peut lui appliquer en tout point le diagnostic catastrophique formulé par une enquête récente sur les instituts de la statistique dans plusieurs pays d'ASS [Afristat, 1998]: les missions de service public n'y sont plus remplies depuis longtemps, et son personnel pléthorique, peu qualifié et démotivé. De plus, au cours des cinq dernières années, l'Instat a changé cinq fois de directeur général. Un audit récent faisait état d'un profond « déficit de gouvernance » de l'Instat [Bodin, Candot, 1999]. Aussi, plus que de renforcement, il serait approprié de parler de reconstruction des capacités institutionnelles.

Dernière remarque liminaire importante: *Madio n'a jamais été chargé d'assumer seul la nécessaire réforme de l'Instat*. Conçue comme un simple programme de recherche sur la transition économique, la convention liant l'Instat et l'Orstom ne mentionne nulle part cet objectif. D'une part, les *outputs* attendus de Madio étaient exclusivement scientifiques et, d'autre part, il eût été aberrant d'attendre d'une équipe de chercheurs prévue pour compter environ dix personnes qu'elle puisse remodeler une institution forte de 460 salariés. Ce n'est qu'au fil des batailles gagnées sur le front de la production statistique et de la diffusion des analyses économiques et sociales que la question du rôle de Madio en faveur du renforcement des capacités institutionnelles s'est progressivement posée. Elle est devenue d'autant plus aiguë que Madio a fini par jouir d'une renommée supérieure à celle de l'Instat dans le pays, au point d'être perçue comme une institution à part entière, concurrente de l'Instat. En fait, l'inscription du projet dans le champ de la réforme institutionnelle relève d'un choix que se sont librement imposé les concepteurs de Madio et non d'une mission contractuelle.

Madio et la reconstruction des capacités institutionnelles

Dès sa création, en faisant le choix d'opérer au sein de l'Instat contre l'avis de la plupart de ses interlocuteurs qui y voyaient une institution moribonde, Madio a accepté de jouer pleinement le jeu de la réhabilitation institutionnelle. Ce parti pris volontariste marquait le refus d'une option de plus en plus courante de la coopération à savoir la création de cellules parallèles *ad hoc*, hors structures administratives, dont le rôle réel est de doubler (et implicitement de remplacer) les services et ministères jugés inefficaces. Plus généralement, le développement de la coopération en dehors du cadre de l'administration publique des pays aidés constitue une tendance lourde de l'Aide publique au développement (APD) depuis quelque temps. À Madagascar, des cellules parallèles se sont multipliées ces dernières années, sous l'impulsion de la Banque mondiale. Cette dynamique procède du même diagnostic porté sur l'incapacité de l'État à se réformer. On peut voir aussi, dans ce même renoncement, une des lignes conductrices des politiques de démantèlement de l'État.

Mais en contrepartie, ce choix de « lutter de l'intérieur » imposait à Madio une double fonction (former une équipe de jeunes Malgaches à l'analyse statistique et économique *et* participer directement à la réhabilitation d'une institution publique) particulièrement lourde à porter. Concrètement, en quoi Madio a-t-il œuvré à la reconstruction des capacités? D'une part, et de manière directe, Madio a participé au renforcement des compétences du personnel de l'institut à travers l'implantation d'enquêtes et de modèles macroéconomiques dans les services compétents de l'Instat, la participation de dizaines de cadres de l'Instat aux opérations statistiques, la réalisation de modules de formation, le financement de stages, la mobilisation des services provinciaux à la dérive, la collaboration avec différentes directions pour l'analyse et la publication de résultats, etc. Au bout du compte, Madio a plus collaboré avec l'ensemble des directions de l'Instat, que celles-ci ne l'ont fait entre elles.

D'autre part, Madio a systématiquement veillé à ce que ses principales productions, notamment les systèmes d'enquêtes annuelles, remplissent deux

conditions de base : s'inscrire dans le programme normal de l'Instat et remplir les conditions de « reproductibilité » [Naudet dans ce numéro], une fois le projet achevé. En effet, trop souvent les projets fragilisent les institutions qu'ils appuient en se fixant un programme d'activités qui répond plus aux désirs fluctuants de leurs bailleurs de fonds qu'à la mission officielle de l'administration concernée. En matière statistique, cette orientation a une double conséquence. La versatilité thématique des enquêtes réalisées nuit à la construction d'un véritable système d'information. En favorisant les opérations de grande envergure pour se constituer un palmarès, les projets rendent impossible leur reconduction une fois que les ressources extérieures se sont retirées, du fait de leurs coûts prohibitifs.

Mais peut-être, plus que ces transferts directs, est-ce le rôle de catalyseur qui constitue le principal apport de Madio à l'Instat. En premier lieu, le projet a renforcé sensiblement *la crédibilité de l'Instat*, ce qui lui a permis de décrocher de nouveaux contrats et d'accroître sa visibilité après une longue période de déclin.

En second lieu, l'expérience de Madio a eu une *fonction de démonstration vis-à-vis de l'Instat*. Par ses réalisations, Madio a prouvé aux cadres de l'Instat que la fonction statistique n'était pas inéluctablement vouée à la déchéance ; en particulier, que le cycle de réduction des budgets pouvait être contrecarré, pour peu que la logique traditionnelle soit inversée. Plutôt que d'attendre passivement une improbable mise de fonds supplémentaire pour engager une nouvelle opération, il était plus productif de se mettre au travail avec les moyens du bord (ou éventuellement de monter un projet peu coûteux) pour prouver aux financeurs potentiels l'existence d'une véritable compétence professionnelle susceptible d'être appuyée. Contrairement à l'idée couramment admise, *le problème de fond à Madagascar n'est pas un problème financier, mais un problème de compétences*.

En dehors de ce changement de mentalité, l'effet de démonstration a aussi joué dans tous les domaines de la production et de la valorisation statistique : de la publication des résultats (nature des documents publiés jusqu'à la forme des tableaux) à la mise en place de séances publiques de restitution et à la participation aux conférences *Instat-Point Information*. L'évolution des courbes de production et de productivité de l'Instat au cours des dernières années montre sans ambiguïté que la présence de Madio, loin de démotiver les agents de l'Instat, a eu un effet positif sur leur efficacité.

Difficultés et perspectives : le pari est-il définitivement gagné ?

Si Madio a fait la démonstration qu'il était possible d'infléchir la trajectoire involutive de l'Instat, peut-on considérer que ce pari risqué est définitivement gagné ? La réponse à cette question est clairement négative. Les acquis de Madio sont fragiles, et dépendants de l'intervention extérieure. La mise en place du projet Madio II (1999-2001) a été spécifiquement conçue pour consolider les résultats dans le sens d'une autonomisation vis-à-vis de l'assistance étrangère, et tenter de surmonter les écueils qui ne manqueront pas de se présenter.

L'objectif général du projet est d'*assurer la continuité des activités de Madio, sans assistance technique permanente, dans le cadre d'une descente de filière progressive vers*

l'analyse économique. Le programme de travail du projet est organisé autour des cinq objectifs suivants :

1. sécurisation des systèmes d'enquêtes périodiques, préalablement réalisées par Madio, et délégués aux services compétents de l'Instat;
2. animation du pôle d'analyse économique au sein de l'Instat, autour de la revue *Économie de Madagascar*;
3. développement de la réflexion macroéconomique au sein de l'Instat, à partir des modèles mis au point par Madio;
4. formation-appui méthodologique aux différentes directions de l'Instat;
5. renforcement des capacités nationales en analyse économique (université, etc.).

Gérer le calendrier de désengagement de l'assistance étrangère. Le véritable enjeu de ce nouveau projet sera la gestion du désengagement de l'assistance étrangère. D'un point de vue général, ce désengagement s'inscrit sur deux fronts :

- le désengagement technique,
- le désengagement financier.

Pour sérier les problèmes et compte tenu de la faible capacité financière de l'État malgache à court terme, il est souhaitable que le projet s'attache à répondre au premier défi (désengagement technique extérieur), même s'il est possible d'avancer sur le second (désengagement financier), sans que ce dernier soit un critère de performance ou d'évaluation. La séquence complète de Madio peut être décomposée en trois phases :

- réponse aux objectifs techniques de Madio avec assistance technique et financière permanentes (Madio I: 1995-1998; opération achevée);
- réponse aux objectifs techniques de Madio sans assistance technique permanente mais avec assistance financière (Madio II: 1999-2001);
- réponse aux objectifs techniques de Madio sans assistance technique ni financière extérieure (après 2001).

Dans l'actuelle deuxième phase, il convient d'éviter le retrait brutal de l'assistance technique. Trop souvent une telle stratégie s'est soldée par l'effondrement des projets. Pour minimiser ce risque, l'assistance technique sera envisagée sous forme de missions de courte durée de suivi périodique et rapproché, sur une base trimestrielle. Elles auront pour objectif d'apprécier en temps réel la réalisation des activités inscrites au programme de travail et d'apporter un appui technique en cas de besoin. Cette configuration, sans présence permanente d'un assistant technique, est peu commune en matière de projet de coopération. Si elle favorise clairement la prise de responsabilité de la part des partenaires malgaches, elle a aussi un certain nombre de conséquences, notamment sur les relations avec les bailleurs de fonds. Ces derniers ont rarement l'habitude de traiter directement avec leurs interlocuteurs nationaux, et utilisent l'assistant technique comme courroie de transmission.

L'absence d'assistance technique permanente a aussi pour conséquence que la gestion des fonds alloués au projet sera entièrement assurée par l'Instat. Là encore, cette délégation de pouvoir joue dans le sens du renforcement institutionnel. Les deux partenaires (Instat et bailleurs de fonds) sont liés de façon contractuelle par

des conventions de prestations de services qui spécifient un dispositif d'obligations réciproques mesurables. Pour déjouer les éventuelles tentatives de détournements, les fonds seront débloqués tous les six mois, par conventions successives.

Au-delà des missions de courte durée, les liens avec l'expertise internationale seront maintenus, mais sur une nouvelle base. L'équipe malgache du projet a été jugée suffisamment solide pour passer de la relation verticale imposée par l'assistance technique, à une collaboration plus horizontale, Madio II devenant un laboratoire associé d'une unité de recherche de l'IRD, ayant Dial comme implantation principale, et bénéficiant de ce fait de toute la palette des instruments du partenariat existant à l'IRD (accueil, échange, valorisation, etc.).

Intégrer statutairement l'équipe Madio au sein de l'Instat. Jusqu'à présent, Madio ne jouissait d'aucune inscription précise dans l'organigramme de l'Instat, bien qu'opérant en son sein et dans les locaux de l'institut. La grande majorité de ses cadres étaient des contractuels du projet. Cette option a été imposée par le gel des recrutements dans l'administration. De plus, elle se justifiait dans une première phase de construction d'un savoir-faire inexistant auparavant. Il faut bien souligner que la contrepartie positive de « l'extraterritorialité » du projet¹, est d'avoir pu permettre de servir de champ d'expérimentation tous azimuts, position qui n'aurait pas été envisageable au sein d'un service traditionnel de l'administration. Cependant, aujourd'hui, il est nécessaire de passer à une nouvelle étape. Maintenir le statut d'autonomie risquerait de fragiliser l'Instat, en repoussant la greffe de deux cultures d'entreprises radicalement différentes.

Les membres de Madio II vont s'intégrer au sein de l'Instat dans le cadre de la création d'un « Service des études » de la Direction des synthèses économiques², dont le directeur sera aussi le responsable du projet. La récente transformation du statut de l'Instat, anciennement direction d'administration centrale, en établissement public industriel et commercial (EPIC), avec autonomie de gestion et possibilité de recrutement, a opportunément favorisé cette solution. Elle présente de nombreux avantages. L'absorption de Madio par l'Instat renforce l'institution: le projet ne pourra plus être considéré comme une entité séparée, voire concurrente. Par ailleurs, le nouveau statut de l'Instat rend possible une forme d'individualisation des rémunérations en fonction de la productivité, ce qui n'était pas envisageable dans le cadre de la fonction publique. Les sursalaires perçus par les cadres de Madio y acquerront une autre légitimité que la seule capture de la rente des projets, pour autant que leur productivité reste supérieure à celle des autres agents de l'Instat, ce qui était effectivement le cas dans le passé³.

1 On notera que la localisation au sein de l'institution-mère, même hors organigramme, n'est pas équivalente à la création d'une structure complètement extérieure. Elle est préférable pour les deux parties: projet et institution aidée, en favorisant les échanges et une meilleure évaluation des possibilités de chacun et des sources d'efficacité.

2 Il a été envisagé que ce service devienne à terme une direction à part entière, consacrant la mission d'analyses économiques, depuis longtemps abandonnée, bien que faisant partie des missions statutaires de l'Instat.

3 La grille des salaires mise en place par Madio vient d'être adoptée par l'Instat dans le cadre de la réforme en cours.

La concentration de toutes les ressources humaines du projet dans un seul service est le résultat d'un choix stratégique mûrement réfléchi. L'alternative aurait été de disperser les membres de Madio dans les différentes directions de l'Instat, dont toutes manquent cruellement de cadres compétents. Les deux options présentent des avantages et des inconvénients. Trois raisons ont conduit à adopter la première. D'un point de vue technique, le démembrement risquait de conduire à une atomisation contre-productive, contrevenant au principe de « masse critique » développé dans la première partie. Deuxièmement, le renforcement de la composante « analyse économique » n'aurait pu être mené à bien, tant les compétences sont encore fragiles dans ce domaine, et doivent par nature se nourrir d'échanges. Autant la production statistique semble pouvoir être assurée par les services compétents de l'Instat, autant la construction d'une capacité d'expertise en « analyse économique » ne peut se faire qu'en regroupant les forces. Enfin, la nouvelle culture d'entreprise, basée sur l'efficacité technique et le rôle de la demande, ne pourra prendre que si la greffe est suffisamment forte pour ne pas être étouffée dans l'œuf. Comme du fait de leur âge, aucun des cadres de Madio ne pouvait prétendre à des postes de responsabilité, il est probable qu'une fois isolés, ils n'auraient pu faire entendre leur voix, tant le changement de mentalité initié par Madio constitue une réorientation radicale du mode de fonctionnement actuel de l'Instat, fondé sur une logique bureaucratique. S'il ne faut pas exclure l'hypothèse d'un choc trop radical qui pourrait entraîner son rejet, le nouveau « service des études » devra nouer des alliances avec les autres services ou avec les individus qui ont intérêt au changement. Ils existent déjà au sein de l'Instat mais sont dispersés, et il reviendra à Madio de les fédérer afin de résister aux forces qui ont intérêt au *statu quo*⁴.

Dans cette entreprise, Madio pourra aussi compter sur divers soutiens, y compris au sein de l'Instat. La mise en place d'un comité de pilotage ouvert à la société civile (organisations professionnelles et syndicales, société civile) qui a toujours appuyé la démarche de Madio, devrait aussi servir de contrepoids aux vellétés « castratrices » de l'administration. Enfin, la mise en place en 1999 d'un projet impliquant l'ensemble de l'Instat (*Programme global de réhabilitation du système statistique national malgache*), financé par l'Union européenne, devrait soulager Madio dans cette mission qu'il ne peut porter sur ses seules épaules. Ce dispositif global, dont Madio n'est qu'une petite composante, lui permettra de s'inscrire dans un environnement plus favorable, et de se consacrer à ses tâches essentielles, en particulier de continuer à développer sa dimension de laboratoire d'innovations.

Une reconsidération du rôle des « projets-enclaves »

S'il est encore trop tôt pour juger de la réussite de l'ensemble des séquences du projet Madio, Madio II venant à peine de démarrer, les acquis de Madio I conduisent

4 Trop souvent, l'analyse des projets se focalise sur un jeu à deux : institution aidée/bailleur de fonds, sans prendre en compte la diversité des acteurs et des points de vue au sein des institutions elles-mêmes. Cette absence de diagnostic est à l'origine de nombreux échecs. Elle conduit à privilégier les interlocuteurs qui y détiennent le pouvoir (principe de non ingérence), en occultant le fait qu'ils sont aussi largement responsables de la situation qui a conduit à la nécessité d'une intervention extérieure.

à remettre en question la condamnation sévère de l'aide-projet formulée depuis un certain temps par ceux qui s'interrogent sur l'efficacité (ou le manque d'efficacité) de l'aide [Lecomte, 1986; Berg, 1993; Naudet, 1999]. En effet, Madio I possède de nombreuses caractéristiques d'un « projet-enclave » : institution différente de l'Instat (bien qu'opérant en son sein) et perçue comme concurrente de celle-ci, dotée de moyens que n'avait pas l'Instat, autonomie de décision et d'action par rapport aux lourdeurs bureaucratiques d'une administration. La plupart des raisons du succès de Madio relèvent de cette situation, et sont autant de facteurs qui risquent de rendre plus difficile sa pérennisation. Les fonctions de production statistique, d'analyse économique et de diffusion, intégrées au niveau du projet, vont être dispersées dans les différentes directions de l'Instat. La jeunesse de l'équipe Madio peut contrarier l'internalisation dans la mesure où ses membres seront en tout état de cause dans des positions subordonnées au sein de la hiérarchie de l'Instat, et donc d'autant moins en mesure de faire fructifier leur savoir-faire et leur capacité d'innovation que le rôle de « parapluie » des expatriés ne sera plus assuré. L'ensemble de ces faiblesses de l'institution-projet conduit certains auteurs à la rejeter (« On ne renforce pas les capacités par des projets » [Banque mondiale, 1996⁵]), voire à lui conférer des propriétés « destructrices » [Van de Walle, Johnston, 1996]. Sans nier la justesse de ces critiques, attestées par plusieurs décennies de résultats peu probants, l'expérience de Madio plaide pour une position plus nuancée, et invite à ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain.

En l'état actuel fréquent de déliquescence des administrations africaines, leur réhabilitation n'est pas tant une question d'amélioration, qu'il faudrait financer (donner les moyens pour travailler), que de changement radical. Il s'agit de passer d'une culture bureaucratique poussée jusqu'à la caricature (rigidité, inefficacité, impunité) à une culture d'entreprise fondée sur la compétence, la productivité, l'innovation et la réponse aux incitations tenant compte de la demande. Dans ces conditions, il est impossible de faire l'économie d'un choc frontal, et il faut s'attendre à ce que de fortes résistances de la part de ceux qui ont intérêt *au statu quo* se fassent jour. C'est bien à ce niveau que se sont cristallisées les difficultés rencontrées par Madio au sein de l'Instat, dont plusieurs directions bénéficiaient de financements extérieurs supérieurs à ceux accordés au projet. Aussi et contrairement à l'interprétation négative qui en est faite habituellement, l'existence de tensions peut être plutôt bon signe : elles peuvent traduire le fait que les activités du projet entrent en contradiction avec la logique bureaucratique.

La question est alors de savoir comment introduire cette nouvelle culture, dans des institutions où elle est totalement absente. Nous pensons avoir montré précédemment que des « projets-enclaves », du type Madio, sont de bons candidats. Par

5 Ce constat n'interdit pas à la Banque de continuer à court-circuiter les institutions que ses propres actions sont censées renforcer, à travers la création de structures *ad hoc*, chargées de « doubler » les fonctions de l'administration. À Madagascar, cette stratégie s'est traduite par la création de toutes pièces et le soutien financier de deux de ces « cellules », le STA (Secrétariat technique de l'ajustement) et le SPPM (Secrétariat permanent à la prévision macroéconomique), dont les directeurs et une partie des cadres ont été débauchés de l'Instat, alors que parallèlement, la Banque mondiale finançait la réhabilitation de cette institution. Cela montre que le chemin est long entre les recommandations de principes et leur application sur le terrain.

nature, la réforme ne peut venir que de l'extérieur. Cela est d'autant plus vrai que, dans notre cas, il ne s'agit pas seulement d'une greffe « culturelle », mais aussi d'une greffe technique : les savoirs dans ce domaine sont soit inexistantes soit obsolètes. Dans un tel environnement, il convient de créer de toutes pièces et de protéger temporairement, à l'instar des « industries naissantes », l'éclosion d'un noyau chargé d'enclencher le processus de mutation. Sur ce point, le souci de « l'exécution nationale » ne permet pas en soi de répondre à cette contrainte de construction des compétences locales, chaque fois que celles-ci n'existent pas dans le pays (ce qui constitue la majorité des cas). La réflexion actuelle sur la réhabilitation des administrations africaines se fourvoie en se centrant trop exclusivement sur le dilemme assistance technique/exécution nationale.

Il est important de noter qu'une structure comme Madio, grâce à sa relative autonomie, a satisfait aux quatre principaux critères identifiés récemment par la Banque mondiale dans sa réflexion stratégique sur la réforme de l'aide, et auxquels devraient souscrire les nouvelles interventions dans les pays où le cadre institutionnel est déficient : a) identification d'un « champion » (effet de démonstration), b) avoir une vision à long terme du changement systémique, c) promouvoir la création de savoir-faire et l'innovation, d) mobiliser la société civile [Banque mondiale, 1998]. Dans ces pays, le montant des financements compte moins que l'expérimentation et la diffusion des idées nouvelles. L'étude conclut que, dans la mesure où elle remplit ces critères, l'approche-projet garde toute sa pertinence. Cependant, à la phase initiale d'incubation au moyen du « projet-enclave » doit succéder une seconde phase d'intégration institutionnelle. C'est justement l'objectif que s'est fixé Madio II, à travers la gestion raisonnée et progressive du désengagement de l'assistance extérieure. L'intégration de l'équipe du projet dans un service de l'Instat est en soi une voie originale pour tenter d'éviter la dissolution des ressources humaines formées en son sein.

*

Voilà les quelques réflexions que suscite l'expérience du projet Madio. Loin de constituer une recette miracle pour une réussite assurée de la coopération internationale, elles montrent que même dans les conditions actuelles, il est possible de trouver les voies de l'efficacité en Afrique en matière d'appui à l'administration. Même si les projets de coopération avec l'État en ASS sont toujours sur le fil du rasoir, tant l'environnement dans lequel ils interviennent est dégradé, l'expérience novatrice de Madio plaide en faveur de quelques principes de base qui méritent d'être explorés plus avant dans d'autres contextes. Parmi ceux qui ont été mentionnés précédemment, on retiendra tout particulièrement : l'imbrication étroite entre objectifs techniques et institutionnels⁶, le rôle des jeunes et la notion de masse critique, et la reconsidération des missions de l'assistance technique et du

6 Suite aux critiques du mode de fonctionnement de l'assistance technique, il y a aujourd'hui une tendance à opposer coopération technique à coopération institutionnelle (substitution *vs capacity building*) au profit de la seconde. Cette tendance sous-estime le rôle positif que peuvent jouer les réalisations techniques et opérationnelles sur le renforcement des capacités.

calendrier d'intervention (modification du « temps du projet »). Il apparaît que sous certaines conditions, une stratégie d'appui ciblée à des structures qualifiées péjorativement de « projets-enclaves » peut se révéler payante. Ce résultat, qui prend à contre-pied la condamnation généralisée de ce mode d'intervention, doit être creusé. L'importance de l'enjeu que représente la réhabilitation des administrations publiques africaines aussi bien pour le développement durable des pays en question que pour l'avenir de l'aide publique, comme la somme des échecs accumulés dans ce domaine depuis trop longtemps, conduisent à suivre de près et à encourager l'expérience originale et passionnante de Madio.

BIBLIOGRAPHIE

- AFRISTAT [1998], *État du système statistique dans les États membres d'Afristat. Rapport de synthèse de l'enquête réalisée en 1996.*, Bamako, série Études, 1.
- BANQUE MONDIALE [1998], *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, World Bank Policy Research Report, Oxford University Press.
- BANQUE MONDIALE [1996], *Un partenariat pour le renforcement des capacités en Afrique*, Bureau du vice-président, région Afrique.
- BERG E.-J. (éd.) [1993], *Repenser la coopération technique. Réformes pour renforcer les capacités en Afrique*, Paris, Bureau régional pour l'Afrique, PNUD-Development Alternatives, Inc, Economica.
- FINO D. [1999], *La Coopération et le Renforcement des services publics africains. Atouts et limites.*
- BODIN J.-L., CANDOT [1999], rapport de l'*Audit organisationnel de l'Instat à Madagascar*, Luxembourg, CESD-Communautaire.
- LANGÉVIN B. [1997], *Projet intérimaire de renforcement institutionnel du système statistique à Madagascar*, Eurostat, Bruxelles.
- LECOMTE B.J. [1986], *L'Aide par projet. Limites et alternatives*, Paris, OCDE.
- NAUDET J.-D. [1999], *Trouver des problèmes aux solutions. Vingt ans d'aide au Sahel*, Paris, OCDE-Club du Sahel.
- ROUBAUD F. [1999 a], « Le projet Madio à Madagascar: l'information statistique au service du débat démocratique sur la politique économique », Paris, Insee, revue *Stateco* 92/93, chapitre 1 (à paraître).
- ROUBAUD F. [1999 b], « Les raisons du succès et les perspectives pour les années à venir », Paris, Insee, revue *Stateco* 92/93, chapitre 11 (à paraître).
- VAN DE WALLE N., JOHNSTON T. [1996], *Improving Aid to Africa*, Washington, ODC.