

# Précis

DÉPARTEMENT DE L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS

PRINTEMPS 1999 NUMÉRO 180

## Le renforcement des capacités dans le secteur agricole en Afrique

**L**E RENFORCEMENT DES CAPACITÉS EST MAINTENANT d'une actualité brûlante en Afrique. Avec d'autres bailleurs de fonds, la Banque recherche des moyens appropriés de collaborer avec les gouvernements africains pour les rendre mieux à même de mettre en oeuvre des programmes de développement sur tout le continent. Étant donné le caractère rural de la plupart des économies africaines et la concentration de pauvres dans les zones rurales, il est urgent de renforcer les capacités pour promouvoir le développement agricole. Les études examinées ici passent en revue les enseignements à tirer, pour le renforcement des capacités du secteur agricole, de l'exécution de quatre projets agricoles comportant d'importantes composantes « renforcement des capacités ». Ces projets ont été exécutés au Kenya, au Ghana, en Guinée-Bissau et au Malawi — c'est-à-dire dans un groupe de pays suffisamment divers pour être largement représentatifs de l'expérience de l'Afrique.

### Présentation générale des quatre projets

Les quatre projets montrent combien il est difficile de concevoir et d'exécuter des interventions visant à rendre les pouvoirs publics mieux à même de soutenir l'agriculture. Ils font ressortir clairement

la nécessité d'un réexamen des modalités actuelles de l'aide extérieure, en s'appuyant sur une évaluation réaliste des efforts déployés actuellement. Les résultats globaux de ces projets laissent à penser que la Banque devra peut-être envisager différemment le renforcement



des capacités dans le secteur agricole. Ce chapitre indique certaines des leçons que l'on peut tirer des quatre projets en précisant les domaines dans lesquels les données disponibles sont contradictoires ou peu probantes.

### Renforcement des capacités et développement

Dans trois cas, les résultats des projets ont été jugés tout juste satisfaisants et, dans le quatrième (au Malawi), non satisfaisants. Les notes attribuées pour le développement institutionnel ont toutes été moyennes. La durabilité des projets a été jugée probable au Kenya et au Ghana, incertaine au Malawi et improbable en Guinée-Bissau. Dans le meilleur des cas, il s'agit là de résultats médiocres. L'attention accrue accordée au renforcement des capacités en Afrique tient à la crainte de voir le développement entravé par la faiblesse générale des institutions responsables de la mise en oeuvre des programmes de développement. L'environnement dans lequel s'inscrit le renforcement des capacités des pouvoirs publics et qui a été le contexte dans lequel ces projets agricoles ont été exécutés, a joué un rôle négatif. La médiocrité de la performance économique a entraîné une diminution des ressources budgétaires réduites à peu de chose une fois réparties entre les différents programmes du gouvernement. La politique de l'emploi dans le secteur public a abouti à une hypertrophie de la masse salariale de l'État, ce qui a eu pour effet une baisse des salaires réels des fonctionnaires et une diminution des fonds disponibles pour couvrir les dépenses sans lesquelles les agents de la fonction publique ne peuvent s'acquitter de leurs tâches. L'insuffisance des incitations s'est traduite par une baisse des performances. Les efforts déployés par les bailleurs de fonds pour mettre « leurs » projets à l'abri de la diminution générale des capacités administratives n'ont eu qu'un succès limité et n'ont fait qu'aggraver la situation en faussant encore davantage le système d'incitations.

Bien que l'on soit parvenu dans une certaine mesure à mettre en oeuvre les programmes d'ajustement structurel, ce qui a eu pour conséquence de réduire le volume des activités des pouvoirs publics qui sont ainsi devenues plus faciles à gérer, et a entraîné une libéralisation de la politique économique qui a amélioré la répartition des ressources et les incitations offertes aux producteurs, les résultats ont été moins satisfaisants pour ce qui est de redonner de la vigueur aux institutions publiques.

Les *capacités* peuvent être définies comme suit : il s'agit des individus, des institutions et des pratiques permettant aux pays d'atteindre leurs objectifs de développement. Elles comprennent les compétences humaines et les structures, procédures et systèmes

institutionnels et organisationnels. Les capacités constituent un facteur clé de développement, mais elles sont également immatérielles. Du fait qu'elles sont difficiles à quantifier et à mesurer, elles se prêtent difficilement à un suivi et à une évaluation. Les quatre projets africains montrent qu'il est difficile de définir des objectifs de renforcement des capacités d'une façon permettant un suivi (et ils montrent également que des critères explicites de performance font par conséquent défaut), ce qui fait que les composantes « renforcement des capacités » se voient accorder trop peu d'attention dans les projets de la Banque.

Des activités relevant de chacune de ces catégories ont été menées dans le cadre de chacun des quatre projets, mais le renforcement des capacités, au sens large, inclut également l'effet qu'ont les politiques gouvernementales sur les capacités des institutions et les acteurs autres que les pouvoirs publics — par exemple, les réformes qui renforcent les capacités du secteur privé, autre élément clé de la stratégie de la Banque, peuvent également être considérées comme contribuant au renforcement des capacités. C'est probablement dans ce domaine que les politiques soutenues par la Banque ont eu l'effet le plus positif sur le renforcement des capacités.

### *L'approche suivie par la Banque*

Du fait des résultats décevants des efforts initialement déployés pour développer l'agriculture en Afrique, la Banque a, dans les années 80, concentré son attention sur l'amélioration du cadre d'intervention des pouvoirs publics, dans l'agriculture comme dans d'autres secteurs. La Banque s'emploie à promouvoir des politiques d'ajustement offrant de meilleures incitations mais aussi à rendre les gouvernements mieux à même de formuler des politiques et des programmes agricoles en dotant les ministères de l'Agriculture de services chargés d'effectuer des analyses et de formuler des politiques. Les quatre projets africains sans exception poursuivaient cet objectif et les résultats obtenus permettent de faire un bilan des efforts ainsi déployés. Ils soulèvent également des questions en ce qui concerne la capacité de la Banque à apporter son soutien à des initiatives dans ce domaine.

La Banque contribue également au renforcement des capacités pour faire en sorte que les pouvoirs publics continuent à assurer des services appropriés dans un contexte de libéralisation. Son soutien est concentré sur les services de vulgarisation agricole et les recherches nécessaires pour fournir les connaissances requises.

### *Les projets*

Les quatre projets combinent, à des degrés divers, les trois éléments de cette stratégie qui consistent à promouvoir la réforme des politiques, à renforcer les

capacités de décision et à renforcer également la capacité de vulgarisation et de recherche.

Pour les éléments de cette stratégie relevant du renforcement des institutions, la Banque a utilisé essentiellement trois instruments :

- Conception et mise en place de structures organisationnelles (telles que services de planification, services de vulgarisation et de recherche et organismes de crédit agricole)
- Octroi d'une assistance à court ou à long terme
- Formation.

## Contexte du renforcement des capacités

### *Longueur et complexité du processus de renforcement des capacités*

Le renforcement des capacités est un processus long, en particulier lorsque (comme en Guinée-Bissau) les capacités initiales sont très limitées. Les progrès à réaliser peuvent nécessiter un engagement d'une durée supérieure à celle d'un projet de la Banque mondiale en général. Lorsqu'un projet relais est justifié, il faut prévoir une certaine continuité pour que les résultats positifs initiaux ne soient pas réduits à néant par une interruption ou des changements de priorité.

Les éléments humains des activités de renforcement des capacités sont par définition imprévisibles, ce qui rend nécessaires une supervision minutieuse ainsi qu'une flexibilité permettant de s'ajuster en fonction de l'expérience acquise au cours de l'exécution du projet. Cela incite à penser que les efforts de renforcement des capacités bénéficieraient d'un soutien continu de la part de la Banque, ce qui n'est pas toujours facile. Les nouveaux instruments de prêt de la Banque assurent une plus grande flexibilité sur ce point. Entre le stade de leur évaluation et de leur achèvement, deux des projets ont eu au total quatre chefs de projet, un autre en a eu cinq et celui de Guinée-Bissau six. Si le soutien accordé couvrait deux cycles du projet, le nombre de chefs de projet serait probablement encore supérieur.

### *Durabilité*

L'essence même du renforcement des capacités est la durabilité, c'est-à-dire la création d'institutions et de pratiques qui restent en place une fois le projet achevé.

Les obstacles à la durabilité ont souvent la même cause profonde, à savoir des ressources locales insuffisantes pour appuyer les activités des projets une fois les fonds fournis par les bailleurs de fonds utilisés en totalité. Les incitations spéciales offertes, explicitement ou implicitement, au personnel du projet sont interrompues et, même lorsque des ressources sont

prélevées sur le budget de l'État pour financer les services de ce personnel, des financements ne sont pas disponibles pour terminer des travaux d'équipement inachevés (Ghana et Guinée-Bissau) ou pour fournir un financement approprié pour les dépenses courantes hors personnel qui avaient été imputées sur le budget du projet (c'est ainsi que l'étude sur le Malawi souligne combien il est difficile de maintenir dans un pays très pauvre une stratégie efficace de vulgarisation faisant appel à un personnel nombreux).

Si l'on omet de budgétiser des fonds permettant de poursuivre un projet après son achèvement, cela peut inciter à penser que le gouvernement accorde au projet un rang de priorité moins élevé qu'on ne le prévoyait au stade de l'évaluation du projet (le projet n'aurait pas dû être exécuté) ou bien que la conception du projet n'était pas fondée sur une appréciation réaliste du caractère limité des ressources budgétaires (le projet aurait dû être conçu de façon à fonctionner à un coût moindre). Pour la Banque, qui procède continuellement à des examens de la situation macroéconomique et des dépenses publiques, il devrait être possible de soumettre les projets sectoriels à des normes d'évaluation plus strictes du point de vue de leur viabilité financière, compte tenu des contraintes budgétaires connues.

La durabilité des projets financés par les bailleurs de fonds est liée à deux autres questions — l'absence de systèmes efficaces pour classer par ordre de priorité les projets financés par les bailleurs de fonds en fonction des futures contraintes de ressources, et la tendance qu'ont les projets des bailleurs de fonds à être conçus suivant des normes irréalistes.

### *Réforme des politiques suivies*

Au cours de l'exécution des quatre projets, la stratégie de la Banque en Afrique a consisté essentiellement à promouvoir l'ajustement structurel. Dans le secteur agricole, cela a pris généralement la forme d'une libéralisation des échanges et des prix, d'une privatisation des approvisionnements en intrants et de la suppression des subventions. La Banque a encouragé des réformes de ce genre dans les quatre pays sans exception.

Pour encourager les réformes, la Banque utilise des *conditionnalités*. Les points de vue divergent quant à la façon de concilier différents objectifs dans le cadre du secteur agricole. Dans l'intérêt des réformes, il peut paraître nécessaire de reporter l'évaluation des projets ou d'interrompre leur exécution afin d'exercer des pressions dans le sens des changements souhaités. Cela risque cependant de nuire à la continuité nécessaire à un renforcement effectif des institutions. Ce problème a entraîné des divergences de vues entre l'OED et les équipes opérant dans les différents pays quant au

compromis à trouver (comme cela a été le cas au Ghana et en Guinée-Bissau).

Les stratégies d'assistance-pays de la Banque devraient certes être adaptées à l'évolution des besoins de chaque pays, mais les interventions visant à renforcer les institutions à plus long terme devraient être à l'abri des fluctuations et incertitudes résultant des aspects tactiques à court terme des réformes. Il convient donc de déterminer de façon rigoureuse, au stade de la conception des projets, s'il est souhaitable de combiner, en tant que composantes de projets, d'une part, la conditionnalité des réformes et, d'autre part, les objectifs liés au renforcement des capacités.

## Instruments de renforcement des capacités

### *Incentations offertes à la fonction publique et renforcement des capacités*

Il est maintenant largement reconnu que le niveau insuffisant des traitements des fonctionnaires est une des causes de la faiblesse des capacités dans la plus grande partie de l'Afrique et qu'il compromet sérieusement l'efficacité des interventions visant à renforcer les capacités. En fait, un renforcement durable des capacités est probablement impossible sans une réforme du système d'incitations offertes à la fonction publique.

Toutefois, dans le cas du projet du Kenya, il a été possible de progresser dans le domaine du renforcement des capacités sans même procéder à une réforme systémique. (Il est à noter que la diminution de la valeur réelle des salaires dans le secteur public du Kenya n'a pas atteint les proportions extrêmes observées dans beaucoup d'autres pays d'Afrique tels que la Guinée-Bissau.) Néanmoins, une analyse incite à penser que des progrès dans ce domaine risquent d'être sérieusement compromis en l'absence de réformes de portée plus générale. Et même dans le cas du Kenya, la contribution positive de l'assistance technique dans un environnement caractérisé par la détérioration générale de la fonction publique semble tenir au fait que le projet a mis en place et non renforcé des capacités. Cela veut dire que le personnel d'assistance technique à long terme a effectué des tâches techniques pendant de longues périodes et qu'il a ainsi assuré une plus grande continuité que ne l'a fait le personnel national.

Les bas salaires ont un certain nombre de conséquences négatives évidentes. Ils peuvent rendre impossible le recrutement d'un personnel suffisamment qualifié pour les projets. Cette diminution de la valeur réelle des traitements des fonctionnaires peut entraîner, entre la rémunération du personnel local et celle des conseillers étrangers, des écarts fantastiques qui limitent les possibilités de coopération fructueuse. De plus, des

incitations insuffisantes risquent d'entraîner un taux de rotation élevé des fonctionnaires les plus compétents, ce qui rend difficile d'améliorer durablement la capacité d'organisation.

Ces projets révèlent certaines des tactiques adoptées par la Banque face à ce problème. La Banque ne peut payer des fonctionnaires, mais elle peut payer des consultants locaux, ce qui permet à des membres du personnel de passer du statut de fonctionnaire des services techniques à celui de consultant. Bien que cet aspect ne soit pas examiné dans le cadre des évaluations de projet, les possibilités de formation offertes dans le cadre du projet ont notamment pour but d'offrir des incitations supplémentaires au personnel.

Toutefois, les instruments de ce type utilisés au niveau des projets pour offrir de meilleures incitations aux fonctionnaires ont leurs défauts. Ces incitations n'ont guère de chances de durer une fois le projet achevé, de telle sorte que les effets positifs du projet risquent d'être sans lendemain. L'offre d'incitations spéciales dans le cadre de projets risque de fausser encore davantage le système déjà inefficace d'incitations de la fonction publique.

À la base, les interventions au niveau des projets constituent un moyen inapproprié pour s'attaquer à un problème systémique. Si la cause de la faible capacité des pouvoirs publics est le maintien à un bas niveau des salaires des cadres de la fonction publique dans des économies où il y a de plus en plus de concurrence sur le marché du travail, il faut corriger cette distorsion en modifiant le barème des rémunérations dans la fonction publique.

Pour la Banque, deux conclusions s'ensuivent. Tout d'abord, la Banque doit s'employer activement à promouvoir une réforme systémique de la fonction publique. Cette tâche est réputée difficile et les résultats des tentatives faites à ce jour sont modestes. Toutefois, la faiblesse générale des capacités de la fonction publique est en passe de devenir un obstacle aussi répandu à l'exécution réussie des programmes de développement que le cadre de politique macroéconomique inadéquat il y a une dizaine d'années.

Ensuite, il faut faire preuve de réalisme dans la conception des projets en ce qui concerne les incidences des contraintes récurrentes au niveau des ressources. Les bailleurs de fonds doivent être davantage conscients des contradictions qu'il peut y avoir, dans leurs propres interventions, entre un appel aux vertus d'un service public « dégraissé et bien payé » et des interventions au niveau de projets et de secteurs qui deviennent un moyen important d'accroître la pression sur les budgets ordinaires et de créer des activités non viables dans la fonction publique.

### *Assistance technique*

Les conclusions les plus négatives de ces évaluations concernent l'inefficacité de l'assistance technique fournie (à l'exception notable du projet du Kenya). Les données disponibles laissent à penser que le personnel nombreux d'assistance technique participant aux projets reflétait des initiatives prises par la Banque au stade de la conception des projets, parfois contre le vœu même des bénéficiaires. On a ainsi l'impression que les pays d'accueil étaient disposés à recevoir des experts étrangers afin de pouvoir bénéficier d'autres composants plus acceptables du projet (matériel et activités de formation, par exemple).

L'octroi d'une assistance technique met en jeu des sommes importantes. Ces études indiquent que, dans la plupart des cas, les services des experts étrangers sont excessivement coûteux par rapport aux résultats obtenus. Même lorsqu'une aide est fournie sous forme de dons (par exemple, financements bilatéraux et fonds fiduciaires), le coût d'opportunité devrait être pris en compte.

Les évaluations permettent d'identifier certaines faiblesses auxquelles pourraient éventuellement remédier la Banque et les gouvernements bénéficiaires — notamment en prenant des mesures propres à fournir les compétences linguistiques voulues (comme dans le cas de la Guinée-Bissau), en faisant en sorte que le bureau d'études qui fournit les services d'experts apporte un soutien approprié et en sélectionnant plus soigneusement les experts.

Toutefois, la fréquence de ces lacunes indique qu'il y a peut-être des problèmes sous-jacents qu'une amélioration des procédures ne permettra pas de résoudre. En Afrique, l'assistance technique a pris son essor dans la période qui a suivi l'accession des pays africains à l'indépendance (dans les années 60 pour la plupart d'entre eux). Sa principale fonction était de faciliter la transition après la disparition du système colonial. Les nouvelles administrations africaines ont été dotées de cadres jeunes et inexpérimentés (mais relativement bien payés). On manquait de ressortissants locaux aux compétences professionnelles appropriées, alors qu'il existait une vaste réserve d'expatriés ayant acquis une expérience sur le terrain durant la période coloniale.

La situation actuelle est différente à pratiquement tous les points de vue. Les lacunes ne sont plus causées essentiellement par une pénurie de ressortissants locaux compétents — les problèmes sont dus d'une façon plus générale au fait que les faiblesses des systèmes d'incitations ne permettent pas de les mobiliser ou de les utiliser efficacement. Le personnel est souvent en contact avec une succession de conseillers étrangers. Dans les

situations de ce type, l'assistance technique ne constitue pas la solution aux problèmes que posent les dysfonctions du système d'incitations. Il est peu probable qu'un expert étranger puisse opérer efficacement, sauf comme substitut onéreux d'un ressortissant du pays.

Les conclusions de ces études indiquent également une autre différence par rapport au modèle d'assistance technique d'origine : elle porte sur la qualité des conseillers disponibles. Étant donné que l'assistance technique implique généralement le recrutement de personnel (souvent étranger) non familiarisé avec l'environnement qui l'attend, il y a toujours un risque d'échec. Néanmoins, les performances généralement médiocres du personnel de cet échantillon — bien qu'il ait été recruté par des bureaux d'études renommés — laissent à penser qu'il est plus difficile de trouver des compétences appropriées.

En recourant avec plus de discernement à l'assistance technique, on disposerait de ressources suffisantes pour offrir des incitations plus généreuses aux cadres de la fonction publique. Cela montre qu'il faut adopter de nouvelles méthodes pour contribuer au renforcement des capacités, notamment examiner les compromis possibles entre le recours à l'assistance technique et le financement des services de personnel local. Toute action en ce sens doit toutefois éviter un double risque que les interventions des bailleurs de fonds ne faussent la structure des salaires du secteur public et que les initiatives soutenues par les bailleurs de fonds ne soient pas durables.

### *Formation*

Les quatre projets fournissent de précieux renseignements sur l'efficacité de la formation à long terme à l'étranger, qui débouche d'une façon générale sur des diplômes de haut niveau. Il arrive souvent que ce type de formation n'ait pas les effets escomptés étant donné que, dans bien des cas, les stagiaires ne se dirigent pas vers l'employeur prévu, soit parce qu'ils trouvent des débouchés plus lucratifs en dehors de la fonction publique (comme c'est le cas des économistes au Kenya), soit parce qu'ils sont sensibles à des offres plus alléchantes dans la fonction publique, ou bien encore parce qu'ils sont réaffectés à d'autres postes.

Cette observation est sujette à caution. Si quelqu'un trouve un meilleur emploi grâce à la formation qu'il a reçue, cela témoigne du succès de cette formation plutôt que l'inverse. On aurait tort de proposer de limiter la formation à des compétences non monnayables sur le marché. Les besoins de formation doivent être harmonisés avec les politiques suivies en matière de personnel et d'incitations, à la lumière d'une évaluation réaliste de la situation du marché du travail local. Si un fonctionnaire se voit

proposer une formation de haut niveau, c'est parce qu'il suit une trajectoire professionnelle qui devrait déboucher sur une promotion appropriée et une meilleure rémunération à l'issue de sa formation. Sur un marché du travail libéralisé, une personne éduquée peut s'attendre à récolter les fruits des investissements consacrés à la mise en valeur du capital humain.

### Enseignements

Des nombreux enseignements que l'on peut tirer de ces études pour les futurs projets de la Banque à l'appui du développement de l'agriculture africaine, six revêtent une portée générale :

- 1) Les quatre projets fournissent de nouvelles preuves de la difficulté qu'il y a à renforcer durablement les capacités des ministères dans les pays où l'état de la fonction publique laisse systématiquement à désirer. Bien qu'il soit éventuellement possible d'offrir des incitations temporaires dans le cadre d'un projet pour susciter un niveau d'engagement élevé, cet engagement risque de ne pas être durable, une fois le projet achevé, à moins que le système global d'incitations soit adéquat. Cela incite à penser que le renforcement des capacités dans des secteurs particuliers de l'appareil d'État devrait être envisagé dans le cadre d'une réforme de plus grande envergure de la fonction publique. En l'absence d'une réforme systémique de ce genre, il faut s'attendre à des résultats modestes.
- 2) Par conséquent, la conception des projets devrait être fondée sur des évaluations réalistes des ressources internes disponibles pour poursuivre les activités du projet. Ce point est particulièrement important dans le cas des projets visant à assurer des services à forte intensité de main-d'œuvre et des activités de formation. Les concepteurs de projets jugés absolument prioritaires ont facilement tendance à faire preuve d'un optimisme excessif quant à la disponibilité ultérieure de fonds publics.
- 3) Le renforcement des capacités nécessite normalement une assistance pendant des périodes qui dépassent le cycle normal des projets de la Banque. La Banque doit établir au niveau des pays des stratégies de renforcement des capacités qui soient assorties d'un engagement de longue durée, quoique clairement limité dans le temps. Il faut faire preuve de discernement afin d'éviter une intervention trop brève pour créer des capacités durables, et également des engagements de durée indéfinie entraînant une dépendance.
- 4) La capacité n'est pas facile à définir et l'évaluation des résultats obtenus en matière de renforcement des capacités comportera toujours un élément subjectif. Par conséquent, les composantes « renforcement des capacités » d'un projet polyvalent peuvent facilement devenir le point « faible » du projet, parce qu'il ne fait pas l'objet d'une conception, d'une évaluation et d'une supervision rigoureuses. Les résultats plus ou moins médiocres des composantes « renforcement des capacités » de ces quatre projets indiquent qu'il faut accorder explicitement plus d'attention aux stades de la conception et de l'exécution de ces interventions.
- 5) La stratégie actuelle de la Banque consistant à faire moins appel à l'assistance d'expatriés à long terme est appropriée. Une assistance de ce type ne se justifie pas lorsque la faiblesse des capacités tient à l'utilisation inefficace des cadres nationaux disponibles. Elle devrait être offerte seulement après une analyse minutieuse de la situation pour déterminer si les lacunes au niveau des capacités sont du genre de celles qu'une assistance technique peut en principe combler (et seulement lorsque le projet prévoit dès le départ une supervision adéquate de la Banque).
- 6) Le renforcement des capacités vise par définition la durée. Si la pérennité est incertaine ou improbable (comme dans le cas de deux des projets évalués), on peut difficilement s'attendre à un impact — même modeste — sur le développement institutionnel. Après des décennies d'assistance technique qui ont abouti à un renforcement des capacités si peu durable, l'application de critères d'évaluation rigoureux constitue la réponse appropriée.