

Thèse délivrée par
L'Université de Lille

bibliothèque

N° attribué par la

THÈSE

Pour obtenir le grade de Docteur en science politique

Présentée et soutenue publiquement par

Mélissa Haussaire

Le 27 juin 2019

La fabrique de l'État sous régime d'aide. Construction d'une administration extravertie au Sénégal.

JURY

Directeurs de thèse

Messieurs Yves Buchet de Neuilly et Olivier Nay

Membres du jury:

Mme Assia BOUTALEB, Professeure des universités à l'université de Tour

M. Yves BUCHET DE NEUILLY, Professeur des universités à l'université Paris 1, directeur de thèse

M. Dominique CONNAN, Professeur des universités à l'Université de Picardie Jules Verne, rapporteur

Mme Marion FRESIA, Professeure des universités à l'Université de Neuchâtel, rapporteure

M. Olivier NAY, Professeur des universités à l'université Paris 1, directeur de thèse

Sommaire

REMERCIEMENTS	7
SIGLES ET ABREVIATIONS	9
INTRODUCTION	13
CADRE THEORIQUE DE LA REFLEXION	21
ÉCHELLE DE L'ANALYSE, QUESTIONNEMENT ET HYPOTHESES	37
TERRAIN, METHODE DE RECHERCHE	46
PLAN DE LA THÈSE	54
<u>PARTIE 1. STRATEGIES D'EXTRAVERSION ET MARGE DE MANŒUVRE DES ELITES DIRIGEANTES FACE AUX BAILLEURS</u>	57
CHAPITRE 1. NEGOCIATION ET USAGE DE L'AIDE DES PRESIDENTS SENEGALAIS	61
SECTION 1 : 1960-1980, LA COOPERATION ETROITE DE LEOPOLD S. SENGHOR AVEC LA FRANCE	62
SECTION 2 : 1980-2000, METTRE EN PLACE LES PLANS D'AJUSTEMENT STRUCTUREL EN MENAGEANT LES OPPOSITIONS	73
SECTION 3 : 2000-2012 : DIVERSIFICATION DES BAILLEURS ET STRATEGIE OFFENSIVE DE NEGOCIATION	89
SECTION 4 : MACKY SALL : LE RETOUR AU PARTENARIAT AVEC LES BAILLEURS	104
CHAPITRE 2. CAPTER ET UTILISER L'AIDE POUR SATISFAIRE LES INTERETS BUREAUCRATIQUES	109
SECTION 1 : DES POSSIBILITES DE CAPTATION DES RESSOURCES EXTERIEURES INEGALEMENT REPARTIES	110
SECTION 2 : STRATEGIES D'UTILISATION DES FONDS ETRANGERS DANS UN CONTEXTE DE NORMES MULTIPLES	144
CONCLUSION DE LA PARTIE	161
<u>PARTIE 2 : LE SOUTIEN PARADOXAL DE L'ADMINISTRATION AU RENFORCEMENT DU CONTROLE DES BAILLEURS</u>	165
CHAPITRE 3. TRANSFORMATION ET CONTINUTE DES DISPOSITIFS D'ALLOCATION DE L'AIDE	169
SECTION 1 : DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE AUX INTERMEDIAIRES D'AUJOURD'HUI	170
SECTION 2 : LA STRUCTURATION DE LA FORME « PROJET »	193
CHAPITRE 4. RATIONALISATION BUREAUCRATIQUE DES DISPOSITIFS D'AIDE	223

SECTION 1: LA RATIONALISATION DES INSTRUMENTS DE PILOTAGE NATIONAL DE L'AIDE	224
SECTION 2 : LA GESTION AXEE SUR LES RESULTATS, RELAI DES CADRES GLOBAUX DE PLANIFICATION	244
CHAPITRE 5. DE LA STRUCTURATION DE L'ADMINISTRATION AU RENFORCEMENT DES OUTILS DE CONTROLE DE L'AIDE	265
SECTION 1 : UN CONTEXTE FAVORABLE A L'ADOPTION DES DISPOSITIFS D'AIDE	266
SECTION 2 LE ROLE D'UNE ADMINISTRATION SPECIALISEE DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT DANS LA STRUCTURATION DE L'AIDE PROJET	299
CONCLUSION DE LA PARTIE	315
<u>PARTIE 3 : ENJEUX ET REALITES DE L'AUTONOMIE DES ADMINISTRATEURS DE L'AIDE</u>	<u>317</u>
CHAPITRE 6. IMAGINAIRE DES PROJETS ET STRATEGIES DE DISTINCTION	321
SECTION 1 : LES PROJETS COMME CATÉGORIE SYMBOLIQUE FORTE POUR LES AGENTS	322
SECTION 2 : RELAYER L'IMAGINAIRE DES PROJETS	334
SECTION 3 : UNE STRATEGIE DE LEGITIMATION AU SEIN DE L'ADMINISTRATION	346
CHAPITRE 7. SOCIOLOGIE DES DIRECTEURS DE PROJETS : RECRUTEMENT, FORMATION ET CARRIERE DANS LES PROJETS	367
SECTION 1 : DES POSTES DIFFICILES A CIRCONSCRIRE	369
SECTION 2. DES PROJETS QUI MARQUENT PEU LES CARRIERES	390
SECTION 3 : RAPPORT AU TRAVAIL DES COORDONNATEURS DE PROJET	411
CONCLUSION DE LA PARTIE	420
<u>CONCLUSION GENERALE</u>	<u>421</u>
<u>TABLE DES ANNEXES</u>	<u>429</u>
<u>ENTRETIENS</u>	<u>458</u>
<u>TABLES DES SOURCES PRIMAIRES</u>	<u>463</u>
<u>BIBLIOGRAPHIE</u>	<u>481</u>
<u>TABLE DES MATIERES</u>	<u>497</u>
TABLE DES ENCADRES	503
TABLE DES ILLUSTRATIONS	504
TABLEAUX ET GRAPHIQUES	504

Remerciements

Je remercie d'abord mes deux directeurs de thèse qui m'ont apporté, chacun à leur manière, des éléments de réflexion, et qui ont continué à m'accompagner malgré mes erreurs et mes difficultés.

Ce travail n'aurait pas pu être réalisé sans l'aide et la compréhension de ceux qui ont accepté de me rencontrer à Dakar. Qu'ils en soient ici remerciés.

Ces années de thèse furent pour moi la découverte du monde universitaire et je remercie tous ceux qui en ont fait un bon moment : l'ensemble des membres du CERAPS et Younes en particulier, l'homme le plus remercié dans les thèses. Je remercie les amis et collègues du labo sans lesquels je n'aurais pas été chaque matin au bureau avec le sourire : merci Marion Gurruch', Tomtom et Damboune de m'avoir si bien accueillie en R317. Merci Julien et Raph, Sidonie, Clembarb d'avoir pris le relais. Merci à Thomas, Héléna, Pauline, Mailys, Tristan, Estelle, la team rédaction du mois d'août. Merci à Philippe de m'avoir remonté le moral dans les moments où je ne croyais plus en moi.

Merci à toutes les personnes qui permettent la gestion collective de l'accès aux ressources des bibliothèques par l'entretien d'un large système de partage des cartes de lecteurs et des codes d'accès aux ressources en ligne.

Merci aux différents collectifs qui m'ont permis de mieux vivre la déliquescence du système universitaire : copains-copines de l'ANCMSP, fournis des collectifs de précaires, élus et syndiqués (non merci aux multiples réformes qui dégradent l'université et les conditions d'enseignement, qui obligent à se mobiliser, font perdre du temps et découragent chaque jour davantage).

Merci à toutes celles et ceux qui font fonctionner l'université avec le sourire : Dalila et Christelle Catelain au planning, Françoise et Sophie à l'ED, Frédéric Coupé à la repro, Brigitte dans les couloirs.

Merci à l'équipe de relecture : Gwen, Thomas, Thomas, Estelle, Guillaume, Pauline, Helena, Line, Sabrina, Damien, François, Catherine, maman et papa. Dans les remerciements de thèse, le paragraphe dédié à ceux qui ont traqué la faute d'orthographe est rarement le plus émouvant, je ne me l'explique pas : je ne sais pas ce que j'aurais fait sans vous !

Merci à Luc et Martin d'avoir récupéré mes données à soutenance moins 3 mois (non merci à Microsix de n'avoir pas réparé l'ordinateur).

Merci aux familles Salmon Legagneur, Franchomme et Rosenbaum de m'avoir accueillie dans leurs maisons sans internet. On devrait toujours écrire une thèse dans une maison perdue au milieu des champs, des montagnes ou bien d'où l'on voit la mer, ça rend les choses bien plus faciles. Merci aussi aux amis du Virage et du point E qui ont rendu chaque séjour à Dakar plus chouette que le précédent.

Merci à Line et François de m'avoir supportée au quotidien, et d'avoir accueillis ma satisfaction des jours d'écriture des trois pages quotidiennes et ma déception des jours de blocage avec la constance de l'apéro, d'un spectacle et de l'amour.

Merci à François de m'avoir attendue si longtemps, on peut partir au soleil maintenant.

Sigles et abréviations

AASP	Autres apports du secteur public
ACAB	Accord cadre sur l'appui budgétaire
ACBF	Fondation africaine pour le renforcement des capacités en Afrique
AFD	Agence française de développement
ANCAR	Agence nationale de conseil agricole et rural
ANOCI	Agence nationale pour l'organisation de la conférence islamique
APD	Aide publique au développement
ATNU	Association tunisienne pour les Nations Unies
BADEA	Arab bank for economic development in Africa
BOAD	Banque ouest-africaine de développement
BCEAO	Banque centrale des états de l'Afrique de l'ouest
BID	Banque internationale de développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BIT	Bureau international du travail
BM	Banque mondiale
BNDS	Banque nationale pour le développement économique
BOM	Bureau organisation et méthode
CAD	Comité d'aide au développement
CAMES	Conseil africain et malgache pour l'enseignement supérieur
CAP	Cellule d'appui aux projets
CCCE	Caisse centrale de coopération économique
CDMT	Cadres de dépenses à moyen terme
CDSMT	Cadre de dépenses sectorielles à moyen terme
CEE	Communauté économique européenne
CEFEB	Centre d'études financières, économiques et bancaires
CESAG	Centre africain d'études supérieures en gestion
CFAA	Country financial accountability assessment (Évaluation de la responsabilité financière des pays)
CFDT	Compagnie française pour le développement des fibres textiles

CNUCED	Conférence des nations unies sur le commerce et le développement
COFEB	Centre ouest africain de formation et d'études bancaires
CONGAD	Conseil des organisations non gouvernementales d'appui au développement
CPAR	Country procurement assessment report (Évaluation de la passation des marchés publics)
CT	Coopération technique
DAGE	Directions de l'administration générale et de l'équipement
DCEF	Direction de la coopération économique et financière
DECEF	Direction de la coopération économique et financière
DEX	Direct execution (Exécution directe)
DPS	Direction de prévision et de la statistique
DREAT	Délégation à la réforme de l'état et à l'assistance technique
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
ENA	École nationale d'administration
ENEA	École nationale d'économie appliquée
FAA	Foreign assistance act
FAC	Fonds d'aide et de coopération
FAO	Food and agriculture organization of the United Nation
FCFA	Francs CFA
FED	Fonds européen de développement
FEDOM	Fond européen pour le développement de l'outre-mer
FEM	Fonds pour l'environnement mondial (GEF en anglais)
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
FIDA	Fonds international de développement agricole
FIDES	Fonds d'investissement pour le développement économique et social
FMI	Fond monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
GAR	Gestion axée sur les résultats
GPAO	Gouvernance pour l'atteinte des OMD
HCR	Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IDA	Association internationale de développement
IDEP	Institut africain de développement économique et de planification
ISPE	Instrument de soutien à la politique économique
KFW	Banque allemande de développement

MECATI	Ministère de la Coopération internationale, de l'Aménagement du territoire et des transports aériens
MEF	Ministère des finances
NEPAD	New partnership for Africa's development
NEX	National Execution (Exécution nationale)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
OMVS	Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal
ONCAD	Office national de coopération et d'assistance au développement
PADEL	Projet d'appui au développement économique local
PAM	Programme alimentaire mondial des Nations Unies
PAMLT	Plan d'ajustement à moyen-long terme
PAPLUGA	Programme d'appui au plan national de prévention et de lutte contre la grippe aviaire
PAPNBG	Projet d'appui au programme national de bonne gouvernance
PARF	Programme d'appui pour les finances publiques
PARFP	Projet d'appui aux réformes des finances publiques
PCRBF	Projet de coordination des réformes budgétaires et financières
PNUD	Programme des Nations-Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PPTTE	Pays pauvre très endetté
PRECAREF	Projet de renforcement des capacités de responsabilité financière et de transparence
PREF	Plan de redressement économique et financier
PRODAC	Programme des domaines agricoles communautaires
PRRF	Projet de renforcement de la responsabilité financière
PSE	Plan Sénégal émergent
PSOAP	Programme des services agricoles et organisations de producteurs
PTF	Partenaires techniques et financiers
PUDC	Programme d'urgence de développement communautaire
SAED	Société nationale d'aménagement et d'exploitation des terres du delta du fleuve Sénégal et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé
SATEC	Société d'aide technique et de coopération

SCA	Stratégie de croissance accélérée
SFI	Société financière internationale
SIGFIP	Système intégré de gestion des finances publiques
SNDES	Stratégie nationale de développement économique et sociale
SNU	Système des Nations Unies
SODAGRI	Société de développement agricole et industriel du Sénégal
SODEFITEX	Société de développement et des fibres textiles du Sénégal
SODEVA	Société de développement et de vulgarisation Agricole
SODIDA	Société de gestion du domaine industriel de Dakar
SOMIVAC	Société de mise en valeur de la Casamance
SONACOS	Société nationale de commercialisation des oléagineux du Sénégal
TOKTEN	Transfert des connaissances à travers les nationaux expatriés
UCSPE	Unité de coordination et de suivi de la politique économique (ancienne cellule de suivi du DSRP)
UNDAF	Plan-cadre des Nations Unies pour le développement
UNDP	Programme des Nations Unies pour le développement
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

Introduction

En juillet 2015, lors de mon deuxième terrain à Dakar, une petite polémique agite la presse.

« Exécution d'un programme d'urgence de 422 milliards de FCFA : Macky choisit le PNUD, contourne l'administration et menace. »

De mémoire de Sénégalais, jamais l'État du Sénégal, n'a confié à un organisme de l'ONU, l'exécution d'un projet qu'il a entièrement financé. Une tradition que le chef de l'État Macky Sall a maintenant rompue. Avec un budget initial de 113 milliards de CFA, le programme d'urgence pour le développement communautaire a été confié au programme des Nations unies pour le développement. »

« Exécution d'un programme d'urgence de 422 milliards de FCFA : Macky choisit le PNUD, contourne l'administration et menace », sen24heures.com, juillet 2015

« Le fait d'avoir confié le programme d'urgence pour le développement communautaire au PNUD risque de susciter beaucoup de commentaires et pendant longtemps. »

SAGGO, « Gestion du PUDC par le PNUD : "C'est une bizarrerie", selon Abdoulaye Mactar Diop », Ferloo, 9 juillet 2015

Le Programme d'Urgence de Développement Communautaire, le PUDC, doit permettre de doter les régions rurales du pays d'infrastructures de base. Il prévoit la réhabilitation de 3050 km de pistes, de 250 forages et châteaux d'eau, l'électrification de 325 villages et la mise à disposition de 5000 équipements ruraux, décortiqueuses ou batteuses. Programme phare du président, il est entièrement financé par les ressources propres de l'État, mais exécuté par le PNUD. La presse se fait l'écho des réactions que cela suscite au sein même de la majorité présidentielle. « C'est une bizarrerie », selon Abdoulaye Mactar Diop¹ qui « ne comprend pas cette externalisation au système onusien »². Dans un communiqué, le conseil des organisations non gouvernementales d'appui au développement (CONGAD) prend la tête des critiques :

« L'État du Sénégal déshabille ses agences d'exécution pour habiller le PNUD. (...) En acceptant de jouer le rôle d'organe d'exécution d'un programme entièrement

¹ Membre du parti socialiste et administrateur civil, Abdoulaye Mactar Diop a été responsable de plusieurs portefeuilles ministériels sous Abdou Diouf, puis maire de Dakar. Depuis 2013 il est député (Parti socialiste, membre de la majorité) et grand Serigne de Dakar.

²Ferloo.com, 9 juillet 2015

financé par l'État du Sénégal, le PNUD se met en porte-à-faux avec ce que nous attendons de lui. Jusqu'à plus ample informé, son rôle consiste à mobiliser des fonds à mettre à la disposition des États sous-développés et à assurer un accompagnement technique dans les efforts de développement de ces derniers. Au lieu de se limiter à cela, cette institution coordinatrice du Système des Nations Unies au Sénégal marche sur les platebandes de tous les partenaires au développement, en réalisant avec des ressources directes de l'État des pistes rurales, des infrastructures d'accès à l'eau potable, l'électrification rurale, l'allègement des tâches des femmes, la promotion des activités économiques des femmes, etc. »

DIOUF Amacodou³ « L'État du Sénégal déshabille ses agences d'exécution pour habiller le PNUD », *Pressafrik*, 9 juillet 2015

Le CONGAD défend l'idée que le Sénégal dispose d'organes exécutifs qui auraient avantageusement pu mettre en place le PUDC, comme, par exemple, ses propres associations membres. Il critique également la captation des 1,5 à 3 % des fonds du programme par le PNUD, au titre des frais de gestion, et s'inquiète qu'ils servent à rémunérer un personnel étranger.

Face à ces réactions, le président justifie son choix par l'efficacité de l'organisation internationale. Son argumentation mêle l'exigence de transparence et celle de rapidité, qu'il oppose aux entraves bureaucratiques que constitueraient le code des marchés publics et les procédures des services nationaux. Le thème de l'urgence est central dans la défense de ce montage.

« Pour lever certains types de contraintes qui sont réelles, nous avons confié le programme au PNUD. (...) C'est pour régler des urgences. On ne peut pas faire attendre le monde rural et se laisser retarder ou se distraire par des polémiques souvent nourries par des gens qui sont ici à Dakar, qui ne savent pas que dans le monde rural, il y a des femmes qui font 10 à 15 kilomètres par jour pour trouver de l'eau (...) Ces gens-là ne se préoccupent pas de bureaucratie. (...) Le PUDC, c'est vraiment pour aller vite. Ne pas attendre trop longtemps parce qu'il y a un besoin. (...) aujourd'hui dans le monde rural, il y a 53 % de la population qui y vit avec des taux de pauvreté allant de 57 à 77 %. Des gens qui n'ont même pas de l'eau potable. Ils ne peuvent pas attendre. »

NDIAYE Aliou Ngamby, « Soleymane Jules Diop (secrétaire d'État chargé du suivi du PUDC) "Le PUDC, un plan Marshall pour le monde rural" », *Enquête +*, le 30 juillet 2016

« J'ai demandé aux ministres de redoubler d'efforts. Parce que si le PUDC marche avec le PNUD et que côté gouvernement ça ne marche pas, moi je vais tout transférer. (...). Il faut que les programmes du gouvernement et du PNUD aillent à la même vitesse. Sinon ce n'est pas bon. Avant, pour faire un petit talus il fallait deux années. On ne peut pas continuer avec ce rythme. En tout cas si nous voulons l'émergence. Si nous le voulons, il ne faut pas que les agents ferment leurs bureaux et rentrent chez eux sans avoir fait le travail qu'on leur a confié. Chacun doit donner le

³Amacodou Diouf écrit cette tribune au titre de président du conseil des organisations non gouvernementales d'appui au développement. Sa tribune défend l'idée que le Sénégal dispose d'organes exécutifs qui auraient avantageusement pu mettre en place le PUDC, dont les associations qu'il représente.

meilleur de lui pour que les choses marchent. C'est juste ainsi que le Sénégal peut avancer »

« Exécution d'un programme d'urgence de 422 milliards de FCFA : Macky choisit le PNUD, contourne l'administration et menace », *sen24heures.com*, juillet 2015

Outre la situation des populations, l'urgence relève aussi des temporalités électorales. Cet investissement visant à désenclaver les territoires ruraux est un des points clés du programme sur lequel le président s'est fait élire en 2012⁴. Si le premier mandat d'Abdoulaye Wade dure finalement 7 ans, en 2015 la fin du mandat paraît plus proche⁵. La réalisation du PUDC est donc un enjeu fort pour le président. Dans cette situation d'urgence, le code des marchés publics sénégalais prévoit un nombre de contrôles important qui peut en effet retarder l'exécution du programme. Il semble toutefois difficile de le contourner, tant les suspicions autour de possibles détournements de fonds sont fortes. Passer par le PNUD permet de faire exception à ces procédures nationales tout en bénéficiant des systèmes de contrôles qu'il prévoit, considérés comme des modèles en termes de transparence. Pour les défenseurs de cette solution, avoir recours au PNUD est un moyen de s'assurer de l'exemplarité de l'exécution du programme de manière large.

« Dans le contexte très politique du Sénégal, l'intervention du PNUD permettra au moins de garantir que les considérations partisans ne joueront pas dans le choix des localités bénéficiaires des financements, ce qu'aucune structure administrative ne pourrait assurer complètement, du fait des nombreuses pressions qu'elle subirait tout au long du processus de mise en œuvre du Programme. »

LO Moubarak⁶, Gestion du programme d'urgence de développement communautaire par le PNUD, *mourides.info*, 14 juillet 2015

Les défenseurs de ce mode d'exécution rappellent également que le PNUD emploiera bien un personnel local, et que l'organisation a déjà précédemment accompagné la réalisation d'autres programmes (tous néanmoins financés, jusque-là, par des fonds extérieurs). Face aux critiques, le suivi du PUDC, confiée initialement à une direction attachée à la primature, est finalement transféré à un organisme érigé en secrétariat d'État, puis en ministère. Les défenseurs de ce montage

⁴ Le premier grand point de ce programme intitulé « mettre fin aux injustices sociales » promet de protéger trois catégories de populations : les jeunes, les femmes, le monde rural. En direction de ce dernier, le programme prévoit six mesures clés (la réforme du foncier rural, le développement des outils financiers pour les exploitations agricoles familiales, l'électrification massive des villages, l'installation de forages et puits dans les villages pour l'accès à l'eau potable, la construction de pistes et de routes, le développement de « bassins de rétention »). Le PUDC reprend presque exactement ces promesses de campagnes. La vidéo de promotion du PUDC insiste également sur le fait qu'il s'agit du programme du président, de sa « vision ». Bocar Alpha Kane, PUDC le film [vidéo en ligne], juillet 2015.

⁵ En effet, une autre promesse du candidat était de rétablir le quinquennat. Celui-ci impliquerait des élections un an et demi plus tard, au début de l'année 2017. Finalement, la révision constitutionnelle a bien été adoptée en 2016, mais le Conseil constitutionnel, saisi par le président lui-même, s'est opposé à une modification du mandat en cours, reportant du fait la mise en œuvre de la mesure à 2019.

⁶ Moubarak Lo est expert du système des Nations unies et conseiller de plusieurs Premiers ministres sénégalais sous Abdou Diouf puis Macky Sall

réaffirment le rôle moteur de l'État dans la relation avec le PNUD, ainsi que leur confiance dans l'administration.

« Ici le PNUD exécute. Il n'est pas concepteur de notre programme, c'est nous qui lui avons apporté le capital, le financement. Et en réalité, nous sommes les véritables maîtres d'œuvre, le PNUD n'est que maître d'ouvrage délégué. C'est en réalité la raison de ma présence ici parce que mon rôle est de faire le suivi et de rendre compte au président de la République au Conseil des ministres. »

NDIAYE Aliou Ngamby, « Soleymane Jules Diop (secrétaire d'État chargé du suivi du PUDC) "Le PUDC, un plan Marshall pour le monde rural" », *Enquête +*, le 30 juillet 2016

« Ce n'est pas du tout une désresponsabilisation de l'administration publique, encore moins la traduction de l'échec de celle-ci. L'administration travaille tous les jours par la méthode du faire faire qui n'est pas une doctrine de l'État du Sénégal, mais de la communauté internationale (...) c'est une option résolue d'aller vite et bien dans la réponse à apporter aux populations. »

MANE Bacary Domingo Mane, « Abdou Latif Coulibaly, SG du gouvernement, sur l'externalisation de l'exécution du PUDC », *Sud* quotidien 10 juillet 2015

Ce débat qui agite le monde politique dakarais à l'été 2015 et que je découvre à la radio, avec des chauffeurs de taxi qui s'insurgent, tandis que les agents des administrations centrales que je rencontre réagissent par des haussements d'épaules amusés ou en levant les yeux au ciel, concentre les pistes de réflexion que j'explore alors dans mon travail. Il montre les tensions qui peuvent exister sur la répartition des fonds et les rôles parmi les différentes structures nationales et internationales qui agissent ici pour la mise en place d'un programme de développement. Il est révélateur des divergences des acteurs autour de la définition de l'État et des relations qu'il doit entretenir avec les bailleurs.

Mon travail interroge les effets des interventions des bailleurs et la construction d'un État extraverti au Sénégal. Le Sénégal est un pays sous « régime d'aide » (Lavigne Delville 2017a) : l'aide internationale y occupe une place déterminante⁷. La forte présence des bailleurs dans le pays affecte nécessairement la construction de l'État. C'est d'ailleurs un point d'investissement explicite des bailleurs. Si le renforcement des administrations n'est pas une idée nouvelle⁸, la « bonne gouvernance » est devenue un de leur point de préoccupation central depuis les années 2000. Une

⁷ Ce terme signifie que la présence des bailleurs et des fonds étrangers est structurelle au Sénégal. Cet élément caractérise l'économie du pays depuis l'indépendance et on ne saurait l'étudier sans la prendre en compte. Nous reviendrons sur ce terme dans la suite de l'introduction. Par ailleurs, les données chiffrées sur l'aide reçue par le Sénégal sont présentées dans l'annexe 1.

⁸ C'est notamment le domaine privilégié d'intervention du PNUD dès les années 1970. On peut aussi noter l'importance des investissements consacrés à l'assistance technique et à la formation des agents dès les premières années après l'indépendance. Montrer la continuité des dispositifs de structuration de l'administration des bailleurs est l'objet de la partie 2 de cette thèse.

série de forums sur l'efficacité de l'aide⁹ consacrent l'idée que l'appropriation de l'aide par les pays receveurs conditionne son efficacité. La déclaration de Paris promet de redonner le premier rôle aux pays destinataires de l'aide, à la fois sur le plan de la formulation des stratégies nationales de développement et sur celui de la gestion des fonds, qui doit reposer sur des procédures nationales. Dans ce contexte, le renforcement des institutions nationales, politiques et administratives, fait l'objet de nombreux programmes financés par l'aide. « Le renforcement des capacités institutionnelles de l'appareil d'État et de la bonne gouvernance est présenté à la fois comme un préalable à l'appropriation et un objectif de l'aide » (Bergamaschi, Diabaté, et Paul 2007). Ici, la réforme des modalités de gestion de l'aide se confond avec la réforme de l'État : les techniques liées au nouveau management public largement adoptées dans le monde du développement doivent être généralisées au sein des États qui reçoivent l'aide. Au-delà des interventions directes, la portée normative de ce paradigme passe par les évaluations et classements des bailleurs qui jouent un rôle moteur dans la captation des fonds¹⁰.

Le Sénégal répond aux exigences des bailleurs en matière de fonctionnement institutionnel. Le PNUD considère que le pays « consacre une culture démocratique qui facilite une stabilité sociopolitique nécessaire à une mise en œuvre concluante des stratégies de développement (...), adhère à l'importance du rôle des institutions dans son processus de développement économique et social (...), s'est inscrit dans une dynamique d'amélioration de la gouvernance des services publics. »¹¹ L'autorisation progressive du multipartisme à partir des années 1970, la succession des élections dans le calme et les deux alternances politiques, en 2000 puis en 2012, permettent aux élites de construire un « mythe démocratique » (Coulon 2000) et de faire du pays un modèle sur le continent. À cette stabilité politique s'ajoute la relative bonne qualité des administrations sénégalaises, héritières des infrastructures de la colonisation et bénéficiaires d'un important engagement des présidents successifs comme des bailleurs. Au moment où la « performance » des receveurs est devenue un critère important d'allocation de l'aide, ces éléments expliquent en partie que le pays conserve des liens privilégiés avec les bailleurs¹². Si on considère les différents indices qui mesurent,

⁹ À Rome en 2004, Paris en 2005, Accra en 2008, Busan en 2011, Mexico en 2014)

¹⁰ On pense ici aux effets d'entraînement que peut avoir l'aide au développement sur d'autres financements, ainsi qu'aux signaux qu'envoient ces classements aux investisseurs.

¹¹ « À propos du Sénégal », sur la page du bureau du PNUD au Sénégal <http://www.sn.undp.org>

¹² L'indice d'allocation des ressources de l'IDA, est la note globale qui correspond à l'évaluation de 16 critères mesurés dans le cadre de l'exercice annuel d'évaluation de la politique et des institutions nationales, critères regroupés en 4 catégories : la gestion économique, les politiques structurelles, les politiques de lutte contre l'exclusion et de promotion de l'équité, et la gestion du secteur public. L'indice va de 1 (le plus mauvais) à 6 (excellent). Depuis qu'il est rendu public par la Banque Mondiale, en 2005, l'indice du Sénégal se situe au-dessus de 3,6, ce qui le place plusieurs années parmi les 3 premiers pays du continent. Pour l'autre indicateur de performance, Country Performance Ratings (CPR), la note du Sénégal oscille depuis 2006 entre 3,44 et 3,66 (l'indice va également de 1 à 6). Cela fait de lui un des 20 pays les plus « performants » selon cet indicateur (sur 73). Les tableaux et graphiques correspondant à ces indices sont présents en annexe 1.

pour la Banque mondiale, la qualité des administrations¹³, le Sénégal fait figure de bon élève face aux attentes des bailleurs. À l'été 2015, le code des marchés publics vient d'ailleurs d'être réformé, en concertation et avec l'appui des bailleurs de fonds¹⁴. Plus largement, les thèmes de l'argumentation déployée autour du PUDC résonnent avec le mot d'ordre de bonne gouvernance mise en avant par les bailleurs depuis les années 2000 et les représentations qu'ils véhiculent de ce que doit être l'État. Les acteurs parlent de la rapidité du circuit de dépense et de réalisation du programme ou de la transparence des procédures. Toute une partie du vocabulaire utilisé autour du PUDC fait aussi l'éloge de la participation et de la consultation des populations qui a été menée en amont de sa formulation¹⁵. En insistant sur le fait que le programme met en œuvre la vision du président, que le PNUD viendrait appuyer, elle s'inscrit aussi dans l'idée d'alignement défendue par la Déclaration de Paris¹⁶. Il y a donc un lien fort entre les interventions des bailleurs et les réformes qui portent sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique.

En même temps, la forte présence des bailleurs est souvent lue comme un facteur d'affaiblissement de ces administrations. La littérature, experte ou académique, met l'accent sur la fragmentation des administrations, due à la diversité et au manque de coordination de ces derniers (Stephen Knack et Aminur Rahman 2004), ou plus spécifiquement aux enclaves bureaucratiques financées par les bailleurs (Bierschenk 2010; Bierschenk et Sardan 2014; Blundo 2011)¹⁷. Ces dernières saperaient les ministères clés¹⁸, iraient « à l'encontre de l'objectif plus général de renforcement des capacités institutionnelles nationales »¹⁹, et seraient à l'origine de « distorsions de salaire dans le secteur public [où elles instaureraient] un flou autour de la responsabilité des résultats

¹³ Le Sénégal se situe parmi les meilleurs pays du continent pour l'indice relatif à la qualité de l'administration, à la politique fiscale, à la politique sur la dette, à la gestion économique... Ces classements sont présentés en annexe 1.

¹⁴ L'exercice d'évaluation CPAR (Country Procurement Assessment Report) réalisé en 2003 par la Banque mondiale et la Banque africaine de Développement, un plan d'action partagé entre l'État et les bailleurs a été réalisé, qui vise notamment à réformer le code des marchés publics. La mise en œuvre de ce plan d'action a fait l'objet du Projet de Coordination des réformes budgétaires et financières (PCRBF), appuyé par la Banque mondiale, et était une mesure prévue dans l'ISPE conclu avec le FMI (nous reviendrons sur cet outil).

¹⁵ Par exemple, le film promotionnel du PUDC mentionne « Cela passe inexorablement par une séance d'écoute et de consultation des citoyens qui connaissent mieux que quiconque leurs besoins (...) j'ai mis trois ans et demi à parcourir le Sénégal dans ses coins les plus reculés » Bocar Alpha Kane, PUDC le film [vidéo en ligne], juillet 2015.

¹⁶ Le lien est fait par les acteurs de manière explicite. De fait, la place de premier plan du pays du Sud dans l'élaboration de leurs stratégies de développement, qu'elle recommande, est bien là et la situation semble incarner un partenariat, du moins avec le président de la République. Les défenseurs du montage se réclament d'ailleurs explicitement de cette lecture.

¹⁷ La déclaration de Paris fait de la réduction de ces structures parallèles un de ses objectifs. Cette littérature fait l'objet d'une réflexion plus approfondie dans le cadrage théorique de notre réflexion, la section suivante de cette introduction.

¹⁸ L'initiative pour le renforcement des capacités en Afrique, banque mondiale, Washington, 1991

¹⁹ MICHEL, *Coopération pour le développement*, rapport 1997

au regard du développement »²⁰. Cette littérature alerte également sur la fuite des cerveaux. Le Sénégal n'est pas exclu de cette lecture²¹. Plus récemment, les bailleurs sont toujours considérés comme captant un personnel nécessaire au bon fonctionnement des institutions.

« Les nombreux postes d'agents et de consultants associés à chaque projet ont graduellement "pompé" les meilleurs fonctionnaires, attirés qu'ils sont par des responsabilités et des salaires plus importants que dans la fonction publique. Cet effet d'éviction n'est pas unique au Sénégal, mais il est simplement magnifié en raison de l'inflation des unités de projet et des agences. Certains parlent même de "traite des cerveaux" car, en Afrique, il est souvent plus intéressant d'être coordonnateur d'un projet que ministre du même département »

CISSOKO Fily, « L'aide, premier employeur du Sénégal après l'État ? », *Échos de la Banque Mondiale* n5, 2006, p22

De plus, les dispositifs d'aide relatifs à la bonne gouvernance que met en place le Sénégal, comme on vient de le voir, sont parfois lus comme de nouvelles formes d'ingérence, au cœur même des États : on passerait d'un contrôle externe, avec les conditionnalités, à un contrôle interne, où les acteurs locaux contrôleraient eux-mêmes la conformité de leurs politiques avec les mots d'ordre internationaux (Lewis et Mosse 2006b; Whitfield 2008). Momar Coumba Diop a déjà mis en cause la constitution d'une élite administrative liée aux bailleurs et échappant au contrôle démocratique au moment des plans d'ajustements structurels, au Sénégal (Diop 2009:356). La situation de 2015 fait aussi écho, de manière un peu décalée, à cette problématique. Le fait que la gestion et l'exécution d'un programme financé sur fonds propres soient confiées à une agence d'aide internationale plutôt qu'à un service national fait débat. Le PNUD ici n'est pas un bailleur mais une agence d'exécution qui, comme maître d'œuvre du programme, entre en concurrence avec des structures nationales : c'est d'ailleurs ce que lui reproche le CONGAD.

Ces deux lectures semblent antinomiques : elles s'opposent sur la question des effets des interventions des bailleurs sur la construction et le fonctionnement de l'État. De plus, elles ne parviennent pas à saisir la multiplicité des usages et des effets de la présence des bailleurs sur la construction de l'État. En effet, ces interventions ont des effets divers qui peuvent être contradictoires, et qui dépassent la question normative du renforcement ou de l'affaiblissement de l'État²². La polémique de 2015 questionne par exemple le rôle des bailleurs dans la mise en place de

²⁰ OCDE, *Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la déclaration de Paris*, 2008

²¹ L'étude de Giorgio Blundo porte d'ailleurs spécifiquement sur ce pays.

²² La littérature académique citée plus haut ne s'y réduit d'ailleurs pas : au-delà de l'idée de fragmentation de l'administration Giorgio Blundo montre surtout la transformation des cultures professionnelles des agents des eaux et forêts ; Momar Coumba Diop montre également l'apparition de nouvelles filières de recrutement au plus haut niveau de l'État. Ces études montrent que l'on peut étudier les effets de la présence des bailleurs sur l'organisation des administrations, les pratiques et les représentations de ses agents en prenant en compte leur marge de manœuvre et en les replaçant dans un contexte national spécifique. C'est dans la lignée de ces réflexions que nous nous inscrivons.

projets liés non seulement à un État, mais plus précisément à un président, chef de parti en campagne. Le choix du PNUD comme maître d'ouvrage d'un programme financé par l'État questionne aussi les transformations et les négociations des rôles respectifs de l'État et des organisations internationales dans les relations de domination qui les lient. Enfin, elle invite à ne pas comprendre l'État comme un bloc homogène mais à explorer les tensions existantes entre les responsables politiques et les différentes structures nationales qui, chacun, construisent des stratégies changeantes autour de la présence ancienne et durable des institutions internationales dans le pays, présence considérée tantôt comme une ressource, tantôt comme une contrainte.

Cette thèse porte sur ce processus de construction de l'État aux prises avec les interventions des bailleurs. Ceux-ci véhiculent un discours normatif sur ce qu'il doit être, ainsi que des pratiques valorisées, qui sont appropriées et mobilisées par les élites dirigeantes selon leurs intérêts. Les interventions des bailleurs ne débouchent ni sur un État conforme à ces normes prescrites universellement et définies de manière abstraite, ni ne se réduisent à des effets pervers et à l'affaiblissement de l'État. Elles construisent plutôt des administrations tournées vers des besoins locaux, au nombre desquels figure l'expansion de leurs activités, la captation des fonds, leur redistribution, la stabilisation des relations avec les bailleurs. Il ne s'agira donc pas dans cette thèse d'arbitrer la question de savoir si l'aide renforce l'État ou l'affaiblit. Il ne s'agira pas non plus de déclarer l'État dépendant ou indépendant. Nous tenterons plutôt de cerner ce que sont les stratégies d'extraversion des administrations et les manières dont elles redistribuent le pouvoir au sein de l'État sous régime d'aide.

Dans un premier temps, afin d'affiner la présentation de notre démarche et de justifier de la construction de notre objet de recherche, nous allons situer notre travail dans la littérature. Il ne s'agit pas de faire une étude exhaustive des travaux existants sur la question mais plutôt de discuter ceux sur lesquels nous nous appuyons dans notre réflexion et de préciser les définitions et cadres de réflexion adoptés. Dans un second temps, nous présenterons l'échelle de notre analyse, notre questionnement et nos hypothèses de recherche. Nous exposerons ensuite notre méthode de recherche et notre enquête de terrain, avant d'annoncer le plan de la thèse.

Cadre théorique de la réflexion

L'État extraverti comme question de recherche

Cette thèse questionne la construction de l'État sous régime d'aide. Dans cette situation, les fonds étrangers représentent une part importante du budget de l'État²³. Mais la présence des bailleurs ne se réduit pas à une mise en dépendance économique²⁴ : elle peut aussi contribuer à l'orientation et à l'exécution des politiques publiques et affecter les structures de l'État lui-même. Par le biais des conditionnalités et des projets qu'ils financent, les bailleurs contribuent largement à l'orientation et à l'exécution des réformes de l'État qui portent sur son organisation (par exemple les réformes de décentralisation), son fonctionnement (les réformes du système financier, la formation et la diminution des effectifs de la fonction publique), ses pratiques (par l'apparition de pratiques de captation des fonds ou de traduction). C'est ce qui se passe au Sénégal qui, historiquement, est très lié aux bailleurs. À l'indépendance, l'organisation de l'État a été largement marquée par l'héritage du passé colonial et la présence encore très forte des Français : les dirigeants politiques conservent des relations diplomatiques privilégiées avec les autorités françaises et les administrations accueillent des effectifs importants d'assistants techniques. Si les bailleurs et les dispositifs d'aide ont évolué, l'aide est toujours présente au Sénégal. Dans la période plus récente, ce sont toujours les bailleurs qui mènent les études diagnostiquant les problèmes des administrations, participent ou valident les plans d'action qui en sont issus et appuient leur mise en œuvre par le biais de projets dédiés²⁵. Les bailleurs font ici partie intégrante de la construction de l'État

Cette situation pose inmanquablement la question de la dépendance, de la construction d'un État souverain dans une situation contrainte par la présence des bailleurs. Pour certains, en devenant structurelle, « l'aide devient un obstacle à un développement autonome, prenant essentiellement appui sur les ressources propres » (Bernard J. Lecomte et Naudet 2000, 173). La dépendance à l'aide serait un de ses « effets pervers »²⁶. Les théories dépendantistes (Rodney,

²³ Pour le Sénégal, se référer aux données présentées en annexe 1.

²⁴ Sur les difficultés de ce questionnement, même dans cette discipline, cf. (Bernard J. Lecomte et Naudet 2000)

²⁵ Ça a été le cas par exemple pour les réformes du code des marchés publics qui ont découlé de l'exercice d'évaluation CPAR (Country Procurement Assessment Report) réalisé en 2003 par la Banque mondiale et la Banque africaine de Développement et mis en œuvre dans le cadre de projets financés par les mêmes partenaires.

²⁶ On passe ici d'une dépendance statique, où l'aide répond à un besoin ponctuel, par exemple lié à une crise économique, d'un processus de dépendance dynamique, dans lequel l'aide a un effet désincitatif sur le pays bénéficiaire (désincitation à l'effort financier mais aussi résignation et passivité des leaders politiques nationaux et, lorsqu'elle n'est pas reproductible (lorsqu'elle ne permet pas générer de nouvelles ressources), crée de nouveaux besoins, faisant naître un cercle vicieux dans lequel l'aide appelle l'aide indéfiniment. Pour cette distinction cf. (Lecomte and Naudet 2000). Cette compréhension de la dépendance comme un processus dynamique invite à étudier les relations entre les acteurs dans le long terme, mais elle peut s'inscrire dans une critique radicale de l'aide. La question de l'aide a bien une dimension normative : à cette « école de la dépendance » (Collier 1999) qui l'associe à une critique radicale de l'aide s'opposent des auteurs qui tentent

1972 ; Davidson, 1994) rendent peu compte de l'action de l'État dans cette relation. Elles montrent seulement une relation de contrainte qui s'exerce sur un État dépendant passif et impuissant ; elle implique d'être soumis à une autorité extérieure, en état de subordination, de manquer d'autonomie. Dans cette perspective, l'État dépendant s'efface au profit de ceux dont il dépend. Ces théories supposent également que les intérêts des pays du Nord iraient forcément à l'encontre des pays du Sud. Or, on peut aussi penser la possible satisfaction mutuelle qui peut advenir dans une telle situation : « La dépendance est une relation consentie qui repose donc partiellement sur une mutuelle satisfaction (...) le dépendant tire également avantage de la relation, d'abord parce qu'elle lui permet de combler des besoins et des désirs, mais aussi parce qu'elle est une relation de protection et de sécurité. » (Bernard J. Lecomte et Naudet 2000, 16)

Dans cette perspective, plusieurs autres auteurs défendent plutôt l'idée que la domination des bailleurs n'est pas incompatible avec l'omniprésence d'un État qui resterait au centre du jeu (Rozenn N Diallo 2003). En effet, « la prégnance des contraintes externes ne signifie pas forcément absence de marge de manœuvre, perte de souveraineté ou retrait de l'État africain » (Enguéluélé Maurice 2008). Certains auteurs montrent la capacité de certains États à mener leurs politiques propres tout en recevant des fonds extérieurs (Whitfield 2008). Selon cette lecture, le sujet dépendant peut jouer un rôle dans la construction, le maintien ou la négociation de cette relation de dépendance, et en tirer des ressources. Toute une littérature propose donc de prendre en compte le rôle des pays receveurs d'aide dans la mise en place ou l'entretien de leur extraversion. Afin de « penser la dépendance sans être dépendantiste », Jean François Bayart préfère parler d'État « extraverti » (Bayart 1999, 98). Selon lui « Le caractère inégal et asymétrique de la relation de l'Afrique avec les autres continents n'exclut pas qu'elle puisse avoir un rôle actif dans ce processus de « mise en dépendance » (Bayart 1999, 98). Plutôt que de présupposer une situation de dépendance totale et univoque, il s'agit alors de mettre l'accent sur l'intérêt du sujet dépendant et sur sa marge de manœuvre. L'extraversion peut alors être un véritable « mode d'action », une stratégie. C'est aussi l'idée de Frederick Cooper qui qualifie de « gardes barrière », les États et leurs élites qui tirent leurs ressources de la maîtrise de la frontière, du point de passage entre l'intérieur et l'extérieur (Cooper 2002). Ces deux auteurs mettent en avant la place centrale du rapport à l'extérieur dans la construction des États africains, de leurs économies et de leurs systèmes politiques. Certains bailleurs soulignent également cette stratégie d'extraversion, qui explique selon eux l'usage persistant des ressources extérieures que font certains États²⁷. Si on prend acte de la

plutôt de la « relégitimer » (Bernard J. Lecomte et Naudet 2000). Pour notre part, il nous semble difficile de qualifier de pervers ou de bénéfiques les effets de l'aide dans son ensemble.

²⁷Un rapport du FMI analyse les raisons qui conduisent à l'utilisation prolongée de ces ressources note que celle-ci tient à la politique de prêt de l'institution, aux caractéristiques spécifiques des pays concernés, à la

relation asymétrique entre le Sénégal et ses bailleurs de fonds, plutôt que de penser qu'elle s'incarne dans une domination uniforme du niveau international qui imposerait ses politiques au niveau national, on tentera donc de saisir les chaînes d'interdépendances complexes qui lient les différents acteurs, leur marge de manœuvre, leurs espaces de liberté, leur pouvoir de traduction, de ruse, de négociation et d'alliance.

Outre l'effacement du rôle et de la possible marge de manœuvre de l'État recevant l'aide, la notion de dépendance semble durcir la frontière entre le sujet dépendant et celui dont il dépend. Elle décrit une relation entre un extérieur et un intérieur qui seraient clairement délimités. C'est aussi ce que présuppose tout le vocabulaire entourant la relation d'aide, dans lequel le donneur et le receveur sont clairement distincts : on parle de fonds *extérieurs*, d'interventions *internationales*. Pourtant, comme le montre toujours Jean-François Bayart, « le rapport de l'Afrique au reste du monde n'est pas d'ordre relationnel. Il ne relève pas de l'extranéité. Il est au contraire consubstantiel à sa trajectoire historique »²⁸. L'État en situation d'extraversion n'est pas un État fermé sur lequel pèseraient des contraintes du dehors, mais se construit en s'insérant dans le système international par le biais d'échanges continus. De la même manière, pour ce qui est de l'aide au développement au Sénégal, les interventions sont négociées, traduites et menées par des agents locaux. Ici, la frontière entre les donneurs et la partie nationale est floue et difficilement saisissable. Les cellules soutenues par les bailleurs au cœur des administrations sont un bon exemple de la difficulté de distinguer ainsi national et international, développeurs et développés. Pour rendre compte de cette situation, sans s'attacher précisément à l'aide, plusieurs auteurs avancent l'idée d'une « gouvernance hybride », fruit de négociation entre divers acteurs étatiques et non étatiques. Harrison parle de « governance state » (Harrison 2004) pour faire référence au rôle important que jouent les réseaux globaux (ONG, entreprises, bailleurs et institutions financières internationales) dans la gouvernance des États-nations. Plutôt qu'un État faible, ces auteurs peignent un État « régulateur », un État « hybride (...), ni complètement privé, ni complètement public, ni totalement national, ni totalement mondial » (Sassen 2003). Ils montrent que la souveraineté, « ni tout à fait nationale, ni tout à fait globale » (Rozenn N Diallo 2003, 25), se trouve plutôt dans une zone grise, une « sovereign frontier » (Harrison 2004) faite d'une mosaïque d'acteurs et d'institutions parmi lesquels on ne pourrait pas séparer

conception et l'exécution des programmes ou à des facteurs institutionnels. Les auteurs rappellent aussi que cette utilisation prolongée est d'abord imputable aux États eux-mêmes : « nous ne pensons pas que le FMI soit responsable de tous les problèmes qui ont contribué aux difficultés d'ajustement persistantes. Il est clair que les autorités des pays eux-mêmes sont les premières responsables de leur action. » Bureau Indépendant d'évaluation du FMI, Évaluation de l'usage prolongé des ressources du FMI, Washington, Fond Monétaire International, 2002

²⁸ Yves Dezalay montre aussi que qualifier ces interventions « d'internationales » met l'accent sur leur caractère supposé universel et les extrait des contextes nationaux dans lesquels elles s'inscrivent forcément (Dezalay et Garth 2002). S'ils parlent ici des États dominants le champ international, c'est toujours l'idée de ne pas isoler le national de l'international.

nettement ceux qui relèveraient d'un niveau étatique et ceux qui en seraient exclus. Cette idée permet de ne pas penser une barrière nette entre le national et l'international, l'État et les bailleurs, conçus comme deux espaces homogènes et clairement distincts, mais d'imaginer un espace où ils échangent et s'entremêlent, dans lequel les politiques ne sont pas seulement imposées mais traduites, évitées, impulsées, négociés par un ensemble d'acteurs. C'est dans la lignée de ces auteurs que je m'inscris en interrogeant un de ces « espaces frontière » entre le national et l'international (Cooper 2002) que constitue la haute administration sénégalaise en charge de l'aide.

La question posée ici est donc celle de la construction d'un État souverain dans une situation caractérisée par l'importante présence des bailleurs. Si les cadres de réflexion autour de cette question existent, comme on vient de le voir, les auteurs travaillent la plupart du temps sur plusieurs États, faisant une histoire macropolitique de la construction étatique en Afrique. C'est le cas de Frederick Cooper qui compare dans son ouvrage les pays d'Afriques francophone, anglophone et lusophone (Cooper 2002), ou de Jean-François Bayart qui étudie un État africain comme un modèle typique et dont la réflexion veut s'appliquer au continent dans son ensemble (Bayart 1989, 1999)²⁹. C'est encore le point de vue d'un ensemble de travaux qui construisent des modèles pour déterminer à partir de plusieurs cas de quelles variables dépendent l'efficacité de l'aide ou les capacités de négociation des pays (Stephen Knack et Aminur Rahman 2004; Whitfield 2008). Au contraire, nous voulons ancrer notre réflexion dans l'histoire spécifique de notre cas d'étude, le Sénégal, saisi par une étude empirique menée au niveau micro sociologique, tout près des agents des administrations, de leurs pratiques et de leurs représentations. Cette méthode peut permettre de compléter ces réflexions, qui pensent le plus souvent l'État comme un bloc monolithique et englobant, par une étude plus fine de ses différents segments, ses leaders politiques, ses administrations, ses agents, qui négocient, s'affrontent ou s'allient aux bailleurs. Il s'agit donc d'apporter un éclairage ethnographique aux logiques politiques et institutionnelles d'un État extraverti. Dans cette perspective, l'enjeu est d'identifier un objet de recherche et des outils conceptuels qui permettent d'appréhender empiriquement ces jeux d'acteurs multiples qui ont lieu sur plusieurs sites et dans des institutions aux contours flous.

²⁹ Je cite ici les auteurs dont j'ai repris les idées plus haut, mais cette réflexion s'applique également aux auteurs théorisant les concepts d'État « néopatrimoniaux », « autoritaires », « faibles » ou « faillis », qui supposent une communauté de destin aux pays d'Afrique en proposant des qualificatifs censés les décrire tous. Si on ne les évoque pas ici parce qu'ils ne semblent pas correspondre, à première vue, au Sénégal, on y reviendra en présentant notre cas d'étude.

Saisir l'État et les dispositifs d'aides par les configurations

Les outils conceptuels et les définitions adoptés doivent nous permettre de penser les interactions entre l'État et les dispositifs d'aide autrement qu'entre deux ensembles monolithiques, cloisonnés, isolés l'un de l'autre, et de saisir les échanges, les négociations, les circulations de savoirs, de pratiques et de discours qui les lient et qui les traversent. Les notions utilisées doivent aussi pouvoir permettre de penser les évolutions dans le temps et les tensions et oppositions changeantes qui peuvent exister au sein de l'État ou entre les bailleurs.

Dans cette thèse, l'État est compris dans la perspective wébérienne comme une entreprise politique de caractère institutionnel dont la direction administrative revendique avec succès dans l'application des règlements le monopole de la contrainte légitime³⁰. Cette entreprise de domination n'est pas statique mais c'est un processus toujours en construction. Elle n'est pas le fait d'un État considéré comme un bloc monolithique mais bien d'ajustements entre les acteurs politiques et administratifs qui le composent. S'appuyer sur la réflexion de Max Weber invite à porter une attention particulière aux processus de division du travail et de différenciation des fonctions et des structures au sein de l'État. Il s'agit d'étudier la structuration de l'administration publique, ses rapports avec les dirigeants politiques et les différentes formes d'autorités sur lesquelles s'appuient ces acteurs. Dans cette compréhension de l'État, on s'intéresse particulièrement à la dimension légitime de la contrainte : à la capacité de l'État ou des différents groupes d'acteurs qui le composent à la faire accepter, à convaincre de sa légitimité. L'État du Sénégal — plus spécifiquement ses élites dirigeantes, politiques et administratives, mobilisent différents registres et différentes ressources dans cette entreprise de domination et peuvent, dans ce cadre, s'appuyer sur les bailleurs. En effet, dans la situation des pays aidés, cette entreprise de domination est marquée par les dispositifs des bailleurs qui affectent l'État tant dans sa dimension matérielle (l'organisation des institutions) que dans sa dimension subjective (dans sa capacité de produire des symboles, des systèmes de représentations et de valeur). Cette dernière dimension nous semble importante à interroger. Étudier les discours et les représentations des agents permet de montrer comment l'État est redéfini par les narrations internationales sur l'aide et sur l'État. Rozenn Nakanabo Diallo montre comment, sur son terrain concernant les politiques de la nature, le redéploiement de l'État est possible grâce aux

³⁰ Nous n'insistons pas sur l'idée de la violence physique légitime : on considère plutôt avec Pierre Bourdieu qu'on peut élargir ce monopole à la violence symbolique (Bourdieu s. d.). Cela permet de ne pas arrêter la question de la relation entre l'État et les bailleurs aux relations économiques, mais à comprendre aussi le pouvoir symbolique qu'ils peuvent détenir et l'enjeu d'imposer les structures cognitives selon lesquelles ils sont pensés.

financements internationaux qui véhiculent des mots d'ordre ou récits appropriés par les acteurs locaux qui les mobilisent au service de l'entreprise de domination étatique (Rozenn N Diallo 2003, 24). Ces mots d'ordre internationaux qui cadrent les politiques publiques portent également sur l'État lui-même, sur ce qu'il doit être. Au-delà des pratiques des agents, il faut donc prendre en compte la production d'idées, de représentations, de normes et de valeurs qui sont aussi les effets de la présence des bailleurs. Toutefois, si nous voulons porter attention aux représentations des agents de l'État, nous n'en faisons pas le moteur principal de leurs actions ni ne leur imputons des effets mécaniques sur l'action publique. On peut plutôt y voir une mise en récit qui permet aux agents de légitimer une pratique ou une position, parfois *a posteriori* (Desage et Godard 2005; Mériaux s. d.). Ces représentations sont liées à des apprentissages et produisent des effets de légitimation des règles de comportement qui participent aux reconfigurations de l'État.

Cette thèse étudie aussi l'aide, telle qu'elle s'incarne dans les pays qui la reçoivent. On ne s'attachera pas ici à une modalité d'aide en particulier mais on prendra en compte les effets des plans d'ajustements structurels, les négociations autour de la formulation des politiques publiques, les conditionnalités des nouveaux accords ou encore les interventions de formation et de renforcement des capacités qui, comme on le verra, forment un ensemble assez cohérent³¹. La forme projet sera certainement questionnée plus avant. En effet, il s'agit du dispositif d'intervention privilégié des bailleurs au Sénégal. Toutefois, nous ne nous intéresserons ici qu'à un pan des « projets » ou des autres formes d'aide : nous laissons de côté les bénéficiaires finaux pour concentrer l'étude sur les agents qui gèrent l'aide. Nous n'étudierons pas non plus les activités affichées des projets, celles qui doivent déboucher sur des résultats évalués, spécifiques à l'objet de l'intervention. Nous nous intéresserons plutôt à ce que les projets ont de commun : les procédures, les statuts des agents, leurs pratiques communes de gestion et d'évaluation. Nous ne les comprendrons pas non plus comme des structures autonomes, aux frontières nettes, mais comme une catégorie utilisée par les agents pour décrire leur cadre de travail, qu'il faudra interroger.

Ici, au-delà des modalités d'aides telles qu'elles sont définies par les bailleurs, il s'agit finalement de comprendre des dispositifs dans leur ensemble :

« Un ensemble résolument hétérogène, comportant des discours, des institutions, des aménagements architecturaux, des décisions réglementaires, des lois, des mesures administratives, des énoncés scientifiques, des propositions philosophiques, morales, philanthropiques, bref : du dit, aussi bien que du non-dit »
(Lascoumes et Le Galès 2004)

³¹ Ainsi, la création des structures administratives de gestion des projets ne peut pas être pensée indépendamment de l'implication précédente des bailleurs dans la formation des agents, qui permet de les responsabiliser ensuite dans la gestion de l'aide.

Il s'agit donc de mettre au cœur de l'étude les dispositifs où s'incarnent les relations entre les différents bailleurs et agents locaux : d'étudier leur histoire, leurs effets, les relations de pouvoir qu'ils installent, la manière dont ils peuvent contraindre les acteurs ou leur offrir des ressources, en écartent certains et en privilégient d'autres, véhiculent une certaine vision de l'aide et de l'État. Loin de s'imposer naturellement, ces dispositifs sont l'objet d'un travail de technicisation, de mise en cohérence d'actions éclatées, d'enrôlement d'acteurs partenaires (Fresia et Lavigne Delville 2018). Ils doivent donc être compris comme dynamiques, changeants et interactionnels. Encore une fois, il s'agit de s'intéresser à la fois aux pratiques et aux discours et représentations qui les accompagnent. Ces dispositifs organisent des réseaux d'acteurs, stabilisent leurs actions et les rendent visibles. Ils ont aussi une fonction symbolique, ils énoncent des valeurs. C'est ce que montre Jean-Pierre Chauveau en parlant spécifiquement des « dispositifs de développement » :

« Le dispositif de développement désigne ainsi non seulement les structures concrètes et organisées de conception et d'administration des interventions mais aussi un ensemble complexe de représentations et de normes acquises structurant les manières de percevoir, de penser et d'agir des agents de développement. Un tel dispositif constitue une véritable institution sociale dans laquelle (...) la culture "commune" du développement est redoublée par une culture d'organisation ou professionnelle. »
(Chauveau 1994, 40)

Enfin, il faut réussir à saisir les échanges entre les dispositifs de développement et l'État, non comme des catégories englobantes, mais en montrant les tensions et reconfigurations qui peuvent exister à l'intérieur de ces ensembles. Comme on l'a déjà dit,

« Il est problématique de raisonner en bloc, en opposant l'État et les bailleurs de fonds comme si ces deux ensembles étaient des tous homogènes. L'État n'est pas un acteur, c'est une somme d'institutions, c'est une administration marquée par des conflits de prérogatives et des rivalités stratégiques, c'est une somme d'individus qui ont des intérêts propres et négocient leurs liens avec le système d'aide. (...) les bailleurs de fonds constituent eux aussi un ensemble extrêmement hétérogène, marqué par des stratégies nationales, une compétition entre institutions, des ancrages variés dans les réalités sociales et politiques des pays aidés. »
(Delville 2010)

Nous devons donc utiliser des outils théoriques qui permettent de saisir les interactions des acteurs au sein de ces deux ensembles, et notamment de distinguer les administrations des leaders politiques³². Nous utiliserons le concept de configuration de Norbert Elias (Elias 1991). Il permet de mettre l'accent sur trois points. D'abord, le concept de configuration place l'interdépendance

³² Dominique Darbon et Yvan Couzel montrent que l'administration est souvent un objet « embarqué », assimilé à l'État, et au leadership politique (Darbon et Couzel 2009). Au contraire, nous voulons ici contribuer à en faire la sociologie.

mutuelle des acteurs au cœur de l'analyse : aucun d'entre eux ne contrôle parfaitement la situation, tous sont interdépendants et leurs actions se répondent. De cette façon, la domination ne peut pas se penser comme extérieure et à sens unique. De la même manière il semble vain d'essayer de saisir quel acteur contrôle l'aide, mais plus intéressant de la voir comme le fruit des décisions de l'ensemble des acteurs interdépendants. Par ailleurs, le concept de configuration écarte d'emblée l'idée d'un rapport de pouvoir statique entre les acteurs : leurs relations ne sont pas figées mais dynamiques, comme une configuration est mouvante, soit parce que les acteurs changent (qu'ils apparaissent ou disparaissent de la configuration, qu'ils s'allient ou que leurs relations de pouvoir évoluent) soit parce qu'une action fait évoluer la configuration. Le concept permet donc de saisir les transformations des configurations au cours du temps. Enfin, le concept de configuration est assez souple pour adapter son périmètre (« l'espace de pertinence ») à plusieurs échelles d'analyses³³. Ainsi, on peut d'une part penser une configuration internationale qui rassemble plusieurs bailleurs et élites nationales, puis changer d'échelle d'observation et voir la configuration formée par l'ensemble des bailleurs entre eux, ou encore la manière dont plusieurs services nationaux forment également une configuration au sein d'un ministère. Les acteurs peuvent s'inscrire dans plusieurs configurations qui se chevauchent.

Il ne s'agit donc pas de reprendre l'idée d'une « configuration développementaliste » comme un groupe d'acteurs stabilisé, « un univers largement cosmopolite d'experts, de bureaucrates, de responsables d'ONG, de chercheurs, de techniciens, de chefs de projets, d'agents de terrain, qui vivent en quelque sorte du développement des autres, et mobilisent ou gèrent à cet effet les ressources matérielles et symboliques considérables » (Allal 2010; Sardan 1995, 8). Si nous étudions bien ces acteurs, nous utilisons plutôt la notion de configuration pour étudier les relations et interdépendances concrètes de différents groupes d'acteurs qui traversent ou non la frontière national-international, pour saisir les alliances et les oppositions entre et au sein des deux ensembles que forment l'État et les bailleurs. Ce concept permet de dépasser l'idée d'une opposition binaire entre l'État d'un côté, et les bailleurs de l'autre, compris comme deux blocs homogènes et opposés, en s'intéressant à diverses configurations qui peuvent rassembler plusieurs acteurs nationaux (politiques et administratifs) ou internationaux (en tenant compte de la différence entre les stratégies générales des bailleurs et celles des acteurs de leurs bureaux locaux).

Ces outils conceptuels adoptés, il s'agit de réussir à définir un objet d'étude qui puisse être investigué concrètement.

³³Pour reprendre l'exemple du match de football de l'auteur, on peut s'attacher à l'interdépendance des joueurs au sein d'une équipe, à celle des deux équipes entre elles, ou encore à celle formée entre une équipe et ses supporters (Elias et al. 1994).

L'administration centrale comme objet d'étude

De manière étonnante, les études empiriques sur l'État et l'aide en Afrique restent en partie séparées. D'une part, les études sur la construction de l'État et le politique en Afrique qui s'intéressent principalement aux partis (Audrain 2004; Diop 2006; Havard 2004) ou aux pratiques patrimoniales (Dahou et Copans 2004; Ndiaye 1996) n'accordent qu'une place restreinte à l'aide. D'autre part, une large partie des études sur l'aide la considèrent comme une politique globale et étudient ses transformations ou son efficacité mais, en se plaçant à une échelle transnationale, évacuent en partie de la réflexion les pays récipiendaires (Pacquement 2010; Severino et Charnoz 2005). Pour ma part, je voudrais mettre l'aide au centre de la recherche tout en m'intéressant à cet État qui reçoit l'aide, en étudiant l'aide de manière localisée, dans un pays, et l'État extraverti, dans les espaces où il s'entremêle avec le niveau international. Il s'agit donc d'étudier cet espace frontière et les lieux, les acteurs et les pratiques dans lesquels il s'incarne. Pour cela, l'administration en général, et l'administration de l'aide en particulier, semble être un objet d'étude pertinent.

La socio-anthropologie du développement propose de prendre pour objet les interfaces locales de mise en œuvre de l'aide et s'intéresse particulièrement aux effets sociaux des dispositifs de développement et aux relations entre « développeurs » et « développés ». Un pan de ces travaux a permis de questionner la toute-puissance supposée des bailleurs, en mettant en avant les formes de contestation, de réappropriation, ou les décalages entre la rhétorique qui entoure le développement, porteuse d'un idéal techniciste et rationnel, et les pratiques des acteurs, ou entre les résultats attendus des projets et leurs effets divers (Chauveau 1994; Ferguson 1990; Giovalucchi et Olivier de Sardan 2009; Mosse 2005; Naudet 1999; Tchiombiano, Nay, et Eboko 2018). Certaines études s'intéressent plus particulièrement au travail des « développeurs » (Pedregal et Kamelgarn-Cerland 2013). Face à des analyses qui portent sur les mêmes dispositifs de manière surplombante, compris comme des politiques internationales (Pacquement 2015; Severino et Charnoz 2005), ils invitent à étudier les dispositifs d'aide du côté des pays du Sud, au prisme des activités de traduction et d'importation des acteurs. Ils montrent qu'ils sont porteurs d'une culture du développement fondée sur un idéal techniciste et rationnel. Certains s'intéressent spécifiquement aux dispositifs tournés vers la réforme de l'État et de la fonction publique et à leurs effets (Anders 2010; Harrison 2001). Mais les effets de la présence des bailleurs sur la construction de l'État ne se réduit pas aux dispositifs consacrés explicitement à la bonne gouvernance ou aux réformes de l'État, on doit aussi penser l'ensemble des effets contraignants des pratiques d'allocation des fonds sur les

administrations (Tchiombiano, Nay, et Eboko 2018) et les manières diverses dont ces dernières peuvent s'en saisir. Comment dépasser l'étude d'un outil, d'une procédure, d'un bailleur, pour s'intéresser à leurs effets cumulés sur un État ?

Un autre pan de cette littérature, initialement centrée sur l'étude des projets de développement, en a progressivement fait un élément de contexte des administrations et des espaces publics étudiés plus largement (Sardan 2007). Autour de Jean-Pierre Olivier de Sardan et du réseau de l'APAD³⁴, plusieurs chercheurs s'intéressent ainsi au fonctionnement quotidien des administrations du Sud financées par l'aide (Bierschenk 2010; Blundo 2001; Ségalini 2016). Ils montrent notamment les pratiques déviantes et la construction d'un ordre administratif éloigné du contrôle de l'État. Ces chercheurs contribuent à un regain d'intérêt pour les administrations africaines longtemps passées sous silence (Raffinot et Roubaud 2001)³⁵. Ils semblent toutefois explorer surtout sur l'État délivreur de services publics et « les petits fonctionnaires », à la manière des études consacrées au Nord aux « street-levelbureaucrats » (Lipsky 2010; Spire 2008), en contact avec les usagers. Les productions scientifiques qui portent sur l'État planificateur, employeur ou gestionnaire, sur les administrations centrales qui nous intéressent, sont moins nombreuses. Pourtant les fonctionnaires d'autorité et de décision semblent au premier lieu touchés par la présence des bailleurs. Ils semblent être un objet tout indiqué pour étudier l'internationalisation des carrières ou la manière dont les métiers peuvent être affectés par les savoirs spécifiques portés par les bailleurs.

Plusieurs chercheurs touchent ces administrations en étudiant l'État en action et la conduite des politiques publiques dans les États sous régimes d'aide. En étudiant la coproduction de l'action publique, ils questionnent sa marge de manœuvre dans un secteur donné (Darbon et Provini 2018; Lavigne Delville 2017b)³⁶. Ces travaux questionnent la capacité de l'État et de ses administrations à réguler une politique publique. Ils étudient les effets de configurations d'acteurs spécifiques aux pays sous régimes d'aide, les cadrages internationaux des problèmes publics et leur mise en œuvre à travers des « matrices d'action publique » transnationales (Eboko 2015). Cette entrée est stimulante, notamment parce qu'elle permet de dépasser la dichotomie développeurs/développés, État/bailleurs compris comme deux mondes séparés, au profit de l'étude de configurations qui lient des acteurs aux appartenances multiples.

³⁴ L'Association pour l'anthropologie du changement social et du développement (APAD), créée en 1991, mène des recherches collectives et publie notamment la revue *Anthropologie & développement* qui prend la suite du *Bulletin de l'APAD*.

³⁵ Pour une vue d'ensemble de ces travaux, on peut se référer à la revue de littérature menée par Dominique Darbon et Yvan Crouzel en 2009 (Darbon et Crouzel 2009)

³⁶ Outre les travaux présents dans ces deux dossiers que l'on vient de citer, on peut mentionner les travaux sur le secteur de l'environnement (Rozenn N Diallo 2003), de l'éducation (Fichtner 2012)

Toutefois, parce que l'État ne se réduit pas à une addition de secteur d'action publique, il peut être intéressant de dépasser cette approche sectorielle pour considérer l'aide comme une politique elle-même avec ses spécialistes, ses orientations, ses institutions, dont l'impact dépasserait les dynamiques sectorielles. L'enjeu de la thèse est de proposer une réflexion plus transversale des pratiques de l'aide dans les États récipiendaires et d'en montrer les effets structurants globaux, à l'échelle de l'État, y compris les échanges entre secteurs qu'elle peut entraîner. C'est donc sans cibler une politique sectorielle spécifique mais en identifiant progressivement les structures administratives et les agents liés à l'aide pour interroger leurs différences ou mettre en avant des dynamiques communes qu'a été menée cette étude. Pour cela, nous nous attacherons spécifiquement à deux types de structures et groupes d'acteurs. D'une part, nous nous intéresserons aux directions du ministère des Finances qui travaillent au suivi et à la gestion de l'aide de manière transversale. Ces directions suivent de fait différentes politiques sectorielles et servent d'interface avec les bailleurs au niveau central. D'autre part, nous nous intéresserons aux projets et à leurs salariés, qui sont des structures que l'on retrouve dans divers ministères. Ainsi, nous pourrions comparer les différentes logiques sectorielles et saisir les dynamiques d'ensemble qui pourraient les toucher tous.

Deux notions utilisées dans ces différents travaux sont utiles dans notre réflexion : celle « d'enclaves bureaucratiques », pour étudier les structures organisationnelles, et celle « d'intermédiaires », pour étudier les agents. Pour étudier les organisations administratives, la notion d'enclave bureaucratique ou de poche d'efficacité (Bierschenk 2010; Roll 2011) désigne des « espaces administratifs financés par des bailleurs, composés de hauts fonctionnaires recrutés sur concours publics et hautement rémunérés » (Rozenn N Diallo 2003, 75). Ces espaces matérialisent la présence des bailleurs au sein des administrations et regroupent des agents dont le poste suppose qu'ils répondent à la fois aux bailleurs et aux hiérarchies administratives nationales qui les entourent : en cela, elles matérialisent le flou de la frontière qui existerait entre les niveaux nationaux et internationaux, entre les bailleurs et l'État. Elles sont l'objet de questionnement : pour certains auteurs, elles incarnent un contrôle des bailleurs au cœur même de l'État.

« The devolution of decision-making authority from donor headquarters to in-country offices, the promotion of 'technical assistance' (donor staff and consultants working within or seconded to the civil service of the recipient countries), and the practice of conditioning aid on the establishment of special 'project units' attuned to the objectives of specific donor interventions bring donor agencies inside recipient bureaucracies. In the weaker cases, donor-employed or donor-contracted staff have often become instrumental in preparing and implementing programs on behalf of the recipient state itself. This increased contact enables more intimate surveillance of the

political and bureaucratic scene within African states and thus more pervasive influencing by donors. »
(Whitfield 2008, 15)

La notion d'enclave bureaucratique a été reprise dans plusieurs travaux pour désigner, de fait, des structures qui se situent dans des hiérarchies institutionnelles diverses et aux capacités décisionnaires inégales, qui vont du bureau d'exécution d'un projet (Blundo 2011) à l'unité de conception d'une politique sectorielle (Rozenn N. Diallo 2012). L'idée centrale est que ces enclaves disposent de moyens bien supérieurs à l'administration classique et qu'elles débouchent sur la formation d'une administration à deux vitesses. On retrouve ici une idée très proche du discours des bailleurs qui ont formulé « l'approche enclave » dans les années 1990³⁷ et s'inquiètent plus récemment de la multiplication des unités de projets, de la fragmentation administrative qu'elles pourraient entraîner et, *mezza voce*, des coûts qu'elles engendrent³⁸. Si la notion semble transparente et permet de décrire une situation courante des administrations aidées, elle ne suffit pas à embrasser les effets de la présence des bailleurs sur l'administration³⁹. De plus, elle met en avant l'autonomie de ces structures par rapport à l'État et renforce l'idée d'une fragmentation des administrations, sans toutefois l'explorer vraiment. Plutôt que d'adopter ce terme pour définir notre objet d'étude dans une démarche inductive, il s'agit donc d'interroger plus largement les recompositions institutionnelles qu'engendrent les fonds extérieurs. Ces unités de projets, sont-elles toutes semblables ? Quels liens entretiennent-elles avec les bailleurs comme avec le reste de l'administration ? Quels effets jouent-elles sur les perspectives professionnelles réelles ou supposées des agents qui les connaissent, sur leurs pratiques ? Quels effets de concurrence suscitent-elles au sein des administrations ? Quelle culture administrative s'y déploie ? Quelles recompositions administratives existent en dehors de ces enclaves ? Ces questions montrent tout l'intérêt de ne pas s'attacher à un cas d'étude particulier mais de les multiplier. En étudiant plusieurs projets, mais aussi des segments du ministère des Finances qui ne sont pas des projets à proprement parler mais qui peuvent recevoir un soutien financier des bailleurs, on pourra penser ensemble ces différentes

³⁷ DIA Mamadou, « Faire de l'État un partenaire efficace du développement : réforme de la fonction publique en Afrique subsaharienne » *Rapport technique n° 225 du Département technique*, Région Afrique, Washington : Banque Mondiale, 1993, p5

³⁸ La diminution du nombre de ces enclaves est l'indicateur de progrès n° 6 de la Déclaration de Paris « Renforcer les capacités en évitant les structures de mise en œuvre parallèles — Nombre d'unités parallèles de mise en œuvre de projets par pays ». Objectif cible pour 2010 : « Réduire des deux tiers le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre des projets ».

³⁹ Ici, il est intéressant de noter les travaux où cette notion n'est pas mobilisée. Ainsi Medhi Labzae, qui travaille dans et sur un « bureau extraverti », dans lequel il existe un « programme international financé par des bailleurs étrangers » et dont le « rapport à l'international est constitutif de son organisation interne », ne qualifie pas cet espace d'enclave bureaucratique mais montre comment le programme qui y est présent peut affecter les ressources des agents ou leurs espoirs de carrières.

formes d'appui qui peuvent se traduire par le financement d'un ou de plusieurs agents au sein d'une direction ou par la création complète d'une unité de projet, ces dernières pouvant être plus ou moins autonomes du reste de l'administration.

Pour étudier les agents, plusieurs auteurs ont documenté l'implication des acteurs nationaux dans la captation de l'aide, notamment en mettant en avant la figure des courtiers et intermédiaires du développement qui naviguent entre les arènes des administrations ou des cercles politiques et celles du monde du développement (Bierschenk, Chauveau, et Olivier de Sardan 2000; Blundo 1995; Lewis et Mosse 2006a). Ces travaux sont stimulants en ce qu'ils proposent un vocabulaire et des outils pour saisir cet entre-deux, cette rencontre, cet espace de chevauchement entre le monde des bailleurs et la partie nationale, qui s'incarne ici dans des personnes. Ils permettent de remettre en question l'idée d'une frontière nette entre le niveau national et international : avec une telle grille de lecture, on ne pourrait placer nulle part ces consultants ou agents qui ont la responsabilité de rédiger les stratégies nationales de développement répondant aux exigences internationales et d'allouer les fonds qu'ils captent. Si ces études portent le plus souvent sur le milieu rural, on peut faire l'hypothèse que ces pratiques de captation et d'utilisation de l'aide existent également au plus haut niveau de l'État. Certains auteurs s'intéressent d'ailleurs spécifiquement aux « entrepreneurs d'import-export de bonnes pratiques » (Allal 2010), aux « courtiers de l'international », « Héritiers cosmopolites, mercenaires de l'impérialisme », multi positionnés, participant au marché élitiste de l'expertise internationale (Allal 2010; Dezalay 2004). Ils montrent que les groupes importateurs et exportateurs de savoirs, de pratiques et de modes d'expertises et leurs stratégies d'internationalisation recomposent le champ national du pouvoir. Au-delà de ces élites internationales, l'existence dans les administrations centrales d'acteurs courtiers et/ou généralistes est documentée au Nord (Gaudin 2007; Nay et Smith 2002).

Les penseurs de l'État extraverti mettent l'accent sur ces élites intermédiaires et leur rôle dans l'extraversion de l'État. Pour Bayart, les « acteurs dominants » des sociétés subsahariennes ont compensé leurs difficultés à autonomiser leur pouvoir « par le recours délibéré à des stratégies d'extraversion, mobilisant les ressources que leur procurait leur rapport — éventuellement inégal — à l'environnement extérieur » (Bayart 1999, 98). Il décrit une « nouvelle catégorie de technocrates » :

« Fonctionnaires des États nations œuvrant à la gouvernance globale (...) une communauté d'experts (...) en nombre restreint, [qui] se connaissent personnellement, partagent une sociabilité et un savoir commun qui transcendent les frontières et les appartenances nationales (..) [qui] tirent leur légitimité relative et leurs ressources politiques de leur rapport privilégié aux processus et aux institutions de la globalisation »

(Bayart 2004).

Le monde de l'aide au développement favoriserait ces acteurs : Jeremy Gould décrit ainsi un

« Transnational aid domain populated by a large number of relatively isolated recipient country governments and public agencies, all interacting intensively with a relatively small group of transnational actors-public and private aid agencies- run by a transnational breed of managers with very similar middle-class background, vocabularies and lifestyles. »
(Gould 2005)

Encore une fois, il s'agit ici de donner de la chair à ces « élites » qui, sur notre terrain, font leurs les stratégies d'extraversion de l'État (Bayart, 1999). Qui sont-elles exactement ? Dans les administrations extraverties, les « points focaux »⁴⁰, consultants, directeurs nationaux ou directeurs de projets qu'on pourrait considérer comme des intermédiaires sont nombreux.

« Intermédiaires ! Chacun voit les autres sous ce jour. Mais qui ne l'est pas ? Même les leaders des organisations paysannes font désormais partie de ce que les anthropologues classent sous l'appellation courtiers du développement »
(Bernard J. Lecomte et Naudet 2000, 168)

On s'attache ici aux cadres de l'administration centrale dakaroise, souvent proches des centres de décision, bien formés. Pour bien distinguer les acteurs rencontrés des agents de l'administration de base, mal ou peu formés, on parlera de hauts fonctionnaires, sans toutefois que cette catégorie ne recouvre exactement ou uniquement le groupe que Dominique Darbon décrit comme des agents « à forte compétence, formés dans les universités notamment à l'étranger, [qui] ne voient (...) dans la fonction publique qu'un passage obligatoire vers l'accession aux opportunités politiques, électives ou internationales. » (Darbon 2001, 32). L'entrée par les intermédiaires de l'aide amène à considérer un ensemble d'agents divers, dont certains pourraient plutôt être assimilés aux cadres intermédiaires de la fonction publique ou aux *middle managers* (Barrier, Pillon, et Quéré 2015)⁴¹. Mais ils ont en commun d'être des cadres « gestionnaires de l'action publique » (Darbon 2001, 34), des fonctionnaires d'autorité et de décision, en contact avec les bailleurs, sans que cela présume de leurs statuts juridiques et formels qui peuvent être variés, comme on pourra l'étudier. Nous rejoignons donc Dominique Darbon qui parle de « professionnels de l'action publique » pour

⁴⁰ Ce terme réfère, selon le vocabulaire des bailleurs, à un interlocuteur qu'ils désignent pour suivre une politique, un projet ou une activité et leur en rendre compte.

⁴¹ La distinction entre les hauts fonctionnaires et ces cadres intermédiaires semble moins claire au Sénégal qu'en France où le premier terme désigne les agents sélectionnés et formés par l'ENA (Eymeri-Douzans et al. 2013). Il n'est pas surprenant que l'on ne trouve pas les mêmes divisions ailleurs, étant donné la construction historique spécifique de telles catégories. Au Sénégal, ce flou de la catégorie résulte notamment de la très forte formation d'une partie des agents, parfois déconnectée des postes qu'ils occupent, de l'inexistence d'une école nationale qui serait aussi valorisée que l'ENA, des promotions « politiques » parfois fulgurantes à certains postes, du déplacement général des hiérarchies vers le haut et de la « valorisation induite des statuts subalternes » (Blundo 2001), et plus généralement du décalage entre les hiérarchies formelles et les hiérarchies officieuses qui reposent sur les postes « juteux ».

souligner la différenciation importante des métiers de l'administration ainsi que l'insertion dans la gestion administrative d'un ensemble d'acteurs non fonctionnaires (Darbon 2001).

Les agents que nous étudions sont donc au chevauchement du national et de l'international : développeurs, ils administrent les fonds étrangers, mènent les activités de développement auprès des populations, les évaluent. Développés, car s'ils ne sont pas les bénéficiaires finaux des projets qu'ils administrent, ils bénéficient bien de matériel, de formation, de postes. Plutôt que sur un statut ou un poste, nous insisterons sur leurs pratiques d'intermédiations et de traduction, ainsi que sur leurs multiples allégeances (Rozenn N. Diallo 2012). Au-delà d'un déplacement de terrain, des services publics à l'administration centrale ou du milieu rural vers la capitale, nous voudrions aussi réinsérer ces intermédiaires dans leur environnement et dans l'ordinaire du monde administratif, comme y invite Jean Copans :

« À force de transformer les institutions publiques en partenaires d'arènes plurielles de négociation et d'intermédiation, à force de sociologiser à moitié l'anthropologie du développement avec des acteurs dont on aurait inégalement sous-estimé les systèmes d'appartenance, les sciences sociales ont peut-être déconstruit plus que de raison le fonctionnement ordinaire des routines bureaucratiques »
(Copans 2001).

En effet, ces intermédiaires sont souvent appréhendés comme des acteurs individualisés, rationnels, défendant leurs intérêts personnels, sans qu'une grande attention soit portée aux configurations institutionnelles dont ils font partie (Fresia et Lavigne Delville 2018). D'autres travaux montrent aussi que les intermédiaires sont des individus socialisés au sein d'institutions qui, bien qu'investis sur d'autres scènes, n'y oublient pas leurs appartenances. Leurs échanges avec d'autres institutions ne visent pas seulement la poursuite d'intérêts individuels, mais reposent aussi sur des intérêts collectifs, des connaissances, des croyances, des façons d'agir et de penser liées à leur socialisation institutionnelle (Nay et Smith 2002). Suivant ces réflexions, il s'agira de s'intéresser ici aux dimensions individuelles des échanges (réseaux, reconnaissance...) mais aussi aux univers institutionnels qui pèsent sur les acteurs et aux ressources dont ils peuvent bénéficier de par leur carrière professionnelle et leur inscription dans une organisation, une hiérarchie et une culture administrative spécifique. Il s'agira aussi de réinscrire les stratégies d'internationalisation de certains acteurs dans le contexte plus général de l'évolution des administrations ou des filières de formations. Yves Dezalay montre par exemple que les stratégies d'internationalisation de certains groupes ne peuvent pas être isolées des transformations plus larges des élites nationales (Dezalay et Garth 2002). Nous tenterons donc de comprendre les acteurs intermédiaires que nous étudions dans leurs différents cadres d'appartenance : leur service, leur ministère, leur statut.

Pour étudier ces espaces et ces acteurs, on pourra s'appuyer sur quelques travaux qui portent sur les « administrations projetées »⁴² des Afriques et du Sénégal (Darbon 2001, 2002; Diop 2004; Nembot 2000; Niane 2012) mais aussi, en dehors des travaux africanistes, la littérature consacrée aux administrations, aux organisations et aux professions dans les pays du Nord. Il s'agit d'essayer de dépasser le cloisonnement qui existe parfois entre ces deux pans de littérature.

La sociologie des organisations permet de comprendre les structures administratives comme des « systèmes d'action concrets » (Crozier et Friedberg 2014). Cela permet de prendre en compte les contraintes qui pèsent sur les agents sans pour autant réduire leurs actions à ces impératifs. Cette lecture permet de redonner toute sa place à la question du pouvoir, que peut procurer un savoir-faire spécifique (la maîtrise des procédures des bailleurs), la position dans l'organisation (celle d'intermédiaire) ou l'utilisation de zones d'incertitudes (celles que constituent les interfaces avec les bailleurs). Ces outils sont utiles pour questionner l'autonomie et la dépendance des acteurs. Ils permettent aussi d'interroger les politiques de réorganisation des administrations, qui bouleversent les architectures administratives (Bezes et Le Lidec 2016; Dupuy et Thoenig 1985). Il s'agira aussi de prendre en compte les logiques d'institutions, les routines bureaucratiques, les divisions du travail et les compétences et légitimités qui y sont liées (Lagroye et Offerlé 2011). Parce que nous ne nous intéressons pas à n'importe quelle organisation mais bien à l'administration nationale, il faudra également interroger les liens de cette élite administrative avec le politique (Rouban 2009 ; Eymeri n.d. ; Eymeri 2001). Ces travaux permettent de questionner les clivages et les concurrences qui existent au sein de l'administration et dans lesquelles les dispositifs d'aide s'inscrivent.

Nous nous appuyerons également sur les travaux qui questionnent les manières dont la diffusion des pratiques du nouveau management public affecte et recompose les administrations (Alam et Godard 2007; Bezes et al. 2011 ; Hibou 2013 ; Robert 2007; Dimier 2010). En effet ces phénomènes, s'ils sont très présents dans le monde du développement, sont loin d'y être exclusifs : Philippe Bezes comprend par exemple les réformes néolibérales des appareils administratifs comme des modèles qui circulent à l'échelle mondiale depuis une trentaine d'années (Bezes 2007). Enfin, parce que les intermédiaires que nous étudions sont surtout des professionnels du secteur public, les travaux qui documentent les nouvelles formes d'organisations et de carrières de ce secteur, en partie en lien avec ces réformes managériales, font écho à plusieurs éléments de notre terrain (Gaudin 2007; Jeannot 2011; Milly 2012).

⁴² Dominique Darbon utilise ce terme pour montrer à la fois l'extériorité et l'appropriation des techniques administratives en Afrique, pour montrer que ces administrations ont la caractéristique d'être « à la fois le produit des dynamiques sociales locales et des contingentements internationaux imposés par les agences de normalisation et de standardisation des modes de gestion sociale relayés par les jeux d'acteurs africains et non africains » (Darbon 2004)

Échelle de l'analyse, questionnement et hypothèses

Comme l'écrit Dominique Darbon, il n'existe pas un modèle africain mais mille situations uniques en Afrique.

« Au-delà d'une commune confrontation à la domination et à la colonisation, les formes de cette domination ont fortement varié et se sont combinées avec des stratégies éclatées d'acteurs africains donnant naissance à des trajectoires politiques et bureaucratiques différenciées. »

(Darbon 2002:7) ⁴³

Nous actons donc de la diversité des trajectoires étatiques africaines et du fait qu'elles s'inscrivent dans des « terroirs historiques » spécifiques (Bayart 2009). Cela nous incite à nous intéresser à un cas qui ne corresponde pas au constat général fait parfois sur les pays du continent, à reconnaître ses particularités et à tenter de comprendre cette situation comme une production historique qu'il faut saisir dans le temps long.

Un cas d'étude : le Sénégal

Le Sénégal a déjà fait l'objet de nombreuses études, bien que toutes ne portent pas, loin de là, sur le fonctionnement de son administration. La série d'ouvrages de Momar Coumba Diop retrace notamment l'histoire politique, administrative et sociale du pays depuis l'indépendance⁴⁴. Toutefois, certaines caractéristiques font du pays un cas d'étude privilégié pour interroger la construction de l'État sous régime d'aide. La première est que les bailleurs y sont très présents. La seconde est que la trajectoire stato-bureaucratique y fait figure de « *success story* » sur le continent (Darbon 2002:2).

Premièrement, le Sénégal est un « donor darling ». Cette situation d'extraversion s'ancre dans son histoire, notamment économique⁴⁵ : à l'indépendance, l'économie du Sénégal repose largement sur la monoculture de l'arachide, mise en place durant la colonisation⁴⁶, tournée vers l'exportation et soutenue par des subventions françaises. Celles-ci vont disparaître avec l'entrée de la

⁴³ Dominique Darbon souligne notamment à plusieurs reprises l'extrême diversité des situations sociales et économiques, des pays mais aussi des espaces, des secteurs voir des bureaux, susceptibles de se construire de manière spécifique, qui impose de monter en généralité avec prudence et invalide les « analyses globales non différenciées. » (Darbon 2002, 1, 2004, 168)

⁴⁴ Au-delà de cette référence centrale, on peut noter l'existence de travaux anciens qui renseignent sur la structure de l'administration à l'indépendance (Gautron 1971; Sow 1969), et de travaux plus récents qui s'intéressent aux luttes partisans et au monde politique (Havard 2004; Legros 2004), parfois dans ses relations avec le religieux (Audrain 2004). Enfin, les travaux de Boubacar Niane qui portent sur la formation des élites sénégalaises et leur rapport à l'international touchent particulièrement notre propre objet d'étude (Niane 2012).

⁴⁵ On étudiera plus en détail les négociations politiques qui entourent l'aide dès cette époque.

⁴⁶ La France spécialise alors les territoires de l'Afrique-Occidentale Française : le Sénégal cultive l'arachide, la Guinée les bananes, le Mali le coton, etc.

France dans le marché commun. Les sécheresses répétées des années 1970 contribuent également au malaise paysan et aux crises agricoles et économiques que connaît alors le pays. Face à ces crises, les plans de redressement soutenus par les bailleurs impulsent une transformation vers l'économie de marché. Ces plans ne suffisent pas à solidifier l'économie sénégalaise. Déjà, Elliot Berg, le père de ces programmes, attribue ces faibles résultats à la résistance des dirigeants sénégalais rendue possible par la présence des bailleurs :

« Les autorités sénégalaises ont pris l'habitude de résoudre les problèmes d'insuffisance de ressources plus en faisant appel à l'argent des bailleurs de fonds qu'en faisant des choix difficiles comportant des sacrifices. Cette situation est certainement compréhensible. Quel est le gouvernement qui n'agirait pas de cette façon s'il le pouvait ? Si un ministre a un projet à financer et que son projet est rejeté dans le processus normal d'affectation des dépenses publiques, il cherche un protecteur étranger, qui n'est habituellement pas trop difficile à trouver. Si le budget ne dispose pas de crédits suffisants pour couvrir ses dépenses ordinaires, il est en général possible de compter sur les bailleurs de fonds pour financer une part des dépenses locales »

BERG Elliot, « Ajustement ajourné : réforme de la politique économique du Sénégal dans les années 80 » (résumé en français rédigé pour l'USAID), 1990, p43-44, cité par (Diop 1992:5)

Les effets sociaux des plans d'ajustements structurels, eux, sont importants. Toutefois ils ne remettent pas en cause, comme dans d'autres pays, les relations qu'entretient le Sénégal avec les bailleurs (Diop 1990). En cela, ils ne sont pas seulement un appui temporaire à la balance des paiements mais s'inscrivent dans une situation plus longue d'usage prolongé des ressources du FMI dont le Sénégal est un « utilisateur persistant »⁴⁷. Si la situation économique du pays s'est améliorée au cours du temps⁴⁸, cela n'a pas conduit à une diminution des apports extérieurs. Au début des années 2000, on parle du « pays d'Afrique francophone le plus aidé » : il reçoit « 105,29 euros par habitant, c'est-à-dire 2,5 fois la moyenne des pays du continent »⁴⁹. Le journal du bureau de la Banque mondiale au Sénégal insiste aussi, quitte à exagérer un peu, sur ce point : « le Sénégal est l'un des pays recevant le plus d'aide officielle par habitant au monde. Selon les statistiques publiées

⁴⁷ Le rapport du bureau indépendant d'évaluation du FMI sur l'utilisation prolongée de ses ressources note les préoccupations qu'engendre, au sein de l'institution comme à l'extérieur, cet usage prolongé des ressources qui semble contraire au mandat de l'institution. Cf GOLDSBROUGH David *et al*, *Évaluation de l'utilisation prolongée des ressources du FMI*, Washington : Fonds Monétaire International, 2002. Selon la définition des auteurs, « un pays est un utilisateur persistant s'il met en œuvre une succession de programmes appuyés par le FMI pendant 7 ans au moins sur une période de 10 ans ». Les auteurs y distinguent 43 pays faisant partie de cette catégorie d'utilisateurs persistants des ressources du FMI durant la période 1971-2000. Après la publication de ce rapport le Sénégal accède à l'initiative Pays Pauvres Très Endetté, en 2000. Des Facilités de Protection contre les Chocs Exogène (FPCE) ont aussi été attribuées par le FMI au Sénégal, pour les périodes 2003-2006 puis 2008-2009, augmentées et rallongées en 2009. Pour plus d'éléments sur la construction ou la critique de ces indicateurs, voir (Gary et Gauthier 2015; Sidani 2015; Vielajus 2007)

⁴⁸ On peut se référer au RNB par habitant présenté en annexe 1.

⁴⁹ ROBERT Anne-Cécile, « Des promesses aux actes Le Sénégal attend le grand changement », *Le Monde diplomatique*, février 2002, p 18 (chiffres du Haut Conseil de la Coopération internationale).

par l'OCDE, ce pays a reçu plus de 1 milliard de dollars en 2004, soit l'équivalent de 100 dollars par habitant ou 1000 dollars par ménage. Dans le même temps, la moyenne en Afrique ne dépassait pas 32 dollars par habitant. »⁵⁰ En fait, l'année 2004 est une exception, même si le Sénégal se situe en effet parmi les gros receveurs, en aide par habitant. Il est un peu moins bien classé si on considère les montants bruts de l'aide. Par ailleurs, ce chiffre est basé sur les engagements des bailleurs et non sur les fonds effectivement transférés⁵¹. Après une période de baisse des fonds extérieurs dans les années 1990, ces derniers sont repartis à la hausse depuis 2005 : les versements d'aide en faveur du Sénégal se sont élevés en moyenne à 556 millions de dollars annuels entre 2008 et 2017⁵². Au-delà des données économiques agrégées, on peut noter la diversité des bailleurs du pays⁵³, et la présence de nombreux sièges régionaux d'agences internationales dans la capitale.

Ces dernières années, le pays a amélioré sa situation financière et a accru ses revenus annexes, notamment fiscaux. On peut donc penser que l'accroissement de l'aide ne correspond pas à une situation de plus grande dépendance économique⁵⁴. Depuis 1994, année où l'aide publique au développement représente 13,3 % du Revenu National Brut, cette proportion diminue : elle s'établit autour de 6 % dans les années 2000 et tombe en dessous des 5 % à partir de 2016. Les fonds extérieurs, s'ils sont toujours présents, représentent une part du budget de l'État qui s'amenuise. Ici, la présence des bailleurs n'est pas ou plus seulement liée à la forte dépendance économique mais également à des rapports stabilisés de coopérations, qui recomposent les rapports de pouvoirs et affectent les représentations des acteurs de manière durable. Ce cas d'étude invite à comprendre les régimes d'aide non comme des contextes stables mais qui, s'ils s'inscrivent dans la longue durée, évoluent, et à questionner les rapports changeants avec les bailleurs que cela peut entraîner.

Deuxièmement, le Sénégal n'entre pas dans la catégorie d'État failli ou fragile que les bailleurs et ONG ont contribué à construire (Gaulme 2011; Châtaigner and Magro 2007). On vient de

⁵⁰ CISSOKO Fily, « L'aide, premier employeur du Sénégal après l'État ? » in *Échos de la Banque mondiale* n° 5, 2006, p22

⁵¹ Les engagements sont les transferts prévus, les versements sont les transferts effectifs.

⁵² Total net (déduction faite des remboursements de principal et des restitutions de dons intervenus pendant la même période) d'aide publique au développement pour le Sénégal à prix constant en dollars des États-Unis de 2017, selon l'OCDE. Pour la même période, la moyenne des engagements annuels s'élève à 1,215 milliards de dollars, toujours à prix constant de 2017. L'évolution de ces flux d'aide est présentée en annexe 1.

⁵³ La plateforme de gestion des ressources extérieures du ministère des finances sénégalais répertorie 57 donneurs. Si on prend en compte la période 2010-2017, pour les bailleurs bilatéraux, 26 des 30 pays membres du CAD, ont apporté de l'aide au développement au Sénégal (la Hongrie, l'Islande, la Slovaquie, la Slovénie ne sont pas présents), ainsi que 9 pays des 20 non-CAD. Pour les bailleurs multilatéraux, en plus de l'Union Européenne, du FMI et de la Banque Mondiale, et de deux banques régionales (la Banque africaine de Développement et la Banque Islamique de développement) on peut compter 12 des 16 programmes agences ou fonds des Nations Unies et 8 des 14 autres bailleurs et fonds multilatéraux que suit l'OCDE. Dans l'étude de Stephen Knack, le Sénégal a l'index de fragmentation des donneurs (construit à partir du nombre de donneurs différents et leurs projets communs) le plus élevé (Knackn.d.).

⁵⁴ L'idée selon laquelle l'augmentation des ressources fiscales des États du Sud renforcerait leurs capacités et toutefois discutée, voir par exemple (Prichard et Leonard 2010)

le mentionner, la situation économique du pays s'est améliorée. Sur le plan politique, le pays est stable depuis l'indépendance. Enfin, sur le plan administratif, si on retrouve au Sénégal certains traits déviants souvent associés aux administrations des Afriques (personnalisation, corruption, faible qualification des personnels, logiques de réseaux...)(Darbon 2002), le pays bénéficie d'une bonne situation par rapport au reste du continent⁵⁵. L'administration a notamment été capable de répondre aux injonctions des bailleurs en concevant divers plans de développement depuis la première stratégie de lutte contre la pauvreté au début des années 2000 jusqu'au Plan Sénégal Émergent (PSE), cadre de la politique de Macky Sall qui vise à « conduire le Sénégal sur la voie de l'émergence à l'horizon 2035 »⁵⁶. Ces éléments lui permettent d'occuper une place visible au niveau international : il a d'ailleurs joué un rôle important au sein du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (en anglais *New Partnership for Africa's Development*, NEPAD). On retrouve donc au Sénégal des éléments qui peuvent l'avantager dans la négociation avec les donateurs⁵⁷. Ces éléments font du Sénégal une success-story souvent célébrée.

La conjonction de ces deux particularités est intéressante pour notre étude. L'existence d'un appareil administratif ancien et d'une certaine qualité permet d'apporter de nouveaux éléments à la réflexion sur son rôle face aux bailleurs. Alors que la plupart des études tentent de déceler la marge de manœuvre des État dans des situations de faiblesse, force est de constater que le Sénégal correspond peu aux situations le plus souvent décrites⁵⁸. Ce changement de perspective permet de questionner plutôt le pouvoir des bailleurs dans des situations *a priori* moins contraintes. Ici, on peut considérer à la fois que les capacités de résistance aux bailleurs sont plus importantes, mais aussi que les possibilités de mener des « stratégies » d'extraversion existent. Cela permet de se poser la question de ces « stratégies » au concret en cherchant dans quelles pratiques elles peuvent s'incarner. La particularité de l'administration sénégalaise permet donc de recentrer l'analyse sur les acteurs administratifs et leurs capacités de négociation. Loin de tirer de ce cas d'étude un diagnostic à généraliser, il s'agit donc de tirer parti de ses particularités dans la réflexion.

⁵⁵ On s'appuie ici sur les indicateurs de la Banque mondiale présentés en annexe 1.

⁵⁶ « Qu'est-ce que le PSE ? » [en ligne] sur la page de la présidence sénégalaise <http://www.presidence.sn>. Le PSE a été adopté en 2012 et se décline à travers un plan d'action prioritaire 2014-2018.

⁵⁷ On pense ici aux quatre variables distinguées par Alastair Fraser et Lindsay Whitfield dans sa modélisation de la situation de la négociation État-bailleurs : économique, politique (la place du pays sur la scène internationale et sa capacité à se construire comme un bon receveur d'aide), idéologique (la capacité à exprimer une vision politique claire pour le pays) et institutionnelle (Whitfield 2008, 6)

⁵⁸ Dominique Darbon propose une énumération des catégories d'État en Afrique présentes dans la littérature : État « fantôme », « néopatrimoniaux », « autoritaires », « faibles » ou « faillis » (Darbon et Provini 2018)

Le temps long des dispositifs de développement et des administrations

Notre étude embrasse la construction de l'État dans une durée moyenne : de l'indépendance jusqu'au cours du premier mandat de Macky Sall, qui se termine en 2019. C'est dans ce temps long qu'on peut se rendre compte de l'importance des bailleurs et de l'aide, présents dans le pays dès le tout début des années 1960⁵⁹. L'aide semble être, depuis lors, la principale modalité de politique de relation internationale du pays. Les agents de l'État d'aujourd'hui n'ont pas connu l'indépendance mais ont grandi ou ont commencé leurs carrières pendant les années 1980 et 1990, marquées par les plans d'ajustement structurels. Sans prétendre faire un travail d'historienne, il s'agit donc ici de prendre en compte l'historicité des structures actuelles et d'éviter le repli sur le présent immédiat (Chauvin and Weber 2003). Dans cette perspective, les configurations que nous étudions doivent être comprises comme des équilibres de tensions plus ou moins stables mais qui ne sont jamais définitifs. L'État tel que nous le définissons est un processus toujours en construction. Notre réflexion prend donc au sérieux la dimension sociohistorique des configurations étudiées et laisse toute la place à la question du changement. Pour comprendre les dispositifs d'aide actuels comme les administrations, il faudra revenir sur le long processus de structuration qu'ils connaissent au cours du temps et sur leurs transformations. L'adoption de ces bornes temporelles, de près d'une soixantaine d'années, permet de dépasser la temporalité des bailleurs qui mettent régulièrement en avant la nouveauté de leurs instruments comme des gestes politiques de ruptures, et qui cadrent parfois les travaux académiques qui les prennent pour objet d'étude⁶⁰.

Succession des paradigmes de l'aide au développement

Tout le monde s'accorde sur les grandes transformations qui ont marqué les politiques de coopération Nord-Sud depuis les années 1960. On peut les résumer sous la forme de trois grands paradigmes qui se sont succédé des indépendances à nos jours.

Après les indépendances, l'aide vise à créer les infrastructures nécessaires au développement des pays du Sud. Les débats portent alors sur le volume d'aide à fournir pour permettre le rattrapage de ces pays, l'objectif de 0,7 % du produit national brut des donateurs étant adopté en 1970⁶¹. Les

⁵⁹ Le Sénégal reçoit des fonds de la France bien sûr mais aussi de l'Union européenne et de la Banque Mondiale dès le début des années 1960.

⁶⁰ On peut noter de nombreux travaux qui analysent un instrument d'aide ou sa mise en œuvre, par exemple pour les stratégies de réduction de la pauvreté (Cling, Razafindrakoto, et Roubaud 2003), la déclaration de Paris (Azoulay 2011; Bergamaschi, Diabaté, et Paul 2007), l'aide budgétaire globale (Arnal 2007). On pense ici aussi à d'autres travaux qui, tout en inscrivant l'analyse dans une temporalité plus longue, étudient l'aide comme une politique internationale du point de vue des bailleurs, et font en fait l'histoire de l'évolution de leurs stratégies (Severino et Charnoz 2005).

⁶¹ « Stratégie internationale du développement pour la deuxième décennie des Nations Unies pour le développement », Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 2626 (XXV), 24 octobre 1970, paragraphe 43. La Décennie en question est celle des années 70.

projets sont centrés sur la construction d'infrastructures qui doivent permettre la mise en place d'entreprises productives (infrastructures routières mais aussi aménagement de terrain agricoles).

Dans les années 1980, suite aux crises financières de la décennie passée, les plans d'ajustements structurels imposent aux États la mise en place de réformes libérales afin de redresser leurs économies. Ils mettent l'accent sur la stabilisation macro économique. Le coût humain de ces plans ainsi que leur faible résultat amènent une baisse des montants alloués à l'aide, puis la définition d'un nouveau paradigme.

Au début des années 2000, c'est la lutte contre la pauvreté puis les objectifs du millénaire pour le développement qui orientent l'aide vers des minima sociaux et fixent des buts chiffrés. L'enjeu est alors l'efficacité de l'aide, qui doit être mesurée et évaluée. Depuis cette époque, l'idée est également d'aligner l'aide sur les stratégies des États bénéficiaires, car l'appropriation est vue comme un gage de meilleurs résultats. La « bonne gouvernance » est donc aussi associée à ce nouveau paradigme : l'aide vise le renforcement des États et de ses institutions, notamment dans leur capacité à rendre des comptes, à gérer les fonds et à lutter contre la corruption.

Si cette histoire de l'aide lue comme une succession de paradigmes est utile pour se représenter les enjeux qui structurent chaque période, elle donne assez peu d'éléments sur la manière dont ils sont mis en place dans les pays en développement. C'est une histoire des bailleurs, qui laisse peu de place aux acteurs locaux et aux bénéficiaires dans l'explication du changement⁶².

Encadré 1 : Succession des paradigmes de l'aide au développement

Il ne s'agit pas ici de nier ces évolutions, mais de compléter cette chronologie avec d'autres éléments. Cela permet notamment de réintégrer les temporalités locales : échéances électorales ou temps des vies professionnelles des agents. Dans cette perspective, nous nous appuyons entre autres sur l'analyse de carrières qui permettent d'articuler les biographies individuelles (celles des individus) et les trajectoires collectives (celles des cadres dans lesquels ils évoluent), leurs dimensions objectives et subjectives (Hughes 1996).

Question de recherche et hypothèses

Le questionnement de notre recherche résulte d'un décalage entre les études qui mettent en avant le rôle des États dans leur extraversion et le manque d'analyse de ces stratégies d'extraversion, au-delà des stratégies individuelles de captation des fonds extérieurs. Cette idée d'extraversion apporte un nouvel éclairage sur la question de la dépendance des États aidés : plutôt que de penser un État passif et sous l'emprise des bailleurs, elle invite à questionner plus avant la manière dont les acteurs locaux se saisissent de leurs dispositifs et la part de contrainte qui peut en découler.

⁶² Par exemple, le numéro d'*Afrique contemporaine* consacré à l'histoire de l'aide, en 2010, réunit des travaux qui s'intéressent aux politiques d'aide du point de vue des bailleurs (l'aide néerlandaise, l'aide française, l'aide des pays nordique et celle de la grande Bretagne), mais ne pose pas la question des pays bénéficiaires (Pacquement 2010). On peut penser aussi aux travaux qui s'appuient essentiellement sur les déclarations internationales qui fixent les objectifs des politiques d'aides, ainsi que sur l'importante documentation à visée programmatique publiée par les bailleurs et les organisations internationales (Azoulay 2011).

L'extraversion se situe ici dans la tension entre l'intention des acteurs de tirer des ressources de l'extérieur et les risques de dépendance que cela peut entraîner. Cette marge de manœuvre est certainement plus facilement repérable dans les espaces de résistance aux bailleurs que dans les situations où les États et les bailleurs s'allient. Pourtant, il n'y a pas de raison de penser que les intérêts des bailleurs ne soient pas compatibles avec ceux de certains pans de l'État. Mais dans cette situation, comment saisir ces stratégies d'extraversion ? Comment se concrétisent-elles ? Si les États ne sont pas passifs face à leurs bailleurs et qu'ils prennent part à leur « mise en dépendance », comment le font-ils ? Quels sont les acteurs qui y prennent part ? Quelles sont leurs pratiques ? Ont-ils des actions coordonnées ? Dans quel cadre contraint s'ancrent-elles ? Comment transforment-elles l'État ?

Nous nous intéressons spécifiquement aux stratégies d'extraversion de la haute administration sénégalaise. Celle-ci fait particulièrement l'objet de dispositifs de « renforcement » impulsés par les bailleurs et semble la plus à même de s'en saisir. On y trouve bien des stratégies d'extraversion spécifiques qui visent par exemple, pour les structures et les agents, à étendre un espace de pouvoir ou à accélérer une carrière. Ces stratégies d'extraversion recomposent donc les pouvoirs au sein de l'État, entre l'administration et les acteurs politiques, ou au sein de l'administration elle-même. Plusieurs auteurs montrent qu'une telle situation entraîne une fuite des cerveaux et conduit à la création d'une administration fragmentée, à deux vitesses. En effet, des acteurs divers peuvent faire usage de l'aide selon des logiques multiples et qui peuvent s'opposer. Les stratégies d'extraversion renverraient alors à une accentuation des concurrences entre les acteurs autour de la captation et de l'usage des fonds extérieurs, ce qui *in fine* affaiblirait l'État. Pourtant, au Sénégal, il semble que l'administration résiste. Est-ce à dire que le pays est un modèle réussi d'intervention des bailleurs ? Nous défendons plutôt l'idée que les dispositifs qu'ils impulsent sont bien traduits, appropriés, transformés, recréés selon les intérêts des acteurs locaux. Mais si ces activités d'appropriation et d'usage des ressources liées à l'aide, ces stratégies d'extraversions, sont bien diverses et non coordonnées, elles s'ancrent aussi dans des contextes locaux qui les font tenir ensemble.

Autour de cette idée, plusieurs hypothèses de recherche traversent notre travail. Notre première hypothèse propose qu'au-delà de la situation économique du pays, d'un héritage historique et des intérêts des bailleurs, la présence d'une aide structurelle au Sénégal est aussi le fruit d'un travail actif de captation et d'utilisation des fonds extérieurs de la part des élites dirigeantes, qui répondent à des intérêts locaux et non coordonnés. En effet, ces élites ne forment pas un groupe homogène. Au sommet de l'État, les acteurs politiques et administratifs constituent des groupes distincts qui, dans leur relation aux bailleurs, peuvent s'opposer. Nous montrerons

notamment la manière dont l'aide peut être une ressource pour certaines structures administratives pour étendre leurs activités en se préservant des atteintes des responsables politiques. Au-delà de ces intérêts à capter l'aide, il s'agira de saisir les activités par lesquelles passent effectivement ces stratégies de négociation, de captation et d'utilisation des fonds.

Notre seconde hypothèse porte sur les pratiques et les savoirs liés à l'administration de l'aide. Les bailleurs sont porteurs de pratiques, de procédures, de normes et de représentations particulières, qu'on peut réinscrire dans le cadre du nouveau management public. Ils sont importés au sein de l'État par des dispositifs divers — procédures imposées de gestion de l'aide, conditionnalités, formations des personnels. Toutefois, ces pratiques et savoirs liés aux bailleurs ne sont pas pensés au Nord et appliqués mécaniquement au Sud. Notre hypothèse est plutôt qu'ils font l'objet de traductions, de résistance, d'adoption, de transformations, d'usages voir de création par les acteurs nationaux. Plutôt que de penser la circulation des dispositifs d'aide comme un mouvement vertical, du Nord vers le Sud, nous suggérons de plutôt les comprendre comme des co-constructions dans lesquelles les administrations locales traduisent et créent des éléments en fonction des contextes locaux. Nous nous intéresserons ainsi à la co-construction des dispositifs d'aide (les pratiques et procédures de gestion de l'aide, la forme projet et les représentations qui l'entourent), et de captation des fonds extérieurs (par la mise en place de rencontres dédiées ou par les négociations par l'intermédiaire de réseaux spécifiques). Ici, il s'agit de s'intéresser plus particulièrement aux administrations nationales. En effet, les dispositifs d'aide s'ancrent dans une logique de rationalisation et de technicisation des modes de gouvernements. Dès lors, on peut supposer que les élites administratives sont les mieux placées pour s'en emparer, et qu'entre elles et les élites politiques, l'aide recompose les relations de pouvoir au sein de l'État au profit des premières.

Une dernière hypothèse porte sur la fragmentation de l'État et des administrations, souvent associée à la présence des bailleurs. Nous faisons l'hypothèse que derrière la multiplication des structures administratives liées aux projets ou des luttes de pouvoir autour des ressources que l'accès à l'aide peut représenter, d'autres mécanismes d'attachement assurent, dans un mouvement inverse, l'unité de l'État. Il ne s'agit pas de s'opposer frontalement à l'idée de fragmentation de l'État, mais d'interroger plus finement l'autonomie et les attachements des agents aux structures ou entre eux, ainsi que les alliances qu'ils peuvent nouer. On peut ainsi se demander d'une part quels sont les clivages qui peuvent être liés à l'aide et dans quelle mesure ils peuvent s'inscrire dans des logiques de concurrence préexistantes ; et d'autre part quelles alliances l'aide peut susciter ou quelles formes de coopération peuvent lui résister. Pour ce qui est des clivages, nous montrerons notamment la force de celui des représentations de ce que devrait être l'État et des pratiques qui y sont valorisées. Nous montrerons aussi la manière dont les agents peuvent entretenir des

coopérations qui dépassent les frontières formelles des administrations et des projets ou des groupes d'appartenances, soit qu'ils entretiennent des relations informelles avec des collègues, soit que leur trajectoire dans le temps long fasse un lien entre différentes structures, soit que même au sein d'un projet l'attachement à l'État (comme service public ou comme responsable politique) reste de mise.

Cette thèse explore donc la construction d'un État sous régime d'aide et de ses administrations extraverties. Elle questionne les effets de la présence des bailleurs sur l'organisation des administrations, les pratiques et les représentations de ses agents. Elle défend l'idée que s'il y a une interdépendance entre les interventions des bailleurs et l'évolution de l'administration sénégalaise, celle-ci n'est pas réductible à la pression des bailleurs de fonds et à une fragmentation de l'État, mais repose en grande partie sur des dynamiques endogènes : les rivalités bureaucratiques, les luttes politiques, les logiques de carrières, dans lesquelles l'aide peut être une ressource. Les salariés des administrations centrales et des projets, en particulier, sont l'objet de nombre de dispositifs d'aide et ont la capacité de négocier avec les bailleurs, de se réappropriier et de faire usage des ressources que peut apporter l'aide dans le contexte national. Toutefois la construction d'une administration extravertie reste étroitement imbriquée à ses logiques internes et pré-existantes : les hiérarchies existantes, les liens avec le monde politique. Plutôt qu'une internationalisation des agents ou qu'une déconnexion de franges de l'administration du niveau national, nous défendons l'idée que l'aide est une ressource lorsqu'elle est réinvestie dans les groupes et les hiérarchies ancrés au niveau national. Dans cette situation, au-delà des jeux de concurrence autour de la captation des ressources qui y sont liées, elle est également l'objet de coopérations, de redistributions et d'appropriations collectives par des acteurs implantés dans des configurations avant tout locales, où elle n'est qu'une ressource parmi d'autres. Ainsi utilisée pour asseoir un pouvoir politique ou étendre le champ d'action d'une administration, l'aide renforce bien l'État.

Il ne s'agira donc pas d'arbitrer la question de la dépendance — ou non — de l'État du Sénégal à l'égard des bailleurs : il semble que l'on trouvera toujours une forme de résistance dans l'État le plus dépendant, une forme de dépendance dans l'État qui semble le plus autonome. Il s'agit plutôt ici d'acter de l'importante présence des bailleurs pour explorer finement les configurations qui rassemblent certains pans de l'État et bailleurs et les multiples interactions qu'ils nouent, afin de comprendre les activités, les alliances et les représentations qui stabilisent la présence des bailleurs au sein d'un État et qui, finalement, construisent un État extraverti.

Terrain, méthode de recherche

L'idée de la thèse est donc d'explorer les effets de la présence des bailleurs sur les reconfigurations de l'État. Si chaque terrain de recherche comporte ses avantages et ses difficultés, il est important de revenir sur celles qui jalonnent le nôtre et sur les manières dont on a pu l'appréhender. La dimension ethnographique de l'enquête nous a paru nécessaire pour surmonter une conception de l'État comme un acteur unitaire et l'étudier de l'intérieur, avec ses espaces relationnels et bureaucratiques, ses multiples configurations d'acteurs, ses cultures administratives, ses relations d'interdépendance, de coopération ou de compétition (Louis, Maertens, et Saiget 2016). L'échelle temporelle de la recherche qui cherche à resituer la construction de l'administration dans un temps long ainsi que son caractère transversal, qui touche plusieurs secteurs d'activités, ministères et services, nous a amené à nous appuyer sur divers modes de recueil de données et à faire « feu de tout bois » (Olivier de Sardan 1995) en collectant des matériaux éclectiques. Notre enquête de terrain repose finalement sur deux grandes formes de productions de données, l'entretien et la collecte de sources écrites, auxquelles on peut ajouter l'observation, bien qu'on y ait moins eu recours. Elle s'est déroulée sur plusieurs sites. Le volet sénégalais de l'enquête s'est déroulé à travers trois séjours à Dakar, de juin à août 2013, de juillet à novembre 2014 et de février à mai 2016. Ces séjours de moyenne durée, répétés, m'ont permis de revoir certains enquêtés à plusieurs reprises, de suivre l'évolution de leurs situations et d'avoir des informations enrichies, en profitant d'un statut de plus en plus familier au fil des visites⁶³. Ils ont aussi été l'occasion de consulter différents sites d'archives. Cette recherche documentaire a aussi eu lieu en France, et, comme un troisième lieu d'enquête plus immatériel mais qui occupe néanmoins une place importante dans la recherche, sur internet.

Les ratages de l'observation

Bien que l'observation nous paraissait importante dans l'idée d'une enquête qui se voulait au plus près des situations quotidiennes des enquêtés, cette méthode a posé des difficultés dès le départ de notre enquête. En effet, une entrée classique des recherches sur l'aide est celle des « chercheurs embarqués » (Alam, Gurruchaga, and O'Miel 2012), pris dans des réseaux d'appartenance aux organisations internationales ou ONG qui leur facilitent l'entrée sur le terrain. Mais pour nous concentrer sur les administrations qui, si elles gèrent l'aide, évoluent dans des

⁶³ On peut renvoyer ici aux propos de Jean-Pierre Olivier de Sardan : « Un entretien est au moins potentiellement le début d'une série d'entretiens (...) à chaque nouvel entretien avec le même interlocuteur, celui-ci crédite le chercheur de plus de compétence : ce crédit est un atout majeur pour le chercheur. En effet, plus on a le sentiment d'avoir affaire à un étranger incompetent, plus on peut lui raconter des histoires »(Olivier de Sardan 1995, 10).

contextes finalement assez éloignés des bailleurs (spatialement du moins), nous avons pris le contre-pied de cette entrée sur le terrain. Nous ne voulions pas non plus nous enfermer dans un projet ou un service spécifique mais bien en explorer plusieurs afin de les comparer ou d'y détecter des dynamiques transversales. Il s'agissait donc de trouver des structures centrales qui travaillent avec différents projets. La direction économique et financière du ministère des Finances n'a pas donné suite à nos demandes de stages, faute de réussir à se faire appuyer par une personne-ressource. L'opportunité de participer aux activités de la Cellule d'Appui aux Projets (CAP) a finalement tourné court, bien que cette fermeture inattendue du terrain ait pu nous renseigner sur la situation de cette structure.

La fermeture inattendue du terrain de la Cellule d'appui aux projets

Suite à une lettre de demande de stage dans les locaux de la CAP, j'ai été reçue par son directeur adjoint qui, s'il refuse de formaliser un véritable stage, propose que je rencontre tous les membres de la cellule que je le souhaite. Il me présente aux différents salariés et m'invite à établir un calendrier de rencontres. Cet accueil a priori accommodant me ravit et je commence donc à mener quelques entretiens rapprochés et, par là même, à fréquenter les locaux de la Cellule. Les premières personnes rencontrées semblent toutefois restées très en retenue lors des entretiens et refusent d'évoquer en détail plusieurs pans de leurs activités, renvoyant au directeur de la cellule. Je sollicite donc une rencontre avec ce dernier afin de lui expliquer ma démarche et de recevoir son soutien auprès des agents. Cette tentative de dénouer la situation échoue. Le directeur reste froid : ma venue est une idée de son adjoint, à laquelle il ne s'oppose pas, mais qu'il n'appuie pas non plus. Finalement, la situation explose lors d'un entretien. De manière inattendue, le directeur de la Cellule entre en trombe dans le bureau collectif où la discussion a lieu et s'indigne du fait que les entretiens soient enregistrés. L'enregistrement me paraissant une formalité, je n'ai effectivement demandé l'autorisation qu'au personnel, au début des entretiens, sans avoir évoqué cette question lors des échanges avec la direction. La discussion est très vive. Il me demande de lui remettre mon enregistreur, de supprimer les fichiers audio, et finalement de partir. Je sortirai de cette entrevue très anxieuse et apeurée quant aux possibilités de poursuite de mon travail⁶⁴.

Finalement, sans ce conflit, je n'aurai peut-être pas saisi la situation difficile de la structure à ce moment-là. Dans une situation de conflit, la direction du ministère des Finances de laquelle elle dépend, la Cellule est en train de perdre son pouvoir. Dans cette situation, les deux responsables de la structure ont des stratégies différentes quant à moi : le directeur adjoint pense qu'il faut communiquer sur les missions et le travail de la Cellule, et j'entre dans cette stratégie de valorisation de ces activités. Le directeur a une position plus suspicieuse : un employé me dira plus tard qu'il pense que je suis envoyée directement par la direction concurrente, telle une espionne.

Questionner cette fermeture brutale du terrain m'a permis de voir — en acte — le fonctionnement très hiérarchisé de la cellule, et de découvrir cette relation conflictuelle avec la direction, situation taboue et peu évoquée d'emblée par les salariés. Cela m'a permis de me faire des

⁶⁴ Tirant profit d'une étude longue, j'ai pu revoir certains enquêtés lors d'un autre séjour, alors qu'ils ont changé de service.

alliés dans d'autres administrations : montrer que je connaissais à la fois la personnalité du directeur et la situation problématique de la Cellule au sein de l'administration des finances me faisait passer du côté des étrangers à celui des alliés. Certains ont considéré que si j'étais au courant de ce conflit, ils pouvaient à leur tour me raconter d'autres événements.

Encadré 2 : La fermeture inattendue du terrain de la Cellule d'appui aux projets

Si nous n'avons donc pas mené d'insertion prolongée dans le milieu de travail quotidien des enquêtés, nous avons toutefois participé, suite à des demandes lors des entretiens, à trois réunions réunissant les représentants des bailleurs et les acteurs locaux : deux comités de pilotage de projet et une réunion de présentation d'une lettre de politique sectorielle.

Nous avons également fait de chaque entretien comme une « scène d'observation » possible (Beaud 1996:236), qui renseigne notamment sur les lieux et cadres de travail des enquêtés. Presque tous les entretiens ont été menés à leur invitation dans des lieux choisis par les enquêtés, le plus souvent leurs bureaux, parfois après une attente plus ou moins longue dans les locaux de l'administration ; plus rarement dans des salles de réunions, des cafés, des bureaux de l'université ou chez eux. Il existe ici une frontière nette entre ceux qui disposent d'un poste assorti d'un bureau personnel, plus ou moins proche d'autres services, et les autres, le plus souvent les consultants ou le personnel en attente d'une réintégration. Les locaux et leur aménagement donnent une bonne indication des inégalités de moyens, parfois inattendues, entre les différentes structures administratives. Elles renseignent aussi sur les sources de financements successifs des structures, le matériel portant souvent le nom des projets qui les ont financés⁶⁵. Enfin, la circulation des agents, les interruptions d'entretien par d'autres personnes ou par des appels téléphoniques et les réactions qu'ils suscitent (« c'est mon grand », « oui monsieur le directeur, tout de suite monsieur le directeur », « mes anciens collègues qui viennent partager mon repas ») renseignent sur le type de relations qu'ils entretiennent.

Les entretiens

L'essentiel de l'enquête ethnographique consiste donc en un peu plus de 80 entretiens, enregistrés et retranscrits pour la plupart, une dizaine ayant seulement été pris en note, à la demande des enquêtés⁶⁶. Ils ont été menés avec différents agents sénégalais qui travaillent ou ont travaillé en lien avec les bailleurs : d'une part des agents du ministère des Finances, qui suivent l'ensemble des fonds extérieurs de manière globale (au niveau du budget de l'État) ou spécifique (les

⁶⁵Afin de mener les inventaires de fin des projets, les matériels achetés avec ces ressources (imprimantes, machines à café, réfrigérateur...) sont souvent étiquetés au nom des projets. Ainsi dans un même bureau on peut identifier les origines variées des appuis successifs. Ces éléments ont pu être une ressource dans l'entretien, pour faire parler les enquêtés de tel ou tel projet, de tel ou tel bailleur.

⁶⁶ Une liste des entretiens réalisés est présente en fin de thèse, dans une section dédiée.

chargés de portefeuilles de projets), et d'autre part des directeurs de projets. Afin de pouvoir mieux comprendre les contextes dans lesquels s'inscrivent ces derniers et de saisir l'ensemble des chaînes de décisions dans lesquelles ils font partie, quelques entretiens ont été menés au sein des ministères qui en accueillent plusieurs (celui de l'éducation, de l'environnement, et de la santé) avec des agents des directions de l'administration générale et de l'équipement (par où peuvent transiter les fonds), les cellules de programmation des politiques ou de coordination qui existent parfois. Enfin, quelques entretiens ont été menés avec des agents sénégalais travaillant au sein des agences d'aide, au PNUD, à l'USAID, à la FAO. Tirant parti de la vie sociale dakaroise du Virage, de Ngor et des Mamelles⁶⁷ des échanges plus informels ont été menés avec plusieurs expatriés des agences d'aide, afin d'obtenir des informations ponctuelles ou des contacts au sein des administrations. Nous avons pu ici tirer parti de moments d'informalité⁶⁸ auxquels nous n'avons pas eu accès du côté des acteurs sénégalais. Si quelques enquêtés sénégalais ont été contacté par ce biais, la plupart l'ont été de manière directe, à partir d'un repérage dans la presse ou dans les organigrammes présents sur internet, puis par arborescences.

Nous nous sommes toujours présentée comme doctorante, successivement comme affiliées à l'université de Lille, accueillie à l'UCAD, puis au CESAG. Ces stratégies de présentation ont évolué au fur et à mesure de la compréhension du terrain et des enquêtés⁶⁹. Cet ajustement avec ce qui paraissait faire le plus sens pour les enquêtés, ainsi qu'une explication précise de ma démarche au début de chaque entretien, n'a pas empêché les logiques d'assignation de la part de mes interlocuteurs. Malgré mes efforts d'explication, j'ai été successivement prise pour une journaliste, une alliée d'une administration concurrente, plusieurs fois pour une salariée de la Banque Mondiale, de l'ambassade française ou d'un bailleur quelconque. Ces suppositions des personnes rencontrées éclairent sur le caractère ordinaire de ces figures et de leurs pratiques : il semble que les demandes de rencontres venant de ces acteurs ne sont pas exceptionnelles et que les agents s'y plient assez volontiers.

⁶⁷ Du nom des différents quartiers où nous avons vécu, toujours en colocation avec des expatriés travaillant dans le monde du développement.

⁶⁸ Les moments informels sont des moments d'observation et de récolte d'information privilégiés : « L'observation s'articule autour (...) de moments informels que le chercheur doit savoir utiliser et valoriser. Les pauses café au sein du secrétariat, les happy hours entre les membres d'un même service après le travail, les trajets lors des descentes sur le terrain ainsi que les événements sociaux organisés dans la communauté des expatriés permettent tout autant la collecte de données que l'interprétation des phénomènes étudiés. » (Louis, Maertens, et Saiget 2016)

⁶⁹ Ainsi, alors que nous pensions qu'une association à l'Université Cheikh Anta Diop, celle de Dakar, ferait sens pour les enquêtés, l'un d'eux m'a fait comprendre la singularité de cette situation, l'université étant plus souvent associée aux grèves étudiantes, parfois violentes, qu'à l'accueil de chercheurs étrangers. Je me suis ensuite rapprochée du CESAG, ce qui correspondait davantage aux formations connues et valorisées par les enquêtés, et qui a donc pu être à la fois un lieu d'enquête et un élément de rattachement identitaire cohérent pour mes interlocuteurs. Nous avons aussi rapidement abandonné le terme de science politique, trop attaché au militantisme dans l'esprit des enquêtés, pour parler de sociologie.

L'accueil fait au chercheur, qu'il soit enthousiaste ou rétif, est une piste de réflexion sur la vie de l'organisation étudiée. Nous avons essuyé assez peu de refus de la part des agents sollicités⁷⁰. Les cas de résistances s'expliquent la plupart du temps par un contexte suspicieux dû à la situation des administrations étudiées (affaire judiciaire en cours, compétition avec une autre administration...). Les accueils enthousiastes ou bienveillants quant à eux se sont parfois expliqués par une recherche d'emploi, certains enquêtés laissant entendre plus ou moins directement qu'ils attendaient de moi une piste ou un contact pour un contrat ou un financement. Bien qu'il ne s'agisse pas du même exercice, plusieurs personnes rencontrées ont rapproché cette demande de celles existantes lors des missions d'évaluation des projets, ne montrant donc aucune surprise face à ma demande d'enregistrement⁷¹. Nous avons également profité de l'ouverture relative des administrations sénégalaises dans lesquelles les agents reçoivent de nombreuses visites plus ou moins en lien avec leurs missions officielles⁷². L'enquête bénéficie donc de l'informalité des administrations comme de la présence structurelle des bailleurs, auxquels je suis associée.

L'attente ambivalente autour des autorisations de recherche

Quelques enquêtés m'ont demandé, au début d'une première rencontre, si je disposai d'une lettre d'autorisation ou de recommandation pour mener ma recherche. La plupart du temps, l'absence d'une telle lettre n'a pas du tout empêché l'entretien. Souvent, les lettres ont plutôt déclenché des interrogations. Une lettre précisant mon statut de « doctorante associée » à un établissement de la place a le plus souvent permis de répondre à cette demande formelle. Pour les rares personnes insistant sur l'importance de cette lettre, cette demande s'est finalement révélée être un mode de refus, l'obtention du « sésame » auprès des supérieurs hiérarchiques ne débloquent en rien la demande d'entretien.

Une anecdote en particulier montre qu'une telle officialisation de la recherche peut en fait paraître étrange. J'ai rencontré un fonctionnaire qui réalise une thèse portant sur le ministère dans lequel il est en poste. Dans ce cadre, il a listé tous les projets financés par des fonds extérieurs qui y ont été réalisés depuis une trentaine d'années. Il m'indique qu'il manque toutefois d'informations complémentaires et me renvoie vers la direction qui coordonne les projets du secteur. Plutôt que de me mettre directement en contact avec elle, il me conseille de faire une lettre de demande

⁷⁰ Certaines personnes ont toutefois retardé et reporté l'entretien jusqu'à ce que je me décourage, n'ont pas trouvé de disponibilité, ou ont évité mes appels téléphoniques.

⁷¹ L'un d'entre eux m'a même proposé de signer une autorisation écrite comme c'est — m'a-t-il dit — la pratique avec le PNUD.

⁷² Aux courtiers informels, bénévoles, vacataires, chauffeurs – coursiers, qui peuplent les interstices de l'administration sénégalaise décrits par Blundo (Blundo 2001) on peut ajouter les vendeurs de boissons ou d'arachide, et les relations plus ou moins proches qui passent saluer, régler des affaires annexes ou demander des services et qui constituent au sein de l'administration centrale un pan symétrique de la privatisation des relations administratives au guichet. Les gardiens des entrées des ministères ne constituent ici pas vraiment d'obstacle à cette ouverture des administrations.

officialisant la recherche à son supérieur. Je réalise donc une lettre expliquant ma démarche adressée au directeur, mentionnant le nom du premier agent. Quelques semaines plus tard, de retour au ministère auprès de la direction en question, la réponse favorable du directeur en main, deux autres responsables ont raillé ce « permis de recherche », insistant sur le fait qu'ils parlaient à titre personnel, qu'ils étaient transparents et qu'ils n'avaient besoin d'aucune autorisation. Par ailleurs, ils mentionnent le nom du premier agent : il semble étrange que je me fasse recommander par un agent subalterne, avec lequel ils n'ont apparemment pas ou pas de bonnes relations. L'un d'eux mentionne que cette lettre a beaucoup fait parler dans le service.

D'une part, cette réaction m'a permis de me faire une idée plus précise des rapports qu'entretiennent les différents services et agents de ce ministère : ici, l'agent m'ayant renvoyé vers la direction compte sur moi pour lui transmettre des informations, notamment financières, qu'il ne réussit pas à obtenir par lui-même. D'autre part, cela révèle qu'une telle lettre fait ressortir le caractère inhabituel de ma démarche, l'usage de recevoir un étudiant ou un visiteur anonyme pour une conversation informelle dans les bureaux étant une situation bien plus habituelle pour les agents.

Encadré 3: L'attente ambivalente autour des autorisations de recherche

Derrière l'apparente facilité d'accès aux agents, plusieurs d'entre eux ne délivrent – du moins pour une part des entretiens, qu'un discours très formel. Certains résistent à la situation d'entretien par un flot de paroles continues, conduisant de fait l'entretien qui devenait un monologue de parole institutionnelle. Au-delà de ces résistances visibles, l'enquête par entretien présente le risque de donner trop d'importance aux effets performatifs de la langue. Comment résister à ce discours institutionnel, dans des situations où nous rencontrons des « imposants »⁷³ rompus à cet exercice de présentation de soi (Chamboredon et al. 1994) ? Le risque semble d'autant plus grand que les « mots de la com' » semblent également une caractéristique du monde du développement (Cartier-Bresson, Destremau, and Lautier 2010). D'abord, la maîtrise — ou non — de ce langage institutionnel est un indice en soi de l'habitus des enquêtés, de leurs cercles de socialisations, que l'on peut étudier

⁷³ Cette situation de domination n'existe que par rapport à ma propre situation d'étudiante, de femme, de jeune. Je rencontre des professionnels, hommes, d'une cinquantaine d'années, qui me reçoivent dans leurs bureaux personnels et fixent le moment et la durée de l'entretien — cela de manière parfois très visible, les temps d'attente ou les reports inopinés ayant été nombreux. Les manifestations de cette domination au cours des entretiens, ont pu prendre des formes diverses (Chamboredon et al. 1994), comme la direction de la conversation, le didactisme (mes interlocuteurs m'expliquant ce que je dois faire dans ma recherche) ou le discours mondain (que mes interlocuteurs énumèrent leurs relations haut placées ou leur connaissance de la France). Certaines de ces manifestations d'une domination qui ose se montrer peut toutefois traduire qu'elle est mal assurée (Chamboredon et al. 1994, 127). Cela peut s'expliquer par le fait qu'on m'associe aussi parfois aux bailleurs et que la caractérisation de cette situation d'entretien peut être difficile. D'autres marques de l'asymétrie de la relation, notamment portant sur le genre de la chercheuse dans un environnement majoritairement masculin, ne traduisent sûrement qu'un usage routinisé des acteurs mais peuvent affecter le déroulement de l'enquête (Alles, Guilbaud, et Lagrange 2016). Dans certains entretiens, la question « madame ou mademoiselle » qui m'est adressée et la conversation sur la conjugalité qui peut s'ensuivre a permis de placer la conversation sur le mode de la discussion ordinaire et d'échapper à un entretien très formel. Dans d'autres cas, la gêne que cette discussion peut instaurer ont été un frein à la reprise de contact après l'entretien.

comme tel. Ici, peu importe que le discours de l'enquêté soit vrai ou faux, que ces derniers y croient ou non : l'important est plutôt de comprendre comment ce discours est appris et pourquoi il est livré dans une certaine situation. Par ailleurs, afin de s'éloigner un tant soit peu des labels et autres mots valises, on s'est efforcé de ne pas s'intéresser aux « résultats » des projets mais à leur fonctionnement quotidien, en faisant détailler le plus précisément possible les micro-tâches effectuées par les acteurs, leur fréquence, les personnes qui y sont associées, etc. Ici, la préparation en amont des entretiens est importante : elle permet d'interroger sur des détails précis concernant les personnes, organisations ou événements, et de ramener un discours abstrait vers des éléments concrets. Les expressions toute faites ont fait l'objet de demande de définition de ma part, sur le mode de la naïveté, afin de comprendre à quoi elles renvoient pour les enquêtés. Enfin, travailler sur les trajectoires et mener des entretiens biographiques a été un bon moyen d'obtenir d'autres discours sur les structures administratives, en partant d'expériences personnelles ou passées⁷⁴. Nous avons aussi essayé de nous appuyer autant que possible sur des acteurs à la marge des institutions étudiées, retraités ou anciens salariés devenus consultants (Alles, Guilbaud, et Lagrange 2016) qui ont effectivement livré une parole plus libre. Par ailleurs, j'ai tenté d'utiliser au mieux les indices qui laissent penser que l'interlocuteur accorde sa confiance à un moment de l'entretien. J'ai aussi joué des moments de non enregistrement, à la fin des entretiens, qui se révèlent parfois drastiquement différents de l'entretien enregistré et que j'ai, dans ces situations, fait durer. Finalement, les entretiens sont donc loin d'être tous et extensivement des « situations d'interaction banales quotidiennes » (Olivier de Sardan 1995:8), où on échange en confiance sur le ton de la conversation ordinaire. Au contraire, ils restent des « situations somme toute inédites de la vie sociale : une longue rencontre enregistrée entre deux inconnus » (Beaud 1996:249). Parler de soi ou de son administration devant une chercheuse blanche et jeune reste peu commun. Toutefois, une fois passés les premiers temps de gêne et de questionnement, la plupart des enquêtés se sont pris au jeu de l'échange, ma position extérieure, éloignée des enjeux sociaux locaux, se transformant à plusieurs reprises en moteur de la parole de l'enquêté. Enfin, les entretiens répétés ont pu instaurer une certaine familiarité avec plusieurs enquêtés. Recoupés entre eux, ils ont permis de recueillir des récits de vie à la première personne, mais aussi une somme de données informatives sur le fonctionnement ordinaire de l'administration, ses outils, son organisation, d'autant plus important que les documents écrits renseignant ces questions ne sont pas courants.

⁷⁴ C'est aussi une des méthodes de recherches utilisées par Yves Dezalay, qui explique plus largement les difficultés et les stratégies possibles d'une situation d'entretien face à des dominants (Dezalay, Bigo, et Cohen 2015)

Recueil de données et analyse à partir de documents divers

Faire une « observation historique du travail administratif » (Buton 2008), a exigé de mener aussi un travail d'archive, dans un pays qui en est plutôt dépourvu, du moins pour la période post indépendance. Le recueil de données archivistiques s'est déroulé sur des sites éclatés, en France⁷⁵ comme au Sénégal. La pauvreté des archives matérielles des administrations a été en partie compensée par la multiplication des sources et des types de matériaux. Je me suis appuyée sur des travaux académiques qui décrivent l'organisation et le pouvoir de l'administration centrale peu après l'indépendance, et qui peuvent contenir des indications empiriques sur ce terrain. C'est le cas de l'ouvrage de Claude Gautron (J. C. Gautron 1971), de la thèse de Fatou Sow, sur lequel il s'appuie d'ailleurs (Sow 1969). J'ai également utilisé les mémoires et rapports de stage d'étudiants de plusieurs écoles dakaroises. Je me suis enfin appuyée sur les archives et la documentation disponibles en ligne⁷⁶.

Ici, internet est considéré comme un véritable terrain de recherche. Loin d'être anecdotique, la captation de ce type de données requiert une certaine méthode. Certains sites regorgent de données parmi lesquelles il est difficile de se repérer : c'est le cas des sites des organisations des Nations Unies (Albaret and Placidi-Frot 2016) qui permettent d'accéder à des archives, procès-verbaux de réunions, allocutions ou documents relatifs aux projets utiles à la recherche à la condition de réussir à se repérer dans la masse de données disponibles. Il est alors utile d'explorer systématiquement tous les chemins possibles, de garder une trace des pages utiles dans les favoris, et de varier les mots clés recherchés. Les sites des projets ou des structures administratives sénégalaises créent des difficultés d'un autre ordre : moins important par leur taille et les moyens des organisations dont ils relèvent, leurs données disparaissent régulièrement⁷⁷. Pour ces cas, il est

⁷⁵Les archives françaises relatant les relations avec le Sénégal sont assez nombreuses mais éclatées (comme les archives relevant des relations internationales en général (Bergmane 2016)): celles du ministère de la Coopération et des services rattachés sont au centre des archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine, celles de la caisse centrale de coopération économique sont au centre des archives économiques et financières de Savigny-le-Temple et d'autres documents portant sur la coopération bilatérale sont au centre des archives diplomatiques de Nantes. Je me suis rendue sur les trois sites et, puisqu'il s'agissait de travailler sur le cas particulier du Sénégal, je n'ai consulté que les documents dont le nom du pays était présent dans la notice de l'archive. Je remets ces sources de première main dans le contexte général de l'aide française en m'appuyant les travaux existant sur l'aide française et les services de coopération. La liste des fonds consultés, par site, est présentée en fin de thèse, dans la section « sources primaires ».

⁷⁶ La liste de cette littérature grise est présente en annexe, dans la section « sources primaires ». Dans le corps de la thèse, afin de différencier ces sources, qui sont du matériel à analyser, des travaux scientifiques cités sous la forme (auteur date, page), nous y faisons référence par la mention de la notice bibliographique complète.

⁷⁷ Ainsi, la fin d'un projet met parfois fin à l'existence du site web. Les remaniements organisationnels réguliers de l'administration nationale donnent lieu à une mise à jour et une réorganisation des sites internet qui y sont relatives. Enfin, toutes les pages à l'extension d'URL « .sn », extension utilisée pour tous les sites officiels nationaux, ont été inaccessibles un long moment faute de défaut de paiement de l'État.

opportun d'enregistrer régulièrement les pages indispensables et de mettre à profit les pages en cache de Google ainsi que le projet « internet Archives »⁷⁸ qui permet d'accéder à d'anciennes pages.

Cette collecte de matériaux divers et en divers endroits a permis de constituer un corpus de documents d'accords de prêt et d'évaluations de projets, de rapports et expertises rédigés par les bailleurs. Ce corpus, qui n'est pas exhaustif mais conséquent⁷⁹, permet de repérer les héritages ou les transformations des formes des documents, des outils et des procédures utilisées, des principes valorisés. Nous avons également eu recours à des procédés de recensions, « dispositifs construits d'investigation systématique » de certaines sources (Olivier de Sardan 1995), afin d'essayer de globaliser les pistes d'interprétations ouvertes par notre terrain qualitatif ou de le mettre en contexte⁸⁰. Cela a permis notamment de travailler sur des données concernant les formations accréditées au Sénégal (à travers le site du Conseil africain et malgache pour l'enseignement supérieur), les projets (à travers les pages des bailleurs), les contrats de la Banque Mondiale au Sénégal (le site de la Banque mondiale) ou des actes administratifs (la liste des actes du site du ministère de la Fonction publique)⁸¹.

Plan de la thèse

La thèse s'articule en trois parties. La première s'intéresse aux stratégies de captation de l'aide des élites dirigeantes et à leur marge de manœuvre face aux bailleurs. À rebours d'une lecture dans laquelle la coopération internationale reposerait sur l'imposition par les bailleurs de politiques spécifiques, nous la comprenons ici comme le fruit d'une négociation internationale, traversée d'enjeux locaux (Whitfield 2008)⁸². L'hypothèse est qu'au-delà d'une situation économique très mauvaise, la forte présence des bailleurs au Sénégal est aussi le fruit d'un travail actif de la part de ces responsables sénégalais. Les deux premiers chapitres montrent deux types d'acteurs qui, loin d'être passifs face aux bailleurs, adoptent différentes stratégies de captation et d'utilisation de l'aide, selon les intérêts, les ressources et les contraintes des contextes locaux dans lesquels ils s'inscrivent.

⁷⁸ Ce projet à but non lucratif construit (entre autre) une bibliothèque numérique de sites internet accessible à travers la « wayback machine », en ligne sur le site <https://archive.org/web/>

⁷⁹ Nous présentons plus précisément ces documents dans l'encadré introductif du chapitre

⁸⁰ Pour extraire les données d'une ou plusieurs pages web et les mettre en forme un grand nombre de données aux fins de l'analyse, nous avons principalement utilisé les fonctionnalités avancées d'Excel, mais le logiciel R a également parfois été utilisé.

⁸¹ Nous revenons plus en détail sur ces différentes sources et leur analyse au moment où nous les mobilisons dans la thèse, avec parfois des présentations plus détaillées en annexe. La liste des principaux sites utilisés est également présente dans la section « sources primaires », en fin de thèse.

⁸² On peut penser ici à la diplomatie à double niveau étudiée par Robert Putnam : selon cette conception le négociateur est engagé simultanément dans un jeu de négociation à l'échelle internationale, et dans un autre à l'échelle étatique, et doit donc prendre en compte les pressions exercées à ces deux échelles pour conclure un accord satisfaisant à tous les niveaux (Putnam 1988).

Le premier chapitre s'intéresse aux élites politiques, en particulier aux présidents successifs, qui ont des stratégies différentes face aux bailleurs. Elles répondent à des enjeux de conservation du pouvoir et à des luttes partisans et sont peu affectées par les changements de paradigmes de ces derniers. Le deuxième chapitre porte sur les élites administratives qui peuvent aussi prendre part, à un autre niveau, à la négociation et à la captation de l'aide. Dans une situation de concurrence pour la captation des fonds extérieurs, leurs stratégies de captation et d'utilisation de l'aide semblent dépendre largement de l'accès aux réseaux internationaux et de l'existence d'espaces de socialisation aux pratiques des bailleurs.

Si les acteurs politiques et administratifs ont bien des marges de manœuvres dans la captation et l'utilisation de l'aide, cela ne signifie pas qu'ils agissent en dehors de tout cadre. Les dispositifs d'aide portés par les bailleurs et progressivement institutionnalisés ont un effet sur l'État. La deuxième partie entend retracer, depuis l'indépendance, les changements de ces dispositifs et la manière dont ils recomposent le pouvoir au sein de l'État. Elle se concentre sur les transformations de ces outils de gestion et de suivi de l'aide et des réseaux d'acteurs qu'ils organisent au cours du temps. Cette lecture du changement au niveau des administrations montre une transformation qui ne se fait pas de manière abrupte, mais qui est plutôt marquée par les héritages institutionnels et la succession d'ajustements désordonnés. Ceux-ci reposent à la fois sur la systématisation des technologies néolibérales dans le monde du développement (Hibou 2013), qui lient l'aide aux résultats à atteindre ; et sur la capacité du personnel local à prendre le relais des intermédiaires de l'aide auparavant expatriés. Cette transformation prend la forme d'une progressive rationalisation bureaucratique des dispositifs. Elle donne aux administrations de l'aide (des finances et des projets) une part croissante de pouvoir dans la négociation et la gestion des fonds, au détriment des responsables politiques qui sont, dans les années 1960, les interlocuteurs des bailleurs. Cette partie défend donc une double hypothèse. La première est que les dispositifs de gestion et de suivi de l'aide octroient un pouvoir spécifique à un pan de l'administration, au détriment des acteurs politiques. La seconde est que, loin d'une histoire de l'aide faite de succession de paradigmes qui se résumeraient aux stratégies des bailleurs, l'administration locale joue un rôle dans la structuration de ces dispositifs. En effet, certains pans de l'administration font de la gestion de l'aide une spécialité. En s'appropriant les instruments proposés par les bailleurs — et en freinant certains autres, en fonction de leurs intérêts, ils participent à cette progressive structuration des dispositifs d'aide qui correspond à leurs intérêts. Le chapitre 3 montre les transformations progressives, faites d'ajustements successifs et de négociations, des deux dispositifs d'aides que sont l'assistance technique et l'aide projet. Le chapitre 4 montre la manière dont certains pans de l'administration peuvent détourner les dispositifs de rationalisation de la gestion de l'aide au cours de leur mise en œuvre, dans une logique

pragmatique. Le chapitre 5 montre la manière dont certaines structures peuvent, quant à elles, coopérer avec les bailleurs, pour mettre en œuvre ces dispositifs, qui peuvent correspondre à ses intérêts particuliers.

La dernière partie pose la question de l'autonomisation de ces intermédiaires du reste de l'administration et de la constitution d'un segment professionnel autour de l'administration de l'aide. Nous testons l'hypothèse de la professionnalisation des intermédiaires de l'aide au sein de ces cellules de projets, et de la création d'un clivage entre ces cellules et le reste de l'administration. Cela permet de se demander en quoi les projets fragmentent les administrations centrales, et de dépasser l'étude individuelle des intermédiaires. L'idée de l'existence d'un groupe de salariés des projets maîtrisant des connaissances spécifiques et jouissant d'avantages liés au fait d'effectuer une carrière longue auprès des bailleurs est forte dans l'imaginaire des agents rencontrés. C'est l'objet du chapitre 5, qui porte sur l'imaginaire et les représentations opposées de l'administration et des projets qu'ont les agents. Il interroge les identités professionnelles des acteurs et montre l'existence d'un discours de distinction et de certaines initiatives qui peuvent dessiner une culture des projets. Ce clivage renseigne sur les compétitions internes à l'administration et sur la manière dont celle-ci se transforme. Mais, comme le montre le dernier chapitre, il ne va pas de pair avec la constitution d'un groupe aux parcours, aux formations et aux expériences homogènes et détachées de l'administration. Le dernier chapitre s'intéresse aux carrières des directeurs de projets. Il montre que ces dernières entremêlent étroitement les expériences au sein de l'administration et dans les projets et restent fortement liées à l'échelle nationale. Contrairement aux représentations des agents, il y a donc une grande perméabilité entre les deux espaces de travail et la présence des bailleurs qui, plutôt que de déboucher sur la création d'un groupe de professionnels spécifiques, affecte plutôt l'administration dans son ensemble.

Partie 1. Stratégies d'extraversion et marge de manœuvre des élites dirigeantes face aux bailleurs

Frederick Cooper, dans sa présentation de « l'État garde-barrière », montre que les élites dirigeantes nationales tirent des ressources matérielles et symboliques de la frontière avec l'extérieur (Cooper 2008). En effet, plutôt que de considérer les liens étroits qui existent entre les bailleurs et l'État seulement comme une dépendance politique et économique à l'extérieur, on peut penser qu'ils répondent également, au moins en partie, aux intérêts des élites nationales. Au lieu de réduire l'analyse des rapports de pouvoir à une opposition entre acteurs internationaux dominants et acteurs locaux dominés, de réduire les pratiques locales à une résistance aux bailleurs, Marie Saiget invite également à prendre en compte les multiples interactions entre acteurs (Saight 2017). Dans cette perspective, il s'agit ici d'analyser l'articulation entre les jeux politiques internes à la scène sénégalaise (le parti présidentiel, les oppositions, les tensions populaires, les acteurs administratifs) et la politique extérieure (les changements des bailleurs, leurs changements de paradigmes⁸³) ; jeux qui ne se réduisent pas à une opposition frontale mais peuvent prendre la forme d'alliances, de ruses, de réappropriations. À rebours d'une lecture dans laquelle la coopération internationale reposerait sur l'imposition, par les bailleurs, de politiques spécifiques, elle peut alors être comprise comme le fruit d'une négociation internationale, traversée d'enjeux locaux (Whitfield 2008). On peut penser ici à la diplomatie à double niveau étudiée par Robert Putnam : selon cette conception, le négociateur est engagé simultanément dans un jeu de négociation à l'échelle internationale et dans un autre, à l'échelle étatique. Il doit donc prendre en compte les pressions exercées à ces deux échelles pour conclure un accord satisfaisant à tous les niveaux (Putnam 1988).

Mais comment s'opèrent et sur quoi reposent ces stratégies de négociation des ressources de l'aide par les élites dirigeantes ? Au concret, ces stratégies de courtages sont plutôt étudiées au niveau rural, les auteurs considérant que depuis les années 1970 « les destinataires de l'aide ne sont plus seulement les services de l'État » (Bierschenk, Chauveau, et Olivier de Sardan 2000, 5).

⁸³ La succession de ces paradigmes de l'aide sont présentés dans l'encadré 1 en introduction.

« La « rente du développement » transite donc pour beaucoup par des réseaux d'intermédiaires nationaux qui ne se confondent pas avec les appareils politiques et administratifs classiques, et par des circuits d'aide non gouvernementale (coopération décentralisée, jumelage, opérations caritatives ciblées) dans lesquelles les ONG, tant du Nord que du Sud, ont pris une importance croissante »
(Bierschenk, Chauveau, et Olivier de Sardan 2000, 5).

Sans s'opposer à cette idée, on peut aussi s'intéresser aux activités de courtage et d'utilisation de l'aide au sommet de l'État, qui ne disparaissent pas pour autant. Au Sénégal en particulier, plusieurs auteurs lient la facilité d'accès du pays aux financements étrangers à la diplomatie menée par ses dirigeants. Ils insistent sur le rôle de ces flux d'aide au développement dans la construction du régime. L'auteur d'un rapport de l'USAID le note en 1997 :

« La diplomatie a constitué un des principaux instruments économiques du Sénégal. Le régime s'est efforcé de compenser le bas niveau d'investissement domestique au Sénégal en faisant appel à l'aide étrangère. Il a remarquablement réussi à obtenir de larges quantités d'aides, qui ont permis de maintenir à flot le gouvernement et l'économie malgré les taux négatifs de croissance per capita »
GELLAR Shelton, Le climat politique et la volonté de réforme politique et économique au Sénégal, USAID, 1997, p9284

Momar Coumba Diop documente ces relations avec les bailleurs en pointillé dans plusieurs de ses ouvrages et note que c'est grâce à ce soutien extérieur que « la classe dirigeante sénégalaise a pu faire face à une profonde crise économique et disposer en conséquence des ressources permettant le contrôle des populations sans recourir exclusivement à la force » (O'Brien, Diop, et Diouf 2002, 204). Avec une lecture de géographe, Gérard Mauger fait du Sénégal le « rentier par excellence », élevant ces pratiques au rang d'un « art de l'extraversion » (Magrin et Hugon 2013). Est-ce à dire que les élites dirigeantes sénégalaises négocient l'aide en dehors de toute contrainte ?

L'objet de cette partie est d'étudier ces stratégies de négociation des élites dirigeantes autour de l'aide. L'hypothèse défendue est qu'au-delà de la dépendance économique du pays à l'extérieur et des intérêts des bailleurs, leur forte présence au Sénégal est aussi l'objet d'un travail actif de captation et d'utilisation de l'aide de la part des élites dirigeantes, qui forment avec les bailleurs une configuration mouvante. Ici, dire que l'aide peut être une ressource pour les élites dirigeantes ne suffit pas : il faut s'interroger sur le type de ressource qu'elle constitue et sur la manière dont elle est mobilisée et utilisée par les élites, qui ne forment pas un groupe uniforme. En effet, les stratégies de captation de l'aide s'inscrivent dans des arènes et des luttes de pouvoir

⁸⁴ Pour ce qui est de la littérature grise évoquant cette idée, on peut aussi renvoyer au rapport Berg et au rapport du FMI cités en introduction : BERG Elliot, « Ajustement ajourné : réforme de la politique économique du Sénégal dans les années 80 » (résumé en français rédigé pour l'USAID), 1990 ; BUREAU INDEPENDANT D'EVALUATION DU FMI, Évaluation de l'usage prolongé des ressources du FMI, Washington, Fonds Monétaire International, 2002.

diverses. Ainsi, l'aide n'est pas une ressource toujours identique, qui renforcerait des élites dirigeantes comprises comme un groupe homogène. Pour reprendre l'idée de la diplomatie à double niveau de Robert Putnam, il n'existerait pas un seul négociateur engagé sur une unique scène de négociations à double niveau. Au contraire, on peut penser plusieurs configurations qui rassemblent des acteurs nationaux, internationaux et des intermédiaires, et qui constituent des scènes de négociations à double niveau. Plutôt que de saisir l'État comme un acteur unique, on peut différencier ici les groupes politiques et les acteurs administratifs qui, chacun, ont accès aux bailleurs et mobilisent l'aide de différentes manières, dans des contextes donnés. Si ces deux groupes peuvent parfois s'allier, ils peuvent aussi s'écarter voire s'opposer : il s'agit bien de deux groupes d'intermédiaires différents⁸⁵.

Les deux chapitres de la partie portent sur deux types de ces configurations qui constituent des scènes de négociations à double niveau. Ils s'intéressent à deux types d'acteurs intermédiaires qui y sont engagés, qui, au sommet de l'État, entretiennent des rapports différents avec les bailleurs, et pour lesquels le contrôle de l'aide répond à des enjeux et à des luttes variées. Le premier chapitre porte sur les élites politiques, dont les alliances avec les bailleurs peuvent appuyer les luttes partisans et renforcer le parti au pouvoir. Le deuxième chapitre étudie les élites administratives qui peuvent aussi prendre part, à un autre niveau, à la négociation et à la captation de l'aide, et pour lesquelles les stratégies mises en œuvre dépendent largement de l'accès aux réseaux internationaux.

⁸⁵ Plusieurs auteurs étudient ce personnel qui opère une médiation entre deux espaces sociaux et qui répondent à des normes, des intérêts et des représentations différents : ce sont des courtiers (Bierschenk, Chauveau, et Olivier de Sardan 2000) des généralistes – intermédiaires (Nay et Smith 2002), *brokers* et *translators* (Lewis et Mosse 2006a), ou des acteurs nationaux intermédiaires importateurs (Latoures 2008).

CHAPITRE 1. NÉGOCIATION ET USAGE DE L'AIDE DES PRÉSIDENTS SÉNÉGALAIS

Les chefs d'État semblent être aux premières loges des négociations autour des fonds extérieurs. « La mobilisation de l'aide au développement reste une fonction importante des hommes politiques [des États africains] qui, à cet égard, jouent bien le rôle de courtiers » (Bierschenk, Chauveau, et Olivier de Sardan 2000, 2). Sans en faire les uniques décideurs de la politique de coopération internationale sénégalaise⁸⁶, dans un pays très centralisé, au parti unique entre 1966 et 1976⁸⁷, l'étude de leurs politiques extérieures selon une interprétation volontariste peut être justifiée. Si plusieurs auteurs avancent que la technicisation croissante de l'aide implique un évitement du politique⁸⁸, nous faisons l'hypothèse que, selon certaines conditions, l'échelon présidentiel reste conséquent dans la négociation et l'orientation de l'aide. Les présidents sont bien des intermédiaires, dont « l'essence du rôle est d'avoir un pied dans chaque camp. [Ils ont] intérêt à ce que fonctionne le processus de marchandage » (Bailey 1971).

Il ne s'agit pas de dire que les présidents décident en dehors de toute contrainte, mais d'étudier la manière dont ils peuvent articuler les contraintes et les ressources liées aux niveaux national et international. En effet, les présidents s'inscrivent dans une configuration où sont présents, à un premier niveau, l'administration, les opposants politiques et syndicaux, les électeurs et, à un autre niveau, les bailleurs. Ces acteurs changent au cours du temps et dessinent une configuration internationale mouvante, dans laquelle les actions se répondent. Cet angle d'étude permet de questionner l'articulation de ces acteurs et de ces deux niveaux au sein de cette configuration au cours du temps. Ainsi, on peut mieux comprendre la manière dont les présidents peuvent – ou non – mettre en œuvre des stratégies de captation et d'utilisation des fonds extérieurs, dans les espaces de liberté laissés par la pression économique et les injonctions des bailleurs.

⁸⁶ Comme on l'a déjà évoqué, il s'agit plus de penser les présidents et les bailleurs comme une configuration au sein de laquelle les joueurs sont interdépendants, à des degrés divers et selon la répartition de leurs forces.

⁸⁷ Le multipartisme mis en place par Léopold Sedar Senghor en 1976 n'autorise que quatre partis, ce n'est que cinq ans plus tard que cette limite est supprimée par Abdou Diouf.

⁸⁸ Plusieurs auteurs montrent que la technicisation de l'aide renforce le personnel technico-administratif doté de savoirs experts et dépolitise l'aide, au sens où elle serait soustraite au débat public (Ferguson 1990; Pedregal et Kamelgarn-Cerland 2013) même si les rapports entre politisations et dépolitisations restent étroits (Parizet 2013). Dominique Darbon fait des plans d'ajustement structurel un moment consacrant la dépolitisation et la technicisation des réformes demandées (Darbon 2009) : cela invite à regarder comment, au moins le reste du temps, l'aide peut être l'objet des discours politiques nationaux. Il ne s'agit pas de nier l'importance du niveau administratif : nous le comprenons plutôt comme une seconde interface entre l'aide et l'État, qui connaît d'autres dynamiques. Elle est étudiée dans le chapitre suivant.

Depuis l'indépendance, les dirigeants sénégalais successifs mènent tous une politique extérieure dynamique et nouent des relations étroites avec les bailleurs. Pour Mamour Coumba Diop, « le souci constant de promouvoir l'image du président sur la scène internationale » s'explique par « la forte dépendance du régime envers les ressources extérieures » (Diop 2006, 103). Mais pensée de manière générale, cette idée d'une dépendance à l'aide laisse dans l'ombre la façon dont elle peut être captée, négociée et utilisée. Loin d'une situation de totale dépendance dans laquelle la configuration internationale déterminerait les politiques nationales mécaniquement, il semble y avoir une certaine autonomie des stratégies présidentielles par rapport aux mouvements des bailleurs : les présidents s'adaptent aux transformations de la configuration formée avec eux, afin de bénéficier des ressources que l'aide peut leur apporter au niveau national. L'aide n'a pas, à ce niveau local, un effet mécanique : comme d'autres intermédiaires, les présidents font une activité de traduction et d'appropriation de cette ressource. Ils s'en servent pour financer leurs réseaux de clientèle, leurs politiques (qui ne sont pas seulement des politiques nationales mais bien des politiques attachées à un parti et à un candidat), et ils font de leur activité de négociation sur la scène internationale une ressource symbolique dans le débat politique local. Enfin, les actions des présidents et des acteurs locaux peuvent aussi avoir une incidence sur les acteurs internationaux. Ainsi, au-delà d'une dépendance uniforme du niveau national qui subirait les transformations des bailleurs et adopterait mécaniquement les paradigmes internationaux⁸⁹, on peut plutôt voir une stratégie d'extraversion qui s'adapte à ces changements et par laquelle les présidents optimisent les ressources que peuvent leur offrir leur inscription au sein d'une configuration changeante.

Les sections de ce chapitre, qui suivent une organisation chronologique, montrent l'articulation de ces acteurs au cours du temps. Il s'agit d'étudier les transformations de la configuration dans laquelle s'inscrivent les présidents et, pour chaque période, de montrer comment s'élaborent dans ces situations contraintes les stratégies d'extraversions qui recouvrent la négociation de l'aide, la captation des fonds et leur utilisation au niveau national.

Section 1 : 1960-1980, la coopération étroite de Leopold S. Senghor avec la

France

À l'indépendance et sous les mandats de Léopold Sédar Senghor, l'aide est en grande partie française. Cela répond bien sûr à l'héritage colonial qui lie les deux pays. Toutefois, cet héritage ne va

⁸⁹ On fait ici référence aux paradigmes successifs de l'aide présentés dans l'Encadré 1, en introduction. Pour le dire vite : le développement des infrastructures dans les années 1970, les politiques libérales dans les années 1980, la bonne gouvernance dans les années 2000.

pas de soi : la coopération avec la France fait l'objet d'un travail actif du président qui l'entretient à travers une politique de demande active. En effet, l'aide est une ressource importante pour le président : elle permet de financer les stratégies de développement du pays, les réseaux de clientèle du parti au pouvoir et octroie au président négociateur une stature internationale.

1.1 Une demande active d'appui auprès de la France

Dans les années 1960 l'aide au développement n'en est qu'à ses prémices. La configuration dans laquelle s'inscrit le président est marquée par le faible nombre de bailleurs et les alliances bilatérales, héritées de la colonisation et solidifiées dans la cadre de la guerre froide. L'aide que reçoit le Sénégal est largement française.

Au-delà d'un simple héritage, ou de la conséquence des intérêts économiques français⁹⁰ dans le pays, les montants élevés de l'aide française sont bien le fruit d'un travail actif de la part du président et de son gouvernement. Cet effort passe d'abord par une adaptation aux demandes des bailleurs. Selon les services français, pour capter des fonds « le régime doit donner confiance. C'est ce à quoi s'efforce l'équipe ministérielle afin d'encourager les investisseurs »⁹¹. Senghor rompt avec les budgets d'équipement très vastes du premier président Mamadou Dia⁹². Au contraire il ralentit les investissements en matière administrative et d'infrastructure et restreint le budget de fonctionnement : cela peut être lu comme un effort visant à s'associer différents bailleurs et assurer ses capacités d'emprunt⁹³.

Malgré la diversification rapide des partenariats et des sources d'aides, le partenaire principal du Sénégal reste la France. Le ministère des Affaires étrangères français note que « la sensibilité très nettement pro occidentale du Sénégal ainsi que les rencontres fréquentes entre ses dirigeants et les responsables français jusqu'au plus haut niveau, favorisent une convergence de vue sur nombre de questions politiques internationales (...) le Sénégal reconnaît la valeur de l'aide française à l'Afrique

⁹⁰ Les liens économiques tissés pendant la colonisation sont toujours importants. Notamment, de très nombreuses entreprises françaises sont présentes au Sénégal et les services français considèrent que la déstabilisation de l'économie sénégalaise aurait des répercussions en France.

⁹¹ Note sur la Situation du Sénégal à la fin juin 1965, 1965, Centre des archives économiques et financières de Savigny-le-Temple (CAEF), fonds de la direction des finances extérieures, B 0054733

⁹² Mamadou Dia est le premier président du conseil de gouvernement du Sénégal, en 1957, et le reste à l'indépendance en 1960. Dans cette première république, bicéphale, il est responsable du plan de développement à long terme tandis que Léopold Sédar Senghor, président, se charge des relations internationales. Il prône une rupture plus nette avec la France, notamment par la sortie de l'économie arachidière. En 1962 une motion de censure est votée contre lui, ce qu'il essaye d'empêcher en faisant évacuer l'assemblée nationale. C'est lors de cette crise que Léopold Sédar Senghor dirige seul le régime devenu présidentiel.

⁹³ Note sur la Situation du Sénégal à la fin juin 1965, 1965, CAEF, fonds de la direction des finances extérieures, B 0054733

et compte sur elle »⁹⁴. Senghor suit la position française dans plusieurs arbitrages internationaux. Alors que certaines ex-colonies, comme le Niger, organisent une rupture totale avec l'ancienne puissance coloniale, Senghor suit l'idée du général de Gaulle d'une communauté franco-africaine construite « avec [lui] », « pour le meilleur et pour le pire »⁹⁵. L'aide française est très importante, de l'ordre de 541 millions de francs en 1979, le plus élevé des concours extérieurs dont bénéficie le pays. Le Sénégal est régulièrement parmi les trois premiers États africains bénéficiaires de l'aide française, tant pour l'assistance technique que pour le Fonds d'aide et de coopération (FAC) ou des prêts de la Caisse centrale de coopération économique (CCCE). L'aggravation de la conjoncture économique sénégalaise à la suite des deux chocs pétroliers de 1974 et 1980 incite le Sénégal à se tourner encore plus vers la France.

⁹⁴ Note du ministère des affaires étrangères, les relations entre la France et le Sénégal, 1989, Centre des archives diplomatiques, fonds de la Mission de Coopération et d'Action Culturelle à Dakar (MCAC Dakar) 1959-1989, carton 1. Souligné dans la note.

⁹⁵ INA, discours du général de Gaulle à Dakar, 26 août 1958, [en ligne] in Charles de Gaulle, parole publique, disponible sur <https://fresques.ina.fr/de-gaulle/fiche-media/Gaule00329/discours-a-dakar.html>

Recettes extérieures du Sénégal par pays donateurs entre 1960 et 1980

Bailleurs	1960-1971	1971-1980	Total
Autriche	0,03	1,42	1,45
Belgique	0,85	46,07	46,92
Canada	6,78	71,74	78,52
Danemark	0,02	11,99	12,01
Finlande	0	0,24	0,24
France	204,6	826,99	1031,59
Allemagne	10,59	61,49	72,08
Italie	-0,27	32,16	31,89
Japon	0,05	24,87	24,92
Pays-Bas	0,09	14,2	14,29
Norvège	0,03	38,81	38,84
Suède	0	2,22	2,22
Suisse	0,19	5,27	5,46
Royaume-Uni	0,41	15,99	16,4
États-Unis	30,88	123	153,88
Institutions de l'UE	83,8	304,1	387,91
Fonds monétaire international (fonds fiduciaires concessionnels)	0	42,3	42,3
Banque africaine de développement, total	-2,2	27,12	24,92
Banque de développement islamique	0	3,87	3,87
Nations Unies, total (PNUD, FNUAP, HCR, UNICEF, ATNU, PAM)	16,53	62,47	79,12
Groupe Banque mondiale, total (BIRD, IDA, SFI)	10,28	144,06	154,34
Autres multilatéral, total (BADEA, OPEP, autres)	0	14,98	14,98
Pays Non-CAD, total (Koweït, Arabie Saoudite, Émirats arabes unis, autres)	0	85,34	85,34

Ensemble de données : Recettes totales par pays et région (APD+AASP+Privés). Receveur : Sénégal, en Millions de Dollar des États-Unis, Source : OECD.Stat

Tableau 1 Recettes extérieures du Sénégal par pays donateurs entre 1960 et 1980

L'aide française est « fortement sollicitée par le Sénégal, bien au-delà de ses possibilités d'action »⁹⁶. Les archives des services français des finances extérieures et de la coopération montrent l'insistance du président sénégalais : avant chaque rencontre, ils préviennent les ministres français des probables demandes et les incitent à s'en tenir aux financements initiaux sans s'engager sur de nouvelles dépenses. Lors des commissions mixtes, les services français notent que « la France ne peut pas accorder au Sénégal tout ce qu'il demande, en termes de crédit d'équipement, de bourses de stage et de formations »⁹⁷. Les ministres et hauts fonctionnaires sénégalais s'investissent dans les demandes et le suivi de l'aide. Le Premier ministre Abdou Diouf est auditionné par le Sénat français à

⁹⁶ Note sur la coopération franco-sénégalaise, 1982, Archives nationales, fonds du ministère de la Coopération, 85/0097,

⁹⁷ Commission mixte franco-sénégalaise pour la recherche scientifique et technique, Procès-verbal, 1979, Archives nationales, fonds du ministère de la Coopération, 19810532/6

l'occasion de la révision des accords de coopération qui lient les deux pays⁹⁸. L'aide française fait donc l'objet d'une demande active de la part des gouvernements sénégalais.

Cette demande active est la même pour l'assistance technique (AT) qui représente alors une part importante de l'aide fournie par la France. Celle-ci est très coûteuse : dans les documents qui portent sur les relations avec le Sénégal conservés aux différentes archives, les services français de la coopération ne cessent de mettre en avant son coût, ainsi que les tentatives des services de la réduire⁹⁹. Ces archives montrent aussi le travail du gouvernement sénégalais pour la maintenir et maîtriser les affectations. Les échanges de lettres¹⁰⁰ entre les autorités françaises et sénégalaises à ce sujet montrent bien l'existence d'une négociation entre la France et le Sénégal dans laquelle, si la France apparaît être en position dominante, les dirigeants sénégalais sont loin d'être passifs.

Ces derniers réussissent parfois à assouplir la position française. Malgré les réticences françaises, la part des enseignants, qui représentent 65 % du personnel de l'AT en 1964¹⁰¹, s'accroît tout au long des années 1960. Cela est lié à la forte demande sénégalaise qui priorise la formation, pour former justement des cadres de haut niveau capables de remplacer les Français aux postes à responsabilité. Pour répondre à cette demande, la France a recours aux militaires de contingent, diplômés d'université en service militaire, mis à disposition du Sénégal dans ce cadre (O'Brien 1971). C'est un compromis qui permet au Sénégal de disposer d'enseignants et à la France de faire des économies, par rapport à un personnel enseignant qui coûterait plus cher. À partir de 1974, le Sénégal doit prendre en charge une partie du coût de l'assistance technique dont il bénéficie. Mais le pays n'honorera pas ses engagements financiers. Il y aura toujours un écart entre les contreparties prévues et celles effectivement payées¹⁰². Devant la crise financière, le ministère français de la Coopération augmente même sa participation à la prise en charge du coût de l'AT dans les années qui suivent. Tout un pan des négociations autour de l'AT porte aussi sur la répartition des effectifs de coopérants. Les autorités françaises privilégient la mobilité du personnel. Les autorités sénégalaises, au contraire, voudraient pouvoir conserver certains agents français qui ont de l'expérience et

⁹⁸ Cf. Journal officiel de la République française, débats parlementaires, compte rendu intégral des séances, n°115, 1975, p 9253. À cette occasion les orateurs rappellent « l'amitié particulièrement privilégiée », la « confiance réciproque » des deux pays ainsi que les mots d'Abdou Diouf, auditionné par le Sénat, qui déclare que l'expression « peuple frère » s'applique pour le Sénégal au peuple français. La même séance de l'Assemblée Nationale examine les accords de coopérations franco-gabonais avec bien moins de lyrisme.

⁹⁹ Cette position fait toutefois l'objet de débats, nous reviendrons sur ces derniers dans le chapitre 3 dont la première section porte spécifiquement sur l'évolution de l'assistance technique.

¹⁰⁰ Nous évoquons plus longuement celles-ci dans le chapitre 3 dédié à l'assistance technique.

¹⁰¹ GAUTRON Jean-Claude, « L'administration moteur de l'expansion économique ? » *Le Monde diplomatique*, février 1974

¹⁰² « Pour les deux exercices 1985/86 et 1991/92, le coût unitaire annuel prévu était respectivement de 63,5 et 71,4 millions de FCFA pendant que le coût unitaire annuel déboursé était de 25,8 et 1,0 millions de FCFA. » N'DIAYE Lamine, *Étude des couts de contrepartie de l'assistance technique au Sénégal*, Washington, PNUD, 1993

donnent satisfaction. Nombre d'agents eux-mêmes, notamment enseignants, souhaitent rester en poste au Sénégal. En 1975, la France accepte que la règle de rappeler le personnel coopérant après 10 ans de service ne soit pas appliquée au Sénégal. C'est encore un point où le gouvernement sénégalais réussit à être entendu.

Les archives des services français de coopération montrent donc bien une situation de négociation entre les dirigeants des deux pays. L'aide française au Sénégal n'est pas seulement la continuation de la situation coloniale mais fait l'objet d'une demande active de la part du gouvernement sénégalais qui fait de la France un partenaire avec lequel la collaboration doit s'inscrire dans la durée.

1.2 Effets et usages de la coopération internationale sur la scène politique sénégalaise

La politique de coopération sénégalaise répond bien sûr aux exigences économiques nationales, mais elle est aussi utilisée par le président pour stabiliser sa position au niveau national. Les plans quadriennaux de développement adoptés par les premiers gouvernements ne peuvent être réalisés qu'avec le soutien des pays riches et des capitaux étrangers¹⁰³. Ici, l'objectif de développement du pays soutenu par les bailleurs, et la France en premier lieu, se confond avec celui de stabilisation du régime de Senghor. En effet, le projet développementiste soutenu par les bailleurs est au cœur de la construction de l'État, des politiques nationales et de l'idéologie du parti unique.

Face aux oppositions politiques, syndicales et étudiantes, Senghor construit un régime extrêmement centralisé : monopartisme, syndicat intégré au pouvoir, liberté des médias restreinte. La question de la démocratisation des pays aidés n'est alors pas à l'ordre du jour¹⁰⁴, et Senghor s'appuie sur la France dans la mise en place de ce régime. Elle le soutient diplomatiquement et militairement lors des crises politiques¹⁰⁵, ou face à l'opposition étudiante¹⁰⁶. Ici, l'appui français ne

¹⁰³ Note sur la Situation du Sénégal à la fin juin 1965, 1965, CAEF, fonds de la direction des finances extérieures, B 0054733

¹⁰⁴ Pour une revue des arguments (des penseurs comme des acteurs) sur les relations entre démocratie et aide, voir (Marchesin 2004).

¹⁰⁵ Le point d'orgue de la tension politique entre Mamadou Dia et Léopold Sedar Senghor est la crise de 1962. Après un discours où le premier, chef de gouvernement, prône la rupture avec la France, une motion de censure est déposée à l'assemblée. Dia tente d'empêcher son examen, et est accusé de tentative de coup d'État et condamné à l'emprisonnement à perpétuité. Selon le journaliste Abdou Latif Coulibaly, la France joue un rôle dans la reprise de pouvoir du camp Senghor à cette occasion, en finançant l'achat de soutiens parlementaires pour faire voter la motion de censure (cf. COULIBALY Abdou Latif, *Le Sénégal à l'épreuve de la démocratie. Enquête sur 50 ans de lutte et de complots au sein de l'élite socialiste*, Paris, L'Harmattan, 1999). Au-delà de cet élément spécifique, les services français saluent la reprise en main du régime et « l'autorité du président Senghor » sans lequel le pays « courait à la catastrophe financière ». Note sur la situation du Sénégal, 1963 et 1965, CAEF, fonds de la direction des finances extérieures, B 54733.

visé pas simplement le développement d'un pays mais bien celui d'un régime et d'un parti spécifique, celui de Senghor, celui au pouvoir.

Le pouvoir du président passe notamment par l'encadrement étroit du monde rural et par un vaste réseau clientélaire. Momar Coumba Diop décrit un système politique basé sur l'achat d'allégeance, la distribution des postes administratifs et l'encadrement des campagnes (Diop 1990). Cela passe notamment par le biais des sociétés nationales et des coopératives rurales, instruments du « socialisme rural » de Léopold Sedar Senghor, en grande partie rendu possible par l'utilisation des fonds extérieurs. L'aide fournit ainsi les ressources nécessaires à la mise en place de ces réseaux de clientèle. Elle finance notamment le programme agricole et les sociétés nationales agricoles qui le mettent en œuvre : l'Office national de coopération et d'assistance pour le développement (ONCAD), la Société de développement et de vulgarisation agricole (SODEVA), la Société nationale de commercialisation des oléagineux du Sénégal (SONACOS)¹⁰⁷. Ces sociétés encadrent la production et la commercialisation de l'arachide¹⁰⁸ et d'autres productions à tous les niveaux, de la gestion des semences à la vente en passant par le transport, l'aménagement des parcelles, la fourniture des moyens de production, le stockage, l'animation rurale, etc. Ces sociétés, comme les coopératives sur lesquelles elles s'appuient, dirigées par des notables locaux, permettent à l'État de mener des programmes de développement, mais sont aussi des instruments d'encadrement des populations et de construction de réseaux clientélares au profit du parti au pouvoir (Diop 1990). Elles permettent notamment la distribution des fonds et des postes qui construisent ces réseaux d'allégeances. Ce sont ces dynamiques qu'on peut lire derrière ce que les bailleurs, entre autres, qualifient de gestion négligente et de malversation. L'ONCAD par exemple, créée en 1966 pour mobiliser l'épargne rurale et moderniser l'agriculture et stabiliser les prix d'achat des productions, a favorisé les détournements autour des contrats de transports, les achats de camions et de matériel, le recrutement des personnels (Caswell 1984). De la même manière la BNDS a attaché un réseau de notables ruraux au

¹⁰⁶ On pense notamment aux manifestations de mai 1968, pendant lesquelles Senghor demande et obtient l'aide de l'armée française, qui relaie l'armée sénégalaise, en dépit du fait que les accords de défense signés avec la France ne portent pas sur le maintien de l'ordre (Blum 2012). D'autres sources évoquent une prévision d'exfiltration du président par hélicoptère organisée par l'ambassadeur français à Dakar (Gueye 2003). Si cet épisode montre le soutien de la France au président, il montre également les possibles effets déstabilisateurs de l'aide, cet épisode naissant d'une réduction drastique du montant des bourses étudiantes, elle-même liée en partie au désengagement de la France.

¹⁰⁷ Les fonds archivés du ministère de la coopération montrent l'implication de la France dans la politique agricole, par le financement d'assistants techniques, de projets d'appui à la SODEVA, la SAED et l'ONCAD. La France participe aussi au refinancement de la BNDS à des taux préférentiels. En plus des fonds de la Caisse centrale de coopération économique, les sociétés d'État reçoivent des fonds de la Banque mondiale, de l'USAID et du FIDA. Ces fonds extérieurs représentent 75% du financement de la SODEVA, et les bailleurs s'inquiètent de la mobilisation des contreparties nationales. KANE Maguette, *l'intervention de la SODEVA en milieu rural, impact et problèmes*, mémoire de fin d'études de l'ENAM, Dakar, ENAM, 1981 ; DIENE Médoune, *note sur la politique agricole*, séminaire de St Louis sur le développement rural du 13 au 17 août 1977, ENAM. Nous avons déjà évoqué l'appui de ces sociétés dans le premier chapitre.

¹⁰⁸ La culture de l'arachide emploie 87% de la population active à l'indépendance (Caswell 1984)

régime par l'intermédiaire de prêts jamais remboursés (Daffé et Diagne 2009) Les fonds extérieurs qui financent en partie ces sociétés et le programme agricole servent donc aussi à acheter l'allégeance des gros producteurs, marabouts et notables locaux, et à contrôler le monde rural (Oya 2006). Durant ces premières années, l'utilisation des fonds octroyés par la France est difficilement suivie. Les archives du ministère français de la Coopération montrent des échanges de lettres de mécontentement au sujet de l'utilisation d'une aide exceptionnelle accordée par la France pour apurer les dettes sénégalaises vis-à-vis du secteur privé¹⁰⁹, que le Sénégal utilise de manière peu transparente. Selon les services français, le gouvernement a priorisé les entreprises remboursées d'après des considérations politiques et sans en avertir l'observateur français¹¹⁰. Bien que cela leur vaille des reproches, ces échanges montrent bien que les dirigeants sénégalais ont une certaine marge de manœuvre dans l'utilisation des fonds captés, qu'ils utilisent selon des intérêts locaux. Dans cette situation, l'aide bénéficie bien au parti au pouvoir.

Outre l'utilisation financière de l'aide, l'engagement du président sur la scène internationale est aussi pour lui une ressource symbolique : elle conforte sa stature d'homme d'État de premier plan. Au-delà de la coopération avec la France, dès l'indépendance Senghor mène une politique internationale active. Les accords de coopération avec les pays étrangers se multiplient rapidement. En 1962, le Sénégal est lié par des accords de coopération économiques, techniques, scientifiques ou industriels avec 10 pays : la France, la Suisse, la République fédérale d'Allemagne, la Tunisie, la Pologne, la Yougoslavie, le Danemark, l'URSS et les États-Unis qui fournissent surtout de l'aide alimentaire. Conformément à la position de Valéry Giscard d'Estaing qui, lors du sommet franco-africain de 1977, enjoint les pays africains présents à ne pas se laisser entraîner « dans des conflits qui détournent [leurs] forces de l'objectif de développement (...) dans des querelles qui ne sont pas les siennes »¹¹¹, le pays n'entre pas dans la guerre froide¹¹² mais multiplie les accords avec les pays de l'Est comme de l'Ouest. En accord avec le projet socialiste de Senghor, de solides relations sont nouées avec les pays de l'Est et dès 1971, bien avant la France, le Sénégal reconnaît la République populaire de Chine qui lui accorde quelques prêts peu significatifs¹¹³. La ligne du président est donc d'amplifier la coopération internationale. À la fin du mandat de Senghor, une trentaine de bailleurs

¹⁰⁹ Secrétariat des programmes, ministère chargé de la coopération, échanges de lettres, 1962-1984, archives nationales, fonds du ministère de la Coopération, 19960069

¹¹⁰ Secrétariat des programmes, ministère chargé de la coopération, échanges de lettres, 1962-1984, archives nationales, fonds du ministère de la Coopération, 19960069

¹¹¹ Valéry Giscard d'Estaing, Allocution de clôture de la conférence Franco-Africaine Dakar, le 21 avril 1977 [en ligne], vie publique, disponible sur <http://discours.vie-publique.fr>

¹¹² La guerre froide marque toutefois l'aide au développement du pays en ce qu'elle reste bilatérale : le fonds spécial de l'ONU et le PNUD sont les seuls bailleurs multilatéraux du pays en 1964. cf. Rapport de mission effectuée en 1962, 1962, CAEF, fonds de la direction des finances extérieures, B 0054733

¹¹³ Note sur la Situation du Sénégal à la fin juin 1965, 1965, CAEF, fonds de la direction des finances extérieures, B 0054733

sont présents au Sénégal¹¹⁴. Au-delà d'un enjeu économique, cette politique extérieure dynamique répond à un enjeu de représentation : être connu et reconnu comme interlocuteur valable à l'étranger est une preuve de dignité et doit impressionner l'opinion publique (Christian Colon and Denis-Constant Martin 1991, 233). L'activisme diplomatique fait en effet la une des journaux nationaux¹¹⁵. La presse traite la coopération sous le prisme des rencontres, entretiens et audiences des ministres et chefs d'État (Cissé, 1986). Le quotidien *le Soleil* se fait l'écho des voyages des présidents : la tournée africaine du président Senghor va « renforcer [la] coopération avec les pays [qu'il a] visités », les voyages d'Abdou Diouf permettent de « redynamiser la coopération égypto-sénégalaise », d'« intensifier les échanges » avec l'Autriche ou de saluer « une coopération exemplaire » avec la République Fédérale d'Allemagne¹¹⁶. La coopération internationale est ici un élément de l'hagiographie des premiers présidents construite par la presse officielle. Le lien étroit qui lie la France au Sénégal participe également de la construction de cette image de président de stature internationale. Plusieurs biographies et reportages sur Senghor mettent en avant l'histoire commune des deux pays qui lie Senghor aux dirigeants français et à la France où il a été étudiant et a commencé sa carrière professionnelle et politique. Sans faire de ces paramètres des éléments explicatifs de la politique de coopération sénégalaise, on peut les mentionner à double titre : ce sont des signes de l'héritage de l'époque coloniale très récente et ce sont des éléments qui jouent un rôle dans la logique de représentation du président-poète.¹¹⁷

¹¹⁴ Selon les chiffres de l'OCDE. On peut ajouter aux bailleurs déjà cités l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Italie, les Pays-Bas, le Japon, la Norvège, le Royaume-Uni, le Koweït, le FMI, l'Union européenne le PNUD, le HCR, l'UNICEF, le PAM, la Banque Arabe pour le Développement Économique en Afrique, l'IDA, le fonds OPEP pour le développement et la Banque Africaine de Développement. cf. ocde.stat

¹¹⁵ « Éditions du *Soleil*, années 1960 à 1990 : les pages « monde » sont nombreuses. Elles traitent à la fois de l'actualité internationale, surtout française, et de la diplomatie sénégalaise. Il semble que les articles mentionnent peu l'aide ou les projets de développement mais se concentrent plutôt sur les rencontres entre présidents ou ministres, photos à l'appui, contrairement à la période plus récente ». Carnet de terrain, archives Le Soleil, octobre 2014

¹¹⁶ Entre autres : « notre coopération avec les pays que j'ai visités sera renforcée » *Le Soleil*, 2 mars 1974, « une coopération économique à renforcer », *Le Soleil*, 1^{er} mars 1985, « redynamisation de la coopération Égypto-Sénégalaise » *Le Soleil*, 6 mars 1985, « Autriche-Sénégal, intensifier les échanges » *Le Soleil*, 10 mars 1986, « Sénégal – République Fédérale d'Allemagne : une coopération exemplaire » *Le Soleil*, 10 mars 1986. Le quotidien *le Soleil* est le relais de la communication présidentiel : pour une période plus récente voir (Ibrahima Sarr s. d.)

¹¹⁷ Dans son travail sur le centre George Pompidou, Laurent Fleury montre que la prépondérance de ce cadrage dans la communication ne doit pas mener à adopter ces éléments comme des facteurs psychologiques ou personnels expliquant la décision, mais à les interpréter comme participant à une mise en scène du pouvoir. Laurent Fleury montre qu'elle permet d'afficher une personnalisation du pouvoir du président, de réaffirmer la puissance de la fonction présidentielle et de construire un imaginaire d'État fort (Fleury 2015). Léopold Sédar Senghor construit en partie son image autour de ce lien avec la France en mettant en avant sa relation politique et personnelle avec les présidents français. Au-delà du domaine réservé de la politique internationale, il est le seul qui puisse jouer sur cette relation amicale avec les présidents français.

Les liens personnels de Senghor à la France et à George Pompidou

Senghor s'est lié d'amitié avec George Pompidou au lycée Louis le Grand où tous deux sont en classe préparatoire littéraire. Tous deux sont alors socialistes. Senghor se fait naturaliser français afin de présenter l'agrégation de grammaire. Il est ensuite professeur de lettres classiques à Tours puis en région parisienne. Après la guerre, il enseigne à l'école nationale de la France d'Outre-mer. Engagé en politique dès cette époque coloniale, il siège à Paris comme député socialiste de l'Assemblée nationale constituante en 1945, représentant de la circonscription du Sénégal et de la Mauritanie. Il est ensuite réélu durant toute la durée de la 4^{ème} république, siégeant dans le groupe des socialistes (1946-1951) puis dans celui des indépendants d'outre-mer (1951-1959). Il est enfin ministre conseiller du gouvernement de Michel Debré (juillet 1959 - mai 1961). George Pompidou devient président en 1969 alors que son ami l'est déjà, au Sénégal. A sa mort, Senghor lui consacre une élogie¹¹⁸. En 1957 Senghor s'est remarié avec Colette Hubert, qui est française, et la famille passe ses vacances en Normandie, où il vivra également les vingt dernières années de sa vie¹¹⁹. Cette proximité avec la France est souvent mise en avant, par exemple par Valéry Giscard d'Estaing : « Il est blanc-noir, à moins qu'il soit noir-blanc. L'un et l'autre à la fois. »¹²⁰, ce qui du côté du Sénégal peut parfois être un reproche.

Encadré 4 : Les liens personnels de Senghor à la France et à George Pompidou

L'aide apporte bien, non seulement à l'État mais bien au gouvernement et au président en place, des ressources financières (des fonds pour alimenter les réseaux clientélistes), symboliques (l'image d'homme d'État international de Senghor) ou autre (l'appui politique et militaire de la France au régime en place lors des crises).

Au Sénégal, cette position profrançaise ne va pas sans oppositions. Lors du passage du général de Gaulle à Dakar pour promouvoir la communauté française, les « porteurs de pancartes »¹²¹ pour l'indépendance se font entendre : pour la jeunesse et les associations d'étudiants notamment, la « communauté » proposée par le général n'est qu'une façade juridique qui masque la poursuite de la domination coloniale¹²². Au sein de l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal (l'OMVS), Senghor s'oppose aux présidents malien et mauritanien qui sont réservés par rapport aux financements français et préféreraient se tourner vers les Arabes et les Chinois¹²³. Cette

¹¹⁸ Élogie qui débute ainsi : « Dans la nuit tamoule, je pense à toi mon plus-que-frère. » SENGHOR Léopold Sédar, *Élogie pour Georges Pompidou*, Paris : Éditions Regard, 1978

¹¹⁹ Léopold Senghor dans sa chère Normandie (1982) [vidéo] 48,33m

¹²⁰ Valéry Giscard d'Estaing, Léopold Sédar Senghor, Joal (Sénégal), 9 janvier 1906 - Verson, 20 décembre 2001, [en ligne] recueil des commémorations nationales, 2006

¹²¹ INA, discours du général de Gaulle à Dakar, 26 août 1958 [en ligne] in Charles de Gaulle, parole publique, disponible sur <https://fresques.ina.fr/de-gaulle/fiche-media/Gaule00329/discours-a-dakar.html>

¹²² Voir par exemple DIENG Amady Aly, *Mémoires d'un étudiant africain. Volume II : De l'Université de Paris à mon retour au Sénégal (1960-1967)* Dakar : CODESRIA, 2011

¹²³ La délégation sénégalaise estime que les « quelques dollars grappillés à Abou Dhabi » ne sont pas suffisants, et favorise donc les accords avec la France. Note de la direction du Trésor, CAEF, fonds de la direction du Trésor, B 0073362

politique de coopération étroite avec la France lui vaut également de s'opposer à Mamadou Dia, promoteur d'une rupture plus marquée. Enfin, au Club Nation et Développement, Abdoulaye Wade rappelle que la coopération étroite avec la France est bien un choix du parti au pouvoir, qu'il ne partage pas.

« Si certains pensent qu'il faut distendre les relations d'avec l'ancienne puissance coloniale, je puis vous assurer que la majorité des Français en France ne demandent que cela. C'est nous, après tout, qui avons choisi que tous les itinéraires passent par Paris. Par souci d'honnêteté, ne rejetons pas sur d'autres le résultat de notre propre choix. Nous sommes indépendants et rien ne nous empêche d'en tirer toutes les conséquences en ce qui concerne nos alliances extérieures »

WADE Abdoulaye, « Intervention d'Abdoulaye Wade au Club nation développement du Sénégal », in *Recueil de conférences et rencontres de 1969*, Paris : Présence africaine, 1972

Ainsi, l'étrite coopération avec la France doit être théorisée, défendue et utilisée sur la scène politique locale où les orientations de la coopération internationale font l'objet de débats. Senghor théorise et défend sa position. Pendant toute sa présidence, son discours tentera d'affirmer à la fois la souveraineté du pays et l'amitié franco-sénégalaise. Dans un article, il compare la coopération à un tissage où l'Organisation commune Africaine et Malgache et la Communauté économique européenne, organisations « vitales », constituent la trame horizontale, tandis que les États riverains du fleuve Sénégal, l'Organisation de l'Unité Africaine, et le groupe des pays non alignés sont la trame verticale¹²⁴. On voit dans cette image l'importance qu'accorde Senghor à la coopération européenne, au sein de laquelle la France occupe alors un rôle prépondérant (Dimier 2015). Cette ligne est aussi théorisée par le Club Nation et Développement, organe de réflexion adossé au parti unique. Pour ses membres « il n'y a pas de développement dans [le] pays sans coopération internationale »¹²⁵ : le développement ne se fera pas « sans la France ni contre elle, mais pas non plus qu'avec elle »¹²⁶. Le Club mène de nombreuses réflexions sur la manière dont concilier nationalisme et coopération internationale, et dont on pourrait « élargir et diversifier la coopération internationale » sans toutefois « se détourner de Paris »¹²⁷.

La coopération avec la France est donc l'objet d'un travail actif du premier président sénégalais. Il s'agit d'abord d'un travail de captation de l'aide, dirigé en direction des bailleurs en général et de la France en particulier, auprès de qui sont adressées des demandes répétées. Il s'agit

¹²⁴ SENGHOR Léopold Sédar, « Le Sénégal, terre du dialogue. Une triple coopération, noire, africaine et internationale », *Le Monde diplomatique*, juin 1965, p11

¹²⁵ BA Babacar, « les cadres dans la nation », in *Club Nation Développement du Sénégal, Recueil de conférences et rencontres de 1969*, Paris : Présence africaine, 1972, p111-127

¹²⁶ BA Babacar, « les cadres dans la nation », in *Club Nation Développement du Sénégal, Recueil de conférences et rencontres de 1969*, Paris : Présence africaine, 1972, p 75-80

¹²⁷ BA Babacar, « les cadres dans la nation », in *Club Nation Développement du Sénégal, Recueil de conférences et rencontres de 1969*, Paris : Présence africaine, 1972

également pour Léopold Sédar Senghor d'un travail d'utilisation des fonds au niveau national, qui permet de stabiliser son régime et sa position de président. Enfin, il s'agit d'un travail de théorisation et de défense de cette coopération avec la France dans les débats nationaux sur l'aide, qui montre la difficulté de défendre une position acceptable sur plusieurs scènes de négociations. Ici, l'aide n'est pas seulement déterminée par le niveau international mais les stratégies présidentielles dont elle fait l'objet s'inscrivent dans une configuration où les acteurs locaux, soutiens et opposants politiques, jouent aussi un rôle important. Ainsi négociée, l'aide est bien une ressource financière et symbolique pour le président. Se faisant, pour Peter Geschier, elle empêche les mouvements d'opposition de se construire et freine le processus de démocratisation (Peter Geschier 1990). Toutefois, cette situation ne répond qu'à un moment donné. Encore une fois, plutôt que de penser un effet unanime et homogène de l'aide sur le niveau national, on peut étudier plus finement l'articulation changeante de la configuration dans laquelle elle s'inscrit. Si l'aide peut renforcer le président face aux oppositions qu'il peut connaître sur la scène nationale, elle peut aussi, dans une configuration plus contrainte, peser particulièrement sur lui. C'est ce qui se passe à la fin des années 1970 : lorsque la relation du président Léopold Sédar Senghor aux bailleurs devient plus contrainte et pèse de manière forte sur les choix politiques nationaux, il démissionne.

Section 2 : 1980-2000, mettre en place les plans d'ajustement structurel en ménageant les oppositions

La fin des années 1970 est marquée par une transformation de la configuration dans laquelle agit le président. L'aide française se réduit et s'aligne progressivement sur les institutions financières internationales, qui prônent des politiques différentes de celles portées auparavant par la France. Le Sénégal connaît des crises économiques qui accentuent ses besoins de financements étrangers. Par ailleurs, les bailleurs s'alignent progressivement sur les demandes de la Banque mondiale. Dans ce contexte, les dirigeants vont s'adapter à ces exigences, au prix de la démission de Léopold Sédar Senghor et d'une rupture avec le projet socialiste. Toutefois, bien que cette configuration réduise la marge de manœuvre du président suivant, Abdou Diouf, celui-ci n'est pas passif face aux bailleurs : son activité conduit à retarder la mise en œuvre de la politique de rigueur exigée par la Banque mondiale.

2.1 Position du Sénégal sur une scène internationale reconfigurée

Le premier grand changement de la configuration est la crise économique que connaît le Sénégal et qui le place en situation de faiblesse sur la scène internationale. De plus, alors que la période précédente était marquée par la forte présence française au Sénégal, les acteurs internationaux changent à la fin des années 1970. Les réformes de l'aide française, la fin de la guerre froide et les crises de la dette qui touchent les pays africains, dont le Sénégal, font que la France y perd sa place de leader des bailleurs des fonds au profit des Institutions financières internationales (IFIs). Toutefois, derrière le changement que constitue le consensus de Washington, on peut voir une transformation plus progressive des bailleurs.

2.1.1 La France face aux institutions financières internationales

Au cours des années 1980, l'aide française connaît des réformes successives qui entraînent son alignement sur les orientations de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI)¹²⁸. Cela ne se fait pas subitement : pendant une dizaine d'années, la France et la Banque mondiale sont toutes deux partenaires du Sénégal et proposent des politiques différentes.

La Banque mondiale accorde son premier prêt au Sénégal en 1979. Au même moment, la France perd son monopole sur la nomination des commissaires européens au développement et l'équipe Cot arrive au ministère de la Coopération pour en changer la politique. L'année 1994 marque un tournant important : la doctrine d'Abidjan formulée par Édouard Balladur aligne la politique d'aide française sur le consensus de Washington, soumettant l'aide française aux accords avec le FMI, et la France se rallie aux orientations dominantes des institutions financières internationales en acceptant la dévaluation de 50 % du franc CFA. En 1997, Lionel Jospin continue sur cette lancée. Le ministère de la Coopération est supprimé et les missions de coopération et d'action culturelle passent sous l'autorité des ambassades (Meimon 2005; Balleix 2010). Les transformations de la scène internationale se font donc progressivement, durant une quinzaine d'années. Les archives des services français de coopération montrent l'opposition qui existe au cours des années 1980 entre les services de coopération français à Dakar et la Banque mondiale de plus en plus présente. La mission de coopération à Dakar s'inquiète du fait que la Banque mondiale puisse lui ravir sa place de « chef de file des bailleurs »¹²⁹ et des possibles effets néfastes des plans d'ajustement structurel qu'elle promeut. Une note recommande une « vigilance constante vis-à-vis de certaines recommandations des organismes internationaux » et évoque l'« effondrement de

¹²⁸ Pour plus d'information sur les transformations de l'aide française et européenne, voir (Balleix 2010; Dimier 2004; Meimon 2005).

¹²⁹ Note sur les recommandations des Organisations Internationales, 1986, Centre des archives diplomatiques, fonds MCAC Dakar 1959-1989, carton 39

l'agriculture et de l'aide alimentaire », la hausse du chômage et les « troubles sociaux » que risquent d'entraîner les recommandations économiques de la Banque mondiale.

Note des services français sur la « sauvegarde de la souveraineté sénégalaise »

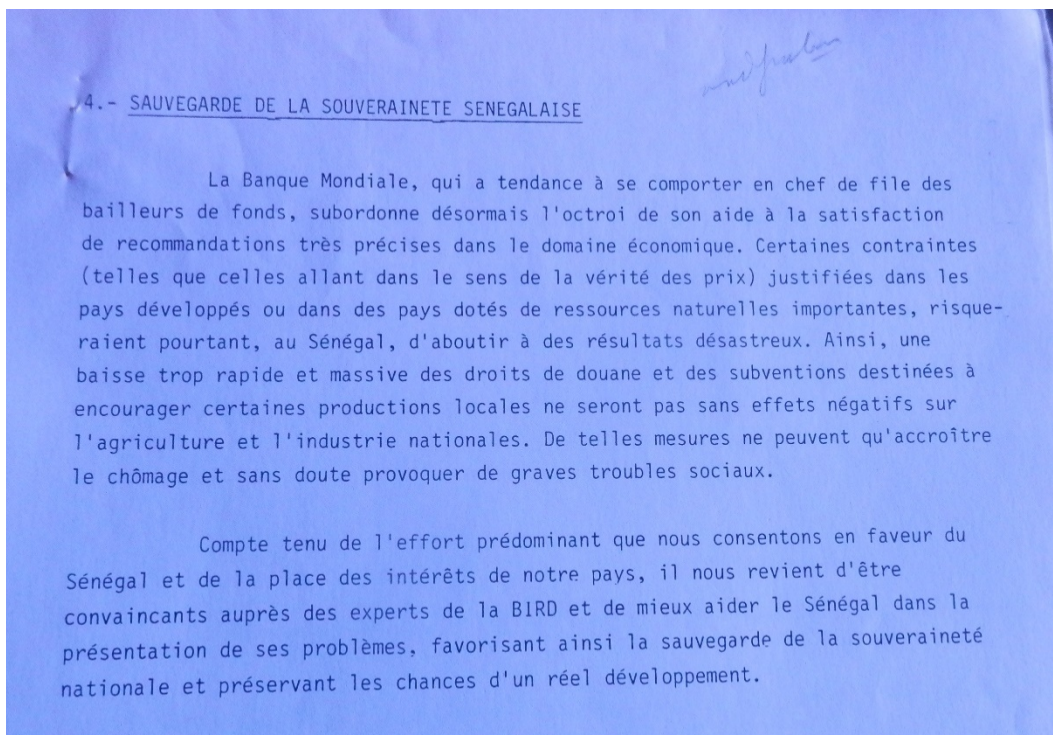
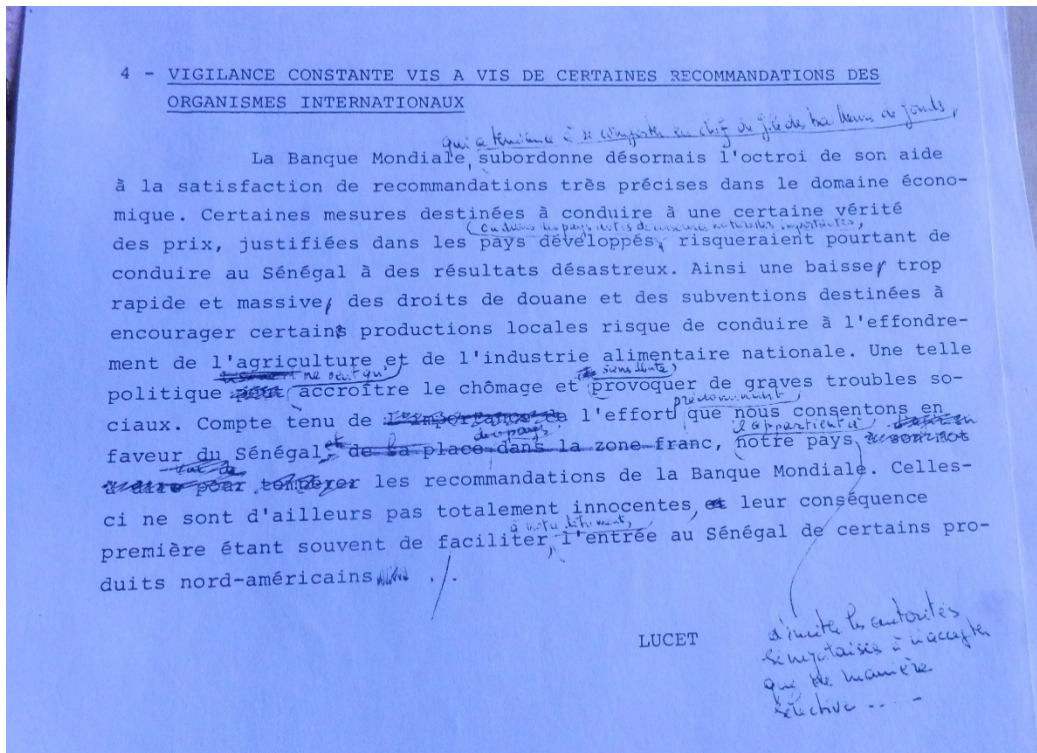


Illustration 1 : Note des services français sur la "sauvegarde de la souveraineté du Sénégal"

Cette note montre les intérêts opposés de la Banque mondiale et de la représentation française qui veulent protéger leurs intérêts économiques respectifs. Ici, l'enjeu est l'accès au marché sénégalais et son contrôle pour l'exportation de produits français ou nord-américains. En effet, l'appui des paysans a longtemps été une priorité de l'aide française. Or la Banque mondiale investit peu dans ce secteur : dans les années 1990, les services de la coopération française notent qu'« au-delà du discours qui tend à encourager les ruraux à se prendre en main, la BM ne s'est pas beaucoup engagée jusqu'à présent dans l'organisation du monde rural »¹³⁰. La France, contrairement à la Banque mondiale, appuie aussi la commercialisation de certains produits, ce qui influence les programmes français : « inutile de faire un programme maïs ou un programme niébé¹³¹ quand on est incapable de prévoir les conditions de commercialisation de ces produits et qu'il est peu probable qu'ils reçoivent une subvention BM ». ¹³² Alors que la France, comme donneur le plus important, avait une influence certaine dans la conduite des politiques de développement sénégalaises, les services s'inquiètent du poids de la Banque mondiale qui a des orientations très différentes.

La conclusion de la note citée ci-dessus fait l'objet de plusieurs reformulations :

« Notre pays a son mot à dire pour tempérer les recommandations de la Banque mondiale / il appartient à notre pays d'inciter les autorités sénégalaises à n'accepter que de manière sélective les recommandations de la Banque mondiale / il nous revient d'être convaincant auprès des experts de la BIRD et de mieux aider le Sénégal dans la présentation de ses problèmes, favorisant ainsi la sauvegarde de la souveraineté nationale ».

Note de la mission de coopération et d'action culturelle de Dakar, 1986, Centre des archives diplomatiques, fonds MCAC Dakar 1959-1989, carton 39

Ces différentes formulations, qui dirigent les débats tantôt vers la BIRD, tantôt vers les autorités sénégalaises, invitent à résister à la politique de la Banque mondiale, décrite ailleurs comme une « source de financement libéral et adepte du franc CFA surévalué »¹³³. L'opposition est donc marquée. En 1984, la Caisse centrale de coopération économique note que « Paris a pris ses

¹³⁰ DEVEZE Jean-Claude et ROUVIERE MC, « Réflexion sur l'évolution et le rôle de la coopération française en matière d'appui aux organisations paysannes », *Notes et études*, Paris : Caisse centrale de coopération économique, division des études générales, n°42, mai 1991

¹³¹ Le niébé est une variété de haricot très cultivé en Afrique.

¹³² THEVENIN P, « Processus de décision dans les actions de développement, mode d'organisation et responsabilisation des acteurs, quelques exemples », *Notes et études*, Paris : Caisse centrale de coopération économique, division des études générales, n°31, décembre 1989

¹³³ THEVENIN P, « Processus de décision dans les actions de développement, mode d'organisation et responsabilisation des acteurs, quelques exemples », *Notes et études*, Paris : Caisse centrale de coopération économique, division des études générales, n°31, décembre 1989

responsabilités en endossant sa robe d'avocat du tiers monde et de l'Afrique dans l'univers froid et inhumain des relations internationales »¹³⁴, en réclamant un juste prix pour les matières premières.

Face aux plans d'austérité demandés par la Banque mondiale, le Sénégal peut donc compter sur la France pour l'appuyer. Abdou Diouf continue d'ailleurs d'entretenir des relations étroites avec la France : en 1989, les services français notent toujours « la sensibilité très nettement pro occidentale du Sénégal ». Selon la même note « le Sénégal reconnaît la valeur de l'aide française à l'Afrique et compte sur elle » et « vis-à-vis de la France [Abdou Diouf] éprouve des sentiments de sympathie très sincères »¹³⁵. La France est donc une alliée du Sénégal face à la Banque mondiale. Cela explique en partie que le pays puisse retarder l'exécution de certaines conditionnalités coûteuses des Institutions financières internationales (IFIs), comme on va le voir.

2.1.2 L'effet de sceau du Fonds monétaire international

Les mandats successifs d'Abdou Diouf, de 1980 à 2000, sont marqués par la mise en place des plans d'ajustement structurel. Le premier prêt du Fonds monétaire international (FMI) au Sénégal permet le financement du plan d'urgence en 1979. Le Sénégal connaît ensuite un Plan de redressement économique et financier (PREF) en 1980 puis un Plan d'ajustement à moyen-long terme (PAMLT) en 1986, celui-ci accompagné d'un financement concessionnel : la première facilité d'ajustement structurel. Entre 1986 et 1991, cinq documents-cadres de politique économique sont approuvés par les conseils de la Banque mondiale et du FMI, six opérations d'ajustement structurel et sectoriel sont accordées par la Banque mondiale¹³⁶. Entre 1992 et 1994, comme en Côte d'Ivoire, au Cameroun et au Gabon, aucun accord ne sera conclu, les IFIs conditionnant leur appui à l'ajustement monétaire. Les financements bilatéraux diminuent eux aussi. C'est la dévaluation du franc CFA qui débloque la situation et qui permet, en 1994, une hausse exceptionnelle de l'aide. Elle conduit à la reprise des relations de coopération avec le FMI, qui accorde au Sénégal une enveloppe importante au titre de l'accord de confirmation de la facilité d'ajustement structurel renforcé (1994-1997 puis 1997-2000). La validation du programme d'ajustement par le FMI a aussi pour conséquence immédiate le déblocage des engagements de plusieurs bailleurs de fonds bilatéraux¹³⁷, notamment l'appui budgétaire de la France, de l'Union européenne, de l'IDA et du Japon¹³⁸, ainsi que l'octroi de plusieurs remises de dette (1994, 1998, 2000).

¹³⁴ *Le Soleil*, 20 janvier 1983, cité dans (Cissé, 1986)

¹³⁵ Note du ministère des Affaires étrangères, 1989, Centre des archives diplomatiques, fonds MCAC Dakar 1959-1989, carton 1

¹³⁶ BANQUE MONDIALE, *Sénégal. Stabilisation, Ajustement Partiel et Stagnation* (rapport 11506-SE), Dakar, 1993

¹³⁷ PNUD, *Coopération pour le développement Sénégal 1994*, Dakar : PNUD, 1995

¹³⁸ PNUD, *Coopération pour le développement Sénégal 1994*, Dakar : PNUD, 1995

Ici, les accords du FMI semblent avoir un rôle de « sceau d'approbation » pour l'octroi de crédit d'autres bailleurs. La conclusion d'un accord avec le FMI peut être interprétée par les autres bailleurs comme le signal que le pays bénéficie d'un environnement économique sain. Un tel accord peut signifier également que le pays ne sera pas le seul donneur et qu'il y aura une répartition des charges de l'aide¹³⁹. De fait, comme le note le bureau indépendant d'évaluation du FMI, « les accords de prêts sont devenus une condition préalable à l'apport de fonds bilatéraux de bien d'autres sources »¹⁴⁰. Le Club de Paris notamment accorde des rééchelonnements de dette au Sénégal régulièrement entre 1980 et 1987, à la condition d'un accord avec le FMI. Dans cette situation où les accords du FMI sont utilisés comme un sceau d'approbation pour l'octroi de crédit d'autres bailleurs, conclure un tel accord est un moyen, pour le pays récipiendaire, de mobiliser d'autres financements (Amprou et Duret 2000).

Cet effet de sceau du FMI peut avoir deux effets opposés. D'une part, cela peut mettre les bailleurs en position de force dans les négociations et leur permettre d'imposer des conditionnalités plus fortes. Les dirigeants des pays récipiendaires sont alors incités à accepter certains plans pour débloquer ces ressources, alors même qu'elles savent qu'elles ne pourront pas les exécuter¹⁴¹ - c'est d'ailleurs ce que fait le Sénégal (Diop 2004). D'autre part, cet effet de sceau du FMI peut avoir l'effet inverse, en rendant l'organisation internationale tolérante pour ne pas bloquer l'ensemble des financements dont le Sénégal a besoin. Par exemple, alors que le Sénégal ne suit pas les conditions prévues pour l'accord de prêt du FMI de 1981, le pays bénéficie d'une dérogation : l'accord n'est pas annulé mais seulement modifié et une nouvelle revue est organisée. L'argument mis en avant par le FMI est que cet accord est aussi une condition à la remise de dette prévue par le Club de Paris, sans laquelle la crise que connaît déjà le Sénégal serait aggravée. Dans cette situation, la coordination des bailleurs peut les inciter à être moins stricts dans l'application des conditionnalités et explique que le pays n'ait pas fait l'objet de sanction en dépit de certains mauvais résultats¹⁴².

Sous l'égide de la Banque mondiale, ces plans vont être le moment d'une première coordination des bailleurs. La première réunion du groupe consultatif entre le Sénégal et la Communauté des Bailleurs de fonds a lieu en décembre 1984. C'est là un moyen informel de coordination : les groupes consultatifs n'engagent pas les pays sur les montants ou les modalités de

¹³⁹ C'est en tout cas ce que défend le FMI, en accord avec ses intérêts de donner du pouvoir à ses accords. BUREAU INDEPENDANT D'EVALUATION DU FMI, *Évaluation de l'usage prolongé des ressources du FMI*, Washington : Fonds Monétaire International, 2002

¹⁴⁰ BUREAU INDEPENDANT D'EVALUATION DU FMI, *Évaluation de l'usage prolongé des ressources du FMI*, Washington : Fonds Monétaire International, 2002

¹⁴¹ BUREAU INDEPENDANT D'EVALUATION DU FMI, *Évaluation de l'usage prolongé des ressources du FMI*, Washington : Fonds Monétaire International, 2002

¹⁴² BANQUE MONDIALE, Sénégal. Stabilisation, Ajustement Partiel et Stagnation (rapport 11506-SE), Dakar, 1993, p9

l'aide fournie¹⁴³. Toutefois, ils permettent l'échange entre les bailleurs et le pays bénéficiaire et permettent de mobiliser des fonds. Le gouvernement sénégalais doit présenter son plan de redressement et convaincre les bailleurs de le financer. À la suite de cette première réunion du groupe consultatif, les bailleurs de fonds s'engagent à apporter un appui financier au Plan d'Ajustement à Moyen et Long Terme. La Banque mondiale et le FMI collaborent étroitement¹⁴⁴. La Banque mondiale initie des réunions pour réunir des financements¹⁴⁵. Une conférence des bailleurs de fonds pour la santé est également prévue. Les premiers plans d'ajustement sont donc l'occasion pour les bailleurs de se coordonner et d'institutionnaliser certains groupes de travail.

Les groupes consultatifs se réunissent régulièrement dans ces premières années : ils permettent au gouvernement de présenter les plans de développement à l'ensemble des bailleurs et de mobiliser les financements nécessaires à leur mise en œuvre.

Chronologie des groupes consultatifs pour le Sénégal

1984 : 1^{er} groupe consultatif pour le Sénégal. Il débouche sur la formulation du PAMLT (1985-1992).

1986 : 2^e groupe consultatif

1995 : Groupe consultatif pour un appui financier couvrant la période 1995-1997, après la dévaluation du franc CFA et l'obtention d'une facilité d'ajustement structurel renforcé de trois ans auprès du FMI l'année précédente.

1998 : Groupe consultatif autour du nouveau plan d'ajustement structurel conclu avec la Banque mondiale et d'un prêt pour 1998-1999.

2003 : Groupe consultatif. Il permet de remobiliser les bailleurs autour du premier DSRP et de rassembler 840 milliards de francs CFA d'engagements de contributions pour financer le Programme d'investissement prioritaire 2003/2005.

2007 : Groupe consultatif où le gouvernement présente le Programme d'Actions prioritaires 2007-2010 du DSRP-II, qui intègre la Stratégie de Croissance Accélérée dont le gap de financement est estimé à 1 902 milliards de francs CFA.

2014 : Groupe consultatif autour du Plan Sénégal émergent (2014-2018), associé à un forum des investisseurs privés et présidé par le président lui-même. Il débouche sur des engagements de financement qui dépassent les attentes fixées à 3000 milliards de francs CFA.

¹⁴³ Contrairement aux consortiums par exemple, qui ont existé en Inde, au Pakistan, en Grèce ou en Turquie dans les années 1960 (Prouzer Michel 1971)

¹⁴⁴ BUREAU INDEPENDANT D'EVALUATION DU FMI, Évaluation de l'usage prolongé des ressources du FMI, Washington : Fonds monétaire international, 2002

¹⁴⁵ OCDE, Coopération et efficacité de l'aide, Expérience acquise à l'échelle nationale et régionale, Paris : OCDE, 1988.

2018 : Groupe consultatif autour de la Seconde phase du Plan Sénégal Émergeant qui mobilise 14 milliards de dollars, davantage que le montant demandé.

Encadré 5 : Chronologie des groupes consultatifs pour le Sénégal

À la fin des années 1970, la position du Sénégal – et du président dans la configuration étudiée – est donc bien plus contrainte qu’auparavant. Le président ne peut plus s’appuyer que sur la France mais doit s’adresser à des bailleurs coordonnés derrière les IFIs, qui portent des exigences spécifiques, celles du consensus de Washington : un ensemble de conditionnalités libérales qui doivent permettre d’assainir la situation économique du pays. C’est dans cette situation que Léopold Sédar Senghor démissionne. Ici, on peut penser que cette démission est l’effet d’une rupture de l’équilibre trouvé dans la configuration de la période précédente, où sa stratégie de captation et d’utilisation de l’aide répondait à la fois aux attentes des bailleurs et des acteurs locaux. La configuration s’est transformée : désormais les bailleurs demandent des efforts financiers qui entrent en contradiction avec les attentes des acteurs de la scène locale. Cette situation contrainte n’entraîne toutefois pas forcément la perte de toute marge de manœuvre au niveau national : d’une part le nouveau président, Abdou Diouf, peut toujours s’appuyer sur la France face à certaines exigences de la Banque mondiale et, d’autre part, les accords passés avec le FMI et la Banque mondiale peuvent avoir un effet d’entraînement et permettre de capter davantage de fonds. Abdou Diouf s’adapte à cette nouvelle configuration et conserve une stratégie d’extraversion, en coopérant avec la Banque mondiale, tout en jouant sur le calendrier d’exécution des réformes demandées afin de concilier les oppositions nationales.

2.2 Exécuter les PAS au rythme des échéances électorales

Dans un contexte de crise économique, la captation des fonds extérieurs et les accords internationaux sont toujours importants pour le gouvernement. C’est un élément qui peut expliquer la démission de Léopold Sédar Senghor, dont le pouvoir est en partie basé sur les fonds étrangers qui se tarissent. Comment se maintenir au pouvoir dans ces conditions ? Comment concilier les attentes des bailleurs et des acteurs locaux qui forment la configuration dans laquelle est engagé le président ? Cette tension entre le maintien d’une stratégie de captation des fonds et la résistance aux mesures demandées est bien illustrée par le maquillage de certains indicateurs, notamment sur le train de vie de l’État, qui permet de continuer à obtenir les ressources des bailleurs sans pour autant céder à leurs injonctions (Diop 2004). Les différents plans de redressements ne sont pas simplement imposés au président qui n’aurait aucune marge de manœuvre. Momar Coumba Diop écrit que « Abdou Diouf et ses collaborateurs n’ont pas été les agents disciplinés du FMI et de la

Banque mondiale (...) Cela montre les limites de la notion de “diktat” pour rendre compte de cette séquence » (Diop 2004, 13). Pour le président, le but est à la fois de poursuivre les redistributions nécessaires à l’entretien d’une clientèle – ou, du moins, à l’apaisement des oppositions - et d’obtenir les fonds d’accompagnement des plans d’ajustement structurel les plus importants possibles. Pour cela, suivre les injonctions d’ajustement des IFIs peut être une stratégie, au prix d’une rupture avec les idéaux socialistes. Face aux conditionnalités des bailleurs, Abdou Diouf va adopter les mesures demandées par les bailleurs pour débloquer des fonds, tout en repoussant les réformes les plus coûteuses, en fonction des échéances électorales.

2.2.1. La rupture avec le socialisme

Depuis l’indépendance, Léopold Sédar Senghor a étendu le pouvoir étatique dans l’économie. Cette ligne s’oppose complètement au désengagement de l’État exigé par les bailleurs et mis en œuvre progressivement à partir des années 1980. Pour Momar Coumba Diop et Mamadou Diouf, c’est ce changement de politique, trop difficile à mettre en place pour le dirigeant, qui explique la démission de Léopold Sédar Senghor (Diop 1990 ; Diop et Diouf 1999). Si cette hypothèse est valable pour l’ancien président, on peut la généraliser à certains ministres. De fait, les dirigeants qui mettent en œuvre ces politiques qui affectent durement les Sénégalais peuvent difficilement s’appuyer sur l’idéologie socialiste, qui promeut un rattrapage économique dans lequel l’État joue un rôle central. Le poste de ministre des Finances dans une situation aussi contrainte que celle des années 1990 semble difficilement tenable pour un membre du parti qui dépendrait de son électorat. Dès lors, après la démission de Léopold Sédar Senghor, Abdou Diouf promeut des ministres qui ne sont pas issus du Parti socialiste mais qui sont plutôt des économistes, parfois proches des Institutions financières internationales. C’est notamment le cas du ministre du Plan puis des Finances, Mamoudou Touré, ancien directeur du bureau Afrique du FMI, ou de Ibrahima Sagna, ministre de l’intérieur, ancien administrateur civil, qui a suivi un cycle de formation à l’institut du FMI¹⁴⁶. Alors qu’une fuite des cerveaux vers les organisations internationales¹⁴⁷ est souvent décrite comme un affaiblissement des administrations africaines, ici il faut penser également le retour dans leur pays d’origine, aux plus hautes responsabilités, de ces agents qui ont exercé dans les Institutions financières internationales.

Ministres liés aux institutions financières internationales dans les années 1990

¹⁴⁶ Ibrahima Sagna est passé par le Parti socialiste mais en a démissionné à son entrée au gouvernement.

¹⁴⁷ Le Club Nation et Développement l’observe dès les années 1960. Cf. CLUB NATION DEVELOPPEMENT, Club nation développement du Sénégal, Recueil de conférences et rencontres de 1969, Paris : Présence africaine, 1972

Mamoudou Touré est ministre du Plan en 1981 puis des Finances de 1982 à 1988. Il était auparavant directeur du bureau Afrique du FMI et réintégrera cette fonction après les élections de 1988.

Moussa Touré est ministre de l'Économie, des Finances et du Plan d'avril 1990 à avril 1991. Il était auparavant directeur de cabinet de Mamoudou Touré et se dit apolitique¹⁴⁸.

Pape Ousmane Sakho, est ministre de l'Économie, des Finances et du Plan de juin 1993 à janvier 1998. Il vient de la Banque centrale des États d'Afrique de l'ouest et finira sa carrière au FMI. Il met en place le plan d'urgence de redressement de 1993 avec Mamadou Lamine Loum (le plan Sakho-Loum).

Mamadou Lamine Loum est secrétaire d'État chargé du budget de juin 1993 à janvier 1998, puis ministre des Finances de janvier à juillet 1998. Il est passé par l'institut de formation du FMI. Après son mandat, en 2001, il devient président du Groupe consultatif international de la Banque mondiale.

Makhtar Diop, conseiller technique au ministère des Finances pendant les premiers plans d'ajustement, a aussi été économiste au FMI entre 1997 et 2000, avant de devenir ministre en 2000, pour mettre en œuvre le DSRP. Comme son prédécesseur, il travaillera à la Banque mondiale après ce mandat.

Idrissa Seck, est membre du Parti démocratique sénégalais. Il est ministre du Commerce et de l'Artisanat du gouvernement « d'union nationale » de Habib Thiam, qui associe des membres de l'opposition, en 1995. Il a étudié à l'université de Princeton, il est auditeur dans un grand cabinet d'audit et de conseil international avant de devenir ministre¹⁴⁹.

Encadré 6 : Ministres liés aux institutions internationales dans les années 1990

Promouvoir des technocrates¹⁵⁰ permet de s'appuyer sur un autre type de légitimité. Non élus, les nouveaux responsables sont détachés de toute redevabilité populaire et des conséquences politiques de leurs actes. Ils sont éloignés des réseaux politiques traditionnels, dépourvus de ressources politiques électives et, pour certains, liés aux bailleurs. Ces ministres présentent la mise en place des plans d'ajustement structurel comme inévitables. C'est une rupture par rapport à la période précédente. Momar Coumba Diop note l'incongruité de la présence d'un théoricien de l'économie libérale, Moussa Touré, dans un gouvernement socialiste (Diop 1990). Il est appelé par

¹⁴⁸BA Thierno Assane et KANE Souleymane, « Abdoulaye Wade n'est pas Abdou Diouf », *Senepius*, 19 avril 2014

¹⁴⁹ Idrissa Seck, contrairement aux autres ministres et conseillers cités ici, a bien des ressources électives, mais ne fait pas partie du Parti socialiste. Son affiliation partisane marque la rupture du gouvernement d'avec les idéaux socialistes. S'il n'a pas travaillé au FMI ni à la Banque mondiale, on peut rapprocher ses études à Princeton et son expérience à PwC, un des quatre grands cabinets d'audit internationaux, du profil des autres ministres cités ici. Son affiliation partisane marque la rupture du gouvernement avec les idéaux socialistes.

¹⁵⁰ Nous les entendons comme un personnel à faible affiliation partisane, détenteur de compétences techniques, souvent administratives ou économiques (Dubois et Dulong 1999). Au-delà du gouvernement nous reviendrons plus en détail sur l'apparition de ce personnel et sur sa concurrence avec d'autres groupes dans le chapitre 5.

ses opposants « l'œil du FMI au Sénégal (...) interlocuteur de lui-même »¹⁵¹ pendant les dialogues avec l'organisation. Certains parlent même de « mise sous tutelle américaine et canadienne progressive du gouvernement » à travers ces agents formés à l'étranger et qui ont parfois « des postures plus radicales que celles du FMI et de la BM » (Diop 1990, 329). Ces idées sont donc adoptées, au détriment du projet socialiste¹⁵².

Ce profil de technicien leur permet également de mener avec les bailleurs des négociations d'une haute technicité. Momar Coumba Diop et Mamadou Diouf notent qu'au-delà des fonctions officielles de leurs interlocuteurs, ces derniers préfèrent dialoguer avec des techniciens (Diop et Diouf 1999)¹⁵³. Plutôt qu'une simple exécution des mesures demandées par les bailleurs, ce gouvernement mène bien une négociation, qui débouche sur une mise en œuvre en demi-teinte des plans demandés.

2.2.2 Freiner les réformes annoncées pour concilier les oppositions locales...

Les réformes programmées, comme celle des prix agricoles, de la libéralisation du marché du travail ou des économies dans l'enseignement supérieur sont coûteuses politiquement. Elles menacent plusieurs groupes d'intérêts, les fonctionnaires et les syndicats notamment, qui peuvent s'opposer au pouvoir politique et ont une forte capacité de mobilisation (Amprou et Duret 2000). De fait, le Sénégal connaît de nombreuses grèves au cours des années 1990. Dès lors, ces mesures sont peu encouragées ou partiellement mises en œuvre par le gouvernement¹⁵⁴.

Par exemple, la réduction des effectifs de la fonction publique paraît difficile à mettre en place pour un système politique qui repose en grande partie sur des réseaux clientélistes et l'achat d'allégeances entretenues par la distribution de postes administratifs (Diop 1990). Les diplômés des écoles de formation nationales¹⁵⁵, dont l'entrée dans la fonction publique était garantie, y entrent donc effectivement, contrairement à ce que demandent les bailleurs. Cela minore l'effet du gel des recrutements¹⁵⁶. Finalement, alors que la lettre de politique de développement de 1989 prévoyait que 4300 agents soient touchés par le dispositif de départ volontaire, seuls un peu plus de 3700

¹⁵¹ EL HADJI HAMIDOU KASSÉ, *Mamoudou Touré, un Africain au cœur de l'économie mondiale*, L'Harmattan, 2012. La critique semble bien se focaliser sur la proximité de ce personnel avec les organisations internationales, plus que sur l'absence de ressources politiques électorales de ce personnel.

¹⁵² Contrairement à d'autres pays où ce sont les franges écartées du pouvoir qui se réapproprient ces idées, en opposition au pouvoir en place (Connan 2016).

¹⁵³ On étudiera plus le processus de rationalisation bureaucratique impulsé par les bailleurs à travers les dispositifs d'aide dans la partie suivante.

¹⁵⁴ Un rapport de la Banque mondiale indique que le gouvernement n'est pas suffisamment acquis à l'esprit des réformes et, dans leur exécution, « il s'attache davantage à la forme qu'au fond ». BANQUE MONDIALE, *Sénégal. Stabilisation, Ajustement Partiel et Stagnation* (rapport 11506-SE), Dakar, 1993, p3

¹⁵⁵ Il existe une quarantaine de ces écoles.

¹⁵⁶ DIA Mamadou, *Pour une meilleure gouvernance comme fondement de la réforme de la fonction publique en Afrique au sud du Sahara*, Washington : Banque mondiale, 1994

partiront, dont 42 % de contractuels. Au total, malgré la mise en place du plan de départ volontaire, le Sénégal réalise une augmentation de la masse salariale. Cela permet au gouvernement de s'épargner une trop forte opposition de la fonction publique où les syndicats sont puissants. Les grèves menées par des syndicats font aussi reculer le gouvernement sur certaines réformes, comme la baisse des salaires des fonctionnaires dans les années 1990¹⁵⁷.

Il semble également politiquement coûteux de mettre en œuvre la privatisation des sociétés d'État qui, comme on l'a vu, sont aussi des ressources pour entretenir les réseaux de clientèle et encadrer le monde paysan. Elles sont retardées au maximum. Les subventions de l'État aux entreprises publiques, directes ou indirectes, ne sont pas non plus limitées : la Banque mondiale note « l'absence de volonté de l'administration de prendre des décisions politiquement difficiles pour réduire les montants de ces transferts »¹⁵⁸. Malgré plusieurs réformes, le secteur agricole reste lui aussi assez protégé de la chute des cours des produits par l'État, même si ce contrôle des prix est vu par les bailleurs comme un manque d'investissement dans les réformes d'ajustement demandées (Oya 2006). Il y a donc jusque 1990 une résistance « par le haut » aux plans d'ajustement (Diop 2002), avec le soutien de la France qui s'oppose à la dévaluation du franc CFA et s'inquiète des conséquences sociales des plans de redressement sur la stabilité du pays.

Les résultats des réformes sont donc jugés par les bailleurs très insatisfaisants¹⁵⁹, partiels et amoindris par la faiblesse administrative¹⁶⁰. Le FMI qualifie la mise en œuvre des programmes de 1979 à 1982 de « médiocre »¹⁶¹. Le très critique rapport Berg, pour la Banque mondiale, titre « Ajustement ajourné : réforme de la politique économique du Sénégal dans les années 80 »¹⁶². Pour l'organisation, le tiers des mesures des plans d'ajustement structurel II et III n'a pas été mis en œuvre, parce qu'il s'agit de réformes « sensibles sur le plan politique »¹⁶³ et que des groupes d'intérêts contestataires sont mobilisés sur la question. Signe de ces difficultés, les accords successifs sont modifiés, annulés ou très longs à obtenir. Le mécanisme élargi de crédit accordé par le FMI pour soutenir le PREF en 1981 est modifié pour prendre en compte le retard constaté¹⁶⁴. L'accord de

¹⁵⁷ BUREAU INDEPENDANT D'EVALUATION DU FMI, *Évaluation de l'usage prolongé des ressources du FMI*, Washington : Fonds Monétaire International, 2002

¹⁵⁸ BANQUE MONDIALE, *Sénégal. Stabilisation, Ajustement Partiel et Stagnation* (rapport n11506-SE), Dakar, 1993

¹⁵⁹ BANQUE MONDIALE, *Sénégal. Stabilisation, Ajustement Partiel et Stagnation* (rapport n11506-SE), Dakar, 1993, p3

¹⁶⁰ PIGATO Miria, *Sénégal, le défi de l'intégration internationale*, Banque mondiale, 1997, p1

¹⁶¹ BUREAU INDEPENDANT D'EVALUATION DU FMI, *Évaluation de l'usage prolongé des ressources du FMI*, Washington : Fonds Monétaire International, 2002

¹⁶² BERG Elliot, *Ajustement ajourné : réforme de la politique économique du Sénégal dans les années 80* (résumé en français rédigé pour l'USAID), 1990

¹⁶³ BUREAU INDEPENDANT D'EVALUATION DU FMI, *Évaluation de l'usage prolongé des ressources du FMI*, Washington : Fonds Monétaire International, 2002

¹⁶⁴ BUREAU INDEPENDANT D'EVALUATION DU FMI, *Évaluation de l'usage prolongé des ressources du FMI*, Washington : Fonds Monétaire International, 2002

confirmation de 1982 est annulé parce que le gouvernement sénégalais ne suit pas le plan prévu. L'accord de prêt conclu avec la Banque mondiale est lui aussi annulé en 1983. La préparation de l'accord de prêt d'ajustement au secteur agricole dure plus de trois ans. La Banque mondiale critique le faible investissement du gouvernement.

« La détermination du gouvernement à prendre les mesures convenues au titre du programme a faibli au fil des ans, à mesure que le programme d'ajustement [devient] plus dur et les décideurs plus hésitants à s'opposer aux groupes d'intérêts (groupement religieux, fonction publique, syndicats) qui [ont] le plus à perdre avec les réformes. »

BANQUE MONDIALE, *Sénégal. Stabilisation, Ajustement Partiel et Stagnation*, 1993, p10

Face à ces échecs, la Banque mondiale fustige aussi le manque de sanctions des autres bailleurs. Elle recommande d'accentuer les conditionnalités préalables¹⁶⁵, ce qui sera le cas avec les plans suivants. Point culminant de l'opposition entre le gouvernement et les IFIs, au début des années 1990 les négociations échouent : alors que depuis 1979 les accords avec le FMI se succèdent, aucun accord n'est signé pendant deux ans. Outre les freins à la dévaluation du franc CFA, le gouvernement sénégalais refuse de répercuter la hausse du prix du pétrole à la pompe. Il relève également le prix de production de l'arachide, ce qui va à l'encontre du précédent accord conclu avec le FMI, et ne tient pas ses engagements en matière d'assainissement des dépenses publiques. À ce moment-là, les autorités sénégalaises se préparent aux élections présidentielles et législatives qui auront lieu en février et mai 1993.

Ce n'est qu'après les élections que certaines mesures sont prises. Abdou Diouf est en partie délivré des pressions liées à la conservation du pouvoir. Dès le mois d'août, le président, réélu, met en place le relèvement des droits d'importation et la hausse du prix de l'essence à la pompe. Les rapports du FMI notent que les plans suivants sont plutôt bien appliqués, en dépit de « dérapages » qui ont lieu avant chaque élection¹⁶⁶.

2.2.3 ...et se montrer bon élève de la Banque mondiale pour obtenir des fonds

De fait, même si les réformes les plus coûteuses sont freinées, le gouvernement du Sénégal reste coopératif à l'encontre des bailleurs au moment de la conclusion des accords, quitte à ne pas toujours les respecter par la suite. Les rapports du FMI, qui donnent souvent des indications sur les opinions des autorités, ne montrent pas de divergences majeures ou de compromis avec les

¹⁶⁵ BANQUE MONDIALE, *Sénégal. Stabilisation, Ajustement Partiel et Stagnation (rapport n11506-SE)*, Dakar, 1993

¹⁶⁶ BUREAU INDEPENDANT D'EVALUATION DU FMI, *Évaluation de l'usage prolongé des ressources du FMI*, Washington : Fonds Monétaire International, 2002

gouvernements sénégalais¹⁶⁷. Abdou Diouf va bien mettre en place les mesures requises par les institutions financières internationales, notamment à partir de 1994. Son gouvernement propose des plans de redressement qui vont dans le sens de ce qu'attendent les IFIs. Le plan Sakho-Loum notamment, en 1992, prévoit la baisse des salaires et l'augmentation de la fiscalité, afin d'assainir le budget national. Le but est alors d'échapper à la dévaluation du franc CFA en retrouvant un équilibre financier acceptable grâce à des réformes internes. Le plan n'est pas reconnu par la Banque mondiale qui mise plutôt sur l'ajustement monétaire, mais il est tout de même mis en place. C'est un « grand retournement » et un « suicide idéologique » pour le Parti socialiste (Momar Coumba Diop and Mamadou Diouf 1999), qui n'a plus de socialiste que le nom. À partir de 1994, le programme post dévaluation prolonge et approfondit l'ajustement structurel. Mamadou Touré, le ministre de l'Économie, présente les plans d'ajustement structurel comme une nécessité :

« Dans les pays qui sont confrontés à de graves déséquilibres financiers et économiques, extérieurs et intérieurs, seules deux voies leur sont offertes. Soit entreprendre un ajustement ordonné et conduit par les autorités, avec l'appui d'autres membres de la communauté internationale, s'ils le veulent. Soit subir un ajustement désordonné, qui aurait pour résultat un enchaînement des déficits et des distorsions qui s'accumuleraient jusqu'à devenir incontrôlables et qui conduiraient à une déstabilisation sociale et politique ».

(Touré et Marti 1994)

Les conditionnalités des bailleurs sont lues comme un passage obligé¹⁶⁸. Mamadou Diouf note qu'aucun pays n'est allé aussi loin que le Sénégal dans l'ajustement (Diop et Diouf 1999).

Abdou Diouf répond aussi aux exigences des bailleurs qui concernent la démocratisation du régime. Alors que François Mitterrand annonce en 1990, dans le discours de la Baule, conditionner l'aide à l'avancée des pays sur la voie de la démocratie, le président sénégalais soigne l'image de bon élève démocratique de son pays. Un rapport de l'USAID note, comme d'autres, que la stabilité politique du pays est un des éléments importants qui facilite l'« extraordinaire réussite à attirer l'aide de donateurs bilatéraux, d'institutions multilatérales comme la Banque mondiale et l'Union européenne, et d'ONG internationales »¹⁶⁹. Le rapport de la Banque mondiale « Assessing Aid » met en avant, en 1998, l'importance de la stabilité démocratique dans l'efficacité de l'aide. Il recommande de privilégier les pays stables et regrette que d'autres critères, notamment les liens

¹⁶⁷ FMI, *Étude de Cas du Sénégal in Évaluation de l'Usage Prolongé des Ressources du FMI*, Washington : FMI, 2002, p18

¹⁶⁸ On retrouve ici un trait du « technocrate manager » des années 1970 décrit par Jacques Lagroye : « il croit (...) que tout ce qui est économiquement et techniquement « nécessaire » est politiquement souhaitable, c'est-à-dire inévitable ; et il pense savoir ce que l'économie impose » (Dubois et Dulong 1999, 13). Nous reviendrons sur la figure du technocrate dans le chapitre 5.

¹⁶⁹ GELLAR Shelton, *Le climat politique et la volonté de réforme politique et économique au Sénégal* USAID, 1997

créés durant la période coloniale, influent sur son allocation¹⁷⁰. Le même rapport montre la plus forte probabilité de succès des réformes dans les pays aux gouvernements élus, parmi lesquels on compte donc le Sénégal¹⁷¹. Enfin, lors de sa visite au Sénégal en 1998, Bill Clinton demande clairement à Abdou Diouf de « faire des efforts supplémentaires pour qu'enfin les élections se passent de façon transparente et juste »¹⁷². La question démocratique devient donc importante pour les bailleurs dans les années 1990. Au même moment il existe aussi des pressions internes à la scène politique sénégalaise. De fait, alors que les ressources alimentant les réseaux clientélares se tarissent et que la situation économique et les PAS ont de durs effets sur les populations, les oppositions se durcissent. La réélection d'Abdou Diouf en 1988 donne lieu à des manifestations estudiantines de contestation qui entraînent la mise en place de l'État d'urgence. Celle de 1993 se déroule également dans un climat tendu, et la dévaluation du franc CFA l'année suivante déclenche des émeutes meurtrières. La libéralisation du régime est une réponse à ces mouvements d'opposition. Pendant ses mandats, Abdou Diouf élargit le multipartisme et libéralise le secteur des médias. Jean-François Bayart recommande de prendre garde à ne pas imputer les mouvements de démocratisation aux bailleurs (Bayart 2009). En effet au Sénégal le fait d'ouvrir le régime est avant tout une réponse à l'opposition populaire. Mais elle facilite aussi, dans un cercle vertueux, l'obtention de fonds extérieurs.

Les plans d'ajustement et, plus généralement, les attentes des bailleurs, sont donc mis en œuvre par à-coups. Les conditions préalables sont respectées pour débloquer les crédits, mais des lenteurs sont observées au moment des élections ou quand le mécontentement de la population se fait trop sentir. Les responsables politiques jouent ainsi de leur marge de manœuvre dans un environnement contraint, en mettant en place les mesures demandées suivant un agenda local qui tient compte des échéances électorales, du mécontentement social et des pressions de certains groupes d'intérêt. L'enjeu pour Abdou Diouf est de conserver le pouvoir. Pour cela il doit à la fois obtenir les fonds des bailleurs étrangers et préserver les groupes d'intérêts qui ont une force de mobilisation importante, comme les syndicats et les étudiants. Le jeu sur le calendrier de mise en œuvre des réformes demandées est un moyen de concilier ces exigences contradictoires. Les plans d'ajustement structurel (PAS) ne sont donc pas simplement imposés au Sénégal mais sont mis en œuvre par les gouvernements sénégalais selon leurs intérêts et leurs temporalités propres.

¹⁷⁰ Cette idée est cohérente avec la concurrence entre la Banque mondiale et la France qu'on a évoqué plus haut. BANQUE MONDIALE, "Assessing aid: what works, what doesn't, and why", *A World Bank Policy Research Report*, Oxford/New York: Oxford University Press, 1998

¹⁷¹ Pour être précise, la figure présente dans le rapport montre également que cette probabilité diminue progressivement en fonction de la durée au pouvoir des autorités, élues ou non. Dans le corps du rapport, cet élément est utilisé pour promouvoir l'aide aux jeunes gouvernements, par exemple dans des contextes de sortie de crise.

¹⁷² Discours de Bill Clinton à Dakar, cité par Abdou Latif Coulibaly qui qualifie cette demande de « nette ingérence » COULIBALY Abdou Latif, *Le Sénégal à l'épreuve de la démocratie. Enquête sur 50 ans de lutte et de complots au sein de l'élite socialiste*, Paris : L'Harmattan, 1999, p245.

Par ailleurs, les PAS sont un facteur de bouleversement de la scène politique sénégalaise, qui contribue à la chute du Parti socialiste¹⁷³. La mise en œuvre des mesures de libéralisation de l'économie présentes dans les plans d'ajustement est un des facteurs qui expliquent son affaiblissement. Les critiques d'un gouvernement technocrate à la solde du FMI sont nombreuses. De plus, les mesures exigées par les institutions financières internationales assèchent les ressources clientélares sur lesquelles s'appuyait le parti jusqu'à lors. En 1998 un courant interne au Parti socialiste, le renouveau démocratique, est créé, mené par Djibo Leyti Ka. Bien qu'il analyse cette scission avant tout comme une lutte de pouvoir entre individus, Abdou Latif Coulibaly note que le renouveau démocratique dénonce l'application par le gouvernement de la loi du marché en économie, « en décalage avec le discours du Parti socialiste »¹⁷⁴. La mise en œuvre spécifique des PAS apparaît donc bien comme une stratégie de survie du président au pouvoir, qui finalement échoue. Au-delà des idées politiques défendues, la mise en œuvre des plans d'ajustement et l'ouverture du régime ont diminué les ressources du parti et de l'État. Dans ce contexte, les citoyens n'ont plus rien à perdre en votant pour l'opposition en 2000 (Cooper 2002, 2008).

Dans un environnement contraint par la crise économique et par l'alignement des bailleurs autour du consensus de Washington, Abdou Diouf joue sur l'appui de la France et l'effet de sceau du FMI pour freiner ou retarder certaines réformes coûteuses, tout en captant des financements afin de limiter les effets négatifs des plans d'ajustement structurel. Ici, la configuration sur laquelle est engagée le président, scène de négociation à double niveau, n'est plus pourvoyeuse de ressources mais est bien une contrainte pour le président. Toutefois, il conserve une certaine marge de manœuvre. Les PAS ne sont pas seulement imposés uniformément par les bailleurs mais font bien l'objet d'une négociation dans leur mise en œuvre, qui permet pendant un temps de ménager les oppositions au niveau national. Le président s'adapte donc à ces transformations de la configuration, au prix d'une rupture avec le projet socialiste. Cela permet à Abdou Diouf de se maintenir au pouvoir, remportant trois élections présidentielles successives. Les élections de 2000 voient toutefois arriver Abdoulaye Wade au pouvoir.

¹⁷³ La mise en œuvre des PAS renforce l'importance du personnel technocrate au sein du gouvernement et du parti, en opposition avec certains responsables politiques. Je reviens sur ce renouvellement du personnel administratif dans le chapitre 5.

¹⁷⁴ COULIBALY Abdou Latif, *Le Sénégal à l'épreuve de la démocratie. Enquête sur 50 ans de lutte et de complots au sein de l'élite socialiste*, Paris : L'Harmattan, 1999

Section 3 : 2000-2012 : diversification des bailleurs et stratégie offensive de négociation

Dans les années 2000 la configuration est marquée par la relative bonne santé économique du Sénégal, la transformation des injonctions des bailleurs occidentaux et par l'apparition de nouveaux bailleurs. Elle est aussi bouleversée par l'alternance et l'arrivée d'Abdoulaye Wade au pouvoir. Le nouveau président poursuit la politique de captation des fonds étrangers de ses prédécesseurs en adaptant sa stratégie à ce nouveau contexte. Il s'agit, comme pour les autres présidents avant lui, de capter des fonds extérieurs et de les mettre au service de ses intérêts.

3.1 S'affranchir des exigences des bailleurs traditionnels

Les années 2000 sont celles des Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté. Les bailleurs insistent alors sur la notion d'« appropriation » : le nouveau processus doit permettre aux pays de reconquérir la maîtrise de leurs orientations de développement (Nay 2010). Toutefois, ils mettent en place également des instruments de suivi et d'orientation de l'aide assez contraignants. Par ailleurs, le Sénégal dispose d'une meilleure situation économique. Le nouveau chef de l'État semble donc avoir davantage de marge de manœuvre qu'Abdou Diouf les années précédentes. Il poursuit tout de même la stratégie de captation de l'aide, l'enjeu étant toujours de mettre ces ressources au service de ses intérêts spécifiques, qui peuvent aller à l'encontre des attentes des bailleurs.

3.1.1 La faible appropriation du premier DSRP

Dans les années 2000, le Sénégal bénéficie d'une relative bonne santé économique : après une période de diminution pendant les années 1990, le Revenu National Brut augmente rapidement à partir de 2002 et la part de l'aide qui en fait partie diminue¹⁷⁵. Le Sénégal diversifie ses sources de financements. Les revenus fiscaux internes augmentent. A partir de l'année 2000, le Sénégal émet aussi des obligations et emprunte sur les marchés internationaux¹⁷⁶. Le pays n'a d'ailleurs pas été considéré comme suffisamment endetté pour bénéficier de la première initiative Pays Pauvres Très Endettés, quelques années plus tôt : il a été renvoyé vers les mécanismes existants de gestion de la

¹⁷⁵ Les données sur le RNB et la part de l'aide dans le RNB sont présentées en annexe 1.

¹⁷⁶ Le Sénégal est le deuxième pays d'Afrique, après l'Afrique du Sud, à recevoir une note souveraine.

dette (Cling, Razafindrakoto, et Roubaud 2003, 287)¹⁷⁷. Il n'y est éligible qu'au début des années 2000.

Dans le cadre de cette initiative, la rédaction d'un Document Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (DSRP) est le point d'achèvement à atteindre pour bénéficier d'une remise de dette. Il sera soutenu notamment par les Crédits de soutien à la réduction de la pauvreté de la Banque mondiale (CSRP 1, 2 et 3), un appui budgétaire non ciblé, dès 2002. Contrairement à d'autres pays, pour le Sénégal la remise de dette liée à cette démarche n'est pas très importante. Mais comme avec ses prêts précédents, le FMI a un effet de sceau. Même si les débats sur la manière de concevoir la pauvreté et les réorientations possibles de l'aide existent au moment de l'élaboration du DSRP, l'ensemble des bailleurs s'accorde sur l'idée d'un document de planification à court terme permettant de coordonner et de suivre l'aide accordée. Et contrairement aux plans d'ajustement structurel des années précédentes, le DSRP ne suppose pas de politiques coûteuses politiquement ou qui pourraient soulever l'opposition des populations. Les risques liés à cette stratégie sont donc moindres, ce qui procure au chef de l'État sénégalais une certaine marge de manœuvre.

Le président ne s'intéresse pas au premier DSRP qu'il ne considère pas comme une de ses priorités politiques. Le début de la démarche correspond à la fin du mandat d'Abdou Diouf, pendant la période électorale. Le pays répond au point de décision de la Banque mondiale avec la présentation d'un document intérimaire en juin 2000, deux mois après les élections présidentielles, puis présente le document final en décembre 2001. La démarche est donc engagée avant qu'Abdoulaye Wade ne soit élu, par une administration nommée par le ministre des Finances du gouvernement précédent et se fait en partie sans lui. Une fois élu, Abdoulaye Wade ne se réfère pas au DSRP dans ses discours ou les politiques qu'il veut mettre en place. Ses priorités sont depuis longtemps la construction d'infrastructures¹⁷⁸. Elles sont affichées notamment dans son plan Omega présenté au sommet France Afrique de Yaoundé, qui considère la création d'infrastructures comme la clé de la croissance et de l'intégration aux échanges mondiaux. Cela ne correspond pas aux orientations du DSRP axé sur les secteurs sociaux, notamment la santé et l'éducation de base¹⁷⁹. La pauvreté n'est pas une thématique sur laquelle s'engage le président, qui préfère parler de développement et de croissance. Le Document stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) n'est donc pas soutenu de manière visible par le président. On peut noter la différence d'engagement du

¹⁷⁷ Pour plus d'information sur la non-accession du Sénégal à cette initiative cf. COMITE DU DEVELOPPEMENT (Comité Ministériel Conjoint des Conseils des Gouverneurs de la Banque et du Fonds sur le Transfert de Ressources Réelles aux Pays en Développement), *Initiative en faveur des pays pauvres très endettés, Examen et perspectives* (rapport DC/98-15), 1998, p 54.

¹⁷⁸ Il évoquait déjà cette priorité devant le Club Nation et Développement en 1969. WADE Abdoulaye, « Intervention d'Abdoulaye Wade au Club nation développement du Sénégal », *Recueil de conférences et rencontres de 1969*, Paris : Présence africaine 1972

¹⁷⁹ La structure de ce document est présentée en annexe 2.

président avec celle qu'il montre au profit du plan Omega formulé en 2000, qui donnera naissance au Nouveau Partenariat pour le Développement Africain (en anglais New Partnership for Africa's Development, le NEPAD), autour duquel est organisé le sommet de Dakar en 2002¹⁸⁰. Sur ces deux documents, le président est pro actif : il estime qu'ils sont nécessaires pour « sortir [son] continent de plusieurs décennies de souffrance »¹⁸¹. Enfin, alors qu'Abdoulaye Wade n'est pas avare en création de nouvelles structures, aucun ministère ou direction n'est créé pour le DSRP, contrairement à d'autres plans (il existera un ministre du NEPAD, un ministre du suivi du Plan Sénégal Émergent et une direction du Millenium Challenge Account, l'accord avec les États-Unis). Le président s'engage donc sur d'autres stratégies, qu'il multiplie, et ne soutient pas le DSRP qui ne devient pas immédiatement, comme certains l'attendaient, « l'unique document de référence de la politique économique »¹⁸² au Sénégal. On peut opposer cette situation à celle du Mali par exemple, où la lutte contre la pauvreté est un thème repris par le parti au pouvoir qui en fait un de ses arguments de campagne. Au Sénégal, le DSRP reste le document des bailleurs mais le président, dans un premier temps, ne s'y intéresse pas.

La mise en place de cette stratégie s'effectue donc sans soutien de la part du chef de l'État, qui ne s'oppose pas non plus à un processus qui peut permettre de lever des fonds¹⁸³. Il y a pour le premier DSRP une sorte de laisser-faire de la part des autorités politiques qui n'interviennent pas dans le dispositif. C'est le ministère des Finances qui soutient la formulation du document afin de capter les financements y afférents, notamment dans une stratégie d'éloignement du président¹⁸⁴. La situation change à partir de 2003.

3.1.2 Mettre le deuxième DSRP au service des priorités présidentielles

La grande majorité de l'aide est orientée par le DSRP. Dans cette situation, le président ne peut donc pas capter des financements pour ses projets prioritaires qui n'y sont pas inscrits. Afin d'y remédier, dès 2003 Abdoulaye Wade anticipe la rédaction d'une seconde stratégie de lutte contre la pauvreté, afin d'y introduire ses priorités et notamment la construction d'infrastructures.

¹⁸⁰ Une chronologie des plans et stratégies adoptées par le Sénégal est présente en annexe 2.

¹⁸¹ « Le NEPAD, une opportunité pour l'Afrique selon Abdoulaye Wade », *panapress*, juin 2004

¹⁸² DIAGNE Oumar Diop, THIOYE Ahmed Lamine, SECK Serigne Momar *et al*, *L'évaluation du processus et du contenu du document de stratégie de réduction de la pauvreté du Sénégal, rapport provisoire*, Dakar : CEPOD, s. d.

¹⁸³ BANQUE MONDIALE, *Sénégal, consultation sur les prêts de la Banque Mondiale à l'appui de la politique de développement et l'application des bonnes pratiques en matière de conditionnalités*, Dakar : Banque mondiale, 2009

¹⁸⁴ Le ministre des Finances vient de la Banque mondiale. Je reviendrai sur son profil et sur l'existence d'un personnel qui supporte la mise en place du DSRP dans le chapitre 5. Sur les profils des ministres des Finances successifs cf Encadré 5.

« Quand nous avons fait ce premier rapport [rapport annuel d'activité], le temps de mettre en œuvre les recommandations, après il y a eu un événement important qui a eu lieu. Le DSRP 1 c'était sur 3 ans : 2002-2005. Mais en 2003 le président de la République à l'époque, avait écrit à la Banque mondiale pour leur demander s'ils pouvaient financer les infrastructures, c'était l'aéroport, les trucs à l'époque. La banque avait dit en quoi ce programme répond aux préoccupations du DSRP ?

Question : Oui ils n'avaient pas vraiment les mêmes préoccupations...

Réponse : Oui en fait le DSRP c'était beaucoup plus les questions de pauvreté sociales... (...) Après ce qui s'est passé, le ministère des Finances nous a saisis en disant maintenant qu'est-ce qu'il faut faire ? Parce qu'on ne pouvait pas changer le DSRP parce que c'était un document national. On ne pouvait pas aussi ne pas financer les infrastructures parce que c'est une préoccupation du pays. Mais la banque aussi ne pouvait pas financer parce que ce n'était pas arrimé au DSRP parce que c'était le cadre de référence on avait dit tous les projets qui n'étaient pas arrimés au DSRP ne devaient pas être financés par le pays (...) Donc le président nous a dit, le ministère des Finances, on dépendait du ministère des Finances, il faut aider. C'est pourquoi nous avons proposé à la banque d'anticiper sur le DSRP 2, pour pouvoir intégrer ces préoccupations »

Oumar Ndiaye, ancien de la Cellule de suivi du DSRP, ministère des Finances, 7 mars 2015

L'équipe de mise en œuvre du DSRP, reconnue pour son travail sur le premier document, est chargée de convaincre la Banque mondiale d'en accepter un second, qui soit plus conforme aux orientations du président¹⁸⁵. Le second DSRP correspond donc davantage à ses priorités¹⁸⁶. Le document reprend les mesures sectorielles prévues dans le DSRP 1 mais la stratégie de croissance accélérée du président y figure en bonne place, ainsi qu'une section « secteurs d'appui à la création de richesse » qui comporte des orientations nouvelles et prioritaires pour le chef de l'État : le transport et la mobilité (dont la construction d'un aéroport international, finalement inauguré à la veille des élections de 2012), les services énergétiques (dont la privatisation de la SENELEC¹⁸⁷ et la diversification des sources d'énergie – Abdoulaye Wade lance notamment le projet de construction de centrale à charbon) et la microfinance. Les « mesures d'accompagnement » évoquent aussi l'intégration régionale, chère à Abdoulaye Wade, et permettent de mentionner le NEPAD dont il est l'un des initiateurs. Il y a donc une reprise en main assez nette de ce dispositif des bailleurs par le président : il ne s'agit plus seulement de répondre à l'injonction d'écrire un document pour débloquer des fonds mais bien de formuler une stratégie nationale de développement, une stratégie qui correspond aux priorités qu'il défend personnellement depuis longtemps.

¹⁸⁵ Nous avons évoqué cette reprise en main du président sur le document dans le chapitre précédent.

¹⁸⁶ Les structures de ces deux documents sont présentées en annexe 2.

¹⁸⁷ Société nationale d'électricité du Sénégal

3.1.3 Refuser les injonctions internationales

Le deuxième DSRP, même s'il correspond davantage aux priorités présidentielles, ne sera pas toutefois pas vraiment suivi : les dépenses extrabudgétaires sont nombreuses, les ministères sectoriels ne peuvent pas s'opposer à des coupes budgétaires qui remettent en cause l'ensemble de la stratégie et, finalement, peu de résultats seront atteints¹⁸⁸. L'instrument suivant d'orientation et de suivi de l'aide, est l'Instrument de Soutien à la Politique Économique (ISPE), mis en place par le FMI à partir de 2007 au Sénégal¹⁸⁹. Les évaluations du pays menées dans ce cadre montrent également que le gouvernement de Wade se plie peu aux recommandations du FMI. En 2008, le gouvernement n'a pas respecté trois critères d'évaluation : celui relatif aux arriérés intérieurs, celui relatif aux instances de paiement et celui relatif aux emprunts extérieurs non-concessionnels. À la fin de l'année 2007, le gouvernement donne de fausses informations budgétaires au FMI¹⁹⁰, ce qui affecte sa crédibilité. Les revues suivantes montrent de forts dérapages budgétaires, notamment du fait des agences et des grands travaux lancés par le président, comme le monument de la renaissance africaine. Elles atteignent un quart du PIB¹⁹¹. Les revues du FMI regrettent également les dépenses publiques impayées¹⁹². D'autres mesures sont reprochées : une modification du code des marchés publics permet aux autorités contractantes de généraliser les ententes directes et d'éviter les appels d'offres. Le renforcement de la Cour des comptes est retardé, puis, le texte préparé en lien avec les bailleurs est modifié par la présidence au dernier moment et affaiblit ses pouvoirs (Caffin and Zarlowski 2016). Ces dérapages, ou dépenses extra budgétaires se multiplient à la fin du second mandat d'Abdoulaye Wade.

Ces différentes actions vont à l'encontre des recommandations ou des engagements envers les bailleurs. Cela explique que certaines tranches d'aides soient revues à la baisse¹⁹³. Toutefois, cela ne se traduit pas par une diminution importante des ressources extérieures. Pour les bailleurs traditionnels, il semble difficile de stopper une coopération bien installée. Par exemple, l'Union Européenne décide de ne pas décaisser l'entièreté des tranches d'aide budgétaire liées aux résultats.

¹⁸⁸ Sur 53 indicateurs cibles, seuls 24 ont été atteints, dont une petite dizaine considérés douteux par les bailleurs (Caffin et Zarlowski 2016, 10).

¹⁸⁹ Nous étudions ce dispositif de manière plus approfondie dans le chapitre 4.

¹⁹⁰ FOFANA Bachir, « Alex Segura révèle de fausses informations que le gouvernement du Sénégal lui avait données », *Le Populaire*, 25 septembre 2009 ; FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL, *second review under the policy support instrument, country report 09/5*, Washington : FMI, 2009 ; FMI, *Sénégal: Deuxième revue de l'instrument de soutien à la politique économique*, Washington : FMI, 2009

¹⁹¹ RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL, *Lettre d'intention, Mémoire de politique économique et financière, et Protocole d'accord technique*, Dakar, 2008

¹⁹² FMI, *Sénégal : Deuxième revue de l'instrument de soutien à la politique économique*, Washington : FMI, 2009. Voir les évaluations de l'ISPE en annexe 2.

¹⁹³ Les tranches d'aide budgétaire de l'Union européenne qui dépendent des résultats ne sont pas décaissées entièrement en 2009 et 2010.

C'est bien une sanction pour le Sénégal, mais il n'y a pas de remise en cause de l'aide européenne dans son ensemble. Aucun des bailleurs qui étaient présents en 2000 au Sénégal n'arrête de verser de l'aide au pays pendant le mandat du président¹⁹⁴. Finalement on observe plutôt une multiplication des bailleurs, car le président s'appuie sur de nouveaux partenaires.

3.2 Lier de nouveaux partenariats au service des projets présidentiels

Les fonds des bailleurs occidentaux font donc l'objet d'une orientation spécifique et de différents mécanismes de contrôle et de suivi qui encadrent leur utilisation¹⁹⁵, auquel le président, contrairement à ses prédécesseurs, s'oppose assez frontalement. Mais si Abdoulaye Wade va à l'encontre de certaines injonctions, en maquillant les indicateurs du FMI, en déviant de ses recommandations quant aux mécanismes de contrôle des fonds (c'est ce que fait la modification du code des marchés publics), il ne rompt pas pour autant avec une stratégie d'extraversion. La scène internationale est aussi marquée par l'arrivée de nouveaux bailleurs qui imposent des conditionnalités différentes, et moins contraignantes, aux fonds alloués. Abdoulaye Wade noue de nouveaux partenariats avec ces pays, selon des modalités qui permettent de mettre les fonds au service de ses intérêts locaux.

3.2.1 Capter l'aide auprès de nouveaux bailleurs

Abdoulaye Wade multiplie les partenariats¹⁹⁶. La stratégie semble être de capter le plus de financements possible¹⁹⁷. Durant ses deux mandats, le nombre de bailleurs passe de 42 à 53¹⁹⁸, profitant de la multiplication des bailleurs existants¹⁹⁹. Pour se faire, le chef de l'État s'appuie notamment sur de nouveaux pays investisseurs. Les années 2000 voient l'arrivée sur la scène internationale de nouveaux bailleurs, comme la Corée, vers lesquels se tourne le président.

¹⁹⁴ Selon les chiffres d'OCDE stat.

¹⁹⁵ Nous revenons sur ces mécanismes en détail dans le chapitre 4.

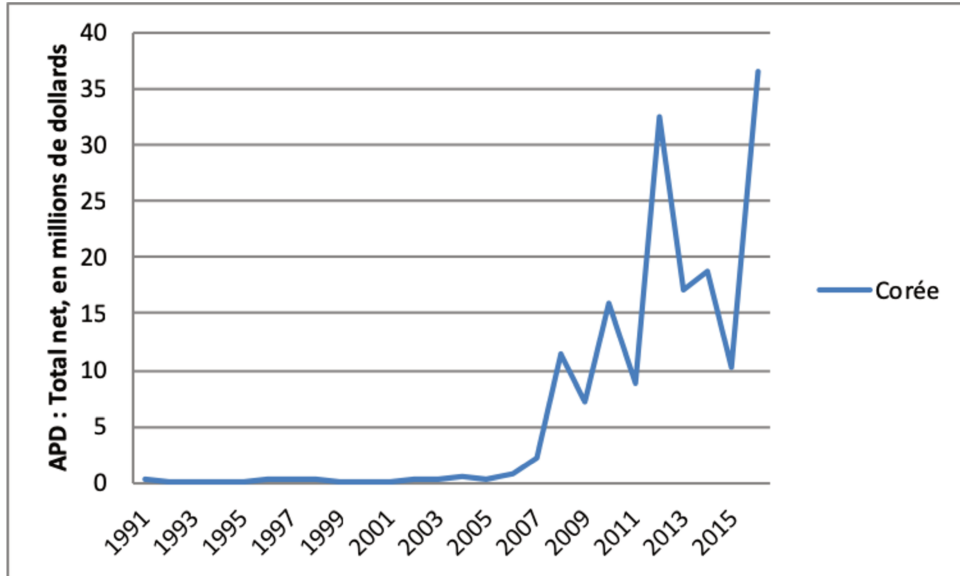
¹⁹⁶ C'est le pays qui a l'indice de fragmentation des donneurs le plus élevé pour la période post 1982 dans les travaux de (Stephen Knack et Aminur Rahman 2004)

¹⁹⁷ Si ce choix peut paraître aller de soi, certains gouvernements africains mènent des politiques bien différentes : par exemple, la politique de l'Ouganda est de ne pas accepter les projets offerts par un bailleur unique (Stephen Knack and Aminur Rahman 2004).

¹⁹⁸ Selon les chiffres d'OCDE stat.

¹⁹⁹ Selon le recensement de l'OCDE, le nombre de bailleurs augmente presque chaque année. 27 nouveaux bailleurs sont recensés par l'OCDE entre 2000 et 2012. Cf. ocde.stat

Aide de la Corée au Sénégal entre 1991 et 2016



Ensemble de données : Aide (APD) Recettes totales par pays et région. En millions de dollars, en prix constants de 2017. Source : stats.oecd.org

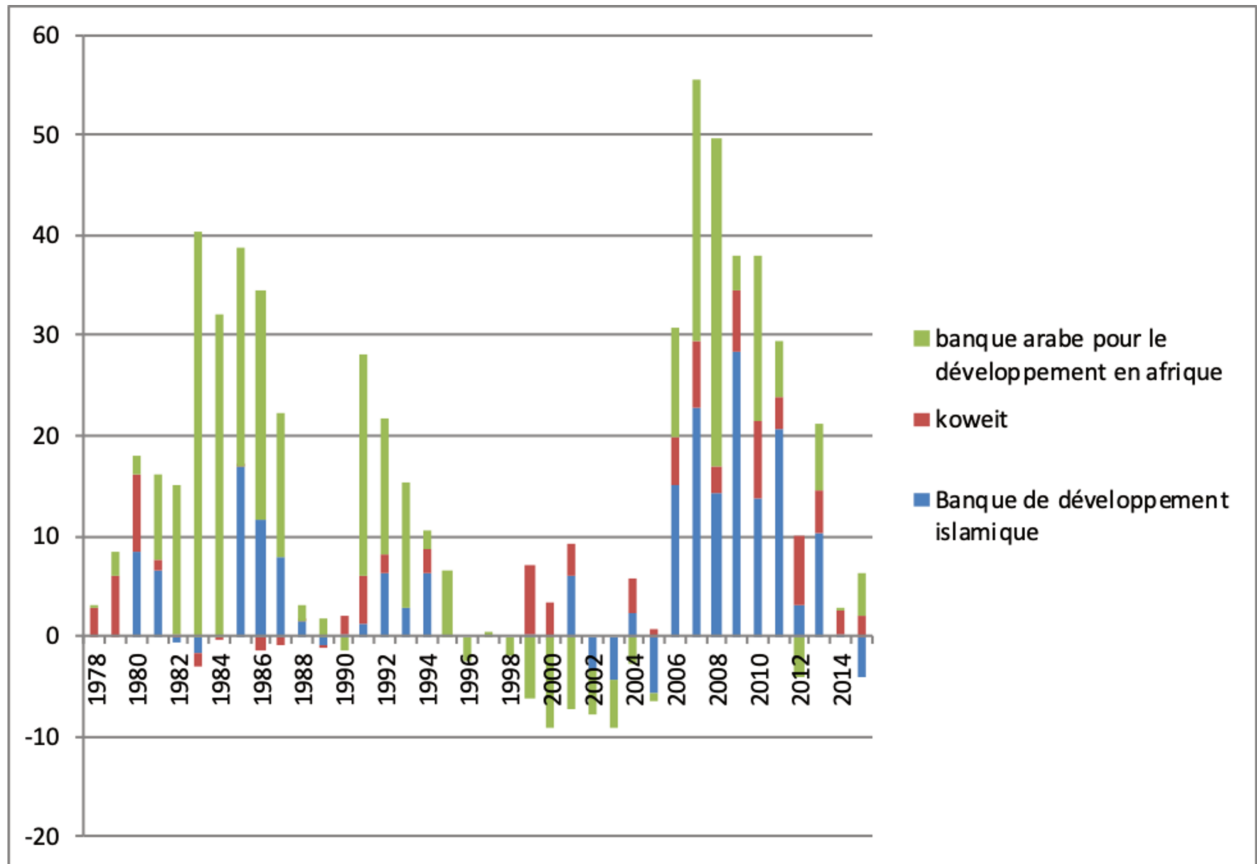
Tableau 2 : Aide de la Corée au Sénégal entre 1991 et 2016

En fait, Abdou Diouf avait commencé à diversifier les bailleurs : un rapport de l'USAID note en 1997 que « l'occident et les pays riches de l'islam, comme l'Arabie Saoudite et le Koweït, ont attribué au Sénégal des aides généreuses, réduisant ainsi sa dépendance antérieure envers la France. »²⁰⁰ En dehors de la Corée, les « nouveaux bailleurs » sont en fait des pays ou des banques de développement qui ont déjà aidé le Sénégal, notamment dans les années 1980, avec lesquelles la coopération est dynamisée. C'est le cas pour la Chine ou les partenaires arabes. Sur le graphique suivant, on voit bien que la Banque arabe pour le développement économique en Afrique et la Banque islamique de développement ne sont pas réellement de nouveaux bailleurs : ils sont présents au Sénégal pendant les années 1980, mais les montants de leur aide sont plus importants à partir du deuxième mandat d'Abdoulaye Wade, en 2007²⁰¹.

²⁰⁰ GELLAR SHELDON, *Le climat politique et la volonté de réforme politique et économique au Sénégal*, USAID Senegal, 1997

²⁰¹ La Chine n'est pas représentée dans le graphique car l'OCDE ne dispose pas des données la concernant. Toutefois la situation est semblable : bien que la Chine entretienne avec le Sénégal des relations dès 1964, celles-ci sont devenues plus importantes à partir de 2005.

Aide de la Banque africaine de développement, du Koweït et de la Banque islamique de développement au Sénégal entre 1978 et 2015



Ensemble de données : Aide (APD) Recettes totales par pays et région, en millions de dollars, en prix constants.
Sources : stats.oecd.org

Tableau 3 : Aide de la Banque africaine de développement, du Koweït et de la Banque islamique de développement au Sénégal 1978-2015

Il faut toutefois relativiser le poids de cette réorientation de la coopération : le montant des financements de ces bailleurs reste bien en deçà de l'aide des bailleurs traditionnels, notamment la France, la Banque mondiale et l'Union européenne. Par exemple, lorsqu'en 2007 l'aide de la banque arabe pour le développement économique en Afrique, du Koweït, de la banque de développement islamique et de la Corée, cumulée, atteint un peu moins de 58 millions de dollars, la France verse au Sénégal au titre de l'APD 155 millions, le groupe de la Banque mondiale 127 millions et l'Union européenne 85 millions. Les donateurs les plus importants ne changent pas. Par contre, en gardant la même année de référence, la banque de développement islamique en versant 22 millions au Sénégal et le Koweït qui en donne 26 sont comparables à la Belgique qui en verse 20 ou l'Allemagne qui en verse 24²⁰².

Ces partenaires ne sont donc pas tout à fait nouveaux, et ne représentent pas une part prépondérante de l'aide. Toutefois, ils opposent aux bailleurs traditionnels un autre mode

²⁰² Total net d'APD des pays et banques de développement en millions de dollars constant pour 2007, données disponibles sur le site de l'OCDE.

d'investissement, privé, et d'avantages axés sur les infrastructures, au détriment des secteurs sociaux. Dès lors ces investissements sont perçus comme moins contraignants, et plus adaptés aux besoins du Sénégal (Diop 2013). Bien qu'elle ne porte pas sur des montants très importants, la réorientation de la politique de coopération peut donc donner au gouvernement une plus grande marge de manœuvre. Il ne s'agit pas de dire qu'ils sont dénués de toute conditions : par exemple, la Chine demande aux pays qu'elle aide de garantir l'accès au marché national à ses exportations et l'extraction de ressources naturelles locales. Par contre, à l'inverse d'autres bailleurs, elle n'impose pas de conditions qui portent sur les systèmes économiques ou politiques nationaux (Camille Laporte 2015; Huang et Ren 2012). La Corée dont l'aide explose en 2006 affirme également vouloir développer un modèle spécifique d'aide au développement (Camille Laporte 2015). La coopération avec ces bailleurs porte sur des secteurs pour lesquels les financements d'autres bailleurs sont difficiles à obtenir²⁰³. Lors de mon terrain à Dakar une chargée de programme énergie de l'AFD regrettait le fait que le gouvernement sénégalais trouve des financements pour créer des usines à charbon. Bien que l'AFD refuse d'appuyer le Sénégal pour des projets d'énergie polluante, plusieurs usines à charbon seront en effet construites, notamment avec l'entreprise Coréenne Kepco, à Bargny, ou avec l'entreprise indienne Jindal Stell à Kayar. Cette coopération avec les bailleurs émergents, bien que représentant des montants sans commune mesure avec ceux des bailleurs traditionnels, marque l'amoindrissement du pouvoir de contrôle des bailleurs traditionnels sur les politiques nationales. Le président peut ainsi échapper aux instruments d'orientation et de contrôle de l'aide que mettent en place les bailleurs traditionnels et financer des projets politiques attachés à son programme et à sa personne, voir mener des stratégies d'accumulation personnelles des richesses.

3.2.2 Une nouvelle forme de coopération au service du pouvoir présidentiel

Ce pan de la coopération est bien différent de celle avec les bailleurs traditionnels. Abdoulaye Wade bouleverse les structures administratives de suivi de la coopération en attribuant la coopération bilatérale avec les pays arabes et asiatiques à son fils, à travers le ministère de la Coopération internationale, de l'Aménagement du territoire et des Transports aériens (MECATI) puis l'Agence Nationale pour l'Organisation de la Conférence islamique (ANOCI)²⁰⁴. Cette réorganisation institutionnelle permet de mettre en lumière cette coopération et de lui donner plus de moyens. Surtout, pour le président, c'est une manière de redistribuer les pouvoirs en sa faveur. Philippe Bezes

²⁰³ EMAP et RBMG, *Évaluation de la mise en œuvre de la déclaration de Paris phase 2*, Dakar, 2010

²⁰⁴ Le Sénégal est l'organisateur de la 11^e conférence de l'organisation de la coopération islamique, qui se tient à Dakar en mars 2008. L'agence doit préparer la conférence et reçoit de nombreux fonds des pays arabes, notamment de la Banque islamique de développement, pour cela. La construction d'infrastructures en partenariat avec les pays du golfe s'inscrit notamment dans ce cadre.

et Patrick le Lidec montrent que ces « politiques d'organisations » sont révélateurs des rapports de force dans l'État (Bezes et Le Lidec 2016). Ici, elle permet au président de s'appuyer sur un personnel de confiance, d'offrir des postes à ses soutiens et de s'écarter du puissant ministère des Finances²⁰⁵. Pour lui, il s'agit de s'adapter au pan national de la configuration dans laquelle il se trouve, et aux groupes administratifs qui ne lui sont pas forcément acquis : dans le nouveau ministère de la Coopération Internationale, il n'y a aucun agent de la direction de la coopération économique et financière qui gère habituellement la négociation des fonds extérieurs. On retrouve ici une explication classique des créations organisationnelles animées par des luttes de pouvoir entre groupes pour « l'accès, la représentation, le contrôle et les bénéfices tirés des politiques publiques » (March et Olsen 1989, 76). La lutte partisane s'étend ici aux conflits autour du contrôle des administrations et de l'accès aux bailleurs.

Les agents du nouveau ministère n'ont pas d'expérience dans le domaine de la coopération. Ils mettent donc en place des formes de travail spécifique avec les bailleurs émergents, avec le soutien direct et en contact étroit avec l'autorité politique.

« Les gens diront que les bailleurs des pays émergents sont plus souples. Mais en tout cas, là où entre la signature et le décaissement avec un bailleur traditionnel aux finances on faisait plus d'un an ou près de deux ans, au niveau de la coopération on faisait 5 mois en général. On réalisait, là où il y avait un certain, quand vous êtes dans un poste vous êtes longtemps dans ce poste-là (...) vous pouvez être tentés quand on vous donne un dossier de ne pas le traiter aussitôt. Le suivi, la gestion de dossier, nous on était dans le feu de l'action, on était toujours, lorsqu'on nous trouvait quelque chose on essaie de rattraper, on avait une proximité de l'autorité. Quand je prends par exemple le projet des daaras²⁰⁶, à un moment donné au ministère de l'Éducation ils se sont tournés vers nous, ils étaient près d'être clos, parce que dans le projet il y avait des choses qu'ils n'avaient pas faites, mais lorsqu'ils sont venus nous voir directement ils viennent comme ça, comme vous venez, dans mon bureau, on se voit, on fait quelque chose, on initie un courrier à destination du ministre qui le signe. Si c'était aux finances, ça aurait pu prendre beaucoup de temps. Mais il fallait que ça le ministre il le signe tout de suite, ça sort, immédiatement ils ont eu le financement de la BID (...) Alors que si par exemple on était dans la dynamique de services ou réellement on avait l'habitude de gérer ça, quelquefois même l'organisation, même la lettre avant qu'on ne la transfère au directeur ensuite au ministre ça prend du temps, même quand vous venez ce n'est pas sûr que vous pouvez voir le directeur aussitôt, nous nous avons cette proactivité qui faisait que le directeur lui-même il peut se déplacer, son agent aussi... »

²⁰⁵ Cela est d'autant plus important que le président n'est pas appuyé par son ministère des Finances, comme on le montrera par la suite. Le chapitre 5 montre plus précisément la manière dont le ministère des Finances entretient des liens de coopération étroite avec les bailleurs occidentaux et dont son personnel peut, dans ce contexte, s'opposer au président Abdoulaye Wade.

²⁰⁶ Les daaras sont les écoles coraniques.

Fallou Bop Ehemba, ancien agent de la direction de la coopération internationale, ministère des Infrastructures, de la Coopération internationale et des Transports, directeur des études, de la planification et de la programmation, 11 février 2015

Pour les agents du ministère des Finances, c'est l'éclatement de la fonction coopération, qui implique de nouvelles pratiques, de nouvelles relations avec les bailleurs, qui pose problème. Lors de la seconde alternance, les agents du ministère des Finances disent qu'il est difficile de reprendre les dossiers sur lesquels ils n'ont eu pendant ce mandat aucune visibilité. Cela atteste de la grande différence de méthode entre les services traditionnels et les nouvelles structures ainsi que du caractère peu formalisé de la coopération avec les pays arabes. Pour certains pays notamment, comme pour la Libye, elle ne repose sur aucune structure ou des cadres de coopération définis. La commission mixte entre le Sénégal et l'Arabie Saoudite ne s'est pas réunie entre 2001 et 2010, alors que les deux pays entretiennent de fait des liens étroits qui se concrétisent par de nombreux investissements. Avec ces pays, les relations interpersonnelles entre les dirigeants sont déterminantes et la coopération est peu formalisée. Les négociations s'effectuent en dehors des cadres de concertation classiques et des cadres nationaux de planification²⁰⁷.

Le nouveau ministère permet au président de disposer d'une administration de confiance, et le fait qu'il dispose d'une compétence liée à la coopération internationale lui apporte des fonds. Ici, la création d'une nouvelle structure impulse la recherche de nouveaux partenaires et met aussi en place une stratégie d'utilisation de l'aide au profit du président : Karim Wade, comme ministre de la Coopération internationale, de l'Aménagement du territoire et des Transports aériens ou comme responsable de l'ANOCI, peut capter, gérer et utiliser les fonds en totale autonomie, pour réaliser les grands projets du président ou redistribuer les fonds au réseau clientélaire du gouvernement. Ces fonds servent à financer des projets liés non seulement au développement du pays mais aussi étroitement attachés à la figure du président et à son projet politique personnel. C'est le cas des « grands travaux » du président : le nouvel aéroport, dont le président pose la première pierre avec Mouammar Kadhafi, la ville de nouvelle de Diamniadio²⁰⁸ financée par l'Arabie Saoudite ou encore le monument de la renaissance africaine, construit par une entreprise coréenne et attaqué pour plusieurs raisons²⁰⁹. Les scandales autour des financements de ces grands projets et de l'ANOCI sont

²⁰⁷ EMAP et RBMG, *Évaluation de la mise en œuvre de la déclaration de paris phase 2*, Dakar, 2010

²⁰⁸ Diamniadio est une ville nouvelle construite pour désengorger Dakar. Le déplacement de plusieurs départements ministériels et structures administratives y est prévu. Elle doit également accueillir un centre de conférence, des infrastructures sportives, des hôtels de standing ainsi que 40 000 logements. Les financements de cette ville nouvelle viennent en grande partie de Dubaï.

²⁰⁹ Les critiques portent sur le coût du monument à un moment de crise économique, le manque de transparence sur les montages financiers qui ont permis sa réalisation, ainsi que sur le choix figuratif dans lequel certains voient des références à la franc-maçonnerie, critiquent la représentation de l'homme qui s'oppose aux règles de l'Islam ou l'indécence de la femme en pagne.

nombreux²¹⁰. On retrouve ici la gestion personnelle et centralisée des fonds au service d'un chef de parti qui existait sous Senghor, qui sert le président d'une part en finançant des réalisations clairement liées à un programme personnel, et d'autre part en finançant directement un réseau de soutiens, voir en alimentant une stratégie d'enrichissement personnel. Derrière l'apparente rupture des stratégies de captation des fonds, il y a donc une grande continuité. En se détournant des bailleurs traditionnels pour créer de nouveaux partenariats, le président a adapté sa stratégie de captation et d'utilisation de l'aide à la configuration dans laquelle il se trouve, où les bailleurs occidentaux, alliés aux administrations nationales des finances, disposent d'outils de planification et de contrôle des fonds de plus en plus contraignant. Les nouveaux partenaires du Sénégal, comme le nouveau ministère de la coopération, permettent ici au gouvernement de garder une certaine marge de manœuvre dans l'utilisation des fonds au niveau national. En retour, cette stratégie a aussi des effets sur la scène internationale où elle place les bailleurs en situation de concurrence directe.

En effet, le nouveau ministère chargé de la coopération avec les pays arabes, en concurrence avec les administrations traditionnelles de gestion de l'aide, entraîne une mise en concurrence directe des bailleurs. Un exemple a fait une petite polémique : Karim Wade, ministre de la Coopération Internationale, de l'aménagement du territoire, des transports aériens et des infrastructures (MECATI), a démarché des bailleurs arabes pour le financement d'un projet, la construction d'une ville nouvelle, que les États-Unis avaient déjà prévu de financer :

« L'idée c'était de créer une plateforme, presque une zone nouvelle, ce qui est en train de se faire actuellement à Diamniadio, c'était ça le projet de départ. Donc les Américains étaient prêts à financer une partie de l'autoroute à péage, de ce qui est à péage maintenant, de financer les infrastructures structurantes, et maintenant on devait faire appel à des entreprises. C'était le concept, maintenant eux [les Émirats Arabes Unis] ils ont créé, au niveau du nouvel aéroport dans cette zone, un projet identique, exactement copie conforme, photocopie de notre projet

Question : Ça sortait d'où ? Ils ont pris votre projet pour quelqu'un d'autre ?

Issa Dieme : Voilà, ils ont proposé aux Arabes. Ils ont dit qu'ils étaient prêts, qu'ils pouvaient aller plus vite, que les Américains c'est... C'est une société privée, les gens de Dubaï, ils peuvent tout construire clé en main. Le gouvernement a dit dans ce cas OK. Les Américains quand ils ont su ils ont dit il faut choisir entre les deux, on ne peut pas faire ça ! Le gouvernement a dit dans ce cas je laisse tomber, je préfère aller avec les Arabes. C'est ça qui a fait que ce projet-là est tombé à l'eau »

Issa Dieme, ancien de la Cellule de suivi du DSRP, unité de suivi de la politique économique, ministère des Finances, 14 avril 2015

Ici, le président et son ministre s'appuient sur des relations étroites avec certains bailleurs pour proposer un projet dont la formulation a été initialement effectuée dans un autre cadre. La

²¹⁰ Karim Wade a été condamné à six ans de prisons et 209 millions d'euros d'amende pour enrichissement illicite.

création d'un projet d'envergure, évalué et budgétisé, est un travail lourd : les cadres du ministère nouvellement créé, qui n'ont peut-être pas ces compétences, reprennent plutôt le travail que leurs collègues du ministère des Finances ont mené avec l'USAID. C'est bien la création d'une structure proche de la présidence pour capter et utiliser des fonds et la concurrence entre les deux ministères, qui débouche sur la mise en concurrence des bailleurs pour le financement du projet. L'adaptation pragmatique à la scène administrative locale et les stratégies construites pour servir des intérêts présidentiels ont donc des effets sur les acteurs internationaux.

Par ailleurs, la mise en concurrence des bailleurs est aussi théorisée comme une stratégie délibérée, et sert une stratégie de représentation spécifique du président sur la scène nationale.

3.2.3 L'image d'un leader africain opposé à la domination occidentale

Alors que Senghor et Diouf mettaient en avant leur relation privilégiée avec les bailleurs occidentaux, Abdoulaye Wade opère sur la forme une rupture nette avec ses prédécesseurs en s'écartant de la France et des bailleurs traditionnels. Cette stratégie lui permet de se construire une image spécifique : celle d'un leader africain qui ne se soumet pas aux pays du Nord. Libéral, il dit préférer les investissements privés. Il oppose aussi clairement les bailleurs occidentaux et les pays d'Afrique et affiche sa volonté d'attirer les financements et de renforcer les liens avec les pays émergents, afin de moins s'écartier des bailleurs occidentaux traditionnels et en premier lieu de la France. En fait, c'est la position qu'il défend depuis les années 1960 : comme décrit précédemment, Abdoulaye Wade critique les politiques de coopération précédentes, jugeant qu'elles placent le Sénégal dans une position de dépendance vis-à-vis des bailleurs²¹¹. Il a exprimé cette idée souvent, par exemple dans son livre « Un destin pour l'Afrique »²¹² et dans plusieurs discours, notamment au sommet de Monterrey en 2002 ou lors de la 63e session de l'assemblée générale de l'ONU durant laquelle il appelle à une réforme de la coopération internationale en « faisant appel à l'esprit de partenariat à la place de la logique dépassée de l'assistanat ». Grand tribun, Abdoulaye Wade a un style particulier : « Enraciné dans la culture populaire, ses discours s'adressent d'abord au citoyen ordinaire dans une langue et un langage qui lui sont accessibles. Les intellectuels ou ceux qui se présentent comme tels ne constituent pas le souci majeur de son art de conférer. Ses discours s'éloignent de la « froideur » et de l'apparente cohérence des « technocrates » (Diop 2006). Wade utilise notamment beaucoup le wolof, alors que jusqu'ici le français était un mode de distinction de l'élite administrative, ce qui marque une rupture (O'Brien 1998). Le président s'écarte donc de

²¹¹ Dans un discours devant le Club Nation et Développement en 1972, cité plus haut, Abdoulaye Wade affirme qu'il faut une stratégie d'alliance extérieure qui s'affranchisse du poids de la France. Par ailleurs, un portrait satirique du « coopérant » par Ibou Fall, qui publie également dans *Sopi*, le journal que le parti de Wade dirige, qui critique la présence des coopérants est présenté dans le chapitre 3 (Illustration 2)

²¹² WADE Abdoulaye, *Un destin pour l'Afrique*, Paris : Karthala, 1989

l'image de l'élite administrative qui s'est construite sur l'attrait du modèle culturel francophone et qui, après la crise des années 1980, ne constitue plus un idéal (Smith 2010).

Wade utilise également ce registre spécifique pour les relations internationales. S'éloignant d'un registre policé ou d'arguments économiques techniciens, il s'oppose frontalement aux bailleurs et met en avant leur domination de laquelle il veut s'affranchir. Plusieurs anecdotes rapportées par des acteurs divers construisent autour de ce président l'image d'une personnalité politique spécifique (Renard 2011) : indépendante et n'hésitant pas à s'opposer aux bailleurs. Au sommet de Rome de la FAO en 2008, plutôt que de lire le discours prévu, il s'adresse directement aux bailleurs et critique vivement certaines de leurs méthodes :

« Le problème c'est la FAO (...) Le problème ce sont quelques institutions internationales. (...) Nous ne pouvons pas continuer à être alimentés comme des mendiants ! (...) Au Sénégal nous avons fait un plan qui s'appelle la GWANA grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance. Ce plan je l'ai chiffré, oui c'est ambitieux, à 800 millions de dollars. (...) Au moment où je présente ce plan, la FAO vient de me donner sa contribution à ce plan : projet FAO, assistance, entrées engrais et semences : montant du projet 500 000 dollars. (...)

Nous avons des terres, nous avons de l'eau (...) ce qui nous manque ce sont des engrais, des produits phytosanitaires et des semences. C'est cela notre problème pas autre chose. Alors, au lieu de nous envoyer des experts qui viennent faire ce que nous savons faire mieux qu'eux, parce que la plupart de ces experts-là je regrette ils ne nous apprennent rien du tout, au lieu d'utiliser 3500 administrateurs qui vont qui viennent qui font des papiers ! [Applaudissements fournis] (...) Ne venez plus nous imposer des institutions, ne venez plus nous imposer des experts, l'Afrique d'aujourd'hui ce n'est pas l'Afrique d'il y a 20 ans, nous avons des cadres dans tous les domaines, alors qu'on arrête cette farce ! [Applaudissements]

Je vous lance un pari, le budget de la FAO de 800 millions de dollars, donnez-nous ce budget pendant 3 ans, et ne nous imposez pas de faire ceci ou cela parce que nous sommes assez grands pour le faire. Et vous verrez : nous allons tout changer ! [Applaudissements]

Il faut qu'on arrête ! Le projet de résolution quand je l'ai lu j'ai ri ! Il nous dit "si on respecte les engagements déjà faits", mais ce ne sont pas des engagements ce sont des promesses. J'ai calculé les promesses qu'on nous a fait du G6 au G8 depuis 2 ans ça fait 200 à 250 milliards de dollars. Et notre projet de résolution dit "si on respectait ces engagements", on ne les a pas respectés jusqu'ici, quand est-ce que vous voulez qu'on les respecte ? On ne les respectera pas ! Je conclus en disant Mr le secrétaire général, vous n'allez pas encore nous amener une institution qui va faire ses essais pendant 8 ans 10 ans, pour qu'on dise ça n'a pas marché ! Consultez-nous ! (...) Demandez-nous ce que nous proposons, pour une fois demandez-nous, pas cinq minutes, organisons une réunion. (...) ne venez plus nous imposer des institutions, ne venez plus nous imposer des experts, l'Afrique d'aujourd'hui ce n'est pas l'Afrique d'il y a vingt ans, nous avons des cadres dans tous les domaines ! Diplômés dans les plus grandes universités ! Alors qu'on arrête cette farce ! [Applaudissements] »

Abdoulaye Wade, discours prononcé le 3 juin 2008 lors du sommet de la FAO à Rome, [vidéo], ajoutée le 27 septembre 2009, disponible sur <https://www.youtube.com/watch?v=FyPtdvys5-M>

On voit bien dans ce discours le refus d'un style policé et la dénonciation d'une ingérence des bailleurs occidentaux. Il théorise la mise en concurrence des bailleurs : un haut fonctionnaire, ancien agent du MECATI défend la poursuite de cette stratégie de coopération dans une tribune en 2018²¹³. Il y dénonce l'asymétrie de la relation avec les bailleurs occidentaux et les coûts de l'expertise étrangère, faisant de cette coopération traditionnelle la cause de la faible industrialisation du Sénégal, de la privatisation des missions de l'État et de la détérioration des termes de l'échange. À l'inverse, il loue les financements très concessionnels et les conditions de contractualisation plus douces des nouveaux partenaires, notamment la Chine, et finalement recommande de « jouer sur les effets de concurrence entre PTF²¹⁴ en diversifiant la coopération »²¹⁵. Abdoulaye Wade désigne ses pairs, comme Bouteflika et Kadhafi²¹⁶, et veut se forger l'image d'un leader international (Diop, n.d.). Il propose des stratégies de développement à l'échelle du continent, le « plan omega » qui deviendra le New Partnership for Africa's Development (NEPAD), qui correspondent à l'idée de renforcement des alliances panafricaines qu'il promet. Le président investit donc de manière importante la scène internationale. On a vu au début de ce chapitre le rôle que peut jouer la diplomatie dans la construction de l'autorité du chef de l'État : ici c'est toujours le cas. Outre le financement d'un réseau clientélaire et de grands projets associés à sa présidence, cet investissement spécifique de la scène internationale lui permet de se créer une image de leader africain : ici, l'investissement sur la scène internationale correspond à un enjeu de représentation qui renforce sa posture au niveau national.

Dans la continuité de ses prédécesseurs, Abdoulaye Wade met donc en place une stratégie de captation des financements extérieurs. Celle-ci est toutefois adaptée à la nouvelle configuration dans laquelle il se trouve, marquée par une administration et des bailleurs qui ne sont pas acquis aux projets du président. En se tournant vers les pays émergents pour financer ses projets et son réseau de soutien, Abdoulaye Wade tire parti de la multiplication des bailleurs et évite les procédures de contrôle et d'orientation de l'aide mis en place par les bailleurs traditionnels et l'administration des Finances. En montrant son opposition de manière très visible à l'ingérence des bailleurs occidentaux,

²¹³ BA Oumar El Foutiyou, « La coopération internationale dans la sous-région entre convoitises des nouveaux acteurs portés par la Chine et appétits des partenaires classiques : Quels éléments de réponse pour le Sénégal ? » *le Soleil*, 26 janvier 2018

²¹⁴ L'utilisation du sigle PTF pour désigner les Partenaires techniques et financiers est une abréviation courante dans la presse sénégalaise comme dans la bouche des responsables politiques et administratifs.

²¹⁵ Entretien avec un agent de la direction de la coopération économique et financière, 2014

²¹⁶ Léopold Sédar Senghor avait rompu les relations avec ce pays en 1980, accusant son dirigeant de déstabiliser la sous-région. Si Abdou Diouf a renoué avec la Libye, il n'en a pas fait un partenaire privilégié comme le fait Wade.

il met aussi à profit ce positionnement sur le plan symbolique en se construisant une image de leader africain. Si cette posture d'alliance avec les bailleurs émergents semble *a priori* en rupture avec ces prédécesseurs, le président mène en fait toujours, comme ces derniers, une stratégie d'optimisation de la captation des fonds internationaux.

Section 4 : Macky Sall : le retour au partenariat avec les bailleurs

Nous disposons de bien moins de matière pour analyser la mandature de Macky Sall, qui correspond au moment de notre travail de recherche. On peut toutefois noter qu'il s'adapte toujours à la configuration dans laquelle il se trouve et poursuit une stratégie de captation et d'utilisation des fonds.

La scène internationale est marquée par un contexte de raréfaction des ressources de l'aide. Le Sénégal, poursuivant sa trajectoire économique favorable, ne fait plus partie des pays aux situations économiques les plus graves. De plus, la fin du mandat d'Abdoulaye Wade a été marquée par un léger repli des bailleurs occidentaux, face aux soupçons de malversation pesant sur le gouvernement. Dans cette situation, le président renoue avec les bailleurs traditionnels et travaille en étroite collaboration avec eux. Macky Sall met en avant sa différence d'avec son prédécesseur dont le mode de gestion a fait l'objet de nombreuses critiques. Dans son programme présidentiel, il annonce vouloir mettre en place un « modèle de démocratie efficace » : plusieurs points font ainsi échos à la fois à une rupture nette avec les actions de son prédécesseur et, à la fois, au mot d'ordre de bonne gouvernance promu par les bailleurs²¹⁷. Loin des discours sur l'indépendance d'Abdoulaye Wade, Macky Sall fait de la bonne gouvernance une de ses priorités et reprend à son compte les mots d'ordre des bailleurs.

« Nous travaillons à une meilleure efficacité de l'aide publique au développement. En ces temps de contraintes budgétaires majeures, il est dans l'intérêt des pays donateurs et bénéficiaires que chaque centime alloué à l'aide soit dépensé comme il faut et à temps. »

Allocution introductive de son Excellence Monsieur le Président Macky Sall à l'occasion de la réunion de haut niveau du comité directeur du centre de développement de l'OCDE, juin 2016

²¹⁷ Le candidat à la présidentielle se réclame notamment des assises nationales du Sénégal organisées entre juin 2008 et mai 2009 par divers groupes de la société civile, partis d'opposition et personnalités pour répondre à la crise éthique, politique, économique et sociale qu'ils dénoncent. Plusieurs des mesures proposées dans le programme de Macky Sall s'adressent directement au président sortant, comme la limitation de l'âge légal des candidats à la présidentielle à 70 ans (Abdoulaye Wade a 86 ans lors du scrutin) ou le renforcement de certains domaines de la constitution qui ne pourraient pas être modifiés, notamment ceux concernant les mandats présidentiels (Abdoulaye Wade a rétabli le septennat lors de son deuxième mandat).

Conformément aux attentes des bailleurs, des réformes des institutions financières sont mises en œuvre, qui doivent permettre un meilleur suivi des dépenses publiques et, par là même, la tranquillité des investisseurs étrangers. Les revues du FMI montrent des résultats satisfaisants aux yeux de l’OI : alors qu’à la fin du mandat de Wade elles pointaient les dérapages budgétaires et la mauvaise gestion des finances publiques, à partir de 2012 la plupart des critères d’évaluation et des objectifs sont respectés²¹⁸. Dans le contexte de l’alternance et puisque le double mandat d’Abdoulaye Wade a été marqué par une mauvaise gestion publique, la politique de réforme de l’administration devient à la fois un moyen de marquer la rupture avec le gouvernement précédent et une stratégie de captation des fonds extérieurs.

Ce retour à l’orthodoxie se traduit en effet par une hausse immédiate de l’aide accordée au pays. L’Union Européenne, qui avait suspendu une partie de son enveloppe d’aide budgétaire, appuie pleinement le nouveau président, en décidant de ne pas prendre en compte les indicateurs de performance des politiques pour la première année de son mandat (Caffin et Zarlowski 2016). Ici, Macky Sall bénéficie également de l’alternance : après le dernier mandat de Wade caractérisé par le factionnalisme, la personnalisation du régime, la tentation autoritaire et la corruption (Dahou et Foucher 2004), le Sénégal renoue avec son mythe de bon élève démocratique du continent (Coulon 2000). Pour reprendre l’idée de Jean-François Bayart, le président exporte la démocratie ou la bonne gouvernance comme d’autres exportaient l’arachide : il en fait une stratégie de captation de l’aide, une rente économique de plus (Bayart 1999, 102).

Macky Sall s’appuie donc largement sur les bailleurs traditionnels en répondant à leurs attentes. Au-delà d’une stratégie de captation de l’aide, il utilise aussi ces fonds extérieurs à son profit comme les autres présidents avant lui. Son grand projet présidentiel, le Programme d’Urgence de Développement Communautaire (PUDC), dont la réalisation a été confiée au PNUD, a finalement agrégé d’autres fonds extérieurs²¹⁹. Sur le site du bureau du PNUD au Sénégal, la page dédiée au PUDC fait la promotion du programme dans une courte vidéo.

Sur des notes de kora, une voix off annonce que les politiques publiques ne sont pas parvenues à résorber la pauvreté, que les inégalités sociales augmentent. Elle annonce qu’il faut désormais agir. Macky Sall apparaît, saluant la foule. « Il fallait le faire ! Cinquante ans après les indépendances, le président Macky Sall, l’a fait ! ». Mme DJibo Ka, représentante résidente du PNUD au Sénégal, explique que celui-ci a plusieurs instruments pour accélérer la mise en œuvre des programmes. La voix off reprend : « Avec ce programme, le président tient ainsi ses promesses en matière de valorisation du capital humain et de lutte contre les injustices sociales. »

PUDC le film [vidéo], ajouté en juillet 2015, PNUD, Bocar Alpha Kane, disponible en ligne : <http://www.sn.undp.org/content/senegal/fr>

²¹⁸ Des indications sur les revues de l’ISPE sont présentées en annexe 2.

²¹⁹ Notamment de la Banque Africaine de Développement.

Cette vidéo met l'accent sur le rôle de décideur du président Macky Sall. Le fait qu'elle soit présente sur le site du PNUD et que la représentante résidente y prenne part lui donne une dimension particulière. Ici, si le PNUD n'offre pas de ressources financières, il apporte au président une ressource symbolique forte. Cela se poursuit puisque le PUDC devient, avec l'appui du PNUD, un « label », selon le terme des acteurs, à répliquer dans d'autres pays du continent²²⁰. Ce programme a ici en partie une fonction symbolique : celle d'un signe extérieur d'appartenance à la scène internationale. Macky Sall perpétue donc une stratégie d'extraversion et de recherche des fonds internationaux, qu'il utilise au niveau national notamment comme une ressource symbolique.

Conclusion du chapitre

À toutes les périodes, les présidents sénégalais ont mené une politique extérieure active afin de capter des financements. L'aide n'est pas reçue de manière passive mais fait bien l'objet de stratégies de négociation diverses : répondre aux attentes des bailleurs (c'est ce que font Macky Sall et Abdou Diouf) ou diversifier les sources de financements (c'est ce que fait Abdoulaye Wade). Au-delà de la diversité de ces modes de négociations, il y a bien une continuité de la stratégie d'extraversion des présidents, qui s'adapte à la configuration changeante dans laquelle ils s'inscrivent et où s'articulent des acteurs nationaux et internationaux. Cette stratégie s'adapte ainsi aux transformations des équilibres de pouvoirs internationaux : la diminution progressive de l'aide française, l'importance croissante des IFIs, l'apparition de nouveaux bailleurs et, du côté du Sénégal, les crises économiques des années 1970 et 1980 et la croissance retrouvée après la dévaluation du franc CFA. Elle s'adapte également aux changements de préférences successives de certains bailleurs : le consensus de Washington, puis le fléchage de l'aide sur les secteurs sociaux et les attentes des bailleurs en termes de contrôle et de suivi des fonds²²¹ ou de « bonne gouvernance ». Enfin, elle s'adapte au pan national de la configuration où elle s'inscrit : aux oppositions partisans ou syndicales, aux échéances électorales, aux résistances ou au soutien de l'administration.

Dans cette configuration mouvante, les présidents sénégalais agissent bien comme des négociateurs engagés sur deux niveaux, utilisant une marge de manœuvre changeante. Ils arbitrent entre l'acceptation des injonctions des bailleurs ou diverses stratégies de résistances : le refus de la coopération, le jeu sur les temporalités, le mensonge. C'est ce qui se passe pendant les années 1990 où la situation économique contraint fortement Abdou Diouf. Celui-ci dispose toujours d'une marge de manœuvre, mais minime : ici il joue avec les temps. Il ne s'agit pas de tirer parti de cette

²²⁰ Un atelier régional de capitalisation sur le PUDC a rassemblé plusieurs pays de la sous-région et le Togo a lancé un programme du même nom sur le même modèle et mis en œuvre par le PNUD en 2016.

²²¹ Nous revenons sur cette intention d'encadrement étroit de l'aide dans la partie suivante.

négociation à double niveau mais plutôt d'en limiter les effets négatifs pour lui. Toutefois pour le cas du Sénégal, l'inscription dans cette configuration est généralement une ressource pour les présidents. C'est d'abord une ressource financière qui permet de mettre en œuvre des politiques qui lui seront associées, dont ils seront crédités en tant que chefs d'État (des politiques de développement, d'infrastructures ou même des monuments). Elle peut aussi abreuver les réseaux clientélares qui soutiennent les gouvernements et partis au pouvoir, ou les stratégies d'accumulation personnelles des dirigeants. Enfin, la défense d'une politique internationale spécifique (certains se présentent comme partenaires des pays occidentaux quand d'autres mettent en avant leur indépendance vis-à-vis de ces mêmes bailleurs, chaque alternance étant marquée par une rupture avec les positions du président précédent) est une ressource symbolique pour les chefs d'États : ce sont des stratégies de présentations qui jouent un rôle dans la construction d'une figure politique au niveau national (Christian Coulon et Denis-Constant Martin 1991, 233).

Comprendre ainsi les stratégies de négociation de l'aide au sein des configurations dans lesquelles s'inscrivent les présidents permet d'éviter d'en faire une lecture monochrome. Ici, l'aide n'est pas plus seulement liée aux intérêts des bailleurs ou à un besoin économique du pays. Elle n'est pas non plus une ressource en soit, qui fait l'objet d'une simple stratégie de courtage toujours identique. Il s'agit plutôt pour les présidents de s'adapter aux différentes ressources et contraintes que présente la configuration dans laquelle ils agissent, qui change au cours du temps. Pour eux, il faut s'adapter à ces changements pour tirer parti au mieux de cette scène de négociation, en faisant concorder les attentes ou les ressources offertes par différents acteurs. Il y a bien un travail de négociation, d'adaptation, d'alliances et d'oppositions auprès des bailleurs et, en même temps, des acteurs locaux.

Dans cette étude, les présidents ne sont donc pas seuls face aux bailleurs mais insérés dans une configuration où sont présents d'autres acteurs locaux. Comme on l'a évoqué rapidement, à plusieurs reprises ils s'appuient par exemple sur l'administration. C'est le cas d'Abdou Diouf pour la négociation et la mise en œuvre des plans d'ajustement structurel, ou d'Abdoulaye Wade qui crée un nouveau ministère chargé de la coopération avec les pays arabes. Les acteurs administratifs constituent en effet un autre type d'intermédiaires, également insérés dans des configurations où sont présents les bailleurs, et qui participent aux stratégies présidentielles ou mettre en œuvre d'autres stratégies d'extraversions. Dominique Darbon et Yvan Crouzel montrent que l'administration est souvent un objet « embarqué », assimilé à l'État, et au leadership politique (Darbon et Crouzel 2009). Pourtant il est intéressant de distinguer les groupes administratifs des dirigeants politiques. Si parfois les administrations viennent en appui des stratégies présidentielles (c'est le cas sous Senghor ou Abdou Diouf), on ne peut les y réduire. Les alternances sont notamment

des moments de recomposition des relations entre ces deux types d'acteurs. Afin de ne pas réduire les stratégies de captation de l'aide aux seuls acteurs politiques, nous devons donc nous intéresser aussi aux agents administratifs.

CHAPITRE 2. CAPTER ET UTILISER L'AIDE POUR SATISFAIRE LES INTÉRÊTS BUREAUCRATIQUES

Les bailleurs ne sont pas présents sur une scène internationale surplombante à laquelle n'auraient accès que les présidents : ils sont présents aussi au cœur des administrations, en relation avec les agents. C'est d'autant plus le cas depuis les années 2000 où nombre de projets disposent de bureaux spécifiques au sein des ministères²²² et où tout un pan de l'aide est destinée au renforcement des administrations. Pour certains auteurs, cette présence des bailleurs au sein des administrations nationales est lue comme une nouvelle forme d'ingérence, par laquelle serait mis en place un contrôle interne, étroit, des politiques (Whitfield 2008). On peut aussi penser que ces espaces sont des lieux de captation et d'usage de l'aide : Dominique Darbon montre que les fonctionnaires agissent comme des entrepreneurs cherchant à élargir leur zone de captation des ressources (Darbon 2001) et ici, le contexte semble s'y prêter. Certains agents affichent en effet une maîtrise fine des outils et procédures des bailleurs²²³, et ils disposent de contacts parmi eux : ce sont des intermédiaires qui participent à la formulation et à la négociation des projets ou les exécutent. On peut donc s'interroger sur leur marge de manœuvre dans la mise en place de stratégies d'extraversion. Michel Crozier et Erhard Friedberg montrent que les acteurs ne sont jamais totalement contraints par les organisations dans lesquelles ils évoluent mais disposent toujours d'une certaine marge de liberté (Crozier et Friedberg 2014). Dans l'administration sénégalaise, où les projets disposent de règles spécifiques, qui entrent parfois en conflit avec celles de l'administration, la présence d'un bailleur peut constituer une « zone d'incertitude ». Les intermédiaires qui les contrôlent peuvent y étendre leur marge de manœuvre et consolider leur pouvoir en fonction de leurs propres intérêts bureaucratiques, qui ne seraient ni ceux des bailleurs, ni ceux des acteurs politiques.

Le but de ce chapitre est de cerner les stratégies de négociation et d'utilisation de l'aide de ces acteurs. Les pratiques de traduction et de captation des fonds extérieurs sont nombreuses : il ne s'agit pas ici de faire l'inventaire de toutes les situations où les agents réussissent ou échouent à capter et à utiliser l'aide à leur profit, ni de penser que les acteurs choisissent des stratégies tout à fait librement. Nous voulons plutôt nous interroger sur les conditions d'existence de ces intermédiaires et sur les contraintes et les ressources qui orientent leurs stratégies. L'idée défendue

²²²²²² Nous montrerons la multiplication de ces structures dans le chapitre 3.

²²³ On étudie plus précisément l'évolution de ces cadres d'intervention des bailleurs au sein des administrations dans la partie suivante.

est que la présence de ces intermédiaires et leur marge de manœuvre dépend de la configuration dans laquelle ils s'inscrivent et, notamment, des espaces de socialisation²²⁴ aux pratiques du développement qu'elle offre. Les agents administratifs agissent bien dans des configurations où sont présent des acteurs internationaux, en cela ils sont un deuxième pan des élites dirigeantes qui peuvent prendre part à la négociation, la captation et l'utilisation de l'aide, un deuxième type d'acteur intermédiaires qui négocie sur une scène à double niveaux. Si elles regroupent toujours des acteurs nationaux et internationaux, les configurations dans lesquelles ils sont engagés et qui sont étudiées ici sont toutefois différentes de celles des présidents. Elles rassemblent le plus souvent un nombre plus restreint de bailleurs, et les acteurs locaux y sont en partie différents : il s'agit des responsables politiques ainsi que les services administratifs environnants, par exemple du même ministère. À partir de l'étude de plusieurs cas – notamment ceux de la direction de l'environnement et de la Cellule de rédaction du Document stratégique de réduction de la pauvreté – on peut voir différents modes de captation et d'utilisation de l'aide et cerner les ressources sur lesquelles reposent cette activité, ainsi que les effets qu'elle implique sur les équilibres de pouvoir à la fois entre les structures et au sein de chacune d'entre elles.

Ce chapitre s'articule autour de deux compétences d'intermédiations des agents administratifs qui nous semblent devoir être distinguées : la captation de l'aide d'une part, et son utilisation d'autre part. Elles impliquent des acteurs qui peuvent être différents, mais pas forcément. La première section de ce chapitre porte sur l'activité de courtage elle-même, inégalement répartie selon les secteurs d'activités, et sur la manière dont elle recompose les relations de pouvoir entre les administrations. La deuxième section porte sur les usages que les agents qui dirigent les projets peuvent faire de l'aide et sur les luttes que cela peut entraîner au sein des administrations, notamment entre les projets et les directions.

Section 1 : Des possibilités de captation des ressources extérieures inégalement réparties

Les possibilités de captation des fonds extérieurs reposent en partie sur l'accès à un réseau international et à des possibilités de financement et sur l'existence d'intermédiaires entre le niveau national et le niveau international. Si certains secteurs sont largement internationalisés,

²²⁴ On s'attache ici à la socialisation professionnelle telle que la conçoit Dubar (Dubar 2015). La socialisation prenant forme dans l'interaction entre l'acteur et son environnement, on veut montrer ici l'importance de l'existence de collègues et de scènes auprès desquelles sont transmises des conceptions du rôle à tenir et des savoirs, compétences et techniques d'intermédiation.

correspondant à une matrice transnationale d'action publique²²⁵, ce n'est pas le cas de tous. Au contraire, « au sein de la gouvernance internationalisée, les configurations varient » (Lavigne Delville 2017b). Toutefois, la présence des bailleurs dans un secteur ne permet pas mécaniquement l'accès aux financements internationaux : il y a bien un travail actif de la part des intermédiaires qui sollicitent, négocient et traduisent les projets à financer. Ces activités de courtage sont l'objet d'apprentissages au sein de configurations spécifiques. Pour voir ces différences entre ministères et la manière dont elles affectent les pratiques des courtiers, on peut se pencher sur plusieurs cas de structures administratives bénéficiant d'un soutien différent de la part des bailleurs et des autorités politiques. L'étude du ministère des Finances et la direction de l'environnement permet de saisir la marge de manœuvre des agents dans la captation de l'aide et les effets de ces fonds sur la croissance de ces structures administratives. Dans un troisième temps on étudiera les pratiques de captation de l'aide dans des secteurs où les bailleurs sont moins présents et les scènes de courtages moins institutionnalisées.

1.1 Le ministère des Finances et la formation de professionnels de l'intermédiation

Le ministère des Finances occupe une place spécifique au sein de l'administration nationale. Central, il a été l'objet d'investissements nombreux de la part des bailleurs, qui ont contribué à lui attribuer beaucoup de pouvoir, au détriment du ministère du Plan plus puissant dans les années 1970. Cette réorganisation des hiérarchies administratives n'est toutefois pas seulement le fait de l'encadrement des bailleurs, elle est aussi liée aux appuis changeants de la part des responsables politiques, présidents ou ministres. Enfin, les intermédiaires de ce ministère, qui existent de longue date, jouent également un rôle important dans cette réorganisation en captant l'aide au profit du ministère ou de l'autorité politique.

²²⁵ Fred Eboko montre une relative standardisation des configurations d'acteurs de l'action publique en Afrique qu'il appelle « matrice de l'action publique en Afrique contemporaine » et qui rassemblent une ou plusieurs organisations multilatérales onusienne(s) ou internationale(s), une ou plusieurs agences de coopération bilatérale, une plate-forme de coordination des acteurs nationaux et internationaux présents sur le territoire concerné, une structure étatique chargée de la mise en œuvre de l'action publique dans le secteur concerné, Un partenariat dit « public-privé » , un bailleur de fonds multilatéral et des bailleurs de fonds privés (fondations, GIP), des réseaux d'experts internationaux.(Eboko 2015, 7 et suivantes). Nous défendons l'idée que si ce type de configuration existe, elle prend des formes très différentes et est loin d'être présente dans l'ensemble des secteurs.

1.1.1 L'affaiblissement de la fonction planification au profit des finance

Les ministères des Finances et du Plan ont fait l'objet d'une longue série d'investissements et de renforcement de la part de plusieurs bailleurs, mais aussi par les présidents successifs. L'affaiblissement de la fonction planification au profit du ministère des Finances peut être lu à la fois comme le fait d'une opposition entre bailleurs et entre responsables politiques.

Les investissements successifs des bailleurs

Au Sénégal comme dans de nombreux autres pays africains, les ministères des Finances et celui du Plan sont historiquement très encadrés par les bailleurs. Dans les années 1970, alors que les services français de la coopération tentent de réduire leur assistance technique au Sénégal, les coopérants de ces deux ministères sont jugés indispensables. Ainsi, dans les échanges franco-sénégalais de l'époque, quand la tendance générale est à la diminution de l'assistance technique, les responsables français comme sénégalais s'inquiètent de l'absence de personnel formé à certains postes à responsabilité. Par exemple en 1969, une note de l'ambassade de France à Dakar mentionne :

« Il importe de maintenir auprès du président de la République quelques conseillers français de haut niveau, dont la loyauté et l'aptitude au service de coopération doivent être exemplaire. (...) À ce titre, la présence d'un conseiller financier est importante (...) dans la perspective d'un départ inopiné de l'actuel ministre des Finances. »

Information sur la coopération franco-sénégalaise, 1969, Centre des archives diplomatiques, fonds du ministère de la Coopération, MCA Dakar, carton 38

En 1980 la question de la réduction de l'assistance technique est toujours posée de manière différenciée : dans une note du Fonds d'aide et de Coopération français, l'assistance technique au ministère des Finances est présentée comme un « cas particulier ».

« Du fait de la dégradation de la situation financière du pays, il est nécessaire de renforcer notre assistance technique au ministère des Finances ainsi que dans certains organismes parapublics, au besoin dans le cadre d'une aide liée aux prêts entrant dans le cadre du plan de redressement. (...) De plus il faut envisager de renforcer dans les entreprises du secteur parapublic les domaines suivants : finances comptabilité, entretien maintenance, contrôle de gestion, directeurs techniques. Ce renforcement peut être réalisé par un développement des liens existants entre homologues français et sénégalais, l'utilisation du service de la coopération financière et technique. »

Note de synthèses sur l'APD au Sénégal, Comité directeur du FAC, 1980, Archives nationales, fonds d'aide et de coopération, 19960069

On prend donc soin de maintenir des coopérants au plan et aux finances. Le ministère de l'économie et des finances, considéré comme primordial, accueille plus de français en 1966 qu'en

1963 (O'Brien 1971). Des cellules d'appui y sont créées dans lesquels ces coopérants français, mais aussi canadiens ou des agents de la Banque mondiale travaillent ensemble.

À partir de 1980, les plans de redressement de l'économie sénégalaise (le Plan de redressement économique et financier (PREF) en 1980 puis le Plan d'Ajustement à Moyen Long Terme (PAMLT) en 1986, qui couvrent les 6^e et 7^e plans de développement du Sénégal) s'accompagnent de la mise en place de structures qui portent la réforme au cœur du ministère²²⁶. Le soutien de la Banque mondiale et du FMI, qui augmente à partir des années 1980, continue à passer par ces administrations. Dans ce cadre, la direction de la dette prend de l'importance avec la multiplication des dossiers relatifs à la dette publique.

En 1981 les accords entre le FMI et le Sénégal prévoient plusieurs organes pour veiller aux mesures de redressement. Au ministère des Finances, une cellule est créée pour surveiller les progrès réalisés avec ce plan. Elle est formée de trois experts internationaux (l'un attaché au FMI, l'un au Fonds d'Aide et de Coopération français et le dernier à la Banque mondiale) et de quatre fonctionnaires de la direction de la prévision²²⁷. Elle établit les comptes consolidés de l'État, l'inventaire et le suivi des arriérés de paiement des secteurs publics et parapublics, l'établissement d'un tableau de bord pour le suivi des indicateurs monétaires et financiers pour le programme de redressement. La cellule collabore avec la plupart des directions du ministère des Finances (MEF) dans de « très nombreuses réunions de travail » et ses membres « ont également noué d'étroites relations avec des personnalités extérieures au MEF, notamment à la présidence et à la primature »²²⁸. Le but est l'amélioration de la capacité du gouvernement à identifier, choisir, préparer, les projets de développement en amont puis à en contrôler l'exécution, en évaluer rétrospectivement la réalisation et de renforcer la gestion gouvernementale de la dette publique. Pour les bailleurs, l'enjeu est de pouvoir contrôler les projets prévus et suivre la mise en place des mesures demandées au plus près.

En 1985, le Plan d'Ajustement à Moyen Long Terme s'accompagne lui aussi de la création de structures qui vont de fait affaiblir les institutions du plan. Un comité de suivi est créé, qui est l'interlocuteur de la Banque mondiale. Il suit et gère les programmes qu'elle finance et devient le point focal pour la formulation des politiques économiques. Très présent, servant d'intermédiaire

²²⁶ On retrouve ce choix de s'appuyer sur le ministère des Finances de manière assez générale sur le continent. Au Sénégal la Banque mondiale s'appuie sur le ministère des Finances depuis les débuts de sa coopération : alors que celui du Plan est l'interlocuteur de la plupart des autres bailleurs, le décret de 1965 portant organisation du ministère des Finances précise que la direction des finances extérieures suit en particulier les relations avec le FMI, la BIRD, la Société financière internationale et l'IDA. cf. Décret n° 65-169 du 17 mars 1965 portant organisation du ministère des Finances.

²²⁷ Rapport de la Cellule attachée au ministère de l'Économie et des Finances du Sénégal, janvier 1982, CAEF, fonds de la direction du Trésor, États d'Afrique subsaharienne, relations bilatérales 1959-1984, B 0073362

²²⁸ Rapport de la Cellule attachée au ministère de l'Économie et des Finances du Sénégal, janvier 1982, CAEF, fonds de la direction du Trésor, États d'Afrique subsaharienne, relations bilatérales 1959-1984, B 0073362

entre la Banque mondiale et l'administration, il prend progressivement la place de la direction de la planification et de celle du financement du plan. Parallèlement, le ministère du Plan, très puissant sous Senghor, a fait l'objet de réorganisations successives qui l'affaiblissent (Diop 2004). La fonction de suivi physique et financier des projets, une attribution de la direction de la planification renforcée dans le cadre des plans d'ajustement structurel, a été transférée au ministère des Finances²²⁹. Les plans de redressement ont promu une évaluation financière des projets, au détriment du suivi physique et matériel des projets.

Les investissements successifs envers le ministère des Finances pendant les plans de redressement correspondent à l'évolution des bailleurs à cette période : alors que la France et le PNUD se sont appuyés historiquement davantage sur le ministère de la planification, le renforcement de celui des finances correspond au changement de l'équilibre des forces et des paradigmes de la scène internationale. En 1987, une réforme met en place un nouveau système de planification²³⁰ qui a pour objectif de rompre avec la planification à court terme alignée sur les objectifs macro-économiques des plans d'ajustement structurel qui se sont succédé et d'ancrer la planification dans une véritable orientation à suivre. Il s'agit de ne plus sélectionner des projets en fonction de leur rentabilité comparée mais de réinsérer les plans d'ajustement voulus par les bailleurs, ciblés sur des mesures à court terme, dans des orientations plus générales. Cette réforme est notamment appuyée par la France qui promeut des modèles de planifications différents de celui des IFIs et a mis en place en 1989, un projet d'assistance technique au ministère du Plan et de la Coopération. Mais cette tentative de reprise en main de la planification par les groupes affaiblis échoue. En 1989, en lien avec les économies réalisées dans le cadre des plans d'ajustement, le puissant ministère du plan est supprimé et intègre la délégation au plan et aux politiques économiques au ministère des Finances.

Le DSRP et le poids des intermédiaires de l'aide dans le renforcement du ministère des Finances

Comme les plans précédents, la mise en place du document sectoriel de lutte contre la pauvreté (DSRP) a des implications sur les administrations nationales. Elle va contribuer, avec d'autres initiatives présidentielles, à affaiblir l'administration du plan. Le même mode de pilotage

²²⁹ Rapport de mission l'évaluation du dispositif d'AT à la planification, la prévision et la statistique au Sénégal, avril 1986, Centre des archives diplomatiques, fonds MCAC Dakar 1959-1989, carton 362

²³⁰ Ce nouveau système de planification s'appuie sur une planification à trois niveaux : une étude prospective qui cadre une stratégie à très long terme, un plan d'orientation pour le développement économique et social, le PODES, qui fixe l'orientation stratégique à moyen terme et dans lequel doivent s'inscrire tous les projets, et enfin un plan triennal d'investissement pour le court terme. Le grand ministère du Plan et de la Coopération, et sa direction de la Planification nationale, ont vocation à prendre en charge la quasi-totalité des activités liées à la planification (séminaires qui permettent d'établir les orientations de base, évaluation, programmation, suivi).

que pour les plans d'ajustement est choisi : une cellule est montée au ministère des Finances pour piloter le DSRP. Cette cellule deviendra centrale. C'est la direction de prévision et de la statistique (DPS) qui est chargée de concevoir le DSRP, bien que cette mission de planification aurait pu échoir au plan. La DPS a déjà été renforcée par les bailleurs lors de la période précédente. Elle dispose notamment de compétences pour le suivi statistique, qui est central dans l'approche DSRP pour mesurer l'impact possible des projets en termes de réduction de la pauvreté et pour évaluer les actions menées. Elle est aussi, de ce fait, déjà en contact avec la Banque mondiale. Les prérogatives de cette structure sont donc élargies : en plus de son rôle de construction des statistiques, de prévisions économiques et de programmation à long terme, elle participe à la conception du DSRP.

Alors que le DSRP prend une importance grandissante, cette cellule devient centrale. Les agents vont continuer à travailler pour la mise en œuvre et l'évaluation de la stratégie, puis la formulation du deuxième DSRP. L'idée est de ne pas créer une nouvelle structure pour l'exécution du DSRP mais de s'appuyer sur une cellule existante. L'équipe rejoint la Cellule de Suivi du Programme de Lutte contre la Pauvreté, rattachée au cabinet du ministère des Finances, qui jusqu'à lors s'occupe de la mise en œuvre d'un programme de lutte contre la pauvreté, financé par le PNUD²³¹. Outre le fait que cette position au sein du ministère des Finances assure à la cellule une vue globale sur l'économie nationale (Assilamehoo 2003), elle permet de disposer d'un compte spécial et d'une autonomie financière et d'engager des activités en s'affranchissant en partie des procédures budgétaires ordinaires. Cela lui laisse la capacité d'initier et de financer des ateliers, rencontres ou réunions. Autonomes, ses membres sont recrutés sur des contrats à durée déterminée de consultants ou d'expert. Ces deux éléments jouent certainement dans le choix d'étendre ses prérogatives et d'en faire la cellule de suivi du DSRP plutôt que de s'appuyer sur la direction du plan – c'est ce que défend l'un des salariés de la cellule qui a lui-même recommandé ce choix. Par ailleurs, les salariés du ministère des Finances disposent d'avantages financiers, sous forme de primes, que n'ont pas ceux des autres ministères. Cela a pu également jouer dans les recommandations faites par les rédacteurs du DSRP sur la mise en œuvre de la stratégie à laquelle ils vont participer : il s'agit pour eux de choisir leur futur cadre de travail. La cellule du projet PNUD est donc renforcée et réorganisée en divisions. L'équipe des trois agents recrutés pour formuler le DSRP est retenue pour s'assurer du début de sa mise en œuvre. Finalement les trois seront régulièrement reconduits et resteront dans le service. Les contrats des trois agents, toujours de courtes durées, sont renouvelés

²³¹ Plusieurs administrations souhaitent recevoir cette mission qui permettra de capter des financements importants. Le ministère de la Femme et celui du Plan sont notamment positionnés pour l'accueillir. C'est finalement au ministère des Finances qu'elle sera rattachée, selon le décret n° 2002-880 du 27 août 2002 portant création de la Cellule de suivi du programme de lutte contre la pauvreté du ministère de l'Économie et des Finances (CSPLP).

au gré des financements et des besoins. D'autres agents sont recrutés, notamment des planificateurs.

Plusieurs bailleurs font passer leur aide par l'intermédiaire du DSRP. La Banque mondiale et la Banque africaine de développement mettent en place un appui budgétaire pour lutter contre la pauvreté : c'est à la cellule de déterminer comment utiliser concrètement ce financement. Petit à petit, les différents ministères ou directions reconnaissent la cellule comme le passage obligé pour faire valider ses projets et pouvoir disposer d'un financement.

« On était là, on s'assurait que tous les projets répondaient à telle ligne d'action du DSRP (...) [La cellule] à la limite, qui sélectionnait, mais surtout qui atteste que c'est en phase, que ça permet de répondre à la lutte contre la pauvreté. »

Issa Dieme, ancien de la Cellule de suivi du DSRP, unité de suivi de la politique économique, ministère des Finances, 14 avril 2015

Le Plan triennal d'investissement public et les budgets annuels font aussi référence au DSRP : avant de pouvoir y inscrire des projets, c'est la cellule qui atteste qu'ils s'inscrivent bien, ou non, dans les axes de la lutte contre la pauvreté et qu'ils permettront de répondre aux indicateurs de réussite du document. Ici, la cellule empiète sur les prérogatives de la fonction de la direction de la planification qui jusqu'à lors devait évaluer et sélectionner les projets à exécuter. Au-delà d'un changement de structure, c'est bien une nouvelle logique de planification qui est mise en place, alignée sur les attentes des bailleurs : à court terme, centrée sur les projets productifs, très priorisé.

« On avait quand même des différences d'idées. Ils étaient formatés en quelque sorte en matière de planification. Les amener à revoir les choses sous l'angle de la pauvreté, accepter de laisser tomber beaucoup de choses, les amener à réfléchir en termes de priorité, en termes d'indicateurs, ce n'était pas évident. Les gens qui faisaient les plans ne faisaient pas ça d'habitude. Les plans étaient des plans de développement très ambitieux, ou on touchait à tout, quand tu arrives tu dis bon OK on va pas toucher à ça ni à ça, on a va avoir des critères, des indicateurs qui vont amener les autres, ça, c'est beaucoup de pédagogie, ce n'était pas... (...) Par exemple les infrastructures ce n'était pas les priorités. On est arrivé à dire finalement à dire que c'est peut-être l'agriculture, l'éducation, la santé, l'école primaire, mais pas le secondaire, pas le supérieur, vous voyez un peu ? Pour eux tout est important, jusqu'au supérieur. Nous on dit tout ça c'est vrai vous avez raison, mais puisqu'on veut travailler sur trois ans, on est obligés, qu'est ce qu'on peut régler ? (...) C'est le genre de négociation qu'on a développé »

Issa Dieme, ancien de la Cellule de suivi du DSRP, unité de suivi de la politique économique, ministère des Finances, 14 avril 2015

C'est une vision différente de celle des planificateurs qui prévalait jusque-là. Elle est très liée aux attentes des bailleurs. La cellule va aussi devenir centrale grâce à la gestion de leurs fonds, qui constituent une part importante du budget d'investissement de l'État. Ici, les intermédiaires s'appuient sur cette proximité avec les bailleurs pour s'écarter du groupe planificateur déclinante,

sur lequel ils portent un regard critique. L'international constitue un enjeu de repositionnement administratif pour les acteurs, comme on peut le voir également, suivant d'autres manifestations, dans des administrations du Nord (Kolopp 2018).

Le soutien politique à l'affaiblissement du Plan

À partir des années 2000, l'arrivée d'Abdoulaye Wade au pouvoir, libéral, marque la fin du soutien politique à l'administration du plan²³². Plusieurs nouvelles structures sont créées, qui affaiblissent la direction du plan²³³, qui n'est plus associée à la formulation des plans triennaux d'investissement public. La création de la direction générale du plan sous la tutelle du ministère des Finances en 2007 ne change pas cette situation : si sur le papier il s'agit d'une direction générale, en réalité elle manque de personnel et ses compétences sont restreintes. Les mémoires d'étudiants qui font l'audit de la structure remarquent l'absence de procédures ou d'organigrammes formalisés et l'insuffisance des ressources humaines²³⁴. Cet affaiblissement du plan crispe les agents. L'un d'entre eux parle dans un mémoire de « dislocation » et de « charcutage » de la fonction planification²³⁵. Le cadre, qui a effectué une partie de sa carrière à la direction de la planification, en région et à Dakar, juge sévèrement ces réformes :

²³² Dès les années 1970, Abdoulaye Wade montrait son désaccord avec les orientations de L2opold Sédar Senghor en matière de planification, qu'il trouvait trop proche de la planification française, selon lui peu adaptée aux réalités africaines.

²³³ Comme la direction de la Planification régionale au ministère de la Coopération internationale

²³⁴ AKOMIAN Christian, *Audit organisationnel de la direction générale au plan (DGP) de la R2publique du Sénégal*, mémoire de fin d'études en audit et contrôle de gestion, sous la direction de Paulin Hazoume, Dakar : CESAG, 2013

²³⁵ BA Oumar el Foutiyou, *Fonction planification et pilotage du développement : évaluation du dispositif de prise en charge de la planification du développement économique et social du Sénégal et propositions*, mémoire de fin d'études en gestion publique, sous la direction de Ibrahima Mboulé Fall, Dakar : CESAG, 2007

« on serait tenté de se demander si le démantèlement du plan n'est pas une opération rondement pensée qui sert les politiques peu soucieuses de bonne gouvernance, tant l'opération de dé crédibilisation de ce département ministériel a procédé d'une logique froide ou d'une ignorance totale de la science administrative et notamment des normes (...) éditées par le Bureau Organisation et Méthode (...) Comment comprendre l'enjeu qu'a constitué la DPSE entre la DP et la DCEF²³⁶ si ce n'est par la nécessité de disposer de ressources humaines ad hoc (...) [la Direction des politiques sectorielles et de l'évaluation, initialement à la planification, a été attachée aux finances] Quelle autre raison donner à la création de nouvelles structures sans bureaux ou l'on ne compte qu'un directeur (direction de la planification régionale) ou dont les effectifs et les missions ne suffisent pas à donner lieu à la création d'organes (DSD [Direction des Stratégies du Développement]) ! »

BA Oumar el Foutiyou, Fonction planification et pilotage du développement : évaluation du dispositif de prise en charge de la planification du développement économique et social du Sénégal et propositions, mémoire de fin d'études en gestion publique, sous la direction de Ibrahima Mboulé Fall, Dakar : CESAG, 2007

Pour cet agent il y a une volonté politique d'affaiblir la direction du plan, trop puissante. À partir de 2000, les plans réalisés par la direction du plan ne sont plus validés. Le président préfère s'appuyer sur d'autres structures, dont la cellule de rédaction du DSRP, pour rédiger différentes stratégies. Mais le président s'appuie aussi sur d'autres administrations : en 2000 le plan oméga est porté directement par la présidence. L'accord avec les États-Unis du Millennium Challenge Account est négocié et suivi directement par la primature. Une structure permanente chargée du suivi de la Stratégie de Croissance accélérée est aussi créée auprès du Premier ministre²³⁷. Il y a donc un effritement de la fonction planification, avec différents documents et différentes structures administratives qui s'y réfèrent. Ici, comme le montrent Philippe Bezès et Partick le Lidec, les « réorganisations de l'architecture étatique » ne sont pas neutres (Bezès et Le Lidec 2016). La distribution des tâches, des rôles et des responsabilités au sein de ce « Légo bureaucratique » est bien une activité de gouvernement ou le président s'attache des soutiens et affaiblit de probables poches d'opposition.

Finalement, si le renforcement du ministère des Finances au détriment de celui du plan est l'effet de la concentration d'investissements des bailleurs sur cette structure, c'est aussi le fait de la politique d'Abdoulaye Wade. Libéral, qui rompt avec l'administration puissante du Plan, centrale dans le système socialiste qui le précède²³⁸ et multiplie les stratégies et de structures créées.

²³⁶ La direction de la planification, des statistiques et de l'évaluation, entre la direction de la planification et la direction de la coopération économique et financière.

²³⁷ Loi d'orientation n° 2008-03 du 8 janvier 2008 sur la Stratégie de Croissance accélérée.

²³⁸ BA Oumar el Foutiyou, *Fonction planification et pilotage du développement : évaluation du dispositif de prise en charge de la planification du développement économique et social du Sénégal et propositions*, mémoire de fin d'études en gestion publique, sous la direction de Ibrahima Mboulé Fall, Dakar : CESAG, 2007

Bien que la situation du ministère des Finances soit le fruit des décisions des présidents, des bailleurs et des agents, il est caractérisé par un investissement très important des bailleurs. On pourrait lire cet investissement comme un encadrement assez contraignant : depuis l'indépendance les assistants techniques et cellules d'experts internationaux s'y sont succédés sans discontinuer. Est-ce à dire que les agents du ministère n'ont aucun rôle ou marge de manœuvre dans la captation de l'aide ? Il semble au contraire qu'ils réussissent à négocier avec les bailleurs comme avec les acteurs politiques pour défendre leurs intérêts propres.

1.1.2 Le travail d'intermédiation et de captation de l'aide au ministère des Finances

À partir de la fin des années 1990, des intermédiaires locaux sont chargés de définir des documents d'orientation de l'aide qui doivent correspondre aux attentes des bailleurs et traduire la stratégie du gouvernement. Contrairement aux cellules d'appui des plans précédents, l'administration chargée de l'élaboration du Document stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) bénéficie d'une certaine autonomie. Alors que les plans de redressement précédents étaient préparés et suivis par des cellules de coopérants mises en place au sein des ministères, ce personnel n'est pas présent pour la formulation du DSRP, ce qui marque un tournant. C'est la direction de la prévision et de la statistique (DPS) qui est chargée de piloter la formulation du document. Le directeur de la DPS de l'époque, Sogue Diarisso, refuse d'être appuyé par des experts de la Banque mondiale ou des consultants étrangers. Contrairement à d'autres pays²³⁹, il n'y a donc pas de coopérant dans cette cellule. L'assistance technique de l'Allemagne ainsi que du PNUD porte sur les groupes de la société civile qui devaient prendre part au processus participatif mais n'ont pas travaillé directement avec la cellule sur la formulation du document²⁴⁰.

Ce refus des coopérants s'explique notamment par le niveau de formation du personnel de la Direction de la Prévision et des Statistiques, qui rassemble des cadres diplômés qui peuvent lui permettre de tenir une telle position. Elle a bénéficié de plusieurs opérations de renforcement des capacités du personnel dans le cadre des premiers plans d'ajustement²⁴¹. Plusieurs agents sont

²³⁹ Par exemple au Mali les bailleurs mettent à disposition de la cellule nationale de rédaction du document quatre coopérants ainsi que plusieurs consultants sectoriels (Bergamaschi 2011; Dante, I., Gautier, J.-F., Marouani, M.A. et M. Raffinot 2003)

²⁴⁰ Ce refus entraîne d'ailleurs quelques difficultés financières : la Banque mondiale ne souhaite appuyer la rédaction du DSRP que par la mise à disposition d'expert elle refuse d'appuyer financièrement cette activité.

²⁴¹ Projet de planification socioéconomique pour la région du Sahel PNUD 1983, Projet de renforcement des Capacités Statistiques Sénégal 2003-2005, projet d'appui à la direction de la prévision et de la statistique 2003-2006, Sénégal Trust Fund for Statistical Capacity Building 2011-2019, Senegal Statistics for Results 2013-2017, Projet conjoint statistiques 2016-2018

ingénieurs et sortent d'écoles nationales ou internationales réputées²⁴². La trajectoire des directeurs successifs de la structure montre également qu'ils peuvent évoluer au niveau international²⁴³. Ces trajectoires, si elles montrent des perspectives d'évolution possibles au niveau international, ont ceci de particulier qu'elles ne sont pas liées aux organisations financières internationales, ni pour la formation ni pour l'évolution professionnelle, ce qui est pourtant courant pour une partie des hauts fonctionnaires du ministère des Finances. Ceci peut être un élément d'explication de la décision du directeur de refuser la présence de coopérants de la Banque mondiale. De plus, on l'a vu, la présence des coopérants soulève des critiques depuis longtemps, que l'arrivée d'Abdoulaye Wade relaie au plus haut de l'État²⁴⁴. Les années 2000 sont donc un moment où l'administration centrale prend en main la rédaction des plans de développement en s'écartant, en partie du moins, des bailleurs. Le secrétariat permanent du document stratégique de réduction de la pauvreté, qui le rédigera sous l'autorité du directeur de la DPS, est formé de trois personnes qu'il a recrutées.

Les trois membres de l'équipe de rédaction du DSRP

Mayacine Camara vient de la Direction de la Prévision et des études économiques, c'est un planificateur, il a participé à l'élaboration du IXe PODES (1996-2001).

Pape Bodian Mbacke est sociologue de formation. Il a travaillé durant sa thèse dans une ONG qui met en place des projets liés à la riziculture dans la vallée du fleuve Sénégal. Il a ensuite travaillé sur les mêmes thématiques sociales et environnementalistes à l'Institut Sénégalais de Recherche Agricole, puis comme consultant à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (en anglais *Food and Agriculture Organization of the United Nation*, la FAO). Il y travaille sur des micros plans de développement économique et agricole, ainsi que sur le plan de réforme foncière. Il a écrit un ouvrage collectif sur la pauvreté et le développement rural (2001).

Issa Dieme est tout jeune statisticien. Il a fait des études d'économie au Canada et travaille depuis

²⁴² Ils ont été formés soit au département de la statistique et de la démographie créé en 1966 au sein de l'École nationale d'économie appliquée à Dakar, soit au Centre européen de formation des statisticiens économistes des pays en voie de développement. Après les ressortissants marocains, les étudiants sénégalais sont les plus nombreux à en sortir ingénieurs statisticiens économistes. Entre 1962 et 1994, 45 ingénieurs statisticiens économistes et 16 ingénieurs des travaux statistiques et ont été formés, CHAROY Xavier et DIOP Lamine, « Le CESD — Paris : au service de la formation statistique » *Stateco*, Paris : INSEE n° 100, 2006, p 72

²⁴³ Un des précédents directeurs de la DPS a été directeur de ce centre de formation français, avant de présider à partir de 1996 l'Observatoire économique et statistique d'Afrique subsaharienne, qui deviendra AFRISTAT. Awa Thiongane, également ancienne directrice de la DPS, siège elle à la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA). Sogue Diarisso lui-même, le directeur de la DPS en 2000, ingénieur statisticien et titulaire d'un doctorat formé en France, a été auparavant expert national pour le PNUD et la FAO.

²⁴⁴ On verra dans le chapitre suivant que l'assistance technique fait l'objet de critiques et de débats dès l'indépendance, et qu'Abdoulaye Wade en est un fervent opposant. Dès lors on peut penser que le refus de coopérants du directeur de la cellule a été appuyé au plus niveau.

Un an à la Compagnie africaine Forestière des Allumettes quand il postule et est sélectionné pour faire partie du comité technique du DSRP.

Encadré 7 : Profils des trois membres de l'équipe de rédaction du DSRP

Les deux premiers de ces acteurs ont déjà travaillé avec des organisations internationales, dans la rédaction de plans nationaux. Le dernier n'est pas un professionnel de ce milieu et va devoir acquérir ces compétences d'intermédiaire. Tous parlent anglais et sont diplômés de haut niveau.

Comme dans d'autres pays, les bailleurs interviennent peu dans le processus de rédaction de la stratégie (Dante, I., Gautier, J.-F., Marouani, M.A. et M. Raffinot 2003). Le document final intégrera tout de même leurs attentes. L'idée que le DSRP permettrait « moins d'interventionnisme des bailleurs de fonds » est donc à relativiser (Cling, Razafindrakoto, and Roubaud 2003). Cette intervention est toutefois différente : elle s'inscrit dans la continuité du travail de formation des cadres de l'administration et s'appuie sur ces intermédiaires. Ces agents ne sont ni totalement dépendant des bailleurs, ni complètement indépendants, et portent aussi des intérêts spécifiques, au premier lieu desquels le maintien ou l'élargissement de leurs missions. Cela explique l'intégration des attentes des bailleurs par le personnel en charge de la rédaction du document. Toutefois, la stratégie portera aussi la marque des priorités nationales, surtout pour le second document rédigé par la même équipe. C'est bien là un travail de courtage et de traduction qui est effectué par les agents.

Intégrer les attentes des bailleurs comme priorité

Pour les agents et l'administration responsables de la rédaction du document, se montrer à la hauteur des attentes des institutions de Bretton Woods est d'autant plus important qu'elle a refusé leur appui. Il s'agit donc de prouver sa capacité à concevoir seul une stratégie acceptable, en un temps restreint. Dans une des évaluations du processus, à laquelle participe la direction de la prévision et des statistiques, le « cadre institutionnel (...) disposant de capacités techniques avérées » ainsi que « l'expertise nationale » sont largement loués : ils font partie des « points forts » du processus²⁴⁵. Il y a bien, a posteriori, une valorisation de cette compétence nationale. Cette compétence va être jugée, in fine, par l'acceptation de la stratégie par les bailleurs. Il y a donc un enjeu représentationnel à construire une stratégie qui soit acceptée par les bailleurs.

²⁴⁵ DIAGNE Oumar Diop, THIOYE Ahmed Lamine, SECK Serigne Momar *et al*, *L'évaluation du processus et du contenu du document de stratégie de réduction de la pauvreté du Sénégal, rapport provisoire*, Dakar : CEPOD, s. d. La synthèse des points forts et points faibles tirée de cette autoévaluation est disponible en annexe 2.

D'autre part, on l'a dit, la cellule n'est pas ou peu encadrée par les autorités politiques²⁴⁶, notamment en raison de la période électorale. Le rapport d'évaluation du DSRP affiche comme un « point fort » la « totale indépendance des techniciens chargés de la formulation de la formulation », qu'elle interprète comme une « caution des autorités »²⁴⁷. On peut être plus précis concernant l'environnement institutionnel dans lequel se déroule la formulation de la stratégie : le président s'en désintéresse. Cet élément explique que les agents puissent intégrer sans difficulté les demandes des bailleurs. Les responsables de la formulation du DSRP ne sont pas des responsables politiques. Pour deux d'entre eux, ils n'ont pas d'expérience dans la planification de stratégies nationales. Ce sont avant tout des techniciens spécialisés dans des domaines spécifiques (la statistique d'une part, la sociologie d'autre part). Ce personnel va donc se conformer aux attentes immédiates qui pèsent sur eux : celles relatives à l'acceptation du document par les bailleurs. La formulation du document est réalisée entre mars et décembre 2001, car il doit être présenté à ce moment-là, lors de la revue de la Banque mondiale.²⁴⁸ Elle se fait donc en urgence, ce qui incite à respecter les règles formellement, sans se les approprier réellement. On retrouve ce que montre Isaline Bergamaschi pour le Mali : cette urgence laisse peu de « marge de manœuvre du gouvernement dans le choix des orientations retenues, et incite les cadres en charge de leur élaboration à considérer le document comme une formalité dont il faut s'acquitter le plus rapidement possible » (Bergamaschi 2011). Le calendrier restreint est considéré comme un défi et un résultat à atteindre à part entière : on le voit dans les récits des agents comme dans les documents d'évaluation préparés a posteriori par la partie nationale, où les « délais relativement courts » sont affichés comme une contrainte et au contraire le « respect des délais » et la « célérité de la préparation » sont valorisés comme « points forts », et liés à la « qualité de l'expertise nationale »²⁴⁹. Le fond de l'exercice : déterminer une stratégie nationale de développement pourrait supposer de prendre des choix politiques, s'appuyer sur une idéologie. Mais les contraintes qui pèsent sur les agents (le temps limité, la démarche participative à mettre en place) prennent le pas sur cette dimension.

Au-delà du calendrier, le but est de préparer un document qui corresponde aux attentes des bailleurs. Pour ce faire, l'équipe du secrétariat permanent fait un véritable travail de repérage,

²⁴⁶ Ce point est développé dans le chapitre précédent : le processus d'élaboration du DSRP a commencé lors de la période électorale qui débouche sur l'alternance et l'arrivée au pouvoir d'Abdoulaye Wade. Celui-ci ne s'oppose pas au processus qui permet de capter des fonds mais ne la supporte pas non plus de manière forte.

²⁴⁷ DIAGNE Oumar Diop, THIOYE Ahmed Lamine, SECK Serigne Momar *et al*, *L'évaluation du processus et du contenu du document de stratégie de réduction de la pauvreté du Sénégal, rapport provisoire*, Dakar : CEPOD, s. d. On évoquera plusieurs fois les « points forts » épinglés dans ce document d'étape rédigé par la partie nationale. Le tableau récapitulatif des « points forts » et « points faibles » est présent en annexe 2.

²⁴⁸ Entretien avec un rédacteur du DSRP

²⁴⁹ DIAGNE Oumar Diop, THIOYE Ahmed Lamine, SECK Serigne Momar *et al*, *L'évaluation du processus et du contenu du document de stratégie de réduction de la pauvreté du Sénégal, rapport provisoire*, Dakar : CEPOD, s. d.

d'interprétation et d'intégration de leurs préférences. Marc Raffinot note pour le Mali que « la normalisation des DSRP tient au fait que les équipes de rédaction ont accès aux DSRP déjà acceptés par les IBW (grâce à l'affichage sur les sites web de la Banque mondiale et du FMI) » (Dante, I., Gautier, J.-F., Marouani, M.A. et M. Raffinot 2003). C'est effectivement ce qui se passe au Sénégal. L'équipe s'inspire des documents publiés par les autres pays pour être sûre de présenter un document qui soit adopté. Elle mène un travail important de recherche et de conformation aux attentes des bailleurs. Ainsi, un membre de la cellule est chargé d'étudier les évaluations des DSRP des autres pays afin de s'assurer de ne pas commettre les mêmes erreurs.

« Quand je suis arrivé, on m'avait confié les tâches de recherches : quelles étaient les expériences réussies dans les autres pays. Cela m'a permis peut-être d'être plus au fait de ce qui faisait dans d'autres pays. Je passais tout mon temps les premiers mois à suivre par internet ce qui se faisait dans d'autres pays. (...) Tous les soirs je devais produire une note sur ce qui n'a pas bien marché sur les autres pays, comment on fait, et le lendemain je devais montrer ça au comité de pilotage après échange avec mes deux collègues pour dire c'est ça qu'il faut éviter ça qu'il faut privilégier (...) Un de mes mandats à la base est de s'assurer que les erreurs des autres ne nous arrivent pas (...) sur internet ! Tous les jours je faisais les limites et reproches des DSRP, la participation, j'étais sur google. »

Oumar NDiaye, ancien membre de la cellule de suivi du DSRP, cellule du Millenium Challenge Account, juillet 2015, entretien enregistré

Il y a donc un travail important qui est mené par les agents pour repérer et comprendre les préférences des bailleurs et les intégrer au processus.

Une des attentes importantes est la démarche participative. Plus que comme une approche importante pour elle-même, elle est conçue par les experts de cette cellule comme une règle qu'il faut suivre et qu'il faut prouver que l'on a suivi. Il ne s'agit pas de faire réellement remonter les demandes ou projets de la base, à travers les ateliers (le temps limité dont ils disposent s'y opposerait de toute façon), mais de prouver à la Banque mondiale que les règles ont bien été suivies. Ainsi, un des experts raconte l'importance de pouvoir prouver la réalité de cette participation.

« On devait vraiment préparer, montrer que la participation est effective. Nous, c'est arrivé, quelqu'un avant la réunion à la Banque a eu échos que la participation n'était pas effective, que des acteurs clés n'avaient pas participé. Mais moi... c'était par exemple les acteurs de la société civile. On n'a pas compris, quelqu'un de la société civile a dit qu'il n'avait pas participé. Mais moi, comme j'ai dit tantôt, un de mes mandats à la base est de s'assurer que les erreurs des autres ne nous arrivent pas. Dans un pays par hasard je suis tombé sur ça : un des éléments c'est la participation, à la fin, les gens importants vont dire qu'ils n'ont pas participé. Moi j'avais dit à l'ensemble des consultants qui étaient avec nous que chaque réunion soit matérialisée par un PV et une liste de présence. Et par intuition, quand le ministre des Finances devait voyager, j'ai donné à notre responsable le directeur de la DPS, la liste des présences. Je vous dis, ils sont partis à Washington, les gens ont dit il y a des

acteurs clés qui n'ont pas participé, ils ont ouvert, ils ont dit que les gens étaient dans la salle. Ça, ça nous a sauvés. Et ça, c'est parti de ce que j'avais eu comme expérience les gens avaient dit faites attention aux listes de présence. (...) Ils ont dit attention ils ont participé, spécifiquement qui ? Non regardez ils étaient représentés et regardez. Là. »

Oumar NDiaye, ancien membre de la cellule de suivi du DSRP, cellule du Millenium Challenge Account, juillet 2015

Ici, il s'agit de prouver que tous les acteurs identifiés comme importants sont bien venus assister à un des ateliers de partage, ce qui se matérialise par une signature sur une fiche de présence. La preuve de la participation, afin de convaincre la Banque mondiale qu'elle a été effective, semble plus importante que sa mise en œuvre concrète. Cette participation formelle efface toute préoccupation sur la participation effective : la manière dont les participants prennent part aux débats, s'y investissent, sont entendus, se reconnaissent dans le document final sont des questions qui ne se posent pas. C'est de la même manière qu'est décrite la participation dans un des documents d'évaluation : les agents mettent en avant l'exploitation des listes de présence, le nombre de personnes présentes, la diversité des groupes d'appartenance des participants, mais ne s'interrogent pas sur les modalités de participation²⁵⁰. On est donc loin de la définition de la participation selon la Banque mondiale : un « processus à travers lequel les agents influencent et partagent le contrôle sur la fixation des priorités, la définition des politiques, l'allocation des ressources et l'accès aux biens et services publics²⁵¹ ». On trouve ici une volonté de respecter les règles formelles sans que cela ne corresponde à une adhésion à la démarche. Dans les documents d'évaluation des plans précédents, la Banque mondiale regrettait déjà que les réformes soient menées « plus sur la forme que sur le fond »²⁵². C'est la même chose qui se produit ici.

Isaline Bagamaschi montre pour le Mali que l'engagement dans le processus DSRP « relève plus du souci des élites de ne pas rompre avec la stratégie de gestion de l'aide depuis l'indépendance et d'une certaine complaisance que d'une profession de foi en faveur de la logique des CSLP [Cadres de Lutte contre la Pauvreté] » (Bergamaschi 2011). En plus de la stratégie de captation des ressources qui est constante depuis l'indépendance, on peut voir également ici les ressorts de valorisation de l'administration qui poussent les agents à produire un document conforme aux attentes des bailleurs parce que c'est ce sur quoi ils seront évalués.

²⁵⁰ DIAGNE Oumar Diop, THIOYE Ahmed Lamine, SECK Serigne Momar et al, L'évaluation du processus et du contenu du document de stratégie de réduction de la pauvreté du Sénégal, rapport provisoire, Dakar : CEPOD, s. d.

²⁵¹ BANQUE MONDIALE, Poverty Reduction Strategy Sourcebook: Chapters and Related Materials, Washington: Banque mondiale, 2001

²⁵² BANQUE MONDIALE, Sénégal. Stabilisation, Ajustement Partiel et Stagnation (rapport 11506-SE), Dakar, 1993, p3

...Et traduire les demandes des dirigeants politiques

L'équipe ne fait pas que répondre aux attentes des bailleurs, elle doit aussi prendre en compte les demandes du gouvernement. On l'a vu, si la rédaction du premier DSRP, qui a lieu pendant la période électorale, est peu suivie par les autorités politiques, le second est bien le fruit d'une demande du président. Ce dernier souhaite que sa politique, centrée sur la construction d'infrastructures et tout particulièrement d'un aéroport international, fasse partie de la nouvelle version du DSRP. L'équipe doit alors mettre en place un argumentaire qui permette de traduire les priorités présidentielles (le développement d'infrastructures) dans un langage qui corresponde aux orientations de la Banque mondiale (la lutte contre la pauvreté à travers la couverture des besoins sociaux de base). Ce travail de traduction s'appuie sur des enquêtes qui permettent d'appuyer l'argumentation sur des données solides.

« On a été amenés rapidement à anticiper sur le...[il consulte les documents qu'il est allé chercher et me montre ceux qui concernent la préparation du 2eme DSRP]

Question : Oui sur le DSRP 2 pour pouvoir mettre en œuvre les grands travaux du président.

Oumar NDiaye: Oui. Mais il fallait passer par le même processus participatif, pour que les gens soient d'accord que les infrastructures ont un rôle important. On a fait des enquêtes complémentaires, nous avons demandé aux gens, par exemple ici, une enquête importante, en milieu urbain, on avait demandé à l'époque Dakar Rufisque, il fallait 2 h 3 h de temps [pour aller travailler en centre-ville], nous avons demandé à la DPS à l'époque de travailler sur les pertes économiques liées à ces questions d'infrastructures. Pour convaincre, on a eu, parce que ce n'était pas évident (...) il fallait vraiment convaincre, on leur a donné des enquêtes complémentaires, pour que les gens comprennent que les choix des infrastructures c'était un choix rationnel (...) Le premier DSRP on avait demandé aux acteurs de définir la pauvreté. Ils ont dit en résumé c'est l'absence d'avoir, de savoir et de pouvoir et nous avons bâti la première stratégie autour de ça. L'avoir c'est la création de richesses ; le savoir la santé, l'éducation, le renforcement du capital humain ; et le pouvoir c'est la bonne gouvernance. Le DSRP 2 nous avons dit sur l'absence d'avoir il fallait renforcer en créant des infrastructures qui permettent de favoriser le rythme de croissance. Ça, c'est les mutations du DSRP 2 par rapport au 1, sur l'approche... Ici par exemple sur les orientations, surtout sur la stratégie, on a mis la création de richesse et la croissance pro-pauvres. Tous les secteurs identifiés dans le DSRP 1 sont maintenus, à cela s'ajoute la croissance accélérée, centrale. Et vous avez là l'énergie, pour pousser la croissance et nous avons proposé ici, dans la matrice d'intervention, les infrastructures... Ici on a mis maintenant, construction d'infrastructures, ici adaptation et construction de pistes et de ponts, je crois qu'il y avait aussi l'histoire des investissements sur l'aéroport... »

Oumar NDiaye, ancien membre de la cellule de suivi du DSRP, cellule du Millenium Challenge Account, juillet 2015, entretien enregistré

Il s'agit bien ici de construire autour de la demande présidentielle un argumentaire qui corresponde aux cadres de compréhension des bailleurs²⁵³, de trouver des chaînes causales entre les objectifs revendiqués des bailleurs (la lutte contre la pauvreté) et les réalisations proposées par le président (la construction d'infrastructure). On voit dans cette traduction « l'art d'écrire un projet » que décrit David Mosse (Mosse 2005)²⁵⁴.

L'équipe est aussi sollicitée par les ministres qui veulent que les projets de leurs secteurs intègrent le document qui distribue les fonds. Par exemple, le ministre des Sports et Loisirs adresse à la cellule un projet autour du tir à l'arc. Pour qu'il puisse entrer dans le cadre imposé par les bailleurs –la lutte contre la pauvreté– et que le secteur ne soit pas écarté du document d'orientation national, l'équipe modifie assez largement le projet. Comme pour le cas précédent, il s'agit pour l'équipe d'expert de créer un montage logique qui convainque les bailleurs, qui corresponde à leurs cadres de réflexion, tout en prenant en compte les demandes des autorités nationales dont elle dépend, ici le ministre²⁵⁵.

« Si le projet n'était pas bien articulé [à la stratégie de lutte contre la pauvreté], on aidait même le ministère à le traduire, à indiquer en quoi c'était conforme aux attentes du DSRP. Je vous donne un exemple, une anecdote : un ministre, le sport je crois, à l'époque, voulait mettre un programme important, tir à l'arc. Je dis oui c'est important, mais quel est l'impact sur la pauvreté ? Ils commençaient à dire pour faire du tir à l'arc il faut des stratégies, il faut réfléchir... Je dis oui c'est vrai, mais c'est un impact indirect. Mais est ce qu'on peut trouver peut être, un programme de renforcement des jeunes dans une localité pour, je ne sais pas peut être les navetanes²⁵⁶ ici le sport attirant, est-ce que ce n'est pas plus rentable en termes de lutte, oui c'est vrai, c'est des bons programmes c'est vrai tir à l'arc, mais généralement dans tous les pays c'est des gens à bon niveau de vie qui font ça, qui... Oui c'est vrais, s'il y a une priorisation à faire, est-ce que ce projet-là ne devrait pas être porté par le secteur privé, et que nous on se focalise sur des choses qui ont un impact, par exemple on trouve des stades, est-ce qu'on ne devrait pas renforcer des jeunes pour qu'ils vendent leurs produits tout ça ? Oui c'est vrai, ils ont fait un

²⁵³ Il s'agit notamment de trouver des chaînes causales entre les objectifs revendiqués des bailleurs (la lutte contre la pauvreté) et les réalisations proposées par le président (la construction d'infrastructure). Mosse décrit cet « art d'écrire un projet » (Mosse 2005)

²⁵⁴ On étudie dans le chapitre 4 les cadres imposés par les bailleurs pour formuler un projet que ces acteurs maîtrisent.

²⁵⁵ D'autres auteurs montrent le jeu sur la définition de la pauvreté effectué par les cellules de ce type (Bergamaschi 2011; Dante, I., Gautier, J.-F., Marouani, M.A. et M. Raffinot 2003)

²⁵⁶ Les navetanes sont des compétitions de football extrêmement populaires qui se déroulent pendant l'hivernage, la saison des pluies qui correspond aux vacances d'été (juillet – octobre). Elles opposent les associations sportives et culturelles (ASC) de chaque quartier. Autour des équipes de jeunes et des clubs de supporter, les ASC sont à l'origine d'un très vaste tissu associatif qui participe, bien au-delà des matchs de football, à la gestion et à l'animation des quartiers. L'organisme national de coordination des activités de vacances (ONCAV), qui les coordonne et organise les navetanes, est financé par les cotisations des membres et coexiste avec la fédération sénégalaise de football.

nouveau projet sur ça. Je me rappelle sur le renforcement des jeunes... Ils avaient retravaillé le projet pour être arrimés au DSRP »

Oumar NDiaye, ancien membre de la cellule de suivi du DSRP, cellule du Millenium Challenge Account, juillet 2015

Le travail de traduction des intermédiaires suppose *a priori* qu'il existe des positions nationales et internationales différentes, qu'ils concilient. Ici, les deux situations de traduction effectuées par l'équipe de formulation du DSRP, pour le ministre des Sports et pour le président, montre aussi que les positions nationales peuvent être diversement traduites selon la position des acteurs qui les portent. Il y aura bien dans le DSRP 2 un axe « favoriser l'emploi par le sport » avec l'aménagement d'équipements sportifs et le développement d'une pratique professionnelle, financé par l'État. Mais la proposition du ministère des Sports est totalement remaniée pour entrer dans le cadre de la lutte contre la pauvreté : le développement du tir à l'arc est remplacé par le développement d'infrastructures nécessaires aux tournois de football de quartier, plus populaires. Les agents de la Cellule considèrent que la demande du ministre est de bénéficier d'une partie des fonds accordés pour le DSRP et non un réel projet politique. À l'inverse, les grands projets présidentiels ne sont pas amendés. Plusieurs études sont menées pour chiffrer les pertes liées au manque d'infrastructures et montrer leur importance. La position des porteurs de projets influe donc sur la manière dont ils seront défendus par les intermédiaires.

Ces deux récits de traduction correspondent bien à des « bricolages idéologiques » qui permettent de produire une compréhension commune de la politique à mener (Nay et Smith 2002), dans un contexte où le discours des dirigeants nationaux et des experts de la Banque mondiale doivent s'accorder. Les agents de la cellule ont donc appris, au cours de la rédaction du DSRP, les compétences nécessaires à l'intermédiation, d'une « aptitude à intervenir dans différentes arènes dont les règles, les procédures, les savoirs et les représentations peuvent être sensiblement éloignés » (Nay et Smith 2002, 15).

Cela reste ensuite leur mission dans la suite de leur carrière. La cellule grandit, elle devient à partir de 2009 l'Unité de Coordination et de Suivi de la Politique économique (UCSPE). Outre la formulation des deux DSRP, elle participe à l'organisation de deux groupes consultatifs, en 2003 et en 2007. C'est aussi à cette cellule qu'est confiée, en 2007, la formalisation du plan d'action sur l'efficacité de l'aide. Elle prend ensuite part à la rédaction du Document de Politique économique et sociale (2011-2015) de la Stratégie nationale de Développement économique et social (2013-2017) et du Plan Sénégal émergent. Jusqu'à lors, c'était la direction de la planification qui construisait ces stratégies nationales. Ici, les agents capitalisent sur leur réussite du DSRP pour élargir leurs missions. Lorsque les prérogatives et les financements de la structure qui les emploie, au ministère des Finances, se réduisent, ils changent de ministère et poursuivent leur parcours au sein de diverses

administrations. Deux d'entre eux quittent la cellule pour devenir responsables de la structure nationale de suivi du Millenium Challenge Account, un important programme de don des États-Unis. Le Millenium Challenge Account doit financer un programme national élaboré de manière participative, selon des règles strictes fixées par le gouvernement américain. Ici encore il s'agit d'être un intermédiaire entre le bailleur et la partie nationale. L'un des agents travaille ensuite comme consultant pour le Programme d'urgence de développement communautaire (PUDC), le programme du président Macky Sall mis en œuvre par le PNUD. Le troisième est coordonnateur de la Direction de la planification et des politiques économiques. Tous les trois mettent donc à profit leur statut d'intermédiaire dans des structures nationales qui requièrent ce savoir-faire, à l'interface entre la partie nationale et les bailleurs. Le DSRP n'est donc pas un plan imposé de l'extérieur mais bien un processus de négociation entre le gouvernement et les bailleurs, dans lequel les agents intermédiaires jouent un rôle majeur. Ces agents poursuivent ensuite ce travail d'intermédiaire dans plusieurs autres négociations. Les documents programmatiques d'orientation de l'aide et des politiques nationales ne sont donc pas le reflet exact des demandes des bailleurs mais bien des compromis acceptables à la fois par eux et par les gouvernements.

Au ministère des Finances, l'encadrement des bailleurs est historiquement étroit. Cela permet aux agents d'avoir accès aux bailleurs et à leurs formations. La présence d'un personnel bien formé permet de diminuer quelque peu la présence directe des bailleurs : à partir des années 2000, c'est une cellule d'intermédiaires nationaux, et non de coopérants expatriés, qui prépare les documents d'orientation nationale et les programmes d'aide. Il ne s'agit pas de dire qu'ils deviennent ici de parfaites courroies de transmission des intérêts des bailleurs au sein de l'administration. La rédaction du DSRP permet plutôt à un groupe d'agents d'acquérir ou de valoriser des compétences de traduction et d'intermédiation spécifique à la rédaction d'un tel document qui doivent correspondre à la fois aux attentes des responsables politiques nationaux (présidents et ministres divers) et des bailleurs. Ces compétences peuvent être ensuite valorisées au sein d'autres administrations nationales. Si la présence des bailleurs a un effet structurant sur le ministère, elle ne doit donc pas masquer les dynamiques nationales et propres à l'administration.

La croissance de structures s'appuyant sur l'investissement des bailleurs existe aussi visible au niveau sectoriel, par exemple à la direction de l'environnement.

1.2 La construction de la direction de l'environnement grâce aux financements internationaux

Le secteur de l'environnement présente une configuration différente. La direction de l'environnement n'a jamais fait l'objet d'un intérêt particulier de la part des responsables politiques. Toutefois, la ratification par le Sénégal de plusieurs conventions internationales depuis les années 1990 permettent aux agents un accès assez direct aux bailleurs et aux fonds qui y sont associés. La direction de l'environnement a largement profité de cette situation pour capter les fonds internationaux disponibles dans ce domaine et pour se renforcer.

1.2.1 L'environnement, un secteur au réseau international dynamique

Dans le secteur de l'environnement, la création du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et la signature de nombreuses conventions internationales dans les années 1990, qui supposent pour la plupart des fonds ou des investissements étrangers associés et l'animation d'une communauté d'experts consultés ou réunis régulièrement, ont construit un réseau international important. Le Sénégal est signataire de ces conventions et les membres de la direction de l'environnement, qui représentent le pays se sont largement insérés dans ce réseau.

Conventions relatives à l'environnement ratifiées par le Sénégal entre 1988 et 2016 et instruments de mise en œuvre associés

Convention de Bonn sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, 1988, *fonds d'affectation spécial administré par le PNUE.*

Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, 1992, *fonds d'affectation pour la coopération technique (un centre régional de la Convention de Bâle est installé à Dakar.)*

Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone et **protocole de Montréal**, 1993, *fonds multilatéral de Montréal*

Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 1994, *fonds d'adaptation, fonds spécial pour les changements climatiques, fonds pour les pays les moins avancés, fonds mondial pour l'environnement, fonds vert pour le Climat*

Convention sur la diversité biologique, 1994, *fonds mondial pour l'environnement*

Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, 1995, *mécanisme mondial de la convention, sous l'autorité et la conduite de la Conférence des Parties, fonds mondial pour l'environnement*

Protocole de Kyoto (conclu dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification), 2001, *mécanisme de développement propre et mise en œuvre conjointe*

Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable dans le cas de certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet du commerce international, 2001, *assistance technique*

Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, 2003, *fonds mondial pour l'environnement, institutions multilatérales et bilatérales*

Accord de Paris sur le climat (conclu dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification) et **initiative africaine pour les énergies renouvelables**, 2015, *fonds vert pour le climat*

Convention de Minamata sur le mercure, 2016, *caisse du FEM et Programme de renforcement des capacités, d'assistance technique et de transferts de technologies*

Sources : collections des traités des Nations Unies et Journal officiel.

Encadré 8 : Conventions relatives à l'environnement ratifiées par le Sénégal entre 1988 et 2016 et leurs instruments de mise en œuvre associés

La direction de l'environnement dispose d'un personnel largement investi dans les projets, voire dans les réseaux internationaux. Le directeur et une partie du personnel participent en personne, comme représentants de la partie nationale — voire de la partie africaine — à la négociation de ces accords, aux sommets internationaux et à l'allocation de certains fonds. Cette situation peut permettre de capter des fonds. Cet investissement international, qui facilite le financement de plusieurs projets, est une stratégie clairement adoptée par le directeur de l'environnement.

« L'ancien directeur était quelqu'un qui a participé à beaucoup de réunions internationales, des conventions... Il était tout le temps parti. C'est dans ces réunions que se décident... Il savait attirer les projets. »

Badara Diallo, directeur de projet (PNUD, coopération décentralisée), ministère de l'Environnement, 14 juillet 2014

L'insertion des directeurs au niveau international dépend des possibilités existantes. Alors que pour la plupart des ministères les négociations d'accords de financements passent par le ministère des Finances, les différents forums sur le climat et l'environnement sont des lieux de rencontre spécifiques qui permettent aux différents responsables de la direction d'entretenir avec les bailleurs des relations directes. L'organisation régulière des conférences des parties de plusieurs accords sur le climat, l'environnement et les produits chimiques favorise cela. Par exemple en 2011 la délégation sénégalaise comportait une quinzaine de personnes pour le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM, ou en anglais *Global Environment Facility*, GEF)²⁵⁷. Mais ces rencontres sont une spécificité du secteur. On retrouve assez cette situation dans le secteur de la santé (avec la conférence d'Alma Ata pour les soins de santé de primaire, l'investissement de la Banque mondiale

²⁵⁷ Liste des membres des délégations disponibles sur le site du FEM : https://www.thegef.org/sites/default/files/events/GEF_ECW_Senegal_2011_Participant_List_0.pdf

dans le secteur, le Fonds Mondial contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme - Global Fund, le programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA et l'OMS), mais pour d'autres secteurs il n'existe pas d'arène ou de réseaux d'acteurs internationaux stabilisés. Il y a donc une inégalité d'accès aux réseaux internationaux et aux ressources y afférents selon les secteurs d'activité.

1.2.2 Stabiliser une position dans les réseaux internationaux

L'existence d'un tel réseau permet à plusieurs agents du secteur de participer aux négociations internationales. Comme on l'a dit, cette stratégie est portée par le directeur lui-même. Il est connu pour avoir développé sa direction en s'investissant sur la scène internationale pour capter des financements. Cette compétence est très valorisée.

« C'est le leadership du directeur général. Parce que d'abord pour attirer les projets il faut que vous-même, directeur général, vous ayez des capacités de conception, que vous mettiez régulièrement en rapport avec les partenaires bailleurs, pour voir, dès qu'il y a une opportunité de projet, que vous fassiez concevoir un projet et que vous le soumettiez. (...) Vous allez tomber sur des directeurs qui ne sont pas du tout intéressés par ça. Ils attendent qu'on leur paye le budget, les agents sont là, c'est le service minimum. Ça dépend du leadership du directeur. »

Badara Diallo, directeur de projet (PNUD, coopération décentralisée), ministère de l'Environnement, 14 juillet 2014

Les agents distinguent les directeurs qui font preuve de « leadership », qui « attirent les projets », et les autres. Au-delà d'un simple « leadership », il s'agit de mettre en œuvre une stratégie concrète de captation des ressources financières, qui repose sur des compétences diverses.

Cette activité repose d'abord sur des compétences techniques. Une petite équipe de responsable au profil technique d'ingénieurs chimistes s'investit spécifiquement dans ces rencontres internationales. Il s'agit d'agents bien formés. Les directeurs et hauts fonctionnaires de l'environnement ont tous une formation technique : ils sortent d'IUT, d'écoles professionnelles, d'écoles d'ingénieur et non de l'université. Cette formation spécialisée leur donne des compétences pointues dans leurs domaines, notamment les produits chimiques et les risques qui y sont associés, domaine sur lequel porte plusieurs accords. Leur reconnaissance au niveau international repose aussi sur leurs responsabilités locales : ils ne sont pas reconnus en tant qu'experts d'un secteur mais bien en tant que représentants du Sénégal. Les agents sont donc à la fois bien insérés dans les réseaux internationaux et attachés au niveau local. Comme d'autres carrières que l'on étudiera dans la suite de notre travail²⁵⁸, l'inscription des agents de la direction de l'environnement dans les réseaux internationaux, à différents niveaux, ne les destine pas forcément à une carrière internationale. Si quelques agents terminent leur carrière au FEM, de nombreux autres restent travailler à la direction

²⁵⁸ L'étude des carrières des directeurs de projets fait l'objet du chapitre 7

en alternant les postes au sein des projets, les postes de consultants et ceux de conseiller technique au sein de l'administration.

Outre ces compétences initiales spécifiques en chimie ou biologie, ces intermédiaires doivent donc se construire un réseau international. Comme le raconte un agent de la direction, les conventions internationales sont des lieux importants de socialisation, qui permettent d'attirer des financements et de se construire un réseau.

« Au niveau international, on a commencé à aller représenter le Sénégal. On allait avec le ministre on allait avec la directrice, le directeur aussi avait confiance en nous. Voilà ce qui fait qu'on a eu des relations, au fur et à mesure on nous connaissait et les gens voyaient aussi comment on participait dans les réunions. Automatiquement on était ciblés par rapport aux autres pays. Ah les sénégalais là les chimistes. On nous appelait comme ça, toujours ! Ce qui fait que le Sénégal était le premier pays aussi en Afrique, le pays francophone le plus avancé au niveau gestion des produits chimiques et des déchets. On avait surtout ça à traiter. Le plus avancé. Partout, la Suisse était très contente, la Suisse nous aidait partout où on venait, il suffit de parler avec la coopération technique suisse, "Non ! Salif nous avons 50000 dollars disponibles ou bien 100 000 dollars". C'est comme ça que ça se passait. À Genève on discute de ça, "rentrez au Sénégal faites nous la lettre", ou bien on te dit "allez prendre contact avec l'Unita préparez le document de projet rapidement". Et l'UNITA aussi, nous étions connus. Beaucoup avec l'UNITA, je connaissais tout le monde, les Canadiens qui étaient là-bas c'était mes amis, l'anglais qui est vieux maintenant, John Heins, c'est mon ami. Donc, il suffit qu'on parle et ça y est. (...) Finalement on est devenus experts en rédaction de projets. On élabore, on met les idées. Voilà c'est comme ça que ça s'est passé. »

Salif Niassé, directeur de projet (FEM, UNESCO), ministère de l'environnement, 26 juillet 2013

Au-delà du cadre organisationnel existant, cette inscription dans les réseaux internationaux est donc une construction personnelle. Au-delà d'une simple présence dans les réseaux internationaux, il s'agit d'y entretenir une image de fiabilité et de réactivité.

« Être actif sur le plan international pour démarcher les projets, les réunions aussi ça sert à ça, on ne participe pas dans une réunion que pour parler, il faut parler mais il faut défendre votre... Il faut aussi faire beaucoup de couloirs pour mettre en place ces projets, intéresser, par exemple « vous avez fait ce projet en Guinée, ça vous intéresserait de faire ça au Sénégal on a quelques petits problèmes ? (...) »

Et puis bon, aussi la chance d'être un pays qui répond, nous on répond c'est très important. Quand quelqu'un vous écrit un email, s'il n'y a aucun signe ils disent ça ne vous intéresse pas. Donc répond, répond, tous les agents doivent répondre, à n'importe quelle sollicitation et faire remonter à plus haut niveau. Moi ici quand je vois une sollicitation qui vient pour le Sénégal à un ministre par le Premier ministre pour dire ça c'est une opportunité il faut prendre ça en compte. C'est une information ! Il faut l'utiliser. Quand on répond, les pays quand ils choisissent, il y a beaucoup de projets on dit on choisit 10 pays par exemple. On va te dire ce pays-là si on le prend, je

suis sûr que ça marchera. (...) Mais personne ne va se risquer à prendre que des pays où on est sûrs que le gars qui gère ça il pleure il vous supplie, monsieur vous êtes du Sénégal est ce que vous pouvez aller dans le pays à côté pour nous aider à faire tel tel parce qu'il n'y a pas de réponse. C'est la réponse ! (...) C'est très important, le réseau, d'abord ici le niveau local très important d'être en très bon terme avec les bailleurs de fonds avec les agences qui sont ici »

Medoune Cheikh Sané, ancien directeur de l'environnement, ancien directeur de projet, consultant, 23 juillet 2014

Ici, le directeur montre bien le travail que suppose l'insertion dans les réseaux internationaux : préparer les réunions, solliciter les différents participants ("vous avez fait ce projet en Guinée, ça vous intéressera de faire ça au Sénégal ?") et, à l'inverse, répondre aux sollicitations. Les réseaux sectoriels qui rassemblent différents acteurs dont les bailleurs sont des lieux qui permettent de nouer des relations avec des bailleurs qui peuvent proposer des opportunités de financement ou qui pourront être sollicités. Il s'agit ici d'une situation bien différente de celle des agents du ministère des Finances étudiés plus haut, pour lesquels la rédaction du DSRP ainsi que la relation entretenue avec les bailleurs se déroulait dans un cadre stable, faisait l'objet d'un emploi spécifique, était évalué sur des points précis. Ici, la configuration dans laquelle agit le directeur est moins stable, ses partenaires possibles moins visibles, leurs préférences ne sont pas (ou moins clairement) affichées sur internet. Si l'existence de réseaux internationaux peut permettre de capter des fonds, cela demande donc une activité particulière de la part des agents. Il y a donc un travail d'intermédiation spécifique à la configuration existante dans le secteur de l'environnement. Mais comme ailleurs, cette activité est très valorisée. Un agent décrit ainsi avec enthousiasme la reconnaissance de l'institution liée à cette ressource internationale.

« Nous les projets on négociait on discutait, tous les projets on les amenait. Donc la direction était fière, le ministère était fier, quand on disait "là ce trio-là! Il suffit que l'un d'eux aille à une négociation une conférence, il revient avec quelque chose !" C'est comme ça que ça se passait, sans problème !»

Salif Niasse, directeur de projet (FEM, UNESCO), ministère de l'environnement, 6 février 2015

1.2.3 Le travail d'intermédiation au bénéfice de la direction

Comme ailleurs, il s'agit pour les intermédiaires de l'environnement de capter des fonds et de les utiliser à leur profit, pour étendre ou maintenir sa zone d'activité et de captation des ressources. Les conventions internationales sont donc des espaces de captation des fonds. Les agents s'y renseignent sur les disponibilités des fonds et sur les attentes des bailleurs.

« Question : Comment est-ce que vous trouvez le financement ?

Salif Niasse : La première chose c'est qu'il faut être au courant de tous les financements. Et la meilleure manière d'être au courant des financements c'est d'être dans les groupes de négociations des financements. Ou bien vous participez comme,

dans le comité qui approuve le projet vous représentez l'Afrique ou votre pays (...) Par exemple le projet fonds d'adaptation, nous on était au comité d'approbation des projets, on a créé l'entité centre de suivi écologique et on a eu le premier projet (...) Voilà ça aide d'être dans les organismes, même si on n'est pas là-bas ça aide de regarder les rapports, parce qu'ils font des rapports sur internet et tout ».

Salif Niassé, directeur de projet (FEM, UNESCO), ministère de l'environnement, 6 février 2015

Ici, le directeur de l'environnement s'appuie sur des financements ponctuels en lien avec différentes initiatives des organisations internationales. Être inséré dans les différents groupes de réflexions internationaux permet au directeur d'être au courant des financements disponibles et des priorités qui seront financées. Le fonds d'adaptation Climatique qu'il évoque est alimenté par les pays du Nord qui bénéficient en retour de crédits carbone dans le cadre de la convention de Kyoto, ainsi que par des dons. Les pays partenaires peuvent présenter leurs demandes de subvention au conseil d'administration du fond. Être impliqué dans sa gestion permet d'être très informé des possibilités de financements et des règles de sélection des projets.

Il s'agit ensuite d'accorder ces attentes et les intérêts nationaux. En fait, dans une situation où l'environnement n'est pas une priorité nationale, il peut être difficile de retrouver cette position nationale²⁵⁹. Il y a toutefois bien une activité de traduction et de marchandage de la part des agents de la direction. L'un d'eux raconte la manière dont il peut réécrire un projet pour le faire correspondre aux cadres d'action des bailleurs, à leur « sensibilité ».

« Quand je dis sensibilité des bailleurs, c'est-à-dire qu'aujourd'hui, je prends l'exemple de la coopération canadienne, la coopération canadienne est beaucoup sensible à tout ce qui est finance rurale. Je prends l'exemple de l'UNCCD, l'UNCCD est beaucoup plus sensible à tout ce qui est finance des jeunes, finances des femmes. (...) Les bailleurs ont certaines philosophies (...) après c'est des ajustements (...)

Le FEM préconise toujours des mesures biologiques, or là nous avons des problématiques qui nécessitent des mesures mécaniques [la construction d'une digue de protection de la côte]. J'ai parlé avec la femme du FEM, je suis son aîné à l'université, ce n'est pas possible. Le FEM a ses cahiers de langues, vous ne pouvez pas imposer au FEM de sa ligne directrice (...) Je vais chercher d'autres bailleurs pour ça, s'il le faut on utilisera les populations. Le deuxième élément, c'est tous ceux qui travaillent sur les poissons. (...)

« Ça pose problème parce que le FEM ne veut pas s'engager sur des trucs mécaniques, il nous demande de voir le PNUD et de voir la Banque mondiale. Mais on utilisera les populations. Si ça vient, on utilisera les populations.

Question : Comment ça ? (...) Je ne comprends pas en fait.

²⁵⁹ Rozenn N Diallo montre comment au Mozambique les salariés nationaux d'une structure financée en partie par les bailleurs en formatent les débats, en reprenant des narrations qui viennent de l'international, et comment les injonctions internationales, ont pour effet de fortement contourner les possibilités des acteurs nationaux formulent et mettent en œuvre l'action publique à partir des cadres découlant des injonctions internationales (Rozenn N Diallo 2003, 113).

Réponse : (il dessine un schéma) Si on met les récifs, les carcasses de machines, de véhicules, entre les pierres ou bien des planches qui les fixent, on crée les récifs artificiels. Pour alimenter les zones de nurserie mais aussi de grandissement de poissons. Et ils vont jouer un rôle tampon entre la mer et les collectivités locales (...) On ne va pas attaquer les gens frontalement, mais on va essayer de couper la poire en deux en disant non, non, on va faire ça parce que la population ne peut plus se déplacer, il y a la pauvreté... Et là ça va nous permettre de régler le problème de protection (...)

Parce que le deuxième élément c'est de chercher d'autres partenaires. Par exemple ça, le deuxième partenaire c'est tous ceux qui travaillent sur les poissons (...) Puisque c'est un écosystème, au lieu de dire que nous allons faire la protection du littoral, nous allons dire que nous allons créer d'autres écosystèmes, des zones de nurserie des zones d'habitat. Et là le FEM peut capter. Voilà. Là ça intéresse le FEM. Et vous, vous savez qu'en arrière-plan il y a l'impact que vous attendez et, quand ça va sortir ah ! Vous dites ah ! Nous on avait visé ça [le développement d'un écosystème marin] et pourtant voilà ce que ça nous apporte en plus [l'atténuation de l'avancée de la mer]. Et à ce moment-là, le FEM va se rendre compte avec d'autres partenaires qu'en créant des récifs on peut jouer en même temps sur l'atténuation sur l'érosion côtière ou de l'élévation du niveau de la mer sur les collectivités locales... »

Kane, directeur de projet (PNUD, FEM), ministère de l'environnement, 4 juillet 2013

Pierre Kane a coordonné un projet financé par le fonds d'adaptation au changement climatique pendant quatre ans. À la fin de cette période, il cherche des fonds pour poursuivre le projet et mettre en œuvre les recommandations des études qui ont été menées. Son but est de pouvoir construire une digue qui retarde l'érosion côtière de la petite côte, autour de Palmarin. Pour vendre ce projet, cet agent le réécrit en fonction du bailleur sollicité : la mise en place de récifs marins retardant l'érosion côtière s'inscrit pour le PNUD dans la thématique de la protection des populations pauvres qui risquent de voir la mer détruire leur village. Pour d'autres bailleurs, la même activité sera présentée comme la réalisation de zones de reproduction pour les poissons, en mettant en avant la protection de la biodiversité. Cette réécriture nécessite une connaissance fine des orientations des organisations internationales. Pour écrire ses propositions de projets, l'agent s'appuie ici sur ses relations au FEM : c'est sa promotionnaire qui l'aide à connaître ce que l'organisation peut ou ne pourra pas financer. L'agent du ministère de l'Environnement est aussi coordinateur de projet : cette position lui permet d'avoir à l'esprit à la fois les priorités de plusieurs bailleurs qu'il connaît et avec lesquels il travaille et des priorités ministérielles auxquelles il contribue. Ce multi positionnement lui permet de bricoler, de traduire des idées et de créer des solutions acceptables pour tous (Lebart, 1999). Dans cette situation, l'agent fait preuve d'une connaissance à la fois de son secteur d'activité et des bailleurs qui sont susceptibles d'y intervenir. Il met ces ressources au service du financement d'une politique précise, décidée en amont.

Il ne s'agit pas de capter des fonds pour n'importe quel projet mais bien de faire financer des activités déterminées. Au-delà d'une politique en particulier, le directeur s'assure aussi que les

financements négociés bénéficient réellement à la direction et non à des entreprises ou consultants étrangers. Il fustige les projets dont les fonds bénéficient in fine à d'autres structures ou à des experts étrangers.

“Si à la fin du projet on a 100% qui restent, mais ça veut dire... ça, c'est des indicateurs qu'il faut [créer]. Mais nous on l'avait dans notre fonctionnement. C'est pour ça qu'on se battait pour avoir des projets, un maximum. À présent quand un projet vient... Un jour j'ai reçu un projet de la Banque européenne d'investissement. On regarde le projet, on le met dans la machine, on prend la partie budget, on rajoute une dernière colonne pour voir le budget où il va (il trace un tableau sur une feuille) on ajoute cette dernière colonne avec deux sous-colonnes. Le pourcentage qui reste dans le pays, celui qui ne reste pas dans le pays. On prend le projet on voit : c'est un nommé qui est coordinateur, c'est 100 % qui reste. Voyages internationaux : 0 %. Séjour : 0 pour le pays. Meeting, sous composantes location de salle, ça reste dans le pays : 100 %. Pause café : 50/50, c'est pour tout le monde.

Question : vous faites vraiment ça ?

Réponse : Oui ! Experts ! Je regarde les experts internationaux et le niveau de rémunération. Donc on va être dans les 10 % et 90 %. Et quand on fait le total, on se rend compte que c'est 17 % qui restent au pays et le reste ailleurs. Maintenant, ça, on le disait en personne. Ce projet, ça ne nous intéresse pas parce que ce qui reste au pays, ce n'est rien. Sur d'autres projets, quand on regarde les investissements, la partie études et recherches était plus poussée que la partie investissement. On a un exemple en cours, le projet européen sur la baie là. Tout est fait en recherche ! L'investissement avec une canalisation de 15 km sur la baie de Hann²⁶⁰ pour récupérer les rejets des usines, les traiter à Mbao et les rejeter en mer, ça ne s'est pas fait. Alors que le projet dure depuis combien, 2000 ? On a fait la chronométrie, les visites...

Question : Pourquoi, parce que c'est plus facile de faire...

Medoune Cheikh Sané : Non c'est parce que le bailleur ! Bon, ça ce sont... Ce n'est pas sa priorité. Moi j'ai critiqué ce projet-là pour dire que c'est des projets 'overseas employment' : c'est des emplois outre-mer. Si moi on doit employer des gens ici au Sénégal, et faire des prêts qu'après je dois rembourser, on te dit plus tard c'est un don gratuit, en fait c'est dès le départ pas pour nous. Moi j'ai questionné les projets, ce projet quel est son objectif caché. Parce qu'il y a des projets des fois vous ne savez même pas ce que les gens veulent. Il faut que les gens sachent que quand on projette bien c'est pour le pays. Si on n'appuie pas le pays pour son développement mais on s'appuie soi-même en s'appuyant sur le pays... Il faut faire du gagnant-gagnant. Au départ par exemple les projets Japon, au départ, la contrainte c'était qu'il fallait acheter un véhicule de marque japonaise. Mais après quelques années quand ils ont investi tout le monde et tout, c'était peut-être une manière de faire vulgariser les véhicules dans le pays, mais après il ne le met plus en condition, parce qu'ils sont devenus compétitifs. Mais vous regardez l'Union européenne, ils sont restés sur des... ça veut dire, moi je soupçonne, bon, moi, vous êtes européenne mais...

²⁶⁰ La baie de Hann est la côte du nord-est de Dakar. Extrêmement polluée, notamment par les rejets de déchets et d'eaux usées des très nombreuses usines situées à proximité et des villages voisins. Elle a fait l'objet d'un projet de dépollution soutenu par l'Agence française de développement. C'est l'office national de l'assainissement du Sénégal qui mène le projet.

Question : Ça va on n'est pas responsable de ce que font les gouvernements...

Réponse : voilà, mais on peut critiquer pour l'améliorer et pour qu'on sache ce qu'on fait. Quand on regarde ces évaluations sur ce qui reste au pays sur l'appropriation, on se rend compte qu'il y a des projets qui sont vraiment inutiles et que si moi j'avais la responsabilité de ce projet-là, on les renégocie et on donne un cahier des charges. Un projet doit être bon pour le pays sinon on ne l'accepte pas"

Medoune Cheikh Sané, ancien directeur de l'environnement, ancien directeur de projet, consultant, 23 juillet 2014

Dans ce récit, le directeur s'inquiète de la destination finale des fonds octroyés ou prêtés. Il ne s'agit donc pas de capter tous les financements sans distinction, mais bien de faire en sorte qu'ils correspondent à des activités conformes aux intérêts de la direction. Ici, le calcul du caractère lié de l'aide, selon une pratique rationalisée (un calcul de pourcentage dans un tableau) permet au directeur de négocier avec les bailleurs sur la formulation du projet. Pour lui, pouvoir évaluer la part de l'aide qui bénéficiera directement et immédiatement à sa direction est un enjeu central. Cette capacité est présente dans la direction grâce à la stabilité des réseaux internationaux dans lesquels elle évolue et à l'expérience des nombreux intermédiaires qui y travaillent. Au-delà de la captation des fonds, il y a donc un travail d'orientation et de gestion des fonds qui est mené par la direction pour profiter au mieux des ressources extérieures. Cela permet également d'orienter les ressources afin qu'elles permettent de faire grandir la direction.

La direction a su tirer parti des financements extérieurs pour prendre de l'importance. Quand elle est créée en 1978, au sein du ministère de l'urbanisme et de l'Environnement, la direction de l'environnement reste au second plan, derrière l'urbanisme. C'est une petite direction qui comprend moins de 10 agents. Jusque dans les années 1990, le ministère lui-même n'est pas très important et n'est pas la priorité des bailleurs : en 1992 il accueille 5 coopérants seulement, et 195 cadres locaux, dont une trentaine ont pour spécialité l'ingénierie relative à l'environnement²⁶¹. Contrairement à d'autres spécialités ou d'autres ministères, ces cadres n'ont d'ailleurs pas de diplômes universitaires. L'environnement n'est pas encore un problème public d'envergure, ce qui se devine aux moyens et aux ressources humaines dédiés à ce secteur. Mais à partir des années 1990, la direction de l'environnement bénéficie de l'engouement international sur le sujet. Les conventions internationales octroient à la direction de l'environnement de nouvelles sources de financements et de nouvelles responsabilités. Elles lui permettent d'étendre son champ d'activité en menant plusieurs projets aux financements importants, notamment grâce à l'investissement de plusieurs agents de la direction dans les conférences des parties des dites conventions. Les fonds extérieurs permettent d'agrandir la direction en développant de nouvelles activités et en attirant de nouveaux agents. Alors que l'environnement n'est pas une priorité des autorités politiques, la captation des

²⁶¹ PNUD, rapport coopération au Développement Sénégal 1992, Dakar : PNUD, 1993.

premiers projets permet de compenser ce manque de soutien national et de renforcer les moyens matériels et humains de la direction.

« Il n’y avait rien à ce moment à la direction de l’environnement, même pas un véhicule. C’est grâce à ce projet qu’on a eu le premier véhicule. Pour la direction. Le premier budget : 500 000 de l’organisation mondiale maritime. »

Salif Niassé, directeur de projet (FEM, UNESCO), ministère de l’environnement, 6 février 2015

Les premiers projets permettent d’étendre l’activité de la direction. Ainsi, bien que le secteur ne soit pas prioritaire dans le budget de l’État, il bénéficie de très nombreux projets et financements extérieurs, à tel point que certains agents l’appellent « la direction des projets ». Cette image de direction « dynamique » attire plusieurs agents. Entre 2006 et 2012, elle passe de 50 à 120 agents et ouvre des divisions en région. La présence des projets est lue par les agents comme la possibilité d’opportunité professionnelle.

« Au départ on avait une direction régionale à Dakar à côté de la direction, et puis on a mis dans six régions (...) on a couvert tout le territoire, avant 2010. Même si c’est juste un agent dans la division. Après on a commencé à grossir et à donner des responsabilités sur les études d’impact... »

Question : qu’est-ce qui fait que vous avez grossi comme ça ?

Bon déjà il y a beaucoup de gens qui ont voulu venir à la direction, mais ce n’est pas seulement ça parce qu’on a eu beaucoup de projets, et ces projets ont demandé du personnel et ce personnel on a toujours cherché à le maintenir à la fin du projet pour pérenniser le projet (...) les projets nous-même on peut prendre notre personnel, parmi les stagiaires en recherche d’emploi ou dans le personnel qui doit être redéployé. À chaque projet si on ajoute une ou deux personnes on fait au profit de la direction de l’environnement. On grossit on grossit comme ça. Donc la direction continue comme ça et on a plus de personnel. »

Medoune Cheikh Sané, ancien directeur de l’environnement, ancien directeur de projet, consultant, 23 juillet 2014

Cet exemple des recrutements montre bien comment l’aide et la politique intérieure sénégalaise se combinent. Sans possibilité de recrutement, qui dépend de l’État, il serait difficile de maintenir à la direction les personnes embauchées sur les projets. Mais la possibilité de recrutement n’aurait pas le même effet sans ces projets qui rendent la direction attractive.

Les ressources extérieures et l’insertion dans les réseaux internationaux de certains agents de la direction – notamment des directeurs, leur permettent de résister aux remaniements qui accompagnent parfois les changements de ministres. Le personnel résiste aux instabilités liées à la succession des ministres.

« Non les ministres, tous les directeurs qui ont été ici, je suis le 4e, les ministres ont toujours essayé (de les changer), on le sait. Le premier directeur il est resté 14 ans : il a eu presque 4 changements, mais ça n'a jamais abouti, quand ça arrive en haut les gens voient ses compétences il reste. Le 2ème pareil, elle était très compétente, elle est restée jusqu'à partir à l'institut pour le développement durable ou elle était directrice. Des fois c'est subjectif, le politique, j'ai mes amis que je place (...) Nous on a des retours de nos compétences qui sont mises en exergue par notre participation [internationale]. Comme cette lettre envoyée au Premier ministre...

[il montre une lettre qui du FEM, adressée au ministre et dont il reçoit copie, qui demande nominativement sa participation à un atelier international]

C'est des choses qui mettent en exergue une personne de par ses compétences et qui rappellent à l'autorité qu'on a besoin de cette personne-là, aussi bien dans le pays qu'à l'international, et ça, ça compte aussi. »

Medoune Cheikh Sané, ancien directeur de l'environnement, ancien directeur de projet, consultant, 23 juillet 2014

En effet la direction de l'environnement connaît une certaine stabilité de ses dirigeants : après un premier directeur de 1982 à 1984, le second reste 14 ans à ce poste, jusqu'en 1998. Les deux suivants ont fait toute leur carrière dans la direction, gravissant les échelons petit à petit. Jusque 2012 elle a ainsi toujours été dirigée par des « anciens » qui ont mené toute leur carrière à la direction.²⁶² Cette présence longue permet également à ces individus de nouer des liens étroits avec les bailleurs, dans une sorte de cercle vertueux pour l'agent (plus l'agent reste longtemps plus il acquiert la reconnaissance des bailleurs, plus celle-ci est importante plus sa position au sein de la direction est stable, et ainsi de suite) comme pour la structure.

Le secteur de l'environnement bénéficie d'un espace international dynamique. C'est une ressource importante pour les activités de courtages des agents de la direction en question. Cette insertion ancienne dans l'arène internationale permet aux agents d'orienter et d'utiliser les ressources extérieures selon les intérêts de la direction. Par un large système de captation et de redistribution des fonds au sein de la direction, elle s'est étoffée, élargissant son champ d'action et multipliant son personnel. Si cela dépend en grande partie de l'existence de ce réseau international, la rédaction des projets ne se fait pas sans l'administration nationale et l'activité complexe de certains agents qui formulent des projets, démarchent les bailleurs et négocient l'aide. La négociation d'un financement repose alors sur une bonne connaissance des bailleurs, de leurs orientations comme des opportunités de financements.

²⁶² À cette date la directrice vient de l'enseignement supérieur, ce qui est une première.

1.3 Dans d'autres directions, des possibilités moindres de captation de l'aide

Certaines administrations, comme la cellule DSRP et la direction de l'environnement, se construisent donc en grande partie en captant les fonds extérieurs. Toutefois, cette possibilité est très inégalement répartie²⁶³ : certains secteurs ne disposent ni d'une enclave de coordination des bailleurs comme au ministère des finances, ni d'une scène de négociation internationale institutionnalisée comme la direction de l'environnement. Certains ne rassemblent qu'un ou deux bailleurs (le tourisme, le commerce, l'artisanat), certains se trouvent à l'écart de tout financement international (les mines)²⁶⁴ ou réunissent de nombreux bailleurs mais n'ont pas de structure nationale de mise en œuvre et de coordination.

Dans ces cas, il existe des stratégies de captation de l'aide ou d'intermédiation avec les bailleurs moins stabilisées, qui sont l'objet d'acteurs individuels. Plusieurs agents mettent en avant leur activité de courtage. Certains considèrent ou souhaiteraient que ce soit le cœur de leur métier :

« Faire les projets et déterminer les sources de financements qui seraient éligibles. On voit pour la BM quels seraient les projets... Les sources de financements. Moi je suis un guetteur de sources de financement. Là où je dis que par exemple CNUCED PNUD BM FMI ou autre chose, tu vois quels sont les critères de financement, automatiquement j'essaye de m'adapter quoi. »

Abdou Sadio, directeur de projet (PNUD), Cellule de redéploiement industriel, 25 juillet 2013

D'autres regrettent que cette activité soit plus ou moins valorisée selon les structures.

« Moi je viens de la direction de l'aménagement du territoire, là-bas c'est nous même les agents qui allons ailleurs formuler des projets pour ces gens-là. Dans l'aménagement du territoire, on ne nous demande pas de formuler des projets. J'ai demandé à mon directeur, je suis conseiller technique, je lui ai dit tous les cadres tu dois leur demander au moins tous les trois mois qu'ils te présentent une fiche de projet. Tous les trois mois ! Et à toi d'aller chercher auprès des partenaires. Pour chercher les financements. »

Pierre Kane, directeur de projet (PNUD, FEM), ministère de l'environnement, 4 juillet 2013

Ici, la valorisation de l'activité de courtage et les espoirs qu'y placent les agents semblent déconnectés des possibilités réelles des administrations dans lesquelles ils travaillent. Selon cet agent, la formulation de projets et la recherche de

²⁶³ La matrice d'action publique décrite par Eboko (Eboko 2015) comportant des acteurs nationaux et internationaux, privés ou publics multiples semble être en fait la matrice la plus élargie possible, mais l'action publique ne se réduit pas aux secteurs liés à l'aide internationale (Lavigne Delville 2017b)

²⁶⁴ Nous nous appuyons ici sur le Plan Triennal d'Investissement Public 2015-2017. D'après ce document, qui reste programmatique, seul le Japon investit dans le secteur de l'artisanat, seul l'AFD dans le tourisme, alors que plus d'une vingtaine de bailleurs de tous types (privés et publics, bilatéraux et multilatéraux) investissent dans l'agriculture. DIRECTION GENERALE DES FINANCES, Plan Triennal d'Investissement Public (PTIP) 2015-2017, Dakar, 2014

financement devraient être une priorité, une mission primordiale des conseillers techniques. Mais les pratiques d'élaboration de politiques, sont en grande partie rendues possibles par les financements y afférents et, de fait, par l'appartenance des agents à différents forums et l'entretien d'un réseau d'interconnaissances variées, notamment du côté des bailleurs. Elles sont le fait des agents qui ont déjà un interlocuteur du côté des bailleurs. Les possibilités de captation de l'aide peuvent être le fait d'acteurs qui ont dirigé un projet. La position de directeur de projet peut en effet permettre de rencontrer d'autres bailleurs ou d'être socialisé aux pratiques du développement²⁶⁵. Certains directeurs de projet arrivent ainsi à capter de nouveaux financements au cours de leur exécution ou à démarcher d'autres bailleurs pour la poursuite du projet. Une des stratégies est alors de s'appuyer sur le financement déjà acquis pour associer d'autres partenaires, dans un effet d'entraînement. Cela laisse peu de place à la réflexion sur l'orientation du projet, ses buts ou ses activités. Il arrive aussi que des agents s'inspirent d'un projet déjà financé pour capter des financements avec un même projet auprès d'autres bailleurs. C'est le cas par exemple pour le programme d'échange d'experts que crée la direction de l'assistance technique avec l'Agence Française de Développement. Lorsque le directeur me le présente, je crois qu'il s'agit du projet « Transfert des connaissances à travers les nationaux expatriés » (TOKTEN), un projet du PNUD, tant les activités sont semblables. Le document d'évaluation de ce projet mentionne cette « inspiration ». « La Direction de l'assistance technique rattachée aux services présidentiels s'est inspirée du TOKTEN et a réalisé un programme similaire en collaboration avec la coopération française dans le cadre des "Initiatives de Co-Développement". Ce programme novateur sur plusieurs aspects offre des services similaires au TOKTEN en se concentrant toutefois sur la diaspora sénégalaise en France. »

FALL Abdou Salam, Rapport final d'évaluation externe du programme TOKTEN et de formulation du descriptif d'un nouveau programme, Dakar : PNUD, 2007

Ici, le directeur de l'assistance technique a travaillé avec le PNUD pour la formulation de ce projet qui s'inscrit dans la continuité d'un ensemble de projets du même nom mené par l'organisation internationale dans plusieurs pays. Les luttes autour de la captation des projets font que le projet qu'il a contribué à monter est ensuite attribué au ministère des Affaires étrangères. Le directeur de l'assistance technique, ayant une connaissance fine du projet sur lequel il a travaillé, le propose à nouveau, un peu remanié, à ses interlocuteurs français. En effet, sans avoir accès à beaucoup de bailleurs, certaines directions entretiennent des relations privilégiées avec un bailleur particulier, comme la direction de l'assistance technique, dont le directeur est très lié aux responsables de l'Agence Française de Développement (AFD) à Dakar²⁶⁶. Cela a donné lieu à un financement de l'AFD, que la direction de l'assistance technique coordonne.

Si ces stratégies de courtages existent, cela reste des situations individuelles et occasionnelles. Elles diffèrent grandement des structures qui ont un accès plus large aux réseaux

²⁶⁵ Notamment lors des divers ateliers, séminaires, comités de pilotages, formations...

²⁶⁶ Il a des échanges réguliers avec l'ambassade de France au Sénégal dans le cadre de la gestion partagée de l'assistance technique française et un expatrié français est en poste à la direction.

internationaux et pour qui ces activités sont généralisées. Ici, les administrations ne construisent pas un projet à partir d'une politique déterminée mais s'appuient sur des financements ou des projets existants et des bailleurs présents. Elles entrent en concurrence pour accueillir un projet déterminé par un bailleur.

Enfin, une pratique qui se développe est l'organisation de tables rondes des bailleurs, qui s'apparentent aux groupes consultatifs, à une échelle sectorielle, afin de présenter une stratégie et de capter des financements.

“R1 : Il y a des rencontres thématiques il y a le CNC²⁶⁷, les grandes foires au Sénégal ces deux dernières années on a organisé les journées annuelles de la micro finance, ce qui fait que tous les bailleurs qui interviennent dans le secteur de la micro finance on s'est rencontré au moins une fois dans l'année ce qui fait un certain contexte, ça permet de mieux vendre la chose.

“Lors de la table ronde [l'important], c'est de toucher l'ensemble des bailleurs qui interviennent au niveau national. C'est une grande présentation en général on leur envoi une fiche synoptique de ce qu'on veut faire, du programme, avec les différentes composantes et le budget. Mais on sait à peu près avant même de le faire on sait à peu près qui est sensible à ça... Et après on les convie, on présente. Quand on présente y en a qui disent nous on est intéressés par tel axe. On pourrait mettre, on pourrait parce que ça reste toujours des éventualités, tant de millions. Une fois que cela est fait le document est finalisé, après c'est des relations, des rencontres bilatérales, on vient vous voir on demande beaucoup plus de détails on voit comment on peut mettre ça en place.

(...) Voilà c'est un moment institutionnalisé qui permet un peu d'impulser un peu. Parce qu'il y a des bailleurs sur le coup... Ce qu'on appelle parmi les bailleurs il y a la guerre des drapeaux. Si la Belgique dit voilà je peux vous accompagner sur tel axe, il y a certains bailleurs qui vont dire attend si lui il est parti moi aussi je peux sur tel axe et ça permet un peu de faire jouer je ne dirai pas la concurrence...”

Aba Seck, directeur de projet (ACDI, FENU, PNUD), ministère du commerce, 22 juillet 2013

Un des ressorts de ces réunions est la mise en concurrence des bailleurs et leur effet d'entraînement. Mais il est parfois difficile de mobiliser les acteurs nationaux et internationaux pour participer à de telles rencontres. À son arrivée au pouvoir, Macky Sall a créé dans chaque ministère des Cellules d'études et de planification, sur le modèle de celles existant dans certains ministères recevant de multiples financements pour coordonner les activités des bailleurs²⁶⁸. Ces cellules

²⁶⁷ Le Comité National de Coordination des activités de microfinance est une institution nationale regroupant tous les acteurs du secteur et devant se réunir sur une base trimestrielle.

²⁶⁸ Dans les ministères qui mettent en œuvre des programmes d'aide importants, il existe des cellules qui coordonnent les programmes qui sont devenues progressivement des directions de planification des politiques sectorielles. C'est le cas par exemple l'Unité de Politiques agricoles au ministère de l'Agriculture, érigée en direction de l'analyse technique des prévisions et statistiques agricoles (DAPSA), de la Direction de la Planification et de la Réforme de l'éducation (DPRE) au ministère de l'Éducation nationale, de la Cellule d'appui

devaient permettre de formuler et d'évaluer des projets et de les promouvoir au niveau du ministère des Finances, voir des bailleurs, directement. Toutefois, avec peu de moyens, ces cellules n'ont pas été très actives. Comme l'écrit Olivier Nay, le statut ne crée pas forcément des rôles d'intermédiaires, qui sont aussi largement déterminés par des facteurs proprement individuels ou contextuels (Nay et Smith 2002, 16). Les pratiques de l'aide, ici l'importance de coordonner les différents bailleurs ou de financer des projets en captant des ressources extérieures, ont un impact institutionnel : la création de structures dédiées. Mais leur effet est limité : les bailleurs restent les principaux décideurs de leurs secteurs d'investissement.

Il existe donc bien des stratégies de courtages au sein de l'administration sénégalaise : des agents entretiennent des réseaux auprès des bailleurs, conçoivent des projets qui concilient les attentes des bailleurs et leurs propres intérêts. Toutefois, ces activités diffèrent fortement selon les secteurs d'activité, l'existence de réseaux internationaux étant largement dépendant des secteurs d'intervention des bailleurs. Ces réseaux internationaux sont des possibilités de financements mais aussi des lieux de socialisation aux cadres d'interventions des bailleurs et aux pratiques d'intermédiation. C'est dans ces espaces que les agents acquièrent des compétences de traduction ou de conception d'un projet et qu'ils peuvent créer et entretenir un réseau personnel nécessaire à la captation de l'aide. Certains agents de l'administration ont une maîtrise fine de ces attentes et savent en tirer profit. Il s'agit de courtiers : des « généralistes » qui construisent du « sens commun » entre « des milieux institutionnels qui ne recourent pas aux mêmes savoirs », aux mêmes représentations et aux mêmes intérêts, dans lesquelles ils interviennent simultanément (Nay et Smith 2002, 14). De tels généralistes ne se trouvent pas dans tous les secteurs. Les configurations dans lesquelles sont inscrits les agents sont parfois trop contraintes pour leur laisser cette possibilité. Dans certains secteurs, les stratégies de captation des fonds extérieurs se réduisent à savoir répondre à une opportunité de financement : il s'agit alors plus de capter des fonds disponibles que de faire financer un projet précis.

Si les stratégies de captation des fonds restent assez dépendantes des bailleurs, les stratégies de gestion et d'utilisation des ressources extérieures semblent, elles, présenter dans tous les secteurs, dès qu'un projet est financé par un bailleur. Ces stratégies diffèrent elles aussi selon les configurations dans lesquelles sont inscrits les acteurs.

et de suivi du Programme national de développement de la Santé, devenue Direction des stratégies et de la planification de la recherche (DSPR) au ministère de la Santé.

Section 2 : Stratégies d'utilisation des fonds étrangers dans un contexte de normes multiples

Après l'étape de la captation des fonds, les stratégies de l'exécution des fonds extérieurs requièrent également des compétences spécifiques qu'on peut lier au statut d'intermédiaire. Les directeurs de projets (comme tout agent administratif) ne sont jamais seulement de simples exécutants, neutres, prisonniers des règles juridiques, mais disposent d'une certaine liberté dans leur interprétation et leur exécution (Bourdieu 1990)²⁶⁹. Michel Crozier et Erhard Friedberg montrent également que les acteurs ne sont jamais totalement contraints par les organisations dans lesquelles ils évoluent mais disposent toujours d'une certaine marge de liberté (Crozier et Friedberg 2014). Cette marge de manœuvre est d'autant plus importante pour les directeurs de projets qu'ils évoluent dans des hiérarchies floues : parfois responsables personnellement des budgets qu'ils exécutent, ils échappent en partie aux échelons administratifs supérieurs qui pourraient, dans le cadre ordinaire de l'administration, invalider leurs décisions ou limiter leurs possibilités d'action. De plus, les règles de droit qui président à l'exécution des projets sont multiples : aux règles nationales s'ajoutent celles des bailleurs, définies dans l'accord de prêt, qui ne sont pas toujours cohérentes avec les premières. Ce pluralisme de normes est caractéristique des administrations aidées (Bierschenk et Sardan 2014). Elle laisse aux agents qui dirigent les projets une certaine marge de manœuvre dans l'exécution et l'utilisation des fonds. Ici la gestion des fonds extérieurs peuvent être lu comme une zone d'incertitude, dont la maîtrise confère un certains pouvoir aux agents (Crozier et Friedberg 2014). En effet, le budget d'investissement de l'État étant très limité, les activités de ses services peuvent être en grande partie dépendantes des financements extérieurs contrôlés par ces agents²⁷⁰. Pour les directions, les projets décuplent l'activité et les ressources. En fonction des configurations dans lesquelles ils se trouvent, les agents en question utilisent des stratégies diverses dans l'exécution de ces fonds, à des fins personnelles ou collectives, celle de la direction ou du projet. La plupart de ces stratégies d'utilisation ou de contournements du droit suivent une logique pragmatique : il s'agit de concilier à la fois les exigences des bailleurs tout en s'alliant aux structures administratives et aux responsables politiques.

²⁶⁹ Bierschenk montre aussi que l'idée selon laquelle les acteurs sociaux ne sont pas « de simples exécutants de normes, mais qu'ils sont en mesure de se ménager des marges de manœuvre dans les interstices des systèmes et des structures, dans des contextes où les normes ne sont pas homogènes voire contradictoires » s'applique parfaitement aux courtiers et intermédiaires du développement (Bierschenk, Chauveau, et Olivier de Sardan 2000, 7)

²⁷⁰ Par exemple un projet de gestion financière a financé l'ensemble des salaires des agents contractuels de la direction de la planification pendant un temps. BERG Elliot, *Repenser la coopération technique : réformes pour renforcer les capacités en Afrique*, Paris : Économica, 1994.

2.1 S'adapter à l'exigence de célérité des bailleurs

La présence des fonds extérieurs donne lieu à des réformes de l'administration publique et à l'utilisation de procédures spécifiques²⁷¹, qui procure aux agents responsables de ces fonds une certaine marge de manœuvre. Conformément aux demandes des bailleurs et à l'engagement de certains responsables politiques²⁷², le système de gestion des finances publiques sénégalais a été réformé. Des évaluations du système de passation des marchés et de gestion des finances publiques ont débouché sur des plans d'action de réformes, menées avec l'appui des bailleurs à travers le Projet de Coordination des Réformes budgétaires (PCRB). En 2002, le cadre harmonisé des finances publiques initié par l'UEMOA a été adopté. Le nouveau code des marchés public est mis en œuvre depuis 2008. Il met en place une direction centrale des marchés publics et une autorité de régulation des marchés publics. Ces réformes visent, selon leurs initiateurs, à simplifier et rendre transparentes les procédures d'attribution des marchés. L'enjeu est notamment d'améliorer l'absorption des fonds tout en contrôlant les possibles détournements.

Malgré la mise en place de ces réformes et le volontarisme affiché par les bailleurs comme par les présidents, l'alignement sur les procédures nationales reste souvent partiel. Pour certains éléments de la procédure de décaissement comme le contrôle des opérations financières avant l'engagement, la liquidation ou l'enregistrement comptable, les règles de la comptabilité publique ne sont pas utilisées²⁷³. Pour la passation des marchés, les procédures ont été nouvellement simplifiées suivant les directives des bailleurs et répondent à leurs exigences, elles sont donc parfois adoptées. Mais 25 % des dépenses du budget passent tout de même par des procédures dérogatoires²⁷⁴. Comme d'autres structures (communautés locales, agences) les directeurs des projets sont nombreux à demander une dérogation pour utiliser des procédures de passation des marchés simplifiées (notamment l'agence Ageroute, l'agence de la francophonie, le Programme National de Développement Local...). L'existence d'instances officielles chargées d'autoriser les exceptions à la règle montre que les mécanismes d'adaptation sont inscrits dans l'ordre bureaucratique lui-même (Lascoumes et Le Bourhis 1996).

Les projets sont donc nombreux à demander une dérogation pour utiliser des procédures de passation des marchés plus rapides. Le Projet national de développement local est dans ce cas. Pour

²⁷¹ Nous étudions précisément la mise en place de ces procédures spécifiques dans les chapitres 4 et 5.

²⁷² On a vu dans le premier chapitre que Macky Sall avait fait de la bonne gouvernance une priorité : cela inclus notamment la mise en œuvre d'une réforme des finances publiques.

²⁷³ ACHOUR Ali, FISCHER Didier et LECALLO Denis, ADE SA et 2AC SA, Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques au Sénégal, rapport sur la seconde évaluation du système de la GFP, rapport final pour l'Union Européenne, s. l. , 2011

²⁷⁴ TOP Ibrahima, Agenciation : système d'organisation de la traçabilité des ressources, dans un projet financé par la Banque mondiale au Sénégal, mémoire de fin d'études en audit et contrôle de gestion, sous la direction de Aziz Dieye, Dakar : CESAG, 2013

justifier sa demande, son directeur écrit que le projet, financé par la Banque mondiale, suit un accord de financement qui prévoit une commission des marchés spécifique²⁷⁵. Il y a ici une opposition entre l'accord de financement et les règles nationales de gestion budgétaire. Une logique pragmatique est opposée par la Banque mondiale à la logique légaliste et aux principes d'alignement de la Déclaration de Paris : le contournement de la règle nationale est possible si cela permet d'absorber les financements, de mener à bien les projets, de contrôler les fonds²⁷⁶. Les projets ont donc des procédures particulières, qui ont pour objectif d'accélérer les décaissements, mais qui vont parfois à l'encontre des procédures nationales. Ici les normes juridiques sont ignorées au profit des accords de prêts : la captation des fonds, le contrôle de l'audit ou de la revue du bailleur semble plus important que la valeur légale du règlement ou l'évaluation de la Cour des comptes.

Le jeu avec les règles juridiques ne consiste donc pas forcément à les contourner mais d'abord à arbitrer entre différents cadrages juridiques existants et de choisir les règles qui répondent le mieux à ses intérêts. Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis rappellent que la plupart du temps on ne peut pas penser de manière dichotomique les droits et passe-droit, le droit n'étant pas constitué de règles monolithiques mais de régimes juridiques complémentaires, de différentes règles applicables à un même cas, de passe-droit légaux ou de règles juridiques rendant possibles et encadrant la mise à l'écart d'autres règles (Lascoumes and Le Bourhis 1996). C'est ce qui se passe au sein des projets où les règles spécifiques aux bailleurs s'ajoutent parfois à celles de l'administration. Soumis à des redevabilités multiples (Blundo 2015), les agents doivent jouer entre les différentes règles selon leurs intérêts et les contraintes qui pèsent sur eux. C'est notamment le cas pour la gestion des fonds qui est l'activité principale des responsables des projets. Elle demande un savoir-faire spécifique lié à la maîtrise de ces règles de droit diverses et variées qui encadrent les fonds étrangers. Il est nécessaire de jouer entre les règles juridiques des différents bailleurs et celles de l'administration qui peuvent se contredire.

Outre les conflits entre les règles nationales et celles des bailleurs, certains projets sont financés par plusieurs fonds qui dépendent chacun de règles et de procédures différentes pour les décaissements ou la nature des activités qui peuvent être financées. Dès lors, la maîtrise de ces différentes procédures de décaissement est nécessaire. Le respect formel de ces règles n'est pas considéré comme une difficulté particulière par les responsables des projets qui disposent de guides de procédures et de nombreux outils pour les aider. Par contre, ils disposent d'un pouvoir de décision dans l'allocation des dépenses et doivent faire preuve d'une certaine virtuosité dans l'allocation de fonds, afin de fluidifier l'exécution des dépenses et la conduite des activités. Par

²⁷⁵ Les chapitres 4 et 5 reviennent sur la manière dont les agents utilisent ou défendent ces procédures dérogatoires.

²⁷⁶ Nous étudions plus précisément dans le chapitre 4 la manière dont ces règles spécifiques aux projets se structurent et sont aussi portés par les agents de l'administration.

exemple, un directeur de projet explique qu'il affecte les dépenses de fonctionnement, notamment les salaires, sur les fonds dont la disponibilité est la plus rapide et la plus prévisible.

« Question : Mais du coup, vous faites la même chose, les mêmes activités avec les deux financements ?

R1 : Oui ! Oui ! Le même type d'activité. Sauf que vu la mobilisation, en fait c'est tout ce qui était investissement qu'on mettait sur l'exécution directe, tout ce qui est fonctionnement on essaye de mettre ça sur l'exécution nationale parce que l'argent bon. Oui paiement des salaires, charges... On le met sur exécution nationale : c'était beaucoup plus rapide. Tout ce qui est investissement on chargeait l'investissement direct. »

Aba Seck, directeur de projet (ACDI, FENU, PNUD), ministère du commerce, 22 juillet 2013

Ici en faisant en sorte que les frais de fonctionnement du projet soient alloués aux fonds gérés par la modalité « exécution nationale », le directeur du projet s'assure du paiement des salaires en temps voulu. À l'inverse, il considère que les activités à mener (ici de la fourniture de matériel, appui technique aux instituts de micro finance, construction) peuvent passer par les financements en régie : leur réalisation suivra les aléas de ce mode de décaissement. D'autres agents expliquent de la même manière que ces arbitrages sont une part de leur travail de directeur de projet.

« Comment est-ce que vous arbitrez, comment vous décidez que cette activité-là va être financée en régie et celle-ci non ?

R1 : Oui, ça c'est au départ dans la planification c'est-à-dire il fallait voir... C'est la nature de l'activité qui souvent permet le choix dans un premier temps, il faut donc considérer la nature de l'activité, et il faut s'assurer que quand on finit de planifier il y ait des proportions acceptables. (...) parfois, la nature de l'activité peut-être nécessite moins de lourdeur et plus de souplesse, on préfère pour le moment laisser ça en régie.

Question : Pour quelles activités pas exemple ?

R1 : Si vous prenez l'activité qui mobilise beaucoup de ressources humaines, qui nécessite des déplacements, pour des personnes qui viennent d'un peu partout, n'est-ce pas, un vrai atelier, etc., si vous passez ça par le truc ça ne pourrait pas... parce qu'il faut avoir en vue aussi le temps parce qu'on veut le faire voilà dans les délais, or parfois avec le circuit là, on n'a pas toujours le même type de délais. C'est pourquoi je dis : ça dépend de la nature de l'activité. Donc ça, c'est une appréciation. Nous autres qui sommes habitués à ces choses-là on peut évaluer (...). Ah non cette activité-là vu que...etc. Alors il faut, et voilà, on décide de le mettre en régie plutôt que de le mettre en ici, mais quand on a fini de faire ça il faut regarder les proportions et donc décider de redéployer telle activité ici plutôt que là-bas (...) Donc on a préparé beaucoup d'activités présentement, mais c'est parce que le circuit financier n'est pas encore... Parce que tout ne dépend pas de nous, on est en lien avec le service du ministère des Finances et qui n'ont pas toujours la réactivité qu'on attend d'eux. C'est ça qui fait qu'il y a jusqu'à présent beaucoup de retard dans cette exécution-là. »

Abdoulatif Badji, directeur de projet (Luxdev) et spécialiste en passation des marchés, ministère de la formation professionnelle, 5 août 2014

Cet agent doit aussi effectuer des arbitrages entre les activités à mener prioritairement et celles pour lesquelles il peut être plus souple. Il doit connaître les fonds dont les procédures de mise à disposition sont plus ou moins stables. Il fait toutefois le constat inverse que le directeur de projet précédent : pour lui la mise en régie des activités, leur paiement direct par le bailleur, est la procédure la plus sûre. Cela s'explique parce qu'il travaille avec des interlocuteurs différents, tant pour le bailleur (le Luxembourg ici, le Canada pour le cas précédent) que pour la partie nationale (le trésor et la direction du budget qui doivent mobiliser la contrepartie nationale ici, la Cellule d'appui aux projets qui gère les fonds du PNUD pour le cas précédent).

Les agents qui exécutent les projets doivent donc jouer entre les différentes règles d'exécution des fonds, nationales ou internationales, afin de répondre à l'exigence de célérité des bailleurs et de mener à bien l'exécution du projet. Certains agents s'en font les spécialistes.

« C'est trop dire, mais pratiquement je connais, j'ai fait les procédures de la BM j'ai fait les procédures de la BAD j'ai fait les procédures de l'AFD je connais les procédures de l'ACDI qui n'en sont pas même pas parce que l'ACDI vous dit utilisez vos procédures nationales. J'ai fait les procédures nationales, de l'État. Donc pratiquement. Bon, le fonds nordique ils utilisent les procédures de la Banque mondiale. Bon la Banque islamique la même chose, ils se sont ralliés. J'ai piloté à deux reprises l'élaboration des manuels de procédures »

Badou Diarra, directeur de projet (AFD, USAID), ministère de l'éducation, 11 août 2014

Cet agent a construit une véritable expertise des différentes procédures de gestion des fonds qui existent. Cela est nécessaire pour exécuter les projets et dérouler leurs activités le mieux possible. Dans le contexte de réduction des équipes de projets²⁷⁷, alors que plusieurs tâches sont directement confiées aux conseillers techniques en postes dans les ministères, les responsables financiers, eux, font toujours l'objet de recrutements spécifiques. L'expertise en passation des marchés est une compétence valorisée. Dans certains ministères qui reçoivent historiquement beaucoup d'aide, les structures administratives sont marquées par cette spécificité : les directions de l'administration générale et de l'équipement (DAGE), qui gèrent les budgets, sont divisées en deux services, l'un qui gère les fonds du budget général de l'État et l'autre les fonds extérieurs. Cette marge de manœuvre dans l'allocation des fonds, et le pouvoir qui y est lié, peut donc être centré autour du directeur de projet et du responsable administratifs et financier, seuls, ou relever d'une dimension plus collective au sein d'une direction dédiée.

L'affectation des dépenses aux fonds les plus appropriés ne repose donc pas seulement sur des règles générales, mais demande une expérience et une connaissance fine des différentes

²⁷⁷ Nous étudions plus précisément l'évolution de ces cellules dans le temps dans le chapitre 4.

procédures existantes et de leur temporalité selon les bailleurs. Dans ce jeu entre les différents cadrages juridiques de la gestion des fonds extérieurs, au-delà d'une simple affectation des lignes de dépenses, les agents peuvent s'écarter des règles de droit, à des fins personnelles comme pour mener à bien le projet. Comme on l'a dit l'exigence de célérité des bailleurs est centrale pour les agents. Les arrangements de gestion des projets prévoient la plupart du temps que leurs fonds, notamment de fonctionnement, soient décaissés périodiquement, en fonction des décaissements précédents, des activités réalisées et à réaliser, ou des résultats à atteindre²⁷⁸. Pour les bailleurs, il s'agit de contrôler le plus étroitement possible l'emploi des fonds, et de s'assurer de leur absorption. Les agents des projets ont donc un programme à suivre selon des échéances strictes. Ces échéances sont ce sur quoi le projet et ses salariés sont évalués : ils doivent respecter le plan d'action et le chronogramme prévus en amont. Plus concrètement, dans certains cas ces évaluations définissent les décaissements des fonds de fonctionnement et, partant, la possibilité pour les agents d'être payés. Il ne s'agit pas ici d'une incitation à la rapidité, par le biais d'une prime, mais d'un environnement où les salaires complets sont suspendus aux résultats²⁷⁹. Cela explique que les questions de délais et de contrôle soient des éléments importants pour les agents qui y travaillent. Mais ces outils de contrôle sont parfois mal adaptés aux réalités locales : comme le montre Jean-David Naudet, ils découpent les projets en séquences temporelles qui correspondent aux contraintes budgétaires et non aux actions menées. Dès lors, ils peuvent entraîner des problèmes récurrents (Naudet 1999). Cette gestion est notamment rendue difficile par le fait que les directeurs de projets ou leurs responsables financiers doivent répondre à des délais dont le respect ne repose pas seulement sur eux. Ainsi, l'organisation d'une activité peut être suspendue à un décaissement dépendant d'un avis de non objection du bailleur ou d'une action du ministère des Finances sur lequel le directeur n'a pas prise. Les délais de paiement peuvent aussi restreindre l'accès aux fournisseurs qui ne disposent pas tous de trésorerie suffisante pour supporter ce mode de fonctionnement. Dans ce cas, certains utilisent de manière non réglementaire les caisses d'avances ou les fonds à disposition pour d'autres usages.

« Moi, de vous à moi, il y a beaucoup de choses moi je les finançais par mes propres ressources. En me faisant rembourser chaque fois, chaque fois je me disais bon, ça vraiment c'est off the tape, mais c'était ça ou bien... Par exemple pour faire venir les gens parce que nous le projet c'est faire venir des gens sur des projets, donc on fait la programmation, on cale tout, et après il n'y a pas d'argent ! Moi ce que je faisais, ça transparait nulle part mais je payais l'agence, je payais le séjour, et puis

²⁷⁸ On revient sur ces éléments dans le chapitre 4 portant sur les instruments de l'aide et l'aide projet.

²⁷⁹ Le cadre des projets est donc très contraint par l'arrivée de ces financements extérieurs et la complexité des procédures à suivre pour leur gestion. Par exemple, les salariés chargés de la rédaction puis de la mise en œuvre du DSRP, qui a pourtant été une opération d'importance majeure au début des années 2000, n'ont pas été payés pendant plusieurs mois de ce fait.

après quand on avait les ressources on régularisait. C'était ça ou bien dire on a annulé parce qu'on n'a pas de ressources.»

Bacar Diagne, consultant, ancien directeur de projet (PNUD, Union européenne), ministère des affaires étrangères, 28 juillet 2014

Plusieurs directeurs de projets annoncent ainsi avancer personnellement des fonds, afin de ne pas bloquer le projet, et se rembourser ensuite. Les écarts aux règles de droits peuvent donc avoir pour objectifs le bon déroulé du projet.

Les écarts s'inscrivent aussi parfois dans une logique de captation des fonds à des fins d'enrichissement personnel. Les projets ne sont pas exempts de ces pratiques, l'allocation des marchés publics pouvant notamment y donner lieu à diverses formes de corruption (Blundo et Olivier de Sardan 2007). Ici, la présence des bailleurs peut même faciliter la mise en œuvre de ces activités en permettant de s'affranchir des règles et garde fous bureaucratiques : elle fournit à la fois un motif légitime de demande de dérogation (aller vite) et une caution (le bailleur). Ainsi, plusieurs rapports de la Cour des comptes épinglent l'utilisation de procédures illégales y compris dans des opérations où les bailleurs sont présents. Par exemple, dans son rapport de l'année 2004, la Cour montre que l'agence autonome des autoroutes utilise ses propres procédures de marchés, en violation du code des marchés publics qui abroge toutes les procédures particulières, au motif que cela faciliterait l'absorption des fonds étrangers.

« L'application des dispositions du code des marchés publics aurait pour conséquence des lenteurs procédurales dans la passation de ses marchés et une faible absorption des ressources mises à sa disposition par les bailleurs de fonds. »

COUR DES COMPTES, rapport général public 2004, p38

Suivant le même ordre d'argumentation et dépassant ses prérogatives, le Ministère de l'Économie et des Finances a accordé à l'agence une dérogation, marquant son accord pour que l'agence « continue d'appliquer les procédures convenues avec les bailleurs de fonds ». Le ministre justifie à son tour cette mesure dérogatoire par la menace de suspension des décaissements de la part des bailleurs (IDA, UE, FEM). Dans cette situation, c'est bien la présence des bailleurs qui permet l'accord d'une dérogation : le risque de perdre des financements justifie, officiellement, que l'agence déroge au code des marchés publics. Dans ce rapport, la multiplicité des acteurs qui s'opposent sur cette règle de droit (le directeur du projet, le bailleur, la Cour des Comptes et finalement le ministre) montre qu'il s'agit d'un enjeu important, et partagé par les acteurs. On peut penser que si ces dérogations relèvent de la captation des fonds du projet, ceux-ci ne bénéficient assez largement aux acteurs environnant le projet. Outre la Cour des Comptes, les seuls acteurs qui critiquent ces dérogations sont la plupart du temps les candidats non retenus des marchés en question. Ici, la présence des bailleurs de fonds peut donc être un argument facilitant l'autorisation des dérogations et, par la même, possiblement, des fraudes. Dans les rapports de la Cour des comptes qui épinglent

régulièrement des erreurs ou des fraudes dans la gestion ressources extérieures, certains responsables de projets mobilisent l'argument de la présence des bailleurs pour se défendre. Par exemple, dans son rapport 1999-2000, la Cour observe la gestion globale « laxiste » de la Société de gestion du Domaine industriel de Dakar (SODIDA), et accuse son directeur de dérives dans le traitement des dossiers de prêts. Le directeur général lui répond en mobilisant le fait que la SODIDA est appuyée par un bailleur étranger :

(...) [Concernant le] Cautionnement « le continu » : ceci rentre dans mes prérogatives contrairement à ce que déclare le contrôle cf. les pouvoirs du DG. À preuve, je faisais des prêts d'un montant supérieur sur les fonds extérieurs obtenus auprès de la KFW. »

COUR DES COMPTES, rapport 1999-2000, réponse de l'ancien directeur de la SODIDA, p123

Ici la mobilisation du partenaire étranger est utilisée comme preuve du bon droit du responsable dans ce financement. La présence des bailleurs étrangers est mobilisée comme caution, comme preuve de bonne gestion et d'efficacité, afin de se défendre d'accusations de malversations. L'imaginaire lié aux projets et aux bailleurs doit permettre de le laver de tout soupçon²⁸⁰.

Il existe donc pour les projets une pluralité de règles entre lesquelles les directeurs doivent jouer, utilisant les ressources offertes par les différents régimes de règles, le cadre national ou les accords de projet des différents bailleurs, ou encore les possibilités légales de dérogations. C'est un savoir particulier nécessaire à la bonne réalisation des projets qui est valorisé. Ici, la maîtrise de ce savoir-faire (de cette zone d'incertitude) apporte un certain pouvoir au responsable de projet. Ces derniers ont une certaine marge de manœuvre dans la mobilisation des fonds dont ils sont responsables, dans et hors des règles juridiques qui les encadrent. Si ce contournement des règles juridiques peut viser un enrichissement personnel, elles peuvent aussi être des moyens de mener à bien le projet, en avançant des fonds nécessaires, ou en répondant à des sollicitations des acteurs, responsables politiques ou administratifs, présents autour des projets et, ce faisant, en s'assurant leurs soutiens.

2.2 répondre aux demandes des directions d'ancrage

Les responsables de projets sont insérés dans des liens hiérarchiques flous : les directions doivent contrôler le projet, mais celui-ci est aussi sous le contrôle des bailleurs et dispose souvent de plus de moyens que la direction. Les responsables de projets ont donc une double loyauté (Rozenn N

²⁸⁰ Nous reviendrons sur cet imaginaire existant autour des projets dans le chapitre 6.

Diallo 2014), envers l'État avec qui ils entretiennent des liens anciens, et avec les bailleurs qui encadrent leur travail au quotidien²⁸¹. Les relations entre les directeurs des projets et leurs responsables administratifs sont peu stabilisées et toujours en négociation. Cette position oblige les directeurs à ménager les différents groupes d'interlocuteurs et ordres hiérarchies dans lesquels ils se situent, notamment leur supérieur au sein de l'administration nationale et leur interlocuteur du côté des bailleurs. Les directeurs de projets ne sont pas tout à fait autonomes. En entretiens, certains rappellent notamment la difficulté des changements de ministres ou de tutelles au cours d'un projet. Plusieurs évoquent le poids du « portage » du projet : ils font notamment la différence entre un ancrage dans une direction sectorielle ou directement au sein du cabinet, cette proximité du pouvoir politique pouvant selon eux accélérer certaines démarches. Enfin, ils mettent l'accent sur la possibilité des directeurs de freiner le déroulement d'un projet. Plusieurs activités nécessitent l'approbation du directeur (la publication des marchés, la validation des programmes de travail...) avant retour au bailleur. Les délais d'approbation peuvent être longs si le directeur n'est pas impliqué dans le projet. Ainsi, si les directeurs nationaux n'ont pas toujours un rôle central dans la négociation et la mise en œuvre des projets, ils peuvent avoir un rôle de veto. Dès lors, les directeurs de projets doivent obtenir leur soutien, notamment en répondant à leurs demandes.

Les directions sont souvent demandeuses des ressources liées au projet : les demandes peuvent porter sur la préparation d'un document, le financement d'une activité, le prêt d'un véhicule et de carburant, l'accès à des formations ou à des postes, de l'argent. Les projets, censés être sous l'autorité des directions qui doivent les piloter, sont sollicités par elle pour répondre à des besoins ponctuels. Certains auteurs ont remarqué ce retournement de situation (Blundo 2011) : pour Giorgio Blundo, c'est alors que se construit une mise en dépendance de l'administration envers le projet.

« Ah ce qui est compliqué c'est les ressources financières, ce n'est pas facile, pas du tout facile. Parfois tu es incompris quand tu dis que les possibilités ne permettent pas cela. Les véhicules, je te donne un exemple : la gestion financière et matérielle, le véhicule sous ma responsabilité dans le cadre de ce projet je ne peux pas le donner à n'importe qui pour n'importe quelle mission, ça peut m'être reproché parce que certains peuvent tenter de dire écoutez, prêter un véhicule pour... Quand vous dites non ils pensent que non ça va pas non ? C'est incompris par eu. »

Paul Kital, directeur de projet (FEM), ministère de l'environnement, 22 juillet 2014

Bien que cela puisse peser sur le responsable d'un projet, son rôle est de trouver comment ménager ces exigences contradictoires mais qui semblent légitimes : ici les directeurs ne comprendraient pas qu'un projet ne partage pas ses ressources. Mosse écrit que la mise en œuvre d'un projet consiste d'abord à créer un réseau de soutien, construit sur la base de relations personnelles et de confiances,

²⁸¹ En dehors des liens organisationnels nous reviendrons sur ces légitimités comme rapport au travail dans le chapitre 6.

et qui n'apparaissent donc pas forcément dans les relations officielles telles qu'elles sont codifiées dans les textes qui régissent le projet (Mosse 2005).²⁸² Un tel appui facilite aussi le soutien du projet par son administration d'ancrage, il peut donc être nécessaire à « l'appropriation » du projet, selon les termes des OI. Toutefois, ce type de pratique est le plus souvent interdit par les documents de projets qui encadrent strictement l'utilisation des moyens du projet. Dans ce contexte, les responsables de projet sont pris entre des injonctions contradictoires. D'une part, l'injonction au professionnalisme portée par les bailleurs et appuyée par les règles et les nombreux contrôles relevant notamment du nouveau management public et de la lutte contre la corruption exigent des responsables de projets une séparation claire entre les ressources du projet et celles de la direction. De l'autre, les responsables de projet ont tout intérêt à ce que la direction d'ancrage leur permette d'obtenir les meilleurs résultats possibles. Ils ont aussi besoin de reconnaissance vis-à-vis de l'administration où ils vont pour beaucoup poursuivre leur carrière. De plus, l'absence de condamnation morale de ces pratiques au sein d'une administration patrimoniale leur demande de favoriser cet échange de ressources. Ici, le coordonnateur doit savoir ménager la chèvre et le chou, pour ne pas s'opposer frontalement à sa direction de tutelle ni partager ses ressources au détriment de l'atteinte des résultats du projet. Certains directeurs de projets disent, pour cette raison, préférer diriger un projet au budget limité.

« Là on n'est pas emmerdés, surtout quand tu as un petit projet tu es, quand c'est des gros projets... Le PADEL c'est tout petit, par rapport au PNDL ça c'est une grosse affaire, nous on aime pas les grosses affaires parce que ça suscite beaucoup de choses-là, là on est calmes on gère un petit truc on n'est pas emmerdés on avance, »
Ismail Biagui, directeur de projet (FENU, Luxdev), ministère de l'aménagement du territoire et des collectivités locales, 18 juillet 2013

S'il est possible que le directeur de ce « petit » projet fasse ici de nécessité vertu, sa description révèle les demandes qui peuvent peser sur ce personnel. Il s'agit alors de pouvoir contenter la direction demandeuse tout en préservant les ressources nécessaires à la bonne conduite des activités du projet. Il faut donc avoir un savoir-faire particulier pour concilier ces exigences sans s'opposer ni à la direction ni aux bailleurs et conserver des alliés au sein de l'administration qui permettront au projet de se dérouler sans accroc. Ces derniers peuvent adopter plusieurs stratégies en fonction des contraintes qui pèsent sur eux.

²⁸²«it goes without saying that development projects generally are never simply implemented by single-sized actors through formal structures responsibility : they not only require (and bringing to existence) a range of unscripted inter-institutional broker roles, but also need extensive informal networks of support, built personally through relation of trust and maintained through out of sight economy of favor and obligation existing at the margins of legitimacy » (Mosse 2005) p125

2.2.1 L'exécution de la règle de manière disciplinée

Certains directeurs affichent un refus strict face aux demandes des directions. Cela peut s'expliquer par le contrôle étroit que les bailleurs exercent sur les finances du projet, par la démesure des demandes de certains directeurs administratifs, ou encore par l'absence de liens entre ce dernier et le directeur du projet, notamment si celui-ci vient d'un autre ministère ou est un consultant qui n'a pas vocation à travailler de nouveau avec la direction. Renoncer à contourner le droit, exécuter la règle de manière mécanique, rappeler cette règle de droit, adopter une conduite disciplinée est déjà une stratégie, aussi subtile que celle opposée (Bourdieu 2002). Les conflits autour de l'utilisation des véhicules, par exemple, sont courants²⁸³. Pour certains directeurs, l'utilisation excessive des véhicules d'un projet par d'autres agents peut affecter le déroulement des activités prévues et n'est donc pas souhaitable. Cette situation a fait l'objet de règles spécifiques : pour les projets du PNUD, seuls les salariés directs du projet peuvent utiliser ce matériel. La Cellule d'Appui aux Projets refuse également que les véhicules soient utilisés en dehors du projet. Elle insiste, lors de la formulation des projets, pour qu'ils soient immatriculés « UN », selon le sigle distinctif des Nations Unies, et placés sous la responsabilité du projet pendant le temps de son exécution, puis reversés, seulement à la fin du projet, à la direction. Ces règles officialisées dans les accords de projets, s'exerçant de l'extérieur, permettent aux directeurs d'avoir le pouvoir de décision sur l'utilisation des véhicules.

« Oui, mais du point de vue de la gouvernance, c'est là où les choses ont beaucoup évolué, le niveau de compte rendu est beaucoup plus drastique, on ne peut pas gérer des ressources comme ça, on n'en connaît pas trop... Le tout est bien encadré il n'y a pas de problème. Avant bon peut-être il y a eu des évolutions qui ont fait que l'encadrement est devenu beaucoup plus strict, mais il y a eu des moments où les gens n'ont pas pu avoir cette rigueur-là qu'il faut pour à la fois être dans le temps et dans les résultats, pour justifier.

Question : Du coup cette rigueur ça vous permet comme coordo d'avoir plus de poids ?

R1 : Oui mais moi j'ai à un moment, en aucun cas j'ai senti... Je dis, j'ai rappelé toujours les gens au texte. Dites-moi ce que vous voulez, ne me dites pas comment je dois le faire parce que comment je dois le faire c'est dans le manuel de procédures. Si vous êtes d'accord et sinon on verra autre chose. Voilà ce que dit le manuel de procédures c'est à prendre ou à laisser. Quand on est clair sur les principes le reste c'est OK. Moi c'est comme ça. »

Famara Diaio, directeur de projet (PNUD, Japon), ministère de l'Environnement, consultant, 12 août 2015

²⁸³ Si cela peut paraître anecdotique, se déplacer à Dakar sans véhicule est compliqué et rapidement coûteux, et fait l'objet de demande de services quotidien.

Ici, le directeur se retranche derrière les règles des bailleurs pour refuser certaines ressources à la direction. Cela lui donne un pouvoir qu'il n'aurait pas sinon. Dans cet exemple, si le coordinateur refusait en son nom propre, il pourrait entrer en conflit avec la direction. Le manuel de procédures lui permet de justifier son refus. Dans cette situation commune, les responsables de projet ont des stratégies différentes. Certains responsables de projets adoptent des stratégies pour ne pas connaître de telles situations, notamment en évitant les projets trop importants qui pourraient attirer les convoitises. D'autres poussent les bailleurs à intégrer au projet un pan formel d'appui à la direction. D'autres, enfin, adoptent des stratégies de contournement du droit pour répondre aux demandes des directions.

2.2.2 Contournement des règles et appui à l'administration de tutelle

Certains directeurs adoptent au contraire une stratégie de soutien de leur administration d'ancrage. On assiste alors à la mise en place de normes informelles largement admises, à la création d'un ordre négocié entre les différents acteurs qui permet au projet d'atteindre ses objectifs et à la direction de tirer profit des ressources du projet.

« Il faut toujours appuyer les directions. Moi je ne suis pas du genre à... J'ai toujours dit depuis le début j'ai toujours milité pour que, au niveau des projets programmes, les projets programmes sont des bras techniques des directions, y a pas de raison qu'on n'appuie pas une direction. Moi je les appuie en moyens logistiques je les appuie en véhicules et tout. Il se peut qu'il y ait des missions conjointes même, qu'on organise sur le terrain. Une partie a un véhicule, l'autre non, on essaye de voir comment emmener tout le monde en même temps. Mais ça, c'est une question interne. (...) Bon, cela est relatif à deux choses. Le style de chaque personne et la personnalité de chaque coordonnateur. Mais moi les véhicules, j'ai une autonomie de gestion, je ne vais jamais laisser une autre personne définir comment on les utilise l'utilisation se fera d'abord en fonction de ce que j'ai décidé, de mes priorités et mes résultats parce que je suis jugé au résultat. Ça, je ne le négocie pas. C'est vrai au début ça peut créer des frictions des conflits, mais après la tempête tout se calme. Il faut dès le début marquer son territoire. »

Famara Diao, directeur de projet (PNUD, Japon), ministère de l'Environnement, consultant, juillet 2013, 12 août 2015

L'organisation de missions conjointes montre aussi la capacité à concilier les demandes diverses dans des situations où il est pris entre des injonctions contradictoires : répondre aux demandes de la direction d'une part, ne pas prêter son matériel d'autre part. Ici, « ouvrir la possibilité d'une exception à la règle constitue un des moyens les plus communs et les plus efficaces d'acquiescer un pouvoir personnel » (Bourdieu 1990, 89). Le jeu stratégique avec les règles de droit procure un pouvoir personnel aux directeurs : dispenser des passe-droits peut être une monnaie

d'échange, qui procure des avantages symboliques matériels, et peut aussi influencer sur la réussite de l'agent, la reconnaissance accordée par l'administration de tutelle ou les responsables politiques concernés (Bourdieu 1990).

Le fait que certains chefs de projets appuient leur direction de tutelle avec les moyens du projet en dehors de ce qui est prévu initialement constitue des écarts aux normes formelles qui peuvent être très stabilisées, par exemple à la direction de l'environnement, déjà étudiée précédemment. Tout y est fait pour que chacun puisse profiter des ressources liées à un projet :

« Comment vous faites pour maintenir les gens à la fin après les projets ?

R1 : Bon, en fait nous, ce qu'on faisait, la première chose : c'est comme si la ligne « personnel » du projet était une ligne à guichet unique. C'est une ligne commune à tout le monde. Ça veut dire que vous pouvez être recruté dans un projet et travailler ailleurs, ou bien travailler à plusieurs postes. Par exemple on ne peut pas se targuer d'être dans un projet par exemple baie de Dakar ou le principal objectif c'est de faire la qualité des eaux, et ne pas être dans la direction eau et nuisance et participer à la gestion de déchet avec la convention de Bâle et ne pas participer à la gestion des polluants persistants de la convention de Stockholm... Après, on vous met dans une station ou vous-même vous voyez des opportunités qui s'ouvrent devant vous mais vous êtes recruté dans ce projet-là. Et quand le projet fini, la première chose c'est on redéploie du personnel, en général dans un autre projet, mais c'est l'autre projet qui paye ce personnel-là qui est dans un autre projet... Il y a toute une architecture comme ça qui fait quand on a une bonne planification sur un an deux ans, on doit pouvoir savoir attention ce personnel-là dans 6 mois elle n'a plus d'emploi, si l'État recrute elle doit être recrutée, si un projet recrute »

Medoune Cheikh Sané, ancien directeur de l'environnement, ancien directeur de projet, consultant, 23 juillet 2014

Dans ce récit on voit comment le directeur compte à la fois sur les possibilités de recrutement nationales et à la fois sur les projets. Il tente d'impliquer l'ensemble des agents, quels que soient leurs statuts. En faisant collaborer ainsi indistinctement l'ensemble des personnels de la direction, la direction permet aux agents de maîtriser de nouvelles compétences et d'accéder à des opportunités d'emploi et tente de maintenir les agents à la fin des projets. Les projets permettent de rémunérer certains agents qui ne sont pas recrutés par l'État, faute de moyens. Cela permet un fort engagement de la part des agents dans l'espérance d'un poste futur.

Bien que cela ne concerne pas l'ensemble des agents, la direction crée une organisation particulière de redistribution des ressources liées aux projets. Elle propose de nombreuses formations, notamment grâce aux fonds et bourses étrangers disponibles. Elle répartit les postes entre les agents afin que chacun puisse régulièrement participer à un projet à un poste ou à un autre. C'est en fait une politique de gestion des ressources humaines qui prend en compte les projets qui est mise en place. Les financements extérieurs sont utilisés pour recruter des agents sur un temps

court, entre deux possibilités de financement. Les ressources financières des projets sont aussi utilisées.

“L’environnement nomme le personnel pour sa partie mais il y a des projets si nous on nommait le chauffeur, on peut prendre un de nos chauffeurs qui est dans une région, le mettre dans un projet pour affecter... Parce qu’à un moment donné on est resté dans des problèmes de salaires payés à la fin du mois. On avait des arriérés, et il y a le fond... Les contractuels avaient des deux à trois mois sans salaire. Il fallait créer ça pour les appuyer, oublier les fins de mois et... On a créé, des petits détails même pas trop administratifs, ce n’est pas normal en fait quand on les regarde mais ce qu’on a su faire c’est, je ne sais pas (...) On a créé une salle de réunion et on s’obligeait à ce que, quand on a un projet, on paye la location de la salle de réunion. Ça permettait de faire... C’est des petits détails mais ça fait partie de la vie sociale, ça permettait de recruter quelqu’un qui nettoyait la salle qui était en maîtrise, et qui est aujourd’hui recruté à la direction de l’environnement, qui a fait sa formation de bac à maîtrise avec ce salaire, et ça permettait de recruter deux à trois personnes et d’appuyer le social dans la direction. Les pauses café, les baptêmes, les décès, les mariages etc. et ça c’est, la manière légale de le faire, c’est que le bâtiment était construit sur le réflexe de la qualité de l’air qui est financé. Le Sénégal a mis de l’argent aussi, la qualité de l’air a pris un étage, on a amené le centre de la convention de Bâle là-bas et c’est le centre de la convention de Bâle à qui appartenait la salle de réunion sur le plan administratif. Parce qu’une direction de l’environnement ne peut pas recevoir de l’argent, mais eux ils sont autonomes (...) c’est des petits détails, ça compte quoi”

Medoune Cheikh Sané, ancien directeur de l’environnement, ancien directeur de projet, consultant, 23 juillet 2014

La location de la salle de réunion de la direction par les projets permet de dégager des ressources financières à utiliser librement par la direction. Contrairement à des structures où les projets sont des enclaves qui ont peu de liens avec leur direction d’ancrage, ici toute l’organisation de la direction est tournée vers la redistribution des fonds captés pour l’ensemble de la direction. Au-delà de la gestion du personnel, la vie sociale de la direction, qui permet l’attachement des agents à leur cadre de travail, est grandement facilitée par les ressources extérieures. La célébration d’événements privés et le soutien aux collègues dans leur vie privée, qui existe dans de très nombreux cadres de travail, sont facilités par l’existence de ressources financières suffisantes. La direction de l’environnement met donc en place un système de redistribution de ces ressources afin d’attirer et de fidéliser son personnel. Les activités de notation, de recrutement, de division du travail, qui sont des « activités administratives constituantes » (Bezès et Join-Lambert 2010), reposent donc en partie sur les projets et les ressources qu’ils offrent.

Cette manière de fonctionner demande un fort investissement des agents qui ne peuvent se contenter d’une lecture stricte de leurs prérogatives. Ceux qui ne participent pas à la vie de la direction, qui ne partagent pas leurs dossiers ou qui ne participent pas à ceux des autres ne sont pas

soutenus. Ainsi, une directrice de projet qui ne s'implique pas dans la vie de la direction au-delà de son projet particulier ne trouvera pas de poste par la suite.

« Question : J'avais rencontré quelqu'un, la directrice, elle est toujours là-bas ?

R1 : Je dirai non parce que le projet est terminé (...) L'expérience voudrait qu'elle vienne vers les gens qui savent. On lui a donné un bureau là-bas elle restait seule dans son bureau, ça, ce n'est pas bon. Même si tu connais si tu as de l'expérience il faut toujours aller avec les autres. Toujours. Il ne faut jamais faire quelque chose tout seul et dire que je connais mieux. Et moi à mon âge jamais je ne fais rien, toujours savoir les autres comment ils voient les choses. On peut faire des erreurs aussi on est humain, on ne peut pas tout savoir aussi. Si tu les sais. Mais elle à ce moment du moins elle est restée dans son coin (...) Voilà elle a fait ses études en Europe mais... Et tout ce qui se trouve, elle n'est pas recrutée à l'environnement. Ça, c'est une erreur aussi qu'elle a faite parce qu'il y a des gens qui ont été recrutés, après elle, même quand elle est venue, mais elle n'a pas pensé à dire ça, je la vois elle dit je cherche du travail... oui elle a fait l'erreur de ne pas insister pour que le directeur de l'environnement face tout pour appuyer, la recruter, parce qu'avant elle et après elle on a toujours recruté à l'environnement. »

Salif Niassé, directeur de projet (FEM, UNESCO), ministère de l'environnement, 26 juillet 2013

Les agents qui ne respectent pas ce mode de fonctionnement sont écartés. Créer et entretenir son réseau au sein de la direction n'est pas une pratique à la portée de tous. Cela repose sur des pratiques codifiées mais peu expliquées, que tous les agents ne connaissent pas. Dans ce cas, la coordinatrice du projet concernée a fait ses études et a travaillé en France, dans une entreprise privée, pendant longtemps. Cela peut expliquer ce décalage avec la culture administrative spécifique à la structure, qu'elle ne la connaisse pas ou bien qu'elle n'ait pas les mêmes attentes que les autres agents concernant sa carrière. Cette sanction montre à quel point la règle de partage des ressources entre les membres de la direction dans et hors des projets est stabilisée. Cela est certainement lié au grand nombre de projets qui existent au sein de la direction, ainsi qu'au fait que les responsables de projets sont voués à travailler de nouveau, plus tard, au sein de la même direction²⁸⁴.

Il peut donc exister des « passe-droits » basés sur des stratégies d'échange ou d'alliance avec les responsables politiques ou administratifs environnants (Bourdieu 1990). Ces relations construites sur l'entraide et sur les trajectoires personnelles des responsables de projet contribuent à l'appropriation et au bon déroulement du projet. Sur ce plan, elles ont peut-être plus d'effet que les outils spécifiquement dédiés au portage du projet par la direction comme les circuits de signatures ou les comités de pilotages. Ici les comportements informels ne sont pas forcément des dysfonctionnements mais peuvent contribuer à atteindre les objectifs de l'organisation. La marge de manœuvre des directeurs de projet et leur jeu avec les règles est indispensable au bon

²⁸⁴ On étudiera plus avant les trajectoires des directeurs de projets dans le chapitre 7.

fonctionnement bureaucratique : il ne s'oppose ni à la réalisation des objectifs des bailleurs ni à celle des structures administratives accueillant les projets. Selon le vocabulaire de Vincent Dubois « il y aurait moins un déficit de la mise en œuvre (*implementation gap*) qu'une ruse de la mise en œuvre (*implementation trick*) » (Dubois 2012, 6).

La gestion des fonds de l'aide extérieurs requiert donc un savoir-faire particulier qui relève pour partie de la maîtrise des différentes règles existantes et pour partie de la capacité à s'en extraire et à contourner ces règles. C'est bien une spécificité de l'action publique dans un contexte où sont présents les bailleurs. Si les stratégies d'utilisation des fonds sont ici stabilisées et normées, au sein d'une direction, la plupart du temps elles sont individuelles et repose sur l'arbitrage du seul directeur de projet. Cette marge de manœuvre procure aux directeurs de projets un pouvoir certain au sein des directions. Ils peuvent adopter différentes stratégies, de séparation ou d'alliance, avec la direction dont ils dépendent. Dans un univers aux règles multiples, ils sont seuls maîtres des ressources du projet qu'ils dirigent. Cela les rend importants au sein des directions. Ici, le pouvoir des directeurs de projets sur les directeurs administratifs se rapproche de celui qu'a le collaborateur au pouvoir technique spécifique sur son manager décrit par Crozier et Friedberg (Crozier and Friedberg 2014). Illustration de ce pouvoir, le thème de la jalousie et de la frustration des fonctionnaires est assez courant dans les récits des relations entre directeurs de projets et administration²⁸⁵. L'ambiguïté des liens hiérarchiques et de pouvoir qui les unissent peut-être source d'altercation.

« R1 : Ce sont des stratégies (...) un directeur par exemple national ou quelque chose comme ça, le directeur vous dit que c'est vous le directeur national, mais en fait il est ici derrière, parce que celui qui décide c'est celui qui a l'argent, et quelquefois c'est lui seul qui sait. Vous savez ça c'est... »

Maffal Guène, directeur d'agence, ancien directeur de projet (BM) de la direction des eaux et forêts, 14 juillet 2014

Les directeurs de projets, en raison des moyens importants qu'ils contrôlent et de la marge de manœuvre dont ils disposent, ont une importance au sein d'une direction qui peut être gênante pour les autres responsables administratifs.

« Un jour un ministre m'a appelé il m'a dit je voudrais savoir si c'est toi le ministre ou si c'est moi. Je dis : mais monsieur le ministre qu'est-ce que vous dites ? Moi je ne suis pas un ministre c'est vous le patron ! Moi je travaille pour vous ! Quand quelqu'un doit venir je travaille avec vous, je vois avec les finances et je viens vous rendre compte, je viens vous dire ce qu'il y a ce qu'on doit faire et vous décidez ! Ce que je fais. Il me dit ah bon (rire) ! »

²⁸⁵ Dans le chapitre 6, on présentera une tribune qui utilise ce thème en avançant que la jalousie de quelques fonctionnaires est à l'origine de la réforme du statut des salariés des projets et de la diminution de leur salaire.

Si l'ancien directeur de projet rit de l'anecdote, elle est assez parlante : les directeurs de projets ont un pouvoir tel qu'ils sont notés par les ministres.

Conclusion du chapitre

Les agents administratifs sénégalais, dans les configurations diverses qui les unissent à leurs administrations et aux bailleurs, mettent en place différentes stratégies de captation et d'utilisation des fonds extérieurs. De la même manière qu'on l'a vu dans le chapitre précédent, ces stratégies sont plus ou moins contraintes par les configurations dans lesquelles ils agissent. Si les bailleurs en font partie, elles comprennent également d'autres acteurs locaux, politiques et administratifs, qui pèsent sur les intermédiaires. Il semble que plus les configurations sont stables dans le temps, plus les acteurs peuvent déployer des stratégies d'extraversion et plus l'insertion dans une telle configuration devient, pour eux, une ressource. La présence des bailleurs peut constituer dans l'administration des zones d'incertitudes au sens de Michel Crozier : des espaces où les règles habituelles ne s'appliquent pas et où les normes sont peu définies (Crozier et Friedberg 2014). Au moment de la négociation des projets ou lors de leur exécution, les agents intermédiaires, par exemple les directeurs ou salariés des projets, doivent contrôler cette zone d'incertitude. Ils ont ici une certaine marge de manœuvre face aux bailleurs et aux administrations et, partant, un certain pouvoir. Mais le rôle d'intermédiaire n'est pas lié seulement à une position statutaire (de directeur de projet par exemple), il fait l'objet d'un apprentissage. Les acteurs doivent forger « leur compétence sociale par leur capacité à se poser en relais entre des groupes, des milieux, des organisations dont les intérêts divergent, mais parallèlement tenus de coopérer, de travailler ensemble » (Nay et Smith 2002, 15). L'insertion longue dans une telle configuration permet aux agents locaux de maîtriser au mieux cette zone d'incertitude et de stabiliser les interactions qui s'y déroulent. Ainsi, pour la captation des fonds, les secteurs qui disposent des investissements internationaux les plus importants ou les plus anciens sont aussi ceux où les acteurs intermédiaires sont socialisés à la négociation sur la scène internationale et acquièrent une grande maîtrise des règles de négociation et d'exécution des projets, avec lesquelles ils peuvent jouer. Dans ces configurations stabilisées, les agents peuvent s'appuyer sur ces compétences et sur la multiplicité des investissements pour choisir ceux qui correspondent le plus à leurs intérêts, orienter les projets selon les stratégies gouvernementales ou encore s'appuyer sur ces ressources extérieures pour financer des activités annexes. C'est le cas du ministère des Finances ou de la direction de l'environnement qui s'appuient sur un personnel d'intermédiaires expérimentés, qui peut capter les fonds étrangers

et les orienter en fonction des intérêts des services (les orientations présidentielles pour les fonds du DSRP et les intermédiaires du ministère des Finances, la fidélisation du personnel et le développement d'activités spécifiques pour la direction et les intermédiaires de l'environnement). Dans ces situations, l'utilisation des fonds extérieurs peut être très normée. Il ne s'agit pas de dire que les fonds seront utilisés selon les règles de droit en vigueur, mais que l'ensemble des acteurs de la configuration peut avoir mis en place des normes, informelles mais solides, d'utilisation ou de redistribution de ces derniers. Ici, une forte présence des bailleurs n'entraîne pas forcément un encadrement plus étroit des politiques nationales ou des fonds octroyés par les bailleurs. Elle permet plutôt à des configurations de se stabiliser, ce qui peut laisser plus de pouvoir aux acteurs locaux qui y participent. Au contraire, les directions qui n'ont que peu de contact avec les bailleurs maîtrisent moins ces zones d'incertitudes. Elles reposent sur des intermédiaires peu formés ou doivent s'appuyer sur un personnel extérieur, qui ne sera donc pas lié au reste du personnel et aura plus de latitude individuelle sur l'utilisation des fonds.

Replacer les stratégies de captation et d'utilisation des fonds dans les configurations où elles s'inscrivent permet de montrer la manière dont elles peuvent peser sur les intermédiaires. Ces derniers ne sont pas ici des individus hors sol mais s'inscrivent dans des configurations où des ressources et des contraintes spécifiques pèsent sur les stratégies construites autour de l'aide. Outre le fait que, à titre individuels, les fonctionnaires agissent comme des entrepreneurs cherchant à maintenir ou élargir leur zone de captation des ressources (Darbon 2001), il y a bien ici des stratégies collectives d'utilisation des fonds, non seulement au profit des agents mais aussi des structures administratives ou des politiques nationales.

Conclusion de la partie

Il y a bien, au niveau central de l'État, des intermédiaires qui « loin d'être des opérateurs passifs d'une logique d'assistanat » (Bierschenk, Chauveau, et Olivier de Sardan 2000, 3), jouent un rôle clé dans la captation et la redistribution de l'aide. La rente du développement transite par ces réseaux d'intermédiation nationaux : il est intéressant de voir plus finement selon quelles logiques elle peut être captée, traduite ou détournée à ce niveau.

Les fonctionnaires comme les présidents ont une certaine marge de manœuvre dans la captation et l'utilisation de l'aide. Ici la partie nationale n'est pas un ensemble homogène. Dès lors, on ne peut pas seulement acter que le Sénégal participe à son extraversion, comme il ne suffit pas de dire que le pays est dépendant sans affiner cette réflexion. Ces propos trop généraux masquent le fait que les conditions de la négociation ne sont pas figées. Elles sont variables : elles changent selon les secteurs et évoluent dans le temps, en fonction des bailleurs présents, de leurs attentes, mais

aussi des alternances présidentielles ou de la formation des agents de l'État. Les activités de courtage et d'utilisation de l'aide sont bien différentes selon qu'elles s'effectuent au niveau politique ou administratif, dans un secteur ou dans un autre, dans les années 1960 ou dans les années 2000. Les stratégies de captations de l'aide peuvent être possibles, mais dépendent d'abord de l'accès aux bailleurs que permet la configuration : elle est par exemple difficile pour les secteurs dans lesquels peu de bailleurs sont présents ou dans les années 1990. Pour les acteurs intermédiaires qui ont accès aux bailleurs et qui mènent ces stratégies de négociation, l'aide représente toutefois la plupart du temps une ressource : une ressource symbolique (l'implication sur la scène internationale du président comme du directeur qui réussit à capter des fonds étrangers est valorisée) et une ressource financière (cette valorisation repose sur les possibilités de redistribution des fonds). Cette dernière n'est pas seulement un moyen d'enrichissement personnel mais réorganise les relations de pouvoir au sein de l'État. Ainsi, le président comme le directeur d'administration créent à partir des fonds extérieurs des réseaux de clientèle, et développent des projets qui étendent à la fois leur pouvoir personnel et celui de leur organisation, parti ou direction administrative.

Au-delà des dynamiques internes à ces espaces (l'espace politique, l'espace administratif, l'espace des bailleurs), les marges de manœuvres que j'ai décrites ne s'inscrivent pas dans une relation à deux (administration-bailleurs ou président-bailleurs) mais à trois (administration, bailleurs et acteurs politiques). Ici, il semble que les stratégies d'extraversions nécessitent bien une certaine coopération entre les acteurs politiques et administratifs pour être rentables. Par exemple, les intermédiaires du ministère des Finances prennent bien en compte les priorités présidentielles dans la rédaction du DSRP. Le président Abdoulaye Wade, lui, crée un nouveau ministère de la coopération pour capter des financements à l'écart du ministère des Finances. La direction de l'environnement, si elle peut sembler à l'écart du personnel politique, a également besoin de cette inscription directe dans les réseaux internationaux, qui suppose que les acteurs politiques leur laissent cette place. Loin de consister seulement en l'apport de fonds et en l'imposition de conditionnalités, l'aide est donc bien une négociation qui se déroule dans différentes configurations, différentes scènes de négociations à double niveau, où les élites dirigeantes sénégalaises, politiques ou administratives doivent s'adapter aux acteurs locaux et internationaux qui les entourent. Pour les élites dirigeantes, il ne s'agit pas seulement de capter une rente ou d'élaborer une stratégie d'extraversion en toute liberté, mais de s'adapter aux contraintes et aux ressources qu'offrent les configurations dans lesquelles ils évoluent et où ils rencontrent les bailleurs.

Il existe donc des stratégies de captation et d'utilisation de l'aide des élites dirigeantes sénégalaises, qui se construisent dans un cadre contraignant. Dans cette partie, on a saisi ces stratégies à partir des acteurs intermédiaires qui les portent, touchant le cadre dans lequel ils

agissent par le biais des configurations d'acteurs. Au-delà de ces relations individuelles, les interactions des acteurs locaux avec les bailleurs donnent lieu à des dispositifs qui stabilisent ces configurations et cadrent les interactions qui s'y déroulent. Les dispositifs de négociation et de gestion de l'aide pèsent donc sur ces configurations. Ils sont un autre angle d'étude de ces « espaces frontières » ou s'élaborent les stratégies d'extraversion.

Partie 2 : Le soutien paradoxal de l'administration au renforcement du contrôle des bailleurs

Bien qu'elles aient une marge de manœuvre dans la négociation de l'aide, les élites dirigeantes nationales, politiques ou administratives, agissent dans des dispositifs en partie décidés par les bailleurs qui ont bien des effets contraignants. A priori, revenir sur l'histoire de ces dispositifs d'aide peut paraître surfait. Tout le monde s'accorde sur les grandes transformations qui ont marqué la gestion de l'aide depuis les années 1960²⁸⁶. Les premiers à mettre en avant ces changements sont les bailleurs eux-mêmes, qui entretiennent parfois des liens étroits avec le milieu scientifique (Severino and Charnoz 2005). Ancrés dans le temps court de l'action, ils mettent en avant les ruptures avec la période immédiatement précédente. Certains auteurs font aussi une histoire globale des dispositifs d'aide et de ces changements (Azoulay 2011; Paquement 2015; Severino et Charnoz 2005). Elle englobe tous les bailleurs, ce qui peut effacer le fait que, sur le terrain, ces derniers ont des pratiques diverses, qui ne changent pas de manière univoque. De plus, cette littérature est largement basée sur les déclarations internationales qui fixent les objectifs des politiques d'aides, ainsi que sur l'importante documentation à visée programmatique publiée par les bailleurs et les OI. Dès lors, il y a peu de place, dans ces analyses, pour les spécificités nationales et les acteurs locaux. Ici, comme le montre Patrick Hassenteufel, « La focalisation sur la séquence décisionnelle conduit à privilégier l'affichage de mesures, souvent portées par une rhétorique et une symbolique du changement, à leur mise en place effective ». Mais l'étude des objectifs des politiques publiques, des changements de paradigmes ou de référentiels, n'épuisent pas la compréhension du changement qui repose aussi sur les changements des réseaux d'acteurs, des instruments et des cadres institutionnels qui structurent l'action publique (Patrick Hassenteufel 2008). Puisqu'on vient de voir que les acteurs nationaux (politiques et administratifs) jouent un rôle dans la captation et la mise en place de l'aide, on peut considérer qu'ils jouent également un rôle dans les transformations et la structuration des dispositifs d'aide.

²⁸⁶ Nous présentons cette succession de paradigme en introduction, dans l'encadré 1

Cette partie propose de revenir sur les transformations des dispositifs d'aide au Sénégal, d'une part en déplaçant le regard des changements d'objectifs globaux à la définition et à la mise en œuvre concrète des instruments et des cadres institutionnels au niveau local et, d'autre part, en plaçant l'étude dans un temps assez long, depuis les années 1960. Cela permet plusieurs choses. D'abord, alors que l'étude des paradigmes successifs de l'aide met l'accent sur leurs crises et leurs transformations, s'intéresser à la mise en œuvre de l'aide au concret, sur un terrain spécifique et sur un temps assez long, permet de montrer plutôt la continuité des instruments utilisés ainsi que la routinisation des dispositifs. De plus, l'étude localisée permet de se départir d'un regard exclusivement centré sur les bailleurs, qui certes décident de la manière dont les montants destinés à l'aide sont gérés, mais entrent en interaction avec une administration fondée sur une histoire spécifique (Darbon 2002). Cela permet de porter attention aux spécificités des configurations locales et de ramener le Sénégal, ses administrations et ses décideurs politiques dans cette histoire de l'aide, qui recoupe celle de l'État. En effet ces acteurs locaux, administratifs et politiques, jouent un rôle dans la structuration des dispositifs d'aide, autant qu'ils sont affectés par ces derniers. Ici encore, la mise en œuvre des réformes est comprise comme le fruit d'interactions dans une configuration à trois types d'acteurs : les bailleurs, l'administration et les responsables politiques locaux.

Tout un pan de la littérature sur l'aide au développement s'intéresse à ses instruments, notamment au changement qu'a représenté le consensus post Washington et le retour de l'État qu'il promet (Bergamaschi 2011; Cling, Razafindrakoto, et Roubaud 2003; Dahou 2003). Ils montrent que même si les discours des bailleurs mettent l'accent, depuis les années 2000, sur « l'appropriation » des politiques d'aide par les pays receveur²⁸⁷ et « l'alignement » des dispositifs sur les politiques et procédures nationales, les contrôles ne disparaissent pas. Les instruments de gestion, de suivi et de mesure de l'aide et des politiques proposés, bien que présentés comme des mécanismes donnant de l'autonomie aux acteurs de terrain, tentent de mettre en place un encadrement étroit des fonds étrangers, notamment par la contractualisation autour d'objectifs chiffrés et évalués. (Eboko et al. 2015; Giovalucchi et Olivier de Sardan 2009; Nay, Eboko, et Tchimbiano s. d.). Puisqu'on a vu précédemment que les acteurs locaux disposaient, au Sénégal, d'une certaine marge de manœuvre face aux bailleurs, la mise en place de tels instruments de contrôle sur l'administration locale interroge.

Au-delà de choix techniques, les dispositifs mis en place par cette configuration (et non par les bailleurs, seuls) sont porteurs de valeur, de représentations et de significations, ils organisent des rapports sociaux spécifiques (Lascoumes et Le Galès 2004). Les dispositifs d'aide touchent depuis l'indépendance le cœur même de l'État, bouleversent les architectures administratives et

²⁸⁷ Sur cet objectif d'appropriation cf. (Raffinot 2010)

recomposent les pratiques des acteurs et leurs rapports de pouvoir. Dans cette perspective, ils peuvent être une porte d'entrée pour étudier non pas seulement les stratégies des bailleurs, mais bien les recompositions du pouvoir au sein de l'État et des groupes d'acteurs locaux qui en font usage en fonction de leurs intérêts propres. Ici, il s'agit « non seulement de comprendre les raisons qui poussent à retenir tel instrument plutôt que tel autre, mais d'envisager également les effets produits par ces choix » (Lascoumes et Le Galès 2004, 12). À partir de l'étude d'archives et de documents de projets d'aide réalisés depuis les années 1960, cette partie s'intéresse donc à la dimension matérielle des instruments de l'aide, à leur historicité, à leurs transformations, aux contenus normatifs qu'ils portent et aux réseaux d'acteurs qu'ils créent, organisent et défont au cours du temps (Lascoumes et Le Galès 2004).

L'hypothèse défendue dans cette partie est double. D'une part, nous voulons montrer que la transformation des dispositifs d'aide dans le temps correspond à un processus de rationalisation bureaucratique²⁸⁸, qui se décline dans de nouveaux modes d'organisations, pratiques et statuts, pour les agents. Il ne s'agit pas ici de dire que ce processus est achevé : cette notion de Max Weber constitue bien un idéal-type. Mais il permet de questionner l'intention de rationalisation portée par les bailleurs et sa réalisation, ainsi que les transformations des relations de pouvoir entre les acteurs politiques et administratifs. D'autre part, nous voulons montrer que cette rationalisation de la gestion de l'aide correspond aux intérêts d'un pan de l'administration qui, dès lors, les promeut. Sur notre terrain, les outils des bailleurs ne peuvent être mis en place qu'avec le soutien d'un pan de l'administration, qui les encourage, parce que cela correspond à ses intérêts spécifiques. La rationalisation bureaucratique de la gestion de l'aide qui place les acteurs administratifs (et non plus politiques) au centre des activités de négociation et de gestion de l'aide. En cela, ils peuvent permettre à certains pans de l'administration, en alliance avec les bailleurs, de s'écarter du pouvoir politique.

Constitution du corpus de documents de projets

Nous nous appuyons notamment dans cette partie sur un corpus de documents produits et utilisés par les acteurs dans la gestion, le suivi et l'évaluation de l'aide. Outre les rapports d'expertise généraux, un corpus de 150 documents spécifiquement relatifs à des projets réalisés au Sénégal (accords de prêts, documents d'évaluation, matériel de promotion et guides de procédures) a été

²⁸⁸ On fait ici référence aux réflexions de Max Weber sur le pouvoir et ses différentes formes de légitimité : rationnelle-légale, traditionnelle et charismatique. Selon lui, la bureaucratie serait le type le plus pur de domination légale-rationnelle, organisée autour de règles de droits, de règles impersonnelles, de procédures écrites etc. Il s'agit bien ici d'un idéal-type, jamais parfaitement réalisé en pratique, mais qui permet de penser des processus qui s'en rapprochent (Weber, 2003).

constitué et codé. Il est fondé sur des sources diverses : archives françaises du ministère de la coopération, archives en ligne des bailleurs, archives de cellules de projets existantes, de services administratifs ou fonds personnel d'agents. Il renseigne sur 103 projets mis en œuvre au Sénégal de 1971 à 2015. Ce matériel permet d'observer les transformations et les héritages des formes des documents et de certains principes, outils ou procédures, par l'étude du corpus dans son ensemble ou l'analyse de cas d'études spécifiques.

Encadré 9 : Constitution du corpus de documents de projets

Cette partie se divise en trois chapitres qui suivent la manière dont s'articulent la structuration des instruments et celle des acteurs administratifs. Ils montrent que ces acteurs sont partie prenante des transformations des dispositifs de rationalisation de la gestion de l'aide, dont l'usage correspond à leurs intérêts. Le premier chapitre de cette partie (chapitre 3) porte sur les transformations de deux dispositifs de délivrance de l'aide : l'assistance technique et l'aide projet. Il montre que la transformation de ces instruments, plutôt que de suivre l'évolution d'une succession de paradigmes ou de stratégies des bailleurs, s'ancre dans la continuité et se fait par ajustements successifs, marginaux et non coordonnés. Le chapitre suivant (chapitre 4) porte sur les dispositifs transversaux de gestion de l'aide, ceux qui doivent permettre de programmer et de contrôler l'aide dans son ensemble, et à leur visée de rationalisation de la gestion des fonds. Il montre l'intervention continue des bailleurs sur l'organisation et le fonctionnement de l'État : le processus de planification nationale, où la programmation de l'aide et la rédaction des stratégies nationales se confondent. Dans ces deux premiers chapitres, on s'attache aux enjeux liés à la construction des instruments d'action publique du côté des bailleurs et à leur mise en œuvre. Le dernier chapitre de la partie (chapitre 5) prend pour point de départ, lui, l'administration sénégalaise. Il étudie sa structuration au cours du temps, en général et à travers des services spécialistes de l'aide, et son rôle dans le renforcement du contrôle des bailleurs. Il montre comment les acteurs locaux se saisissent des dispositifs proposés par les bailleurs en fonction de leurs intérêts.

CHAPITRE 3. TRANSFORMATION ET CONTINUITÉ DES DISPOSITIFS D'ALLOCATION DE L'AIDE

Les interventions des bailleurs sur l'État ne se réduisent pas aux projets ou mesures qui visent explicitement à le réformer. Au-delà des objectifs des interventions des bailleurs, s'intéresser à la forme qu'elles prennent permet d'étudier les effets transversaux de l'aide, au-delà d'un projet spécifique ou d'un secteur particulier. Dans ce chapitre, nous étudions particulièrement deux dispositifs qui touchent au cœur de l'État : elles concernent sont personnel et son organisation. Contrairement à certains instruments, ceux-ci ne sont pas présentés seulement de manière fonctionnaliste, comme des choix techniques, secondaires par rapport à l'objet des interventions (Lascombes et Le Galès 2004). Il existe bien une réflexion, des bailleurs comme des acteurs locaux, sur les que prennent les interventions des bailleurs. Par exemple, les discours internationaux ont critiqué l'assistance technique dès les années 1980, puis la forme « projet », les bailleurs s'engageant à réduire ces structures dans la déclaration de Paris. Pourtant l'étude de ces dispositifs montre qu'ils ne suivent pas les orientations changeantes des bailleurs. Elle invite à s'éloigner de la « rhétorique de la réforme » (Fontaine 2002, 11) portée par les bailleurs autour de leurs dispositifs. En étudiant leur mise en œuvre dans le temps long, au Sénégal, nous voulons montrer qu'ils s'ancrent plutôt dans une certaine continuité : des héritages institutionnels pèsent sur les dispositifs qui évoluent plutôt à la marge, de manière désordonnée. Cette continuité ne signifie donc pas qu'il n'existe aucun changement. Si nous y reviendrons plus longuement dans le chapitre suivant, dans ce chapitre, nous observons déjà une rationalisation bureaucratique des dispositifs d'aide étudiés. Alors que dans les années 1960 les responsables politiques jouent un rôle central dans la négociation et la gestion des fonds extérieurs, ces derniers sont désormais encadrés par des outils techniques qu'ils contrôlent moins. Toutefois, ce mouvement n'est pas forcément la réponse à une stratégie des bailleurs. Ici, nous faisons l'hypothèse qu'il répond plutôt à des ajustements cumulatifs, à des négociations entre les différents acteurs (entre les différents bailleurs et avec les acteurs nationaux) et à des pesanteurs institutionnelles.

Ce chapitre se divise en deux sections qui, chacune, s'intéresse aux transformations et à la structuration d'un type de dispositif d'aide particulier. La première porte sur l'assistance technique : si ce dispositif peut sembler dépassé, sa transformation, qui ouvre les postes liés à l'aide aux acteurs locaux, sous-tend celles des autres dispositifs. La deuxième section s'intéresse à la forme projet, par laquelle passe majoritairement l'aide, et qui incarne la présence des bailleurs au sein des administrations sectorielles.

Section 1 : De l'assistance technique aux intermédiaires d'aujourd'hui

Si l'assistance technique représente une part importante de l'aide au lendemain de l'indépendance, elle semble aujourd'hui avoir disparu : les réflexions internationales s'intéressent peu à cette forme d'aide et les effectifs semblent négligeables. Pourtant, plutôt qu'une disparition de ce dispositif, on peut lire la diminution de ces effectifs comme une transformation du statut du personnel intermédiaire entre la partie nationale et les bailleurs : les agents rémunérés par les bailleurs pour la mise en œuvre de l'aide ou des réformes demandées et qui leur rendent des comptes existent toujours. Il y a ici une continuité entre les assistants techniques des années 1960 et les consultants ou volontaires actuels, étrangers ou nationaux. Dès lors, la transformation de ce personnel sous-tend les logiques à l'œuvre dans l'évolution des dispositifs étudiés dans les sections et chapitres suivants. La transformation de l'assistance technique correspond au mouvement général que nous retrouverons pour les autres dispositifs d'aide étudiés. Elle est de plus en plus encadrée et évaluée par des outils qui mettent en avant les résultats escomptés. Ces outils tentent de rationaliser son utilisation et rompent avec les premières années pendant lesquelles elle était négociée entre les autorités politiques françaises et sénégalaises.

1.1 l'assistance technique française, héritage de l'administration coloniale

Au lendemain de l'alternance, l'administration sénégalaise accueille de nombreux assistants techniques français. Ces derniers, loin de disparaître naturellement au fil du temps, sont l'objet d'une forte demande de la part du gouvernement sénégalais. Observer cette situation permet de se rendre compte de l'enchevêtrement des bailleurs (à ce moment, surtout la France) et de l'État à ce moment.

1.1.1 La forte présence des assistants techniques au sein de l'administration sénégalaise

L'assistance technique s'ancre dans la période coloniale pendant laquelle le personnel français dirige l'administration de la colonie sénégalaise. Les Sénégalais occupent alors les places subalternes de l'administration. Seule une petite minorité d'entre eux peut poursuivre ses études en France, notamment à l'ENFOM²⁸⁹. Ces agents partagent les postes à responsabilité avec leurs

²⁸⁹Jean Claude Gautron évoque une soixantaine de Sénégalais formés à l'ENFOM entre 59 et 1964. GAUTRON Jean-Claude, « L'administration moteur de l'expansion économique ? » *Le Monde diplomatique*, février 1974

promotionnaires de la métropole. En effet les nombreux agents français de l'administration ne disparaissent pas du jour au lendemain avec l'indépendance. Certains poursuivent leur carrière sur des contrats locaux, d'autres prennent la nationalité sénégalaise. Certains travaillent au ministère de la coopération français, ce qui facilite les liens avec l'ancienne colonie (W. B. Cohen et Deschamps 1973). Dès 1959, alors que les Sénégalais ont choisi l'indépendance par référendum, une convention portant statut du personnel français de l'assistance technique est signée. Dans les années 60 et 70, plusieurs Français restent présents au plus haut niveau de l'administration sénégalaise avec ce nouveau statut de coopérants. Certains anciens élèves de l'ENFOM en poste dans d'autres colonies arrivent aussi au Sénégal avec ce statut, remplissant les mêmes tâches qu'avant l'indépendance (W. B. Cohen et Deschamps 1973). Par exemple, Jean Perillou, premier chef de mission d'aide et de coopération du Sénégal, est un ancien « colo », jusque-là chef de province à Madagascar (Meimon 2005). Ce type de profil est valorisé par le gouvernement sénégalais : Mamadou Dia accorde sa priorité aux anciens cadres d'outre-mer pour l'assistance technique (Meimon 2005).

Ainsi pendant les années 1960, l'assistance technique est « une composante essentielle de la politique extérieure » de la France. Celle-ci valorise les coopérants et son système de formation. Roger Seydoux, diplomate et directeur de l'École libre des sciences politiques et de l'Institut d'études politiques de Paris loue le coopérant, « L'homme, porteur de compétences techniques (...) capital précieux » et l'appareil de formation français « centre unique en son genre pour l'accueil et la formation des cadres technique (...) pièces maîtresses de [l']effort de coopération technique » (Seydoux 1957). Pour lui, l'assistance technique est un atout de la France dans la « compétition internationale » qui l'oppose aux autres pays industrialisés et un moyen de se distinguer des autres puissances (Seydoux 1957).

Français présents au plus haut de l'État sénégalais

L'assistance Technique est ancrée dans un contexte de forte présence des Français, héritage de la colonisation. Comme le déclare le ministre sénégalais de l'Intérieur en 1960, « Africanisation des cadres ne signifie pas négrofication des cadres »²⁹⁰. Après l'indépendance, des ministres, des conseillers et chefs de cabinets importants viennent de France. Au plus haut de l'État, ils sont les figures incontournables des biographies et de la presse de cette période²⁹¹.

²⁹⁰« Un exemple de coopération franco-africaine », *Le Monde diplomatique*, 1960, p 8.

²⁹¹ Par exemple (Benoist and Kane 1998; Diop 1990) (Wane 1990) (Rous and Gauthier, Dominique 1983). Dans la presse : Jean de la Guérivière, « Jean Collin, le "toubab" de la négritude », *Le Monde*, 7 avril 1988. « André Peytavin : la poigne du Nègre-Blanc », *Dakar Matin*, 16 février 1964. Je m'appuie aussi sur le « répertoire biographique des directeurs de l'administration centrale et des ministres et secrétaires d'État (1945-2006) » du comité d'histoire disponible en ligne <http://www.histoire-dac.developpement-durable.gouv.fr/index.xsp> ainsi que sur les biographies du *Who's Who* mentionnant une expérience au Sénégal.

André Peytavin, français engagé en politique au sein du Mouvement républicain populaire (MRP), arrive à Dakar comme chef de laboratoire de biochimie. Poursuivant son engagement politique au sein du MRP puis du Bloc Populaire Sénégalais, il choisit à l'indépendance la nationalité sénégalaise. Il sera ministre des Finances jusque 1962, puis ministre des Travaux publics et enfin du Commerce et de l'Industrie. À sa mort en 1964, c'est Jean Collin, qui sera ministre des Finances, jusqu'en 71, puis ministre de l'Intérieur. Lui a été formé à l'ENFOM et est un ancien administrateur colonial. Il a aussi été secrétaire général du gouvernement puis de la présidence. Il jouera un rôle important dans l'apparition d'un groupe d'acteurs administratifs « technocrates » sous le mandat d'Abdou Diouf.

Le poste de conseiller économique du président, qui joue un rôle très important dans les prises de décision, est souvent occupé par un coopérant. Ainsi Jean Rous, membre de la Section Française de l'Internationale Ouvrière fortement engagé sur la question de la décolonisation, est conseiller du président Senghor jusqu'à 1968. Jean-Baptiste Henry, Martiniquais conseiller référendaire à la Cour des comptes française, rejoint le cabinet du président en 1970. Il participera notamment à la création de la Communauté Économique Des États de l'Afrique de l'Ouest, avant de rejoindre la France en 1975. Michel Dresch occupe le même poste de 1977 à 1980, après avoir été conseiller du ministère des Finances. Diplômé de l'Institut d'Études Politiques et de l'École Nationale d'Administration, il est en poste au ministère de l'équipement français avant de rejoindre le Sénégal.

Encadré 10 : Français présents au plus haut de l'État sénégalais

Dans les premières années de l'indépendance, l'administration repose donc en partie sur un personnel français. Les assistants techniques (AT) sont en majorité d'anciens agents coloniaux : c'est le cas de 60 % d'entre eux en 1966. À l'indépendance, le reclassement comme coopérant est une des poursuites de carrière naturelle des administrateurs coloniaux français²⁹². Nombre d'administrateurs français deviennent donc assistants techniques (Sow 1969). Les assistants techniques français au Sénégal sont au nombre de 1656 agents en 1960, affectés (par ordre décroissant) dans les secteurs de l'enseignement, de la santé, de l'administration générale, des travaux publics, de la justice ou d'autres²⁹³. Autour de 1500 agents relevant du ministère de la coopération restent présents au Sénégal de 1961 à 1968. Il faut y ajouter les agents détachés du ministère des Finances, eux aussi anciens fonctionnaires coloniaux qui ont voulu rester dans les nouveaux États indépendants et qui sont très peu suivis par leur administration de tutelle²⁹⁴. Dans la thèse de Fatou Sow, les fonctionnaires de l'administration centrale logés au building administratif, interrogés en 1966, avancent le nombre de deux cadres sénégalais pour six assistants techniques (Sow 1969). Jean-Claude Gautron parle de 4 % du total de la fonction publique en 1964.²⁹⁵

²⁹² GAUTRON Jean-Claude, « L'administration moteur de l'expansion économique ? » *Le Monde diplomatique*, février 1974

²⁹³ Note de la mission permanente d'aide et de coopération à Dakar, 1960. Investissement des fonds publics français au Sénégal de 1947 à 1960, CAEF, fonds de la direction des finances extérieures, B-0054732/4

²⁹⁴ CHALENDAR, Jacques de. *Une vie passionnée - Itinéraires et rencontres*, Paris : J. de Chalendar, 2011

²⁹⁵ GAUTRON Jean-Claude, « L'administration moteur de l'expansion économique ? » *Le Monde diplomatique*, février 1974

Cette assistance technique massive est « the continuation of structures and attitudes derived from the colonial period which permeate the public service » (O'Brien 1971). Cette assistance technique de substitution, qui prend la place du personnel local, est une spécificité française. O'Brien relève dans son étude la continuité des relations hiérarchiques entre les Français, qui continuent d'occuper les postes d'encadrement et les Sénégalais qui restent leurs subordonnés. Julien Meimon observe également cette continuité des parcours : les anciens cadres restent en place après les indépendances, dans le même pays et parfois dans le même bureau (Meimon 2005). Ces agents relèvent d'ailleurs d'une « convention relative au concours en personnel apporté par la France au Fonctionnement des services publics de la République du Sénégal » : le but affiché est avant tout de permettre à l'État et à l'administration dans son ensemble de continuer à fonctionner.

1.1.2 Une gestion de l'AT au plus haut de l'État

Du côté sénégalais, dans les années 1960 Senghor adopte une position de forte demande d'AT, dans l'idée qu'une rupture brutale pourrait effrayer les capitaux (Frédéric 2010). En 1962 il dit à son propos « grâce à cette méthode réaliste et progressive nous sommes persuadés que dans 10 ou 20 ans nous n'aurons plus besoin de techniciens étrangers ». À l'époque de la fédération du Mali, Keita reproche au Sénégal de ne pas aller assez vite dans l'africanisation des cadres, mais Senghor se justifie en disant protéger le bon fonctionnement du service public. Les services français remarquent « l'intérêt principal que [le Sénégal] a toujours marqué pour l'AT (...), parmi les différentes formes de coopérations »²⁹⁶. Le Sénégal présente des « demandes très nombreuses d'AT sans lien avec des projets ou programmes précis »²⁹⁷. Jusque dans les années 1980, la position sénégalaise est celle d'une demande très forte d'Assistance Technique. Elle est considérée comme nécessaire au bon fonctionnement des administrations et entreprises d'État. Certaines évaluations de projets mentionnent que des expatriés y ont occupé des responsabilités à la demande du Sénégal, par exemple le rapport d'achèvement du projet Sedhiou financé par la banque mondiale en 1984 :

« Un agronome sénégalais, récemment diplômé, a été nommé au poste de chef des services de vulgarisation mais n'a pas rempli ses fonctions de manière satisfaisante et a été remplacé au bout d'un an. Pendant plus d'une année, le projet n'a pas pu trouver de cadre national apte à tenir ce poste. Il n'avait pas été prévu de nommer à ces fonctions un expatrié mais la banque et la CCE ont accepté de le faire à la demande du gouvernement. »

BANQUE MONDIALE, *Deuxième projet de Sedhiou, rapport d'achèvement de projet*, 1984

²⁹⁶ Problème de coopération au Sénégal, 1970, Fonds d'aide et de coopération, Archives nationales, fonds du ministère de la Coopération, 19960069/13

²⁹⁷ Compte rendu de mission au Sénégal du chargé de mission pour les relations avec cet État, octobre 1975, Archives nationales, fonds du ministère de la Coopération, 20000001374

De nombreux documents de projets révèlent ainsi l'absence de personnel formé pour prendre en charge les projets au sein des directions et des sociétés nationales et la demande d'AT pour y pallier. Au cours de l'année 1994, le premier programme pilote de coopération élaboré par le Sénégal fournit une liste de besoins de trois ministères grands utilisateurs de coopération technique, afin de continuer à en bénéficier²⁹⁸. En 1993, un rapport sénégalais sur l'assistance technique avance également que la demande de celle-ci, toujours importante, est liée aux mesures de réduction de la masse salariale imposées par les bailleurs dans le cadre des plans d'ajustement structurel. L'AT servirait à compenser les manques occasionnés par ces mesures.²⁹⁹ Outre une demande en termes de moyens et d'effectifs, les échanges entre le gouvernement et la France porte aussi sur l'affectation des agents.

Ces coopérants font l'objet d'une gestion personnalisée par le ministère français de la Coopération qui reçoit de nombreuses lettres de demandes d'affectation pour les agents ou leurs épouses. Elles proviennent de leur hiérarchie ou des structures sénégalaises³⁰⁰. Les affectations sont négociées au sein d'une commission mixte qui rassemble les dirigeants du ministère de la coopération français et les dirigeants sénégalais, la plupart du temps des agents du ministère de la Planification. Cette négociation implique de très hauts dirigeants, comme le montre la présence dans les archives des lettres de ministres et de Senghor lui-même, appuyant une candidature ou regrettant qu'un avis ne soit pas pris en compte³⁰¹.

Les responsables sénégalais se plaignent d'une gestion unilatérale des AT par la France, qui répondrait mal aux besoins du pays, et de la commission mixte franco-sénégalaise chargée de la répartition des AT, qui semble n'être que de façade : en 1975, dans une lettre adressée à son homologue français, le Premier ministre Abdou Diouf se plaint de son mauvais fonctionnement.

« Nous constatons à présent qu'un organe, qui n'est en tout cas pas mixte, crée des postes et en supprime au niveau de la Rue Monsieur, au lieu et place de la commission mixte suspendue. Nous ne préférons pas que tout se passe comme si la commission mixte de concertation était unilatéralement supprimée et remplacée par un organe français (...) la commission mixte de planification des emplois d'AT est un organe que nous considérons comme indispensable. »

Notre transmise par M. Abdou Diouf à M. Abelin (ministère de la Coopération), 8 novembre 1975, pour le Premier ministre, Archives nationales, Fonds du ministère de la Coopération, 20 000 001 374

²⁹⁸ PNUD, *Coopération au Développement Sénégal 1992*, Dakar : PNUD, 1993

²⁹⁹ N'DIAYE Lamine, *Étude des couts de contrepartie de l'assistance technique au Sénégal*, Washington : PNUD, 1993

³⁰⁰ Plusieurs échanges à ce propos sont conservés dans le Fonds du ministère de la Coopération, aux Archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine, et dans le Fonds de la Mission de Coopération et d'Action Culturelle à Dakar (1959-1989), au Centre des archives diplomatiques de Nantes. Dans ce dernier fonds, une sous série est consacrée à l'assistance technique (350-425).

³⁰¹ Certaines ont été citées dans le premier chapitre.

En 1977, dans plusieurs lettres adressées à l'ambassadeur de France au Sénégal, Senghor critique encore la gestion économe de l'AT. Selon le président, la France n'applique pas les accords signés et ne tient pas les promesses faites, elle rappelle les professeurs « auxquels le Sénégal tient le plus »³⁰². Le président parle d'une « opération politique » contre son pays et d'une « œuvre de démolition de l'enseignement sénégalais que poursuivent les services de la coopération »³⁰³. Toutefois, si le président s'implique pour conserver de nombreux coopérants français, cela fait l'objet de critique.

1.1.3 Critique de l'AT au Sénégal

Dans le pays, la politique des premiers dirigeants sénégalais en matière d'AT fait l'objet d'avis divers. La présence des coopérants et les questions de souveraineté et d'autonomie nationale auxquelles elle fait écho sont prégnantes au sein de la société. Dans sa thèse sur les fonctionnaires sénégalais en 1966, Fatou Sow montre que les opinions à son sujet vont du rejet total (l'AT est une « survivance du pacte colonial ») à l'acceptation complète (l'AT est « un devoir de solidarité humaine »). Certains pensent qu'ils sont trop nombreux et que cela nuit au fonctionnement de l'administration. D'autres au contraire aiment travailler avec eux plutôt qu'avec des collègues plus jeunes, qui sont perçus comme des rivaux. Pour ces derniers l'AT est « interchangeable, sa présence est limitée dans le temps. Il est donc sans danger » (Sow 1969, p132). Le fait que ce travail consacre une partie à cette question montre en tout cas qu'elle est un enjeu de questionnement majeur.

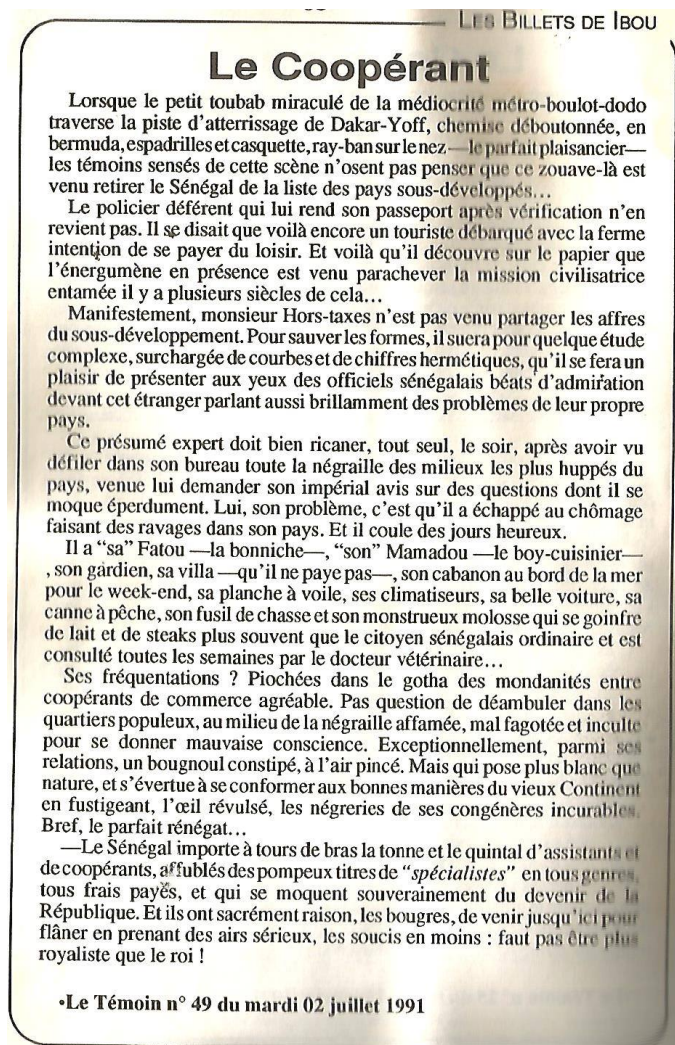
Le Club Nation et développement, organe de réflexion adossé au parti socialiste, évoque aussi l'assistance technique dans les rencontres qu'il organise, en tentant de trouver une voie entre le besoin de s'appuyer sur les cadres locaux et la nécessité de recourir aux ressources humaines étrangères. Certaines communications, au début des années 1990, montrent la difficulté de concilier ces deux idées : « Même les plus naïfs parmi [les jeunes Sénégalais] n'ont jamais prétendu que notre pays puisse se passer de professeurs, médecins et autres techniciens étrangers. Il faudrait au contraire admettre qu'ils multiplient leur nombre par 100... Mais la seule présence physique d'étrangers, parfois sans technicité spéciale, à certains postes de la magistrature, de l'armée, de l'administration, dans les cabinets ministériels, à la tête des chambres consulaires ou à des emplois que des Sénégalais peuvent tenir aisément, les traumatise et leur devient proprement insupportable. Aujourd'hui, ils se déclarent prêts à prendre leurs responsabilités. Comme on prend une Bastille ! ... Il

³⁰² Correspondance du ministère de la Coopération, Centre des Archives diplomatiques, fonds MCAC Dakar 1959-1989, carton 1

³⁰³ Correspondance du ministère de la Coopération, Centre des Archives diplomatiques, fonds MCAC Dakar 1959-1989, carton 1

faut définir une nouvelle éthique de l'assistance étrangère. »³⁰⁴ On voit ici qu'il existe, même au sein du parti qui promeut la présence de l'AT, un certain ressentiment envers eux, exacerbée par le nationalisme dont le parti fait une ligne politique forte.

En dehors du parti, la réflexion sur l'AT est aussi un élément de critique du pouvoir en place. Le président du conseil Mamadou Dia prône dès l'indépendance une séparation rapide avec la France, qui nécessiterait notamment l'abandon immédiat de l'Assistance technique. Au sein de la population, la présence des AT étrangers est aussi critiquée. En 1991, « le billet de Ibou » qui paraît dans l'hebdomadaire sénégalais *Le Témoin* livre une description sarcastique et très critique du « coopérant », personnage qui prend place au sein de la galerie de portrait des « Croquis de certaines Sénégalaiseries ».



FALL Ibou, « Le coopérant », *Le Témoin*, 2 juillet 1991

Illustration 2 : "Le coopérant", portrait satirique

³⁰⁴ CLUB NATION DEVELOPPEMENT, *Club nation développement du Sénégal, Recueil de conférences et rencontres de 1969*, Paris : Présence africaine, 1972

Ibou Sall, journaliste satirique, a commencé sa carrière dans *Sopi*, le journal d'Abdoulaye Wade qui porte le nom de son parti. Ce portrait est à la fois une satire d'un personnage commun dans le paysage sénégalais, qui fait l'objet de débats, et aussi un point d'opposition avec le pouvoir en place qui tarde à mettre en place la sénégalisation des cadres. L'opposition critique le fait que le gouvernement freine la réduction de l'AT.

Dans ces discours divers, l'argument principal est la nécessité de remplacer ce personnel étranger par un personnel local. Celui-ci existe toujours aujourd'hui. Près de soixante ans après l'indépendance, alors que la population nationale est formée et que l'administration fonctionne relativement bien³⁰⁵, l'assistance technique suscite toujours de vives critiques. Certains de mes enquêtés, comme cet agent du ministère des Finances qui fait le suivi de l'aide au développement, questionnent cette forme d'aide :

« [La comptabilisation de l'aide] par instrument de financement c'est très intéressant. Ça nous a permis de voir que l'assistance technique là, ça nous bouffe beaucoup d'argent. C'est la vérité. Et là, moi je dis que ce n'est pas méchant quelque part généralement les bailleurs ils disent je donne de l'argent, mais en contrepartie il faut que le travail soit fait par mes compatriotes. Ils viennent là, immensément payés... (Rires) c'est des... moi je n'y trouve pas d'inconvénient c'est normal c'est l'aide liée un peu. Moi je vous donne 30 milliards, mais la route sera faite par Al Kadhafi. Par ma structure. Moi je me dis à la fin on aura l'infrastructure. Moi ce n'est pas grave. Mais quand tu vois les montants de l'AT, ah c'est un peu exorbitant ! »

Madia Diop, direction de la coopération économique et financière, ministère des finances, 8 août

On peut voir dans ce discours un sentiment partagé entre la compréhension de la logique des bailleurs qui privilégient l'aide liée et la dénonciation de ce même phénomène. L'enquêté distingue l'assistance technique du reste de l'aide qui serait véritablement adressée au Sénégal, comme les dons pour l'investissement. Selon lui l'assistance technique, au contraire, profite d'abord au bailleur. Pour certains enquêtés, cette mauvaise image de l'AT, comme aide liée, est une des raisons qui explique que peu de données sur cette forme d'aide sont disponibles, comme on le verra plus tard. Un agent du ministère des Finances raconte notamment que lors de la formulation d'un rapport sur l'aide au développement, les services français ont refusé de fournir les chiffres correspondants à l'assistance technique, selon lui pour cette raison. Cette anecdote présente les chiffres de l'AT comme gênants pour le bailleur. Cela correspond à l'idée communément admise selon laquelle l'administration locale serait désormais largement capable de mettre en œuvre les politiques

³⁰⁵ Par exemple, selon la notation de la qualité de l'administration publique effectuée par le groupe de la Banque mondiale, en 2016 et sur une échelle de 1 à 6, le Sénégal obtient un score de 3,007. C'est supérieur à la moyenne mondiale qui est de 2,89. Pour d'autres données sur les performances de l'administration sénégalaise se référer à l'annexe 1.

nationales : dès lors, la présence de coopérants étrangers est lue comme une ingérence de la part des bailleurs. Ici, le fait que l'assistance technique soit une aide fortement liée, qui échappe en partie au contrôle des administrations nationales, est critiquée.

Cette première période correspond donc à une forte présence française au Sénégal, dont l'assistance technique fait l'objet de négociation au plus haut niveau. Toutefois, on voit déjà qu'elle fait l'objet de débat, entre la France et le Sénégal mais aussi au sein du Sénégal. L'idée que l'administration nationale doit pouvoir mettre en œuvre les politiques indépendamment de la présence des bailleurs est déjà là. De fait, l'assistance technique va progressivement se réduire et se transformer.

1.2 Premières transformations de l'assistance technique

Cette assistance technique de substitution se transforme progressivement, sous la pression de la France qui remet en cause son principe comme son coût, élevé, et de par l'arrivée d'autres bailleurs. Si ces derniers adoptent cette forme de délivrance de l'aide, ils mettent en place une assistance technique différente de celle de la France : de plus courte durée, davantage liée aux projets d'investissements. Ici, la transformation des missions et de la gestion des coopérants semble être un moyen d'obtenir la réduction des effectifs difficile à mettre en place.

1.2.1 Remise en cause de l'assistance technique par les bailleurs

Dans les années 60, l'assistance technique était largement promue par l'OCDE. Dans un de ses un rapport en 1969 il est écrit que pour « l'offre de personnel d'assistance technique, des effectifs beaucoup plus nombreux devraient être fournis par les pays donateurs dont l'effort est actuellement relativement faible par rapport à leurs effectifs totaux de personnel qualifié »³⁰⁶. Mais les rapports sont ensuite plus critiques sur l'AT, notamment à cause du coût élevé de ce personnel et de son manque d'efficacité supposé (OECD 2017). Dès 1987, la Banque mondiale note que l'AT est perçue comme déterminée par l'offre, ou imposée comme pendant de l'appui budgétaire. Selon elle, l'AT ne répond pas à une demande locale et dès lors elle est peu efficace³⁰⁷. En 1991, elle recommande de prendre garde au coût et à la rentabilité de l'AT, en introduisant la notion de prix³⁰⁸.

³⁰⁶ OCDE, *L'assistance technique et les besoins des pays en voie de développement, rapport d'un groupe d'experts du Comité d'aide au développement*, Paris : OCDE, 1968, p. 40.

³⁰⁷ BANQUE MONDIALE, *L'initiative pour le renforcement des capacités en Afrique* (rapport 8507), Washington : Banque mondiale, 1991

³⁰⁸ BERG Elliot, *Repenser la coopération technique : réformes pour renforcer les capacités en Afrique*, Paris : Economica, 1994

Un rapport du PNUD est spécifiquement consacré à l'étude des coûts de contrepartie de l'AT au Sénégal. Il déplore le manque d'efficacité de l'assistance technique par cette métaphore assez savoureuse :

« Si le riz dit-on est un aliment miraculeux, parce qu'en mettant un kilogramme dans la marmite, on en sort quatre kilogrammes, malheureusement l'assistance technique n'a pas cette vertu dans sa contribution à l'émergence d'une capacité nationale »

N'DIAYE Lamine, Étude des couts de contrepartie de l'assistance technique au Sénégal, Washington : PNUD, 1993

La financiarisation de la gestion de l'AT doit, selon ce rapport, résoudre des problèmes de gestion. Il insiste également sur le renforcement des capacités et l'utilisation accrue des personnels et des structures locales³⁰⁹. Il demande enfin de concentrer les efforts de l'AT sur le renforcement des capacités de gestion économique. L'ouvrage « Repenser la coopération technique » écrit par Elliot Berg, expert de la Banque Mondiale³¹⁰, paru en 1994 va dans le même sens. L'auteur recommande d'éviter la multiplication des expatriés sur contrat long, privilégier les spécialistes aux missions courtes et le personnel local. Il met en avant une critique très partagée : ces coopérants sont coûteux, forment peu le personnel local, ont des postes aux taches larges, mal définies et peu évaluables³¹¹. Plus récemment, un rapport de l'OCDE conclut qu'elle n'est pas propice au transfert de compétences et déresponsabilise les élites locales³¹².

En France, la position sur l'AT évolue également. La conception de l'aide comme l'instrument d'une intégration économique totale dans une complémentarité entre la France et ses anciennes colonies est rapidement abandonnée (O'Brien 1971). Le coût de l'AT est élevé pour la France et les services tentent de la réduire³¹³. Plusieurs notes demandent d'apporter plus de rigueur dans la définition des missions, à des fins de rationalisation des effectifs³¹⁴. En 1963 le rapport de la commission d'étude sur la politique française de coopération avec les pays en voie de développement dénonce le danger de l'assistance technique de substitution aux postes d'administration ou régaliens. (Sylvianne Guillaumont Jeanneney 2012) Très tôt, l'idée est donc de réduire l'AT française et de la repenser, en formant les Sénégalais pour remplacer les Français aux

³⁰⁹ OCDE, *Principes relatifs aux orientations nouvelles de la coopération technique*, Paris : OCDE, 1991

³¹⁰ Économiste du développement, Elliot Berg est consultant pour la Banque Mondiale et le PNUD, essayiste, directeur du Centre of Research on Economic Development.

³¹¹ BERG Elliot, *Repenser la coopération technique : réformes pour renforcer les capacités en Afrique*, Paris : Économica, 1994

³¹² OCDE, « La coopération française sur le terrain », *Revue de l'OCDE sur le développement*, vol 5, no. 2, 2004, pp. 289-298 ; BERG Elliot, *Repenser la coopération technique: réformes pour renforcer les capacités en Afrique*, Paris : Économica, 1994

³¹³ Nous n'avons consulté que les archives correspondant au cas particulier du Sénégal, mais il y a peu de raison de croire que la situation soit différente ailleurs, du moins pour ce qui concerne la position française.

³¹⁴ Notes de la direction des politiques de développement, 1980, Archives nationales, fonds d'aide et de coopération, 19960069/13

postes de management. Dès les années 70, les services français de la coopération tentent également de recentrer les missions des assistants techniques sur les projets d'investissement. Parmi les critiques, son prix, ainsi que le ressentiment possible du personnel local moins rémunéré mais tout aussi compétent sont toujours mis en avant.

Au-delà de ce discours officiel pour la réduction de l'AT, la position française fait l'objet de débats. On retrouve la multiplicité d'acteurs et le manque de coordination qui concerne l'ensemble de l'aide décrite plus haut. Les différentes administrations qui prennent part à la gestion de l'AT ont des intérêts et des positions différentes. Dans les années 1960, le personnel de l'AT française relève en très grande partie du ministère de la coopération. Le ministère est plutôt attaché à cette forme de coopération : il s'agit d'une de ses missions principales et son personnel est composé dans son immense majorité d'anciens fonctionnaires de la France d'outre-mer (Meimon 2005). L'AT relève aussi en partie des ministères techniques qui envoient certains fonctionnaires dans le cadre de jumelage d'administrations sectorielles. Le ministère de l'Économie et des Finances par exemple envoie de nombreux coopérants. En 1972 une division de la coopération économique y est créée pour se charger spécifiquement de ces missions, puis une association, qui permet d'utiliser les ressources que procurent ces missions, en 1981³¹⁵. D'autres agents dépendent de la Société d'Aide Technique et de Coopération (la SATEC), société qui travaillait pour le développement des territoires d'outre-mer et dont le champ d'action a été élargi pour couvrir les États africains et malgaches. Ses activités sont soutenues par le ministère des Finances. Le directeur de la Société d'Aménagement et d'Exploitation des terres du Delta, qui appartient à la SATEC, s'inquiète d'une africanisation de la direction qu'il juge précipitée et propose de transformer les postes des dirigeants expatriés en conseillers techniques. Ici il n'est pas étonnant que la SATEC, qui a pour activité principale la fourniture d'AT, encourage le maintien de cette forme d'aide et tente de développer les missions qui lui sont confiées.³¹⁶ La gestion des AT par ces acteurs multiples crée des difficultés de coordination. La SATEC fait de l'assistance technique sur les crédits de la Caisse Centrale de Coopération économique de manière irrégulière, sans demander l'approbation du ministère de la Coopération ou du secrétaire d'État aux relations avec les États de la communauté³¹⁷. Il y a donc des tensions entre le ministère des Finances, qui tient une position d'économie, et les autres agences qui veulent continuer à envoyer des coopérants. Paul Pierson montre que les politiques publiques peuvent créer des groupes d'intérêts qui défendent ensuite ces mêmes politiques (Pierson 2000). C'est ce que l'on retrouve ici : la SATEC, créée pour fournir de l'AT, freine la réforme de cette forme de coopération qui pourrait réduire son activité et

³¹⁵ CHALENDAR, Jacques de. *Une vie passionnée - Itinéraires et rencontres*, Paris : J. de Chalendar, 2011

³¹⁶ Compte rendu de mission au Sénégal du chargé de mission pour les relations avec cet État, mars / avril 1971, Archives nationales, 20 000 001 374

³¹⁷ Note de la caisse centrale de coopération économique, 1960-1970, CAEF, fonds de la direction du Trésor, B 0009339/1

les agents eux-mêmes défendent leur statut et la poursuite de leurs missions. Les dirigeants sénégalais continuent, eux, à exprimer une forte demande d'assistance technique à cette époque. L'existence de tels groupes explique que malgré les annonces répétées, la réduction de l'AT est en fait assez lente³¹⁸.

1.2.2 Réforme de l'assistance technique française et fléchage des coopérants sur les projets d'investissement

Si la réduction drastique des effectifs de l'AT, sans contrepartie, paraît impossible, on peut voir dès les années 1970 des transformations du profil et de la gestion des coopérants, qui sont le fruit des ajustements entre les groupes qui veulent diminuer le nombre d'AT et ceux qui s'y opposent. Les premières transformations de l'assistance technique peuvent être lues comme des compromis entre la forte demande en personnel expatrié exprimé par les autorités sénégalaises et la nécessité de diminuer les coûts que mettent en avant les responsables français. Entre les années 1960 et 1980, on voit se généraliser une vision comptable de l'AT qui permet d'intégrer les négociations la concernant aux discussions sur l'ensemble de l'aide, un raccourcissement des missions et une réflexion sur les postes à prioriser.

Le premier changement est la généralisation d'une vision comptable de l'AT. De nouveaux accords réglementent le statut d'assistant technique en 1974. Afin d'arbitrer entre la forte demande d'aide du gouvernement sénégalais et la position économe de la France, la révision des accords de coopération franco-sénégalais introduisent la fixation d'un plafond, fixé d'un commun accord, pour les dépenses françaises d'AT. Au-delà de celui-ci c'est le Sénégal qui devra les financer³¹⁹. Ce système permet de décaler le débat des questions d'effectifs aux questions budgétaires : le Sénégal peut ne pas réduire les effectifs de coopérants s'il s'engage à rembourser l'intégralité des dépenses qui y sont liées au-delà du plafond forfaitaire fixé. Ces accords doivent permettre au Sénégal de disposer du nombre de coopérants de son choix, sans être limité par les possibilités financières du ministère français de la Coopération. Le Sénégal doit donc participer au coût de l'AT de manière forfaitaire³²⁰. L'État participe également à d'autres frais : il doit notamment fournir aux coopérants un « logement

³¹⁸ Entre 1961 et 1981 on observe une diminution de 200 agents en 20 ans, qui n'est pas du tout linéaire, avec une augmentation dans les années 1960, puis une baisse jusqu'à la fin des années 1970 où les effectifs repartent à la hausse. Un tableau sur cette évolution est présent dans l'annexe 4.

³¹⁹ Convention du 29 mars 1974 relative au concours en personnel apporté par la République Française au fonctionnement des services publics de la République du Sénégal, signé à Dakar le 26 octobre 1979

³²⁰ 55 000 FCFA par agents et par mois, avec des indemnités supplémentaires pour certains postes dans les cabinets ministériels (35000 FCFA) ou au secrétariat général de la présidence de la république (45000 FCFA). N'DIAYE Lamine, *Étude des coûts de contrepartie de l'assistance technique au Sénégal*, Washington : PNUD, 1993. On a vu dans le 1^{er} chapitre que le Sénégal ne remplit finalement pas ses engagements financiers.

meublé et convenable » et, à défaut, prendre en charge des frais d'hôtels³²¹. La révision des accords de coopérations introduit également l'institution du système de globalisation de l'aide française³²². Il s'agit pour la France d'établir une enveloppe d'aide globale, tout type d'aide confondu, qu'il faut ensuite répartir entre les différents instruments d'aide (AT, projets, aide budgétaire ou aide alimentaire). Ces changements peuvent aussi être lus comme un compromis entre la contrainte économique mise en avant du côté français et l'intérêt des autorités sénégalaises de conserver des AT. Elle peut aussi être rapprochée des recommandations de l'OCDE qui prônent à l'époque la prise en compte du coût — ou du « prix » de l'AT. Dans tous les cas, elles permettent de fixer une enveloppe globale et de négocier ensuite la répartition des financements.

En fait, il n'y a pas réellement de comptabilité analytique des frais liés à l'assistance technique pour le Sénégal. Ce n'est qu'à partir de 1990 qu'un outil permet un suivi plus étroit de ces dépenses, ce qui pourra inciter à les réduire³²³. À partir de 1977 les effectifs de coopérants français repartent donc à la hausse et les dépenses mises à la charge du Sénégal s'accroissent en proportion équivalente, dépenses que le pays ne pourra pas payer. Dans les archives, cela se traduit par des plaintes dans les notes des services de la coopération française :

« Depuis deux ans malgré un allègement de ses charges, le Sénégal n'a rempli aucune de ses obligations de financement de l'AT française. (...) Il faut reprendre la déflation (...) Cette réduction de notre AT pourra être négociée "au prix" d'une nouvelle annulation de la contribution 81/82, voir d'une suppression de cette contribution en 82/83. »

Principaux problèmes de coopération franco-sénégalais 1982 Archive nationales, Fonds du ministère de la Coopération, 19850097, souligné dans le document.

Cet extrait montre la difficulté de réduire l'AT et de mettre en œuvre l'accord par lequel le Sénégal prend en charge une partie de son coût. Elle montre aussi une de ses premières transformations : les fonds correspondant à l'appellation « assistance techniques » sont de plus en plus affectés non à des coopérants mais à des formations à destination des agents locaux. Finalement, ce n'est que pendant les années 1980 que les mesures de déflations verront le jour. Ce moment correspond au premier programme de redressement du Sénégal et à une aide française exceptionnelle à la balance des paiements. L'AT est alors mise en rapport avec l'aide budgétaire. La

³²¹ Cela représente des montants importants. L'étude de Lamine N'diaye montre notamment que ces coûts correspondent surtout aux AT en postes dans certains ministères centraux et disposant de logements de standing important, contrairement aux enseignants. N'DIAYE Lamine, *Étude des coûts de contrepartie de l'assistance technique au Sénégal*, Washington : PNUD, 1993

³²² Aspect financier de l'assistance technique, 1980, Comité directeur du FAC, financement du FAC, Archives nationales, fonds du ministère de la Coopération, 19960069

³²³ N'DIAYE Lamine, *Étude des coûts de contrepartie de l'assistance technique au Sénégal*, Washington : PNUD, 1993

globalisation de l'aide, qui prévoit l'octroi d'une enveloppe globale, permet ce type de compensation entre les différents instruments.

Par ailleurs, le Sénégal s'engage à privilégier les missions courtes pour les AT³²⁴, même si là encore cela sera difficile à mettre en place. Enfin, on peut observer une sénégalisation des postes à plusieurs vitesses. Les postes sont classés par catégorie d'importance par les services français afin de distinguer les postes à maintenir absolument, ceux à supprimer à l'initiative du Sénégal et ceux à supprimer³²⁵. Dès l'indépendance, les fonctionnaires français de rang C et B sont rapidement éliminés : cela correspond à la capacité du Sénégal de faire accéder les sénégalais à des postes de cadres subalternes³²⁶. Mais, dans l'administration centrale et les sociétés d'économie mixte, l'AT diminue plus lentement. Elle est préservée aux postes stratégiques. On s'inquiète par exemple de l'absence de cadres français à la SAED³²⁷. Pour certaines sociétés privées, les dirigeants s'alarment également du ton impératif et du délai court imposé par la politique de sénégalisation des cadres : chez Lesieur, on tente de garder le plus longtemps possible un encadrement français³²⁸. Dans ces secteurs où les AT sont moins nombreux mais occupent des fonctions centrales, ils sont transformés en d'autres types de postes pour diminuer les coûts tout en préservant la présence française³²⁹. Le Sénégal participe à cette priorisation de l'AT en fonction des postes en accordant des avantages divers aux agents selon leurs administrations d'affectation³³⁰. On voit donc se distinguer au sein de l'AT des effectifs sur lesquels il est possible de faire des économies (les enseignants) et certains postes où la présence d'expatriés reste importante. Certains postes d'AT privilégiés à l'époque connaissent d'ailleurs une grande continuité : on peut noter la permanence de certains postes d'AT mentionnés dans les archives des années 1960 et qui existent toujours. Par exemple de 1979 à 2010,

³²⁴ Ce point fait partie des négociations entre le président Léopold Sédar Senghor et le ministre de la Coopération français que nous avons détaillé dans le chapitre précédent.

³²⁵ Les assistants techniques sont classés en différentes catégories : « La catégorie A regroupe le personnel qui conseille au plus haut niveau la présidence et quelques ministères et qui doit être maintenu absolument. La catégorie B regroupe les emplois qui suppléent l'absence de sénégalais et doivent être supprimés à l'initiative du Sénégal. La catégorie C regroupe les emplois à supprimer. » Information sur la coopération franco-sénégalaise, 1969, Centre des archives diplomatiques, fonds MCAC Dakar 1959-1989, carton 38

³²⁶ GAUTRON Jean-Claude, « L'administration moteur de l'expansion économique ? » *Le Monde diplomatique*, février 1974

³²⁷ Malgré l'insistance du Sénégal pour qu'un poste de directeur général adjoint soit créé pour remplacer, à terme, le directeur, les services français retardent ce moment : ils maintiennent 8 coopérants dans la société et projettent de transformer le poste du directeur français en poste d'assistant technique. Compte rendu de mission au Sénégal du chargé de mission pour les relations avec cet État, mars 1971, Archives Nationales, fonds du ministère de la Coopération, Cabinet, 20000001374.

³²⁸ Synthèse de la situation politique au Sénégal, de l'ambassadeur au ministre des Affaires étrangères Archives nationales, fonds du ministère de la Coopération, Cabinet, 20000001374

³²⁹ Situation des effectifs d'AT au Sénégal, 1980, Comité directeur du FAC, financement du FAC, fonds d'aide et de coopération, Archives nationales, fonds du ministère de la Coopération, 19960069

³³⁰ Notamment en termes de logement : ainsi les coûts de logement des AT supportés par l'État est le plus élevé pour ceux qui travaillent à Dakar Marine ou à l'ONG ENDA, les frais de logement des instituteurs et des infirmiers sont les plus faibles. N'DIAYE Lamine, *Étude des coûts de contrepartie de l'assistance technique au Sénégal*, Washington : PNUD, 1993

presque sans discontinuer, un membre du Conseil d'État est détaché comme conseiller juridique auprès du président de la République du Sénégal³³¹.

1.2.3 Fléchage de l'AT sur les projets d'investissement

Dès les années 1980, l'assistance technique n'est plus une spécificité française.³³² De nouveaux bailleurs investissent progressivement cette forme de coopération. La Banque mondiale met en place ses premiers projets d'assistance technique au Sénégal au début des années 1980. Ils apportent une utilisation nouvelle de l'AT. Cette coopération n'est pas seulement une assistance de substitution. Elle peut permettre de combler un manque de personnel compétent pour le bon fonctionnement des services, mais elle est surtout centrée sur des objectifs précis, comme la réorganisation de ministères centraux. Elle est aussi pensée en lien avec les plans d'ajustements structurels, pour formuler ou mettre en œuvre les réformes³³³. Depuis les années 1980, même s'ils ne sont pas nombreux, des coopérants allemands, belges ou chinois sont également présents. En 1985, le budget de l'État fait apparaître trois bailleurs en 1985 au chapitre de l'assistance technique (la France, la Belgique et la Chine). En 1989 ce chiffre a doublé : ils sont six à utiliser cette modalité de coopération (toujours la France, la Belgique et la Chine mais aussi l'Allemagne, la Corée et le FMI)³³⁴. Le Japon investit aussi cette forme de coopération depuis 1980 : près de 2000 coopérants ont travaillé au Sénégal depuis lors, dont 88 experts et 120 volontaires pour l'année 2015, affectés dans des structures sénégalaises de différents secteurs d'activité³³⁵. L'URSS commence à envoyer des coopérants au Sénégal en 1986, mais le nombre de ces derniers diminue rapidement. La contribution de la Corée à cette forme d'aide débute en 1988. Ces effectifs restent anecdotiques : entre 30 et 80 personnes venant de Chine, de Corée, d'Allemagne, d'URSS et de Belgique de 1985 à 1990. Mais ils montrent l'adoption de cette forme d'aide par de nouveaux bailleurs. En 1997 la FAO développe la coopération sud-sud et amène au Sénégal des coopérants vietnamiens afin de former les agriculteurs locaux à la riziculture fluviale. Moins coûteux que les experts du nord, ils sont près de deux cents à

³³¹ D'après l'étude des nominations au Sénégal parue au Journal Officiel et les biographies du Who'swho mentionnant une expérience au Sénégal.

³³² La multiplication des bailleurs va de pair avec une décentralisation des données sur l'AT, gérées au sein de chaque pays donneur par différents services, et complique le travail de suivi de cette forme d'aide. OCDE, « Coopération technique », *Revue de l'OCDE sur le développement*, vol. 7, no. 1, 2006, pp. 121-144

³³³ BANQUE MONDIALE, Operations Evaluation Department, *Free-Standing technical assistance for Institutional Development in Sub-Saharan Africa*, Rapport 8573, Washington: Banque mondiale, 1990

³³⁴ Le budget de l'État note les contreparties financières déboursées par le Sénégal. Certains accords de coopération ne prévoient pas de telles contreparties, tous les bailleurs présents au Sénégal n'y apparaissent donc pas. N'DIAYE Lamine, *Étude des coûts de contrepartie de l'assistance technique au Sénégal*, Washington : PNUD, 1993

³³⁵ JICA, *Operational Results of Technical Cooperation*, JICA, 2015 ; JICA, *Guide d'accueil des volontaires JOCV*, JICA, 2016. Le Sénégal est le 6^e pays dans lequel le Japon finance des programmes de développement, les volontaires y travaillent dans les secteurs de l'agriculture, de l'éducation, de la santé (notamment la lutte contre le VIH/ SIDA), de la pisciculture et du développement des communautés rurales.

travailler au Sénégal entre 1997 et 1999³³⁶. Aujourd'hui l'Allemagne et le Japon sont les bailleurs qui déclarent le plus avoir recours à l'AT au Sénégal³³⁷, mais on peut aussi noter la présence d'une assistance technique multilatérale (l'ONUDC, la Banque mondiale, FNUAP, la BAfD, la BOAD, le Centre pour le développement de l'entreprise, le PNUE, l'UE, l'UNESCO, le BIT, l'ONUDI, la société financière internationale et le FMI fournissent de l'assistance technique), ou d'autres bailleurs bilatéraux (la Chine, la Malaisie, Les États-Unis, l'Italie, la Belgique).³³⁸ Entre 2011 et 2014, l'AT fournie par le FMI au Sénégal est la plus importante des pays de l'UEMOA³³⁹.

Cette apparition de nouveaux coopérants va de pair avec de nouvelles pratiques, davantage tournée vers l'appui et la formation. Un élément montre bien les deux acceptations différentes de l'assistance technique française de substitution et de celle des autres bailleurs. En 1974, alors qu'une cellule du ministère des Finances rassemble des coopérants dépendant de différents bailleurs, plusieurs expatriés relevant du PNUD demandent à changer de statut pour faire partie de l'assistance technique française : le PNUD demande à ses coopérants de réaliser des notes à destination des autorités, mais les agents préféreraient travailler directement sur le plan, comme le font les Français³⁴⁰. Cette demande montre la différence d'approche des bailleurs. L'OCDE distingue d'ailleurs cette forme de coopération technique, qui remplace un personnel national inexistant, de l'AT qui doit, selon l'organisation, avoir des missions précises³⁴¹. Pour ces bailleurs, l'AT correspond à un enjeu de représentation et d'influence, elle répond aussi à une défiance de l'administration locale, et surtout elle permet de faire accéder sa population nationale à un marché du travail protégé.

On voit donc un ciblage de l'AT plus précis, éloigné de l'assistance technique de substitution des années 1960, qui progresse au cours du temps. Le manque de clarté des missions et de leurs objectifs et le peu d'encadrement des agents sont pointés comme cause du peu d'efficacité de l'AT dans plusieurs rapports³⁴². L'affectation de l'AT des projets permet de répondre à cette critique. Elle est alors affectée à des actions précises, limitées dans le temps, qui s'inscrivent dans le cadre de programmes qu'ils peuvent suivre et évaluer.

³³⁶ PARINGAUX Roland-Pierre, « d'autres voies pour le développement, Coopération Sud-Sud au Sénégal », *Le Monde diplomatique*, mars 2001

³³⁷ Plateforme en ligne de gestion des financements extérieurs [en ligne] <http://pgfe.finances.gouv.sn> consulté le 23 mars 2018

³³⁸ Exemples relevés dans la presse et dans différents rapports après 2010.

³³⁹ FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL, Senegal: Selected Issues Paper

³⁴⁰ Cellule d'assistance technique au ministère du Plan, 1974, Centre des Archives diplomatiques, fonds MCAC Dakar, carton 362

³⁴¹ BERG Elliot, *Repenser la coopération technique : réformes pour renforcer les capacités en Afrique*, Paris : Économica, 1994

³⁴² BANQUE MONDIALE, Operations Evaluation Department, *Free-Standing technical assistance for Institutional Development in Sub-Saharan Africa*, Rapport 8573, Washington: Banque mondiale, 1990

Fléchage des AT sur les projets d'investissements : coût de la coopération technique liée et non liée aux projets d'investissement au Sénégal entre 1991 et 2000

années	1991	1992	1993	1994	1997	1998	1999	2000
CT autonome	105 805	101 474	79 446	78 205	107 905	60 537	53 453	52 097
CT liée à des projets d'investissement	68 187	70 545	74 794	5 972	45 730	64 473	63 940	48 305

Sources : rapports sur la coopération au développement 1994 (jusqu'à 1994) et 2000 (pour les années suivant 1994) tableau C1 : résumé des déboursements de l'aide extérieure par type, en milliers de dollars américains

Tableau 4 Coût de la coopération technique liée et non liée aux projets d'investissement au Sénégal (1991-2000)

Dès les années 1990, les AT au sein des projets sont nombreux. Ils travaillent parfois en binôme avec leurs « homologues » locaux. Les coûts de l'AT sont dès lors supportés par les projets. Ils disposent des avantages semblables à ceux des assistants techniques de longue durée qui travaillent en dehors des projets (logement, transport). Une étude calcule sur la base de 11 projets que l'AT représente en moyenne 17 % du coût total du projet³⁴³. Cela diffère énormément selon les bailleurs ou selon les projets : un projet canadien consacre jusqu'à 96 % de ses coûts à l'AT³⁴⁴. Dans un projet d'assistance technique de la BAD, la part des loyers, voyages et salaires des experts étrangers atteignent 82 % du coût total du projet³⁴⁵. Dans les statistiques de l'OCDE, le personnel étranger travaillant dans le cadre d'un projet d'aide n'est pas comptabilisé comme assistant technique mais dans l'aide projet³⁴⁶.

L'assistance technique française suit également ce changement : la réforme de la coopération de 1992 rapproche les AT de l'expertise internationale. Les AT doivent effectuer des tâches ponctuelles, suivant des lettres de mission établies conjointement par les États indiquant le secteur, le projet, la fonction, les responsabilités et les résultats attendus. Il y a là une rupture avec la gestion des AT effectuée auparavant par la rue Monsieur³⁴⁷ qui faisait de l'assistance technique une coopération distincte des autres, aux missions de longue durée et aux finalités floues. C'est toujours la ligne actuellement : en 2005, l'un des « objectifs cibles »³⁴⁸ de la déclaration de Paris est de porter

³⁴³ N'DIAYE Lamine, *Étude des coûts de contrepartie de l'assistance technique au Sénégal*, Washington : PNUD, 1993

³⁴⁴ N'DIAYE Lamine, *Étude des coûts de contrepartie de l'assistance technique au Sénégal*, Washington : PNUD, 1993

³⁴⁵ N'DIAYE Lamine, *Étude des coûts de contrepartie de l'assistance technique au Sénégal*, Washington : PNUD, 1993

³⁴⁶ Notamment sur la base de données en ligne sur l'aide au développement de l'OCDE ocde.stat.

³⁴⁷ C'est le nom utilisé communément du ministère de la Coopération.

³⁴⁸ Les pays signataires de la déclaration de Paris s'engagent à fixer des « objectifs cibles pour 2010 (...) conçus pour suivre et encourager les progrès réalisés au niveau mondial ». Déclaration de Paris, 2000

à 50 % la part de coopération technique mise en œuvre dans le cadre de programmes coordonnés conformes aux stratégies de développement. Il ne s'agit plus d'appuyer le pays en général, mais suivant des missions déterminées, s'inscrivant dans des projets précis. On voit ici un rapprochement de l'AT des autres formes d'aide. Elle doit se conformer aux mêmes documents d'orientations et directives d'efficacité, d'alignement et de déliement de l'aide.

Les premières transformations de l'assistance techniques ne correspondent donc pas à l'application uniforme de stratégies de réduction des effectifs. Elles sont plutôt le résultat de négociations et d'ajustements entre plusieurs groupes : des bailleurs aux pratiques différentes, des acteurs français aux intérêts opposés (le ministère de la Coopération, celui du budget, les AT eux-mêmes) et les acteurs sénégalais, également divers (le président qui souhaite s'appuyer sur ce personnel et ses opposants qui critiquent cette stratégie). À partir des années 1980, l'assistance technique semble toutefois disparaître.

1.3 Diminution de l'AT ou transformation des effectifs ?

L'AT française des années 1960 et 1970 est assez bien documentée³⁴⁹. Mais à partir de la décennie 1980, les archives disponibles (françaises) portent davantage sur les projets d'investissement. Les quelques données disponibles sur l'assistance technique sont toujours assorties d'avertissements sur la difficulté à construire ces chiffres et, partant, les précautions à prendre pour les étudier. Les documents de suivi de l'aide s'intéressent également moins à l'AT³⁵⁰. D'après les sources disponibles, les effectifs d'AT s'effondrent depuis les années 1980. Alors que le Sénégal accueillait plus d'un millier de coopérants dans les années 1980, ils ne sont plus que quelques centaines en l'an 2000³⁵¹. Pour la période la plus récente, il est difficile d'avoir des chiffres.

³⁴⁹ On peut toutefois remarquer qu'il ne s'agit que de données françaises. Les services sénégalais ne suivent pas ou peu ce personnel. Dans les années 1990 les services sénégalais ne disposent pas d'informations fiables sur cette forme d'aide : les chiffres des services de la solde et ceux de la direction du budget diffèrent, les études sur l'assistance technique se basent sur les données de la Mission française de coopération à Dakar. N'DIAYE Lamine, *Étude des coûts de contrepartie de l'assistance technique au Sénégal*, Washington : PNUD, 1993

³⁵⁰ Par exemple, les Rapports sur la Coopération au Développement publié par le PNUD précisent les effectifs d'assistants technique jusqu'au milieu des années 1990. Ils proposent des tableaux détaillant leur coût, leurs formations et diplômes, leurs affectations par ministère ou par secteur d'activité. À partir de 1996, plus aucune étude fine n'est menée sur ce personnel et, à partir de 2000, le nombre des coopérants n'est plus mentionné. Le faible effectif peut expliquer ce peu d'information. PNUD, *Coopération pour Développement Sénégal* (rapport annuel), Dakar : PNUD

³⁵¹ N'DIAYE Lamine, *Étude des couts de contrepartie de l'assistance technique au Sénégal*, Washington : PNUD, 1993 ; PNUD, *Coopération pour Développement Sénégal* (rapport annuel), Dakar : PNUD, tableau E1 : personnel de coopération technique par institution bénéficiaire. Les tableaux d'effectifs de l'assistance technique sont présents dans l'annexe 4.

Les postes d'experts technique internationaux publiés au JO français sont assez parcellaires, puisqu'ils ne semblent concerner que les mises à disposition de fonctionnaires³⁵². Le document-cadre de partenariat France Sénégal compte 153 AT français au Sénégal en 2006. Le directeur sénégalais de la coopération technique nous parlera quant à lui de pas moins de 2000 coopérants français en 1995, contre quelques centaines aujourd'hui. Il semble donc y avoir une diminution drastique de l'assistance technique française. Au Sénégal, les montants de l'AT déclarés sur la plateforme de gestion financière sont de 201,4 millions de dollars, sur 13,7 milliards d'aide totale³⁵³. L'AT est donc moins documentée mais représente toujours des montants importants. Ces montants correspondent à une réalité qui a évolué. D'une part, une partie de ces montants, en augmentation, ne correspond pas à des coopérants mais à des formations dispensées sur place ou par le biais de l'octroi de bourses. D'autre part, derrière la réduction apparente des effectifs on peut noter l'apparition d'un personnel aux statuts divers qui répond à des logiques semblables à celle de l'AT et qui s'inscrit dans sa continuité.

1.3.1 De nouveaux modes de gestion de cette forme d'aide

La répartition des effectifs de ces coopérants, au sens large, ne fait plus l'objet de négociations spécifiques avec le Sénégal. La direction de l'assistance technique sénégalaise sélectionne toujours les coopérants français en concertation avec les services français (désormais l'Afd), mais ces effectifs sont dérisoires. La présence d'experts passe par le biais des volontaires ou d'agences privées qui ne dépendent pas forcément de ces négociations. Elle répond plutôt à des outils de sélection et d'orientation au niveau international, national et sectoriel.

L'assistance technique, qu'elle recouvre des frais de formation ou des coopérants, est devenue une modalité d'aide comme les autres et relève en cela des documents internationaux d'orientation de l'aide. La Déclaration de Paris mentionne que « la coopération technique n'est qu'un moyen parmi d'autres de renforcer (les) capacités (des pays) » et demande de privilégier l'aide budgétaire. Conformément aux positions des pays receveurs, cette forme de coopération n'est pas encouragée. Par ailleurs, l'idée est que l'AT doit suivre les recommandations valables pour tous les autres instruments d'aide. Elle doit notamment être alignée, comme le reste de l'aide, sur les besoins des pays bénéficiaires. Un des indicateurs de la déclaration de Paris va dans ce sens en fixant pour

³⁵² Entre 43 et 70 postes sont publiés chaque année depuis 2008. Cf. MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET DU DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL, Arrêtés portant classement des postes d'experts technique internationaux par groupes et indemnités de résidence à l'étranger, de 2008 à 2015

³⁵³ Plateforme de gestion des financements extérieurs du Sénégal, ministère des Finances [en ligne] <http://pgfe.finances.gouv.sn> [consulté le 9 mai 2018]. Pour compléter, on peut s'appuyer sur les données de l'OCDE. Elles ne permettent pas d'observer l'AT au niveau d'un pays bénéficiaire en particulier, mais montrent que dans le monde, l'AT ne disparaît pas : au contraire, les montants augmentent.

objectif 50 % des apports de coopération technique mis en œuvre dans le cadre de programmes coordonnés conformes aux stratégies nationales de développement. Il s'agit enfin de délier l'origine de l'AT de l'origine des fonds. Le caractère lié de l'AT peut paraître inhérent à cette forme d'aide qui repose à l'origine sur l'envoi à l'étranger de personnel du pays donneur et l'octroi de bourses nationales de formation. Mais dans la déclaration de Paris, l'AT est conçue plus largement comme le renforcement des capacités nationales par le financement de formations — quel que soit l'endroit où elles ont lieu — et d'experts — quelle que soit leur nationalité. La déclaration promeut d'ailleurs les échanges sud-sud, y compris pour l'AT. C'est bien une nouvelle conception de l'AT qui apparaît. On peut voir là le poids dans la négociation des pays bénéficiaires de l'aide, critiques vis-à-vis de l'AT, comme le Sénégal. Pour eux la promotion du recours à des experts locaux ouvre un marché de la consultance intéressant. Toutefois, les recommandations de la déclaration sont peu suivies : la coopération technique est « toujours trop dirigée par les donateurs »³⁵⁴, les coopérants occidentaux sont toujours nombreux et, au Sénégal, seuls 18 % de l'assistance technique est définie comme coordonnée (l'objectif fixé par la déclaration de Paris est de 50 %)³⁵⁵.

Les coûts de l'AT sont désormais largement intégrés aux projets. Dans ce cadre, elle est comprise dans les documents nationaux d'orientation de l'aide présenté plus haut, comme le DSRP. Les accords d'aide portent sur des montants globaux dont l'affectation entre aide projet ou assistance technique se fait dans un deuxième temps. À ce niveau, les missions d'AT répondent à des appels d'offres publics passés dans le cadre de projets, qui conformément au code des marchés fixent précisément les missions, les durées et les objectifs à remplir par les agents. Les commissions de sélection qui font suite aux appels d'offres, dirigées par plusieurs membres de l'administration qui le lance, prennent en compte des critères de prix, d'expérience et de qualification. Il ne s'agit pas de dire ici que ces procédures sont si parfaitement respectées qu'aucun contournement ne serait possible, mais il y a bien une technicisation de la sélection et de l'affectation de ce personnel : on est loin de la gestion personnelle des dossiers qui existait dans les années 1960³⁵⁶.

³⁵⁴ EUROPAID, *Réformer la coopération technique et les unités d'exécution des projets pour l'aide extérieure de la Commission européenne*, Stratégie-Cadre, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2008, p7

³⁵⁵ GUAY Madeleine, MEIER Werner, NDIAYE Amacodou *et al*, *Première phase de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris - Évaluation au niveau des pays, le Sénégal : rapport d'évaluation finale*, Dakar, 2008

³⁵⁶ Un exemple d'appel d'offres d'assistance technique est présenté dans l'annexe 4.

1.3.2 De nouveaux statuts pour les coopérants

La diminution de l'assistance technique va de pair avec l'apparition de plusieurs postes ou statuts pour des coopérants, intermédiaires ou experts qui travaillent avec les bailleurs et dont l'activité correspond, de fait, aux missions que remplissaient les AT³⁵⁷. Au-delà des AT à strictement parler, d'autres types de statuts prennent donc le relais : les volontaires d'une part, répartis à tous les niveaux dans les services administratifs ou les entreprises étrangères, et les experts internationaux d'autre part qui travaillent plus spécifiquement avec les bailleurs.

Le Sénégal a accueilli 514 volontaires en 2016, surtout français, mais aussi Américains, Coréens et Japonais³⁵⁸. Il s'agit bien de postes subventionnés par un pays bailleur, placés sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères, dans le cadre d'une coopération internationale et qui doivent contribuer au rayonnement du pays dont ils dépendent et au développement de celui qui les accueille : on retrouve ici quelques caractéristiques des AT. Certaines conventions de coopération de ces volontaires ressemblent fort aux règles de gestion et d'accueil des AT français des années 1970. Par exemple, comme pour les AT français, l'affectation et la gestion des volontaires japonais passe par la direction de la coopération technique et le Sénégal doit leur fournir un « logement conventionné »³⁵⁹. Les volontaires ont des profils divers. En France le statut de volontaire s'adresse aux jeunes de 18 à 28 ans, mais le volontariat « senior » existe également. Pour d'autres pays, les règles diffèrent : les volontaires japonais ont entre 20 et 69 ans³⁶⁰. Pour certains, le volontariat est une expérience unique mais d'autres peuvent enchaîner plusieurs missions ou revenir sur leur lieu d'affectation sous un autre statut³⁶¹. Le Sénégal semble particulièrement attirer ces volontaires puisqu'il est le premier pays destinataire des volontaires japonais mais aussi américains et la première destination africaine pour les Coréens³⁶². Pour les volontaires français, l'affectation de volontaires en entreprises ou association permet de réduire le coût de ces agents, supporté pour l'essentiel par la structure d'accueil qui bénéficie d'allègements de charges. Pour la France, c'est là un avantage certain par rapport au risque de défaut de paiement de la contrepartie sénégalaise pour l'assistance technique traditionnelle.

³⁵⁷Ce changement de statut des experts, autrefois fonctionnaires français missionnés, aujourd'hui consultants recrutés sur appel d'offres, explique aussi le manque de données à leur sujet.

³⁵⁸ « bilan », gestion des coopérants et volontaires [en ligne] site internet de la Direction de la coopération technique <http://www.dct.gouv.sn>, consulté le 30/04/2018

³⁵⁹ JICA, *Guide d'accueil des volontaires JOCV*, 2016

³⁶⁰ JICA, *Guide d'accueil des volontaires JOCV*, 2016

³⁶¹ Deux de ces profils sont présentés en exemple dans la vidéo de présentation du volontariat de la JICA : JICA ,Documentaire sur JOCV au SENEGAL 35em année [vidéo en ligne] ajoutée le 20 janvier disponible en ligne https://www.youtube.com/watch?v=bCCsyQQer_M

³⁶² « bilan », gestion des coopérants et volontaires [en ligne] site internet de la Direction de la coopération technique <http://www.dct.gouv.sn>, consulté le 30/04/2018

En dehors des volontaires et des fonctionnaires détachés, on peut remarquer l'externalisation des fonctions d'assistance technique vers les bureaux d'études privés ou les cabinets de consultance spécialisés. En effet, certaines tâches de conseil ou d'évaluation réalisées auparavant par des AT sont désormais confiées à l'administration sénégalaise, ou à des consultants privés, recrutés par l'intermédiaire d'appels d'offres. Pour l'exécution du Millenium Challenge Account, les États-Unis ont recruté une équipe sur appel d'offres concurrentiel, conformément aux conditions de l'accord. Les experts dépêchés par la Banque mondiale ou la France pour évaluer ou conseiller la mise en place d'un projet sont rarement des fonctionnaires internationaux, mais plus souvent des consultants embauchés pour une mission spécifique. Dès les années 1980, les directives de la Banque mondiale encadrent le recours aux consultants indépendants et de bureaux d'étude pour l'exécution de ses prêts et projets. Ceux-ci passent alors des contrats avec l'administration exécutante et non avec la Banque mondiale³⁶³. L'organisation financière peut aussi contracter directement avec les consultants lorsqu'elle exécute elle-même les projets ou bien pour la réalisation d'études, notamment de pré-investissements. Cette expertise est devenue « une médiation obligée en matière de décision publique de coopération avec les pays du sud (...) un mécanisme essentiel de la contractualisation des aides » (Le Naëlou 1994). D'autres auteurs montrent la multiplication de ces experts du développement (Evers and Gerke 2005).

La création d'Expertise France en 2015 fait partie de cette dynamique. Il s'agit de concilier les considérations économiques avec la préservation d'une influence française à l'étranger. L'AT est en effet ancrée dans un marché de l'expertise mondialisé³⁶⁴ sur lequel le pays doit être concurrent et remporter des appels d'offres. Pour se faire, l'agence promeut une coopération technique internationale basée sur « la réponse aux demandes des pays en développement » et s'inscrivant « dans le cadre des ODD³⁶⁵ et de l'agenda 2030 »³⁶⁶. La communication de l'agence met en avant les mots d'ordre internationaux et s'inscrit ainsi dans ce secteur d'activité de l'aide au développement. Expertise France est très présente au Sénégal, c'est l'un de ses premiers pays d'intervention. Elle y a exécuté plusieurs projets financés par la France ou la Banque mondiale et annonce y employer une quinzaine d'experts de longue durée en 2015³⁶⁷. Des experts de long et de court terme ont par exemple participé à la mise en place du nouveau système d'information budgétaire et comptable du ministère des Finances. D'autres agences sont présentes au Sénégal, qui peuvent également embaucher le personnel national : parmi les cabinets les plus connus, on peut noter l'existence de

³⁶³ Je reviendrai plus en détail sur l'évolution des statuts des personnels des projets dans le chapitre 4.

³⁶⁴ MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, *La promotion de l'expertise française à l'international*, 2011

³⁶⁵ Des objectifs de développement durable

³⁶⁶ cf. le site internet de l'agence Expertise France, <https://www.expertisefrance.fr>, consulté le 27/04/2017

³⁶⁷ Les experts sont déployés dans les secteurs de l'énergie, de la gouvernance, de la santé et de l'éducation. Site internet de l'agence Expertise France <https://www.expertisefrance.fr/senegal> consulté le 27/04/2017

bureaux locaux de KPMG ou de Ernst and Young. Ces cabinets de conseils ou experts privés ont notamment pour tâche récurrente les audits des projets ou la réalisation de leurs guides de procédures. Par exemple, KPMG participe à l'élaboration du « plan décennal justice » en 2004. Management Business Audit, cabinet d'audit et de conseil, affiche sur son site être « l'un des rares cabinets de la sous-région à avoir obtenu l'agrément du RIG/A/DAKAR pour l'audit des projets financés par l'USAID » et ainsi intervenir auprès des bailleurs de fonds internationaux et des collectivités locales³⁶⁸. Le cabinet affiche les « projets » comme l'un de ses secteurs d'activité, au même titre que l'immobilier, la banque ou l'industrie. Plusieurs des agents rencontrés, qui travaillent au sein de l'administration, ont effectué au cours de leur carrière des missions pour le compte d'un bailleur, au Sénégal ou dans la sous-région, en tant que consultant individuel ou pour un cabinet. Il s'agit donc d'un marché professionnel pour ces agents de la haute fonction publique³⁶⁹.

Cette transformation implique donc que le personnel sénégalais peut désormais, en théorie, en partie bénéficier de ce marché de l'emploi. Cela répond à une critique récurrente de l'AT liée (des coopérants ressortissants des pays bailleurs) de la part des Sénégalais : celle d'éloigner le personnel local de certains postes qu'il pourrait occuper. Toutefois, on trouve dans ce recours à l'expertise internationale plusieurs caractéristiques de l'AT : il s'agit bien de confier des tâches de conseils ou d'évaluation à une personne ou à un groupe répondant à des normes ou conditions approuvées par les bailleurs, sélectionné par lui, indépendant des pouvoirs politiques ou administratifs locaux. En cela, on peut voir une continuité entre l'AT et l'expertise actuelle.

Loin de répondre parfaitement aux stratégies changeantes des bailleurs, l'assistance technique se transforme par ajustements successifs entre une multitude d'acteurs défendant des intérêts particuliers. Ici, on peut considérer qu'il y a bien une continuité entre l'assistance technique des années 1970 et l'expertise et les volontaires d'aujourd'hui : derrière les changements d'étiquettes (assistants techniques, coopérants, volontaires, mais aussi, point focal ou directeur de projet) on retrouve la même activité de gestion des fonds étranger, d'intermédiation entre les bailleurs et la partie Sénégalaise. Finalement, l'AT s'est transformée : à de rares exceptions près il n'existe plus de personnel étranger dans les cabinets et directions nationales, mais il existe toujours des intermédiaires chargés de rendre compte aux bailleurs de la mise en œuvre des projets ou des mesures qu'ils financent. Sur ce point, il y a bien une continuité.

Parce qu'il s'agit de personnes et non seulement de fonds, l'assistance technique paraît être une modalité d'aide à part. Pourtant, il est intéressant d'étudier son évolution au regard des autres

³⁶⁸ Site de Management Business Audit <http://www.mba.sn/notre-cabinet/projets> consulté le 27/04/2017

³⁶⁹ Nous le montrerons plus avant dans le chapitre dédié aux projets (chapitre 4) et dans le dernier chapitre, consacré aux carrières des directeurs de projets.

modalités d'appui extérieur. Elle suit une transformation qui leur est semblable et complémentaire. Semblable d'abord : dépendante d'un dialogue politique au plus haut niveau dans les années 1960 et peu évaluée, l'AT est de plus en plus encadrée. Le coût de l'AT est désormais intégré à une enveloppe d'aide globale et son recrutement se fait à travers des appels d'offres au sein des projets et des administrations qui déterminent des missions précises, courtes, fléchées sur des objectifs précis et réalisées la plupart du temps dans le cadre de projets d'aide. Les coopérants, dont la présence et les affectations étaient négociées spécifiquement entre les ministres sénégalais et les bailleurs, échappent désormais en partie à leur supervision, pour dépendre de dispositifs rationalisés de recrutement et de gestion. La gestion de cette forme d'aide échappe en partie au contrôle politique. De plus, la diminution de l'assistance technique correspond, en miroir, à l'ouverture d'un marché de l'emploi lié à l'aide pour le personnel national. De plus, elle forme le personnel local à y entrer, puisqu'une partie des fonds compris dans l'assistance technique finance des formations. Il y a bien ici une recomposition des relations de pouvoir au profit de l'administration.

Complémentaire ensuite, si on considère que la formation du personnel local³⁷⁰ et la diminution de l'assistance technique étrangère permet la mise en œuvre des autres dispositifs d'aide. Si les transformations de ce premier dispositif d'aide peut paraître ancien, voire dépassé, il nous semble donc important de le mentionner avant de nous pencher sur les suivants. Pendant longtemps, la présence d'un personnel expatrié au Sénégal permettait aux bailleurs de mettre en œuvre leurs politiques directement. La diminution de ces agents et la formation du personnel local permet la responsabilisation de ce dernier dans la gestion de l'aide, notamment par l'intermédiaire de l'aide projet.

Section 2 : La structuration de la forme « projet »

L'aide « projet » est la principale modalité de délivrance de l'aide au Sénégal³⁷¹. Les projets incarnent la présence des bailleurs au sein de toutes les administrations sectorielles, ou presque. En cela, ils sont centraux dans les pays aidés³⁷². Au-delà des accords conclus et des sommes captées et utilisées, les projets s'incarnent surtout dans des structures dédiées et des personnels qui s'y consacrent en partie ou en exclusivité. Comme structures organisationnelles, ils apparaissent dans le

³⁷⁰ Nous étudions la formation du personnel local dans le chapitre 5, et des directeurs de projet en particulier dans le chapitre 7.

³⁷¹ Selon les chiffres de l'ocde sur les différentes modalités de délivrance de l'aide, c'est le cas pour l'aide en général.

³⁷² Au point que Antonio Rodriguez-Camona parle de « projectorat » (Rodríguez-Carmona, 2009)

discours des bailleurs dans les années 1990, alors que la Banque mondiale théorise une « approche enclave » qui pourrait assurer, selon elle, la mise en œuvre de l'aide dans les meilleures conditions³⁷³. Dès ce moment, ces unités de projets sont aussi largement critiquées. En 1991 la Banque mondiale note que « trop souvent les organismes d'aide ont sapé la capacité des ministères clés en créant leurs propres unités de gestion des projets »³⁷⁴. En 1997, l'OCDE lit aussi ces structures comme un dysfonctionnement.

« Parmi les dysfonctionnements les plus souvent cités figure l'habitude qu'ont de nombreux donateurs d'instaurer des structures parallèles et de créer leurs propres unités de mise en œuvre des projets (...) Compte tenu des intérêts et des objectifs étroits qu'elles servent, ces initiatives des donateurs vont souvent à l'encontre de l'objectif plus général de renforcement des capacités institutionnelles nationales. »
MICHEL James H, *Coopération pour le développement*, 1997, Paris : OCDE, 1998, p28

Ces critiques se poursuivent puisque la déclaration de Paris fait de la réduction de ces enclaves un de ses objectifs³⁷⁵. Pourtant, en contradiction avec ces déclarations d'intention, la forme « projet » ne disparaît pas. Elle fait même l'objet d'une certaine continuité.

2.1 Une administration de projet ancienne

La forme projet d'aide existe déjà dans les années 1960 et 1970. L'aide passe alors largement par l'appareil administratif national, les directions ou les sociétés d'État : leur personnel est nommé par les responsables administratifs et politiques nationaux et les procédures d'exécution des fonds sont en grande partie celles de l'État. Toutefois, elle forme bien déjà une administration spécifique, soutenue par les bailleurs.

2.1.1 Les projets insérés dans les structures administratives nationales

L'administration sénégalaise est très proche du système français³⁷⁶ mais elle possède une spécificité par rapport à ce modèle : elle est divisée entre d'une part une administration générale, les « services du territoire », et d'autre part une administration du développement, technique et

³⁷³ DIA Mamadou, « Faire de l'Etat un partenaire efficace du développement: réforme de la fonction publique en Afrique Subsaharienne » Rapport Technique No. 225, Washington : Banque mondiale, 1993

³⁷⁴ BANQUE MONDIALE, L'initiative pour le renforcement des capacités en Afrique (rapport 8507), Washington : Banque mondiale, 1991

³⁷⁵ C'est l'indicateur de progrès n° 6 : « Renforcer les capacités en évitant les structures de mise en œuvre parallèles — Nombre d'unités parallèles de mise en œuvre de projets par pays », et l'objectif cible pour 2010 : « Réduire des deux tiers le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre des projets ». Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, 2005

³⁷⁶ Jean Claude Gautron l'explique par trois éléments : « volonté des responsables qui avaient vécu à l'école de l'administration française, poussée des agents et des forces syndicales dans la fonction publique, influence de l'assistance technique. Des pans entiers de l'administration publique sont importés » GAUTRON Jean-Claude, « L'administration moteur de l'expansion économique ? » *Le Monde diplomatique*, février 1974.

spécialisée, dont les missions seront reprises dans les années 60 par des sociétés d'études. L'administration traditionnelle administre les prérogatives classiques d'un État (état civil, budget, éducation, sécurité...). L'administration de développement, elle, a une fonction économique : elle doit conduire le développement du pays par des interventions directes, notamment en direction de la production agricole et de la vente de ses produits, du tourisme ou d'autres secteurs. Cette administration de développement encadre les coopératives avec des activités d'approvisionnement et de commercialisation des productions, joue un rôle d'animation rurale avec des actions de formation et d'éducation. Il y a là une séparation entre des tâches de gestion des activités administratives traditionnelles (notamment de contrôle), et les tâches de développement économique que l'on retrouve aujourd'hui en partie dans de nombreux projets : la formation, la construction d'infrastructures, le soutien agricole, etc. Ces structures se distinguent de l'administration hiérarchisée, centralisée et aux activités de contrôle. Elles accueillent des projets autonomes de développement qui apparaissent dès les années 70 et 80. Il existe donc très tôt une administration duale³⁷⁷. L'administration du développement, en partie distincte du reste de l'administration³⁷⁸, mais tout aussi centralisée et liée au pouvoir politique.

À cette époque, les bailleurs travaillent directement avec les services de l'État. C'est par exemple le cas de l'administration forestière pour les grands projets de reboisement. Dans ce secteur les projets sont directement menés avec l'administration des eaux et forêts. Giorgio Blundo raconte ce montage pour les projets de reboisement du PNUD et de la FAO des années 70 (Blundo 2011). Ces projets sont exécutés « en régie » par l'État : ils sont dirigés par un directeur de projet sénégalais, fonctionnaire, qui reçoit une indemnité supplémentaire, parfois assisté d'un expatrié. Le personnel de ces projets est constitué de fonctionnaires, ingénieurs et cadres, nommés par arrêté ministériel. Il arrive que les directeurs régionaux des eaux et forêts jouent également le rôle de directeur de ces projets. Les bailleurs remboursent les frais effectivement engagés a posteriori.

Montages institutionnels des projets exécutés par l'administration dans les années 1970

Le **projet routier** financé par l'**IDA** démarre en **1972**. Il est exécuté par la direction générale des travaux publics qui est renforcée par des AT et des consultants choisis par le gouvernement en accord avec l'association.

L'accord de prêt signé en **1975** avec la **Banque mondiale** crée le **Projet éducation**. Le bureau du projet est dirigé par le directeur des travaux publics. Il est composé d'un adjoint, de deux ingénieurs

³⁷⁷ Nous adoptons ce terme pour signifier que l'administration du développement, soutenue par les bailleurs, n'est pas externe au reste de l'administration : il s'agit de structures pérennes, qui regroupent des agents de l'État qui suivent au moins en partie des procédures nationales.

³⁷⁸ GAUTRON Jean-Claude, « L'administration moteur de l'expansion économique ? » *Le Monde diplomatique*, février 1974

et des directeurs des sous-projets, tous hauts fonctionnaires désignés par le ministre. Le projet doit également être appuyé par quelques expatriés dont les successeurs sénégalais seront sélectionnés puis formés d'après les critères de l'IDA.

L'accord de prêt signé en **1973** avec la **Banque mondiale** crée le **Projet routier**. La direction de la gestion des travaux publics est responsable de l'exécution du projet. Elle est assistée par des équipes de consultants choisis par le gouvernement en accord avec l'IDA. L'effectif de la direction, qui comporte 105 cadres dont 12 Français et 1300 autres personnels, ne changera pas, mais sera formée.

Le crédit approuvé en **1976** et clos en 1982 par la **Banque mondiale** finance le deuxième **projet Sedhiou**. La direction du projet est confiée à un agronome sénégalais qui n'a pas rempli ses fonctions de manière satisfaisante et a été remplacé par un expatrié. Tous les autres postes de grade supérieur ont été pourvus en temps voulu par des fonctionnaires en détachement.

L'accord de prêt signé en **1981** avec le **PNUD, la Banque mondiale et la Caisse Centrale de Coopération Économique** crée les **Projets autonomes de développement forestier ou piscicole**. Chaque projet autonome est dirigé par un ingénieur des eaux et forêts ayant au moins 2 ans de service effectif nommé par arrêté du ministre des Eaux et forêts, assisté par des adjoints nommés par arrêté du ministre. L'agent comptable du projet est le chef du service comptable du projet, placé sous l'autorité du ministre des Finances et a qualité de comptable public.

L'accord de prêt signé en **1982** avec le **PNUD, la Banque mondiale et la Caisse Centrale de Coopération Économique** crée le **Projet d'aménagement et de reboisement des forêts du centre est**. Il est dirigé par un ingénieur des eaux et forêts ayant au moins 2 ans de service effectif ou par un ingénieur des travaux des eaux et forêts ayant 5 ans d'activité nommé par arrêté du ministre et assisté par des adjoints nommés eux aussi.

Encadré 11 : Projets exécutés par l'administration dans les années 1970

Les services, appuyés par du personnel expatrié, réalisent donc eux-mêmes les travaux et activités financés par l'aide. La question de créer des petites cellules autonomes pour gérer les projets existe déjà, mais n'est pas privilégiée. L'utilisation de l'administration nationale renforcée par des AT est privilégiée.

Par exemple en 1975, une note des services français de la coopération pointe la position du ministre du plan sénégalais à l'encontre de la création d'une cellule spécifique pour mener le suivi des travaux de l'Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal (OMVS)³⁷⁹.

« Il n'apparaît pas souhaitable dans l'immédiat de créer en dessous de l'OMVS des cellules d'intervention pour des projets spécifiques. Ceci pourrait aboutir en effet à un affaiblissement du secrétariat général. Il est donc envisagé de renforcer celui-ci en assurant une meilleure coordination économique et financière par la mise en place de nouvelles personnalités. Le ministre convient cependant de l'intérêt de séparer les services de conception et de contrôle des opérations, de ceux qui conduiront la

³⁷⁹ L'OMVS est créé en 1972. L'organisation internationale réunit la Guinée, le Mali, la Mauritanie et le Sénégal et a pour but de développer le bassin du fleuve, notamment par la création d'un barrage. Elle bénéficie de fonds étrangers.

réalisation des projets, mais il est préférable dans l'immédiat de ne point en parler et de laisser la pratique en démontrer la nécessité. Enfin, en réponse à la suggestion faite par la BIRD de créer dans chaque État une agence nationale correspondante de l'OMVS le ministre rappelle que, pour ce qui est du Sénégal, il existe un comité national comprenant le directeur de la planification et que la formule de l'agence, d'inspiration anglo-saxonne, implique une certaine autonomie de l'établissement à l'égard de chaque État, dont le "télescopage" des interventions avec les services de chaque pays ne serait guère bénéfique. »

Compte rendu de mission au Sénégal du chargé de mission pour les relations avec cet État, octobre 1975, Archives nationales, Fonds du ministère de la Coopération, Problème de coopération au Sénégal 1970, 20 000 001 374

Il y a donc une réticence à créer des structures autonomes auxquelles sont préférées les structures nationales traditionnelles.

Un autre pan de l'administration du développement est constitué par les sociétés d'État et sociétés d'économie mixte, agences et établissements publics qui s'occupent de différentes productions et de différents territoires. Dans le contexte du socialisme et du tout-État pour mener le développement du pays, il existe plusieurs sociétés nationales qui fonctionnent sur le même modèle³⁸⁰. On compte plus de 40 organismes parapublics, qui fonctionnent suivant des règles et des principes plus ou moins précis : certains sont à caractère administratif et comptabilité administrative, d'autres sont des établissements industriels et commerciaux à comptabilité commerciale mais à caractère administratif, certains sont purement industriels et commerciaux et d'autres encore sont des sociétés d'État ou d'économie mixte. Elles ont notamment pour objet le soutien à l'agriculture par le biais de l'appui aux coopératives. Il s'agit d'encadrer strictement les paysans, d'apporter matériel et techniques spécifiques, afin d'accroître les productions.

Ces sociétés d'État sont les héritières de sociétés françaises. Par exemple, la compagnie française pour le développement des fibres textiles (CFDT) a été créée en 1949, prenant la suite de la Compagnie des fibres de l'union française. Elle a le monopole de la collecte, l'égrenage et la vente du coton dans plusieurs colonies dont le Mali, Madagascar, la haute Volta, Niger, Sénégal, Côte d'Ivoire, Dahomey, Cameroun. Le conseil de direction de la CFDT rassemble un représentant du ministère des Finances français, un représentant du secrétariat d'État aux affaires étrangères, un représentant de la Caisse Centrale de Développement Économique, un représentant du secteur privé et la direction de la CFDT. À l'indépendance, le nouvel État du Sénégal laisse la compagnie poursuivre son activité de promotion de la culture du coton. Elle bénéficie alors de conventions d'appui technique. Elle devient la SODEFITEX en 1974, société d'économie mixte à capitaux publics majoritaires. C'est alors

³⁸⁰ Par exemple la Société de l'Aide Technique et de la Coopération (SATEC), la Société de Développement et de Vulgarisation Agricole (SODEVA) qui prend sa suite en 1968, la Société Nationale d'Exploitation des Terres du Delta du Fleuve Sénégal (SAED), la Société Nationale du Commerce des Oléagineux (SONACOS)...

également une société d'assistance technique pour l'encadrement des planteurs, qui interviennent avant la signature des marchés.

Ces structures sont des lieux de concentration des investissements publics étrangers, des points d'entrée de l'aide au développement. Les statuts des sociétés de développement et les décrets encadrant leur fonctionnement facilitent la réception de ces fonds.

« [La société peut] recevoir de la puissance publique, d'organismes publics ou privés, de particuliers sénégalais ou étrangers, des dons, des fonds de concours, des subventions, des avances remboursables, des prêts (...) [et utiliser] éventuellement le personnel technique des assistances étrangères. »

Décret n 65 026 du 20 janvier 1965 fixant organisation et conditions de fonctionnement de la SAED, Journal officiel du 13 février 1965 p 154

Leur autonomie financière et juridique permet une « souplesse » privilégiée par les bailleurs, comme on peut le voir dans le document de projet suivant. Cela renvoie principalement à l'autonomie juridique et financière de ces sociétés qui leur permet une certaine liberté dans la gestion des fonds et le recrutement de personnel.

« C'est au niveau de la SODEVA³⁸¹ que doit se trouver la Cellule de direction du projet qui assurera les liaisons entre tous les partenaires et la dynamisation de l'ensemble. De plus, le statut d'économie mixte de la SODEVA lui permet de gérer avec souplesse des fonds apportés par une structure bancaire avec accord de l'État. Le contrôle de la SODEVA s'effectuant a posteriori, toute latitude existera pour les responsables du projet d'exécuter leurs budgets avec la souplesse d'adaptation nécessaire aux réalités difficiles à prévoir. Enfin, la SODEVA ayant la personnalité juridique pourra passer des conventions avec toutes les structures participantes. L'expérience de la SODEVA et la qualification du personnel sélectionné pour y demeurer en 1985, sa présence dans tout le bassin arachidier avec des structures de travail existantes (bureaux, magasin, moyens de transport...) permettra de démarrer aussi rapidement que possible dès que l'accord de financement du projet sera donné. La structure administrative et financière de la SODEVA, dotée de procédures éprouvées par l'exécution des projets antérieurs, et mise au service des différents programmes coordonnés par la direction générale, facilitera la mise à disposition des personnels et la réalisation des achats de moyens. »

SATEC, Proposition d'un programme de lutte contre les nématodes et d'amélioration de la fertilité des sols dans le bassin arachidier du Sénégal, 1984, Archives diplomatiques, BIB-COOP 0 01099

Une grande partie des archives de l'aide française porte sur ces sociétés, signe de l'investissement de l'ancien empire. Elles concentrent donc l'aide extérieure, sous forme d'assistance technique, d'appui au budget ou aux projets d'investissement. Cela dure dans le temps : au nombre de 9 en 1990, elles sont toujours bénéficiaires de 104 732 m\$ US d'aide au développement, dont 83 776 m\$ au titre des projets d'investissement. En comparaison, l'ensemble des ministères (ils sont

³⁸¹ Société de Développement et de Vulgarisation Agricole

30) bénéficient de 71 705 m\$ à ce titre³⁸². Pour certaines de ces sociétés d'État, largement endettées, les fonds extérieurs et l'accueil de projets de développement des bailleurs sont une ressource nécessaire. Cette dépendance financière inquiète parfois : on y réfléchit par exemple lors d'un séminaire qui porte sur la SODAGRI en 1977.

« Le niveau de financement des projets ruraux est assez satisfaisant, mais la question qui se pose est de savoir si un système de financement de projet entièrement dépendant de l'extérieur permet de réaliser un développement durable quand justement on assiste à des difficultés de mobilisation des contreparties locales, difficultés qui croissent d'année en année. »

DIENE Médoune, note sur la politique agricole, séminaire de Saint-Louis sur le développement rural du 13 au 17 août 1977

Ces sociétés de développement fonctionnent donc largement grâce aux financements extérieurs qui restent peu coordonnés et gérés en parallèle. Cela entraîne dans certaines sociétés, comme à la SODEVA, une juxtaposition de projets multiples, sectoriels, financés par différents bailleurs et, selon les bailleurs, difficiles à coordonner³⁸³. C'est notamment le cas à partir des années 1980, lorsque suite à la crise économique les capacités financières de ces sociétés sont réduites. Une note de la Caisse Centrale de Coopération économique note par exemple en 1989 au sujet de cette société qu'en situation de crise et de graves problèmes de financement, la mobilisation des fonds par l'accueil de projet (projet agroforesterie, programme vivrier FIDA...) est une question de survie³⁸⁴, mais que cet apport massif de fonds étrangers peut poser des problèmes de gestion ou de coordination des actions.

« [Le] souhait des pouvoirs publics et de la SODEVA de mobiliser des financements extérieurs, désir des bailleurs de contrôler l'usage de leurs fonds grâce à la mise en place de projets sectoriels à l'intérieur de la SODEVA (...) [Il n'est] pas souhaitable de trop céder aux pressions des bailleurs de fonds, en juxtaposant des projets sectoriels dans une société de développement qui n'est plus qu'une structure d'accueil de projets avec éventuellement un rôle de société d'intérim vendant du personnel à ces projets.(...) Une comptabilité par source de financement est envisageable, mais la Société de développement doit maintenir la cohérence et la synergie des actions entreprises. »

THEVENIN P, « Processus de décision dans les actions de développement, mode d'organisation et responsabilisation des acteurs, quelques exemples », Notes et études, Paris : Caisse centrale de coopération économique, division des études générales, n°31, décembre 1989

³⁸² PNUD, « Répartition de l'aide par type et par institution bénéficiaire », Coopération pour le développement au Sénégal 1990, Dakar : PNUD, 1991

³⁸³ THEVENIN P, « Processus de décision dans les actions de développement, mode d'organisation et responsabilisation des acteurs, quelques exemples », Notes et études, Paris : Caisse centrale de coopération économique, division des études générales, n°31, décembre 1989

³⁸⁴ THEVENIN P, « Processus de décision dans les actions de développement, mode d'organisation et responsabilisation des acteurs, quelques exemples », Notes et études, Paris : Caisse centrale de coopération économique, division des études générales, n°31, décembre 1989

La dépendance des sociétés d'État aux financements extérieurs et l'exécution des projets des bailleurs peut donc peser sur l'orientation des activités et sur les procédures utilisées. Ce modèle des projets inscrits dans les sociétés d'État se retrouve dans nombre de pays africains en développement. Ces projets échappent en partie à l'État.

« [Ils sortaient] de la "chaîne de montage" de bureaux d'études, le plus souvent français, et aucun élu local ni bénéficiaire potentiel n'était consulté. La tutelle des projets était généralement exercée par les administrations déconcentrées, ce qui facilitait davantage l'obtention d'autorisations administratives qu'une réelle coresponsabilité de gestion et d'orientation de l'action sur le terrain »
(Dordain and Mogenet 2012).

Au Sénégal, les autorités françaises participent au conseil d'administration de plusieurs sociétés. Toutefois, les dirigeants sénégalais interviennent aussi directement dans la direction des structures, en participant à leur comité de direction. Les sociétés d'État permettent au Parti socialiste d'administrer le monde paysan et de consolider son pouvoir loin de la capitale. Les coopératives sont des organisations qui fournissent les intrants et machines, vulgarisent les techniques, et achètent les productions aux paysans. Elles permettent aux autorités politiques d'étendre leurs clientèles et de lier les notables locaux, qui souvent dirigent ou sont en lien avec les dirigeants des coopératives, aux élites de Dakar³⁸⁵.

Montages institutionnels des projets exécutés par les sociétés de développement dans les années 1970

En vertu d'un accord de prêt signé en **1971** la **SODEVA** accueille le **Projet Riz Casamance** financé par **l'Association Internationale de Développement (IDA) et l'USAID**. Le directeur travaille à plein temps pour le projet, il est un cadre de la SODEVA, appuyé par un assistant technique de l'USAID. Ils dirigent 11 cadres et 12 agents techniques embauchés par la SODEVA. Les nominations et les modalités d'emplois sont soumises à l'agrément de l'IDA.

En vertu d'un accord de prêt signé en **1972**, la **SAED** accueille le **Projet d'aménagement de Polders sur le Sénégal** financé par la **Banque mondiale**. La SAED exécute le projet. 7 coopérants français y sont en poste et le gouvernement a donné l'assurance que les postes de Directeur général et de Contrôleur financier seront, en tout temps, occupés par des personnes qui auront les qualifications et l'expérience jugées satisfaisantes par l'IDA. La SAED engagera des consultants à des conditions et suivant un mandat jugé satisfaisant par l'IDA, pour préparer les appels d'offres, conseiller la SAED pour l'adjudication des marchés selon les directives de la Banque Mondiale, surveiller les travaux de construction. La SAED devra également recruter du personnel supplémentaire (environ 70 personnes).

³⁸⁵ On a développé ce point dans le premier chapitre.

En vertu d'accords de prêt signés en **1975 et 1976**, la **SODEFITEX** accueille le **Projet d'élevage au Sénégal oriental** et le **Projet d'amélioration de l'élevage extensif** financé par l'**IDA**, la **BADEA**, la **BM** et le **fonds du Koweït**. La SODEFITEX crée un bureau du projet avec 6 cadres désignés en accord avec l'IDA (leurs profils sont détaillés dans le document de projet) et quelques expatriés qui seront remplacés par des Sénégalais avant la fin du projet. La direction de la santé et de la production animale, qui dispose du personnel nécessaire (notamment expatriés), s'occupe d'un des axes du projet. Le projet embauchera également quelques consultants sur de courtes durées pour des études et des évaluations, dont les qualifications, l'expérience et le mandat détaillé seraient présentés à l'approbation de l'IDA. Pour le second projet, un bureau de projet créé à Tambacounda regroupe 4 cadres et un nombreux personnel d'encadrement rural.

En vertu d'accords signés en **1963** la **SOMIVAC** accueille le projet **mission agricole chinoise (MAC)** qui comprend 14 fonctionnaires, 31 contractuels, 10 techniciens chinois

En vertu d'accords signés en **1974** la **SOMIVAC** accueille le **Projet intégré de développement agricole en basse Casamance**, financé successivement par le FED, le PNUD puis l'USAID.

En vertu d'un accord de prêt signé en **1975** la **SODEVA** accueille le **Projet de développement agricole du Sine Saloum** financé par la **Banque mondiale**. La SODEVA est responsable de l'exécution du projet. Le projet mobilisera tous les efforts de la SODEVA : il emploiera la totalité de l'encadrement de la SODEVA (370 agents de vulgarisation) et financerait donc la totalité de ses coûts de personnel, fonctionnement, bâtiment et matériel dans la région du Sine-Saloum pendant les cinq années de la période du projet. La SODEVA utilisera aussi des consultants (aux mandats et qualifications jugés acceptables par la Banque mondiale) pour le suivi et l'évaluation du projet.

En **1984**, le **programme de lutte contre les nématodes et d'amélioration de la fertilité des sols dans le bassin arachidier du Sénégal** financé par la **France** est dirigé par un chef de projet placé directement sous l'autorité du directeur général de la SODEVA qui lui délègue les pouvoirs nécessaires. Il est placé sur le même plan que les directeurs administratifs et financiers et le directeur technique de la SODEVA. Les procédures du projet sont celles de la SODEVA, la comptabilité est tenue par la SODEVA, mais c'est le chef comptable du projet qui engage les dépenses.

Encadré 12 : Projets exécutés par les sociétés de développement dans les années 1970

Bien qu'il existe une diversité de montages institutionnels, dans la plupart des cas l'État joue un rôle dans la nomination des membres et dirigeants des projets, des fonctionnaires travaillent au sein des projets et les règles nationales de comptabilité sont utilisées. Les AT et expatriés sont aussi très présents au sein de ces équipes : les projets sont la plupart du temps codirigés par un expatrié et par un directeur de projet sénégalais, nommé par sa structure et qui reçoit une indemnité supplémentaire. Durant cette première période, il y a donc déjà des structures soutenues par les bailleurs qui exécutent les projets et qui sont les interlocuteurs des bailleurs. Mais les bailleurs qui utilisent des procédures nationales se plaignent de la gestion des fonds extérieurs.

2.1.2 Une gestion nationale des fonds insatisfaisante pour les bailleurs

Dans ces projets des années 1960, la gestion des fonds extérieurs suit la plupart du temps les règles nationales de dépense publique, mais le manque de suivi des fonds et la faible absorption de l'aide donne lieu à des critiques de la part des bailleurs. Il n'existe pas ou peu de règles de gestion spécifique à l'aide au développement. L'USAID, par exemple, a des pratiques peu fixées, ses fonds sont donc gérés selon les procédures nationales des pays receveurs.

« La FAA³⁸⁶ telle que promulguée en 1961 contenait peu de restrictions quant aux modalités de fourniture de l'aide, et seulement quelques prescriptions générales concernant les facteurs à prendre en considération pour la fourniture de cette aide. »

ACEDO Andres, *Histoire de l'USAID au Sénégal*, USAID, 1994

Pour la France également, l'aide est conçue comme un moyen de suppléer à la faiblesse des crédits du budget d'équipement sénégalais et est fondue dans ce dernier. « Les opérations financées sur l'aide française étaient considérées juridiquement comme des opérations budgétaires sénégalaises et elles en suivaient les règles de procédure »³⁸⁷. Les opérations sont exécutées et payées par le Sénégal selon ses procédures nationales, puis remboursées par le FAC.

« Après accord du comité directeur du FAC, concrétisé par une convention de financement, le gouvernement sénégalais procède aux opérations suivant les procédures locales et demande à la Caisse Centrale de Coopération économique qui agit pour le compte du FAC le remboursement des dépenses ayant fait l'objet de programmes approuvés. »

Direction des finances extérieures, Note de la mission permanente d'aide et de coopération à Dakar. Investissement des fonds publics français au Sénégal de 1947 à 1960. CAEF, Fonds de la direction des finances extérieures, B-0054732/4

On peut noter que dès 1969, cette pratique est justifiée par l'association des autorités sénégalaises à la réalisation des projets.

« Pour mieux associer les autorités sénégalaises à la réalisation du projet, chaque opération technique et financière dans le cadre du projet est préparée et exécutée conformément au droit sénégalais, traitée comme dépense du Sénégal sous le contrôle technique d'un responsable sénégalais et sous le contrôle financier du ministre des Finances du Sénégal, avec à chaque stade de l'exécution une procédure d'information réciproque et d'autorisation préalable à l'initiative de la mission permanente d'aide et de coopération. Le gouvernement sénégalais demeure maître d'œuvre. »

Mission de Coopération et d'Action Culturelle à Dakar, Information sur la coopération franco-sénégalaise, 1969 Centre des Archives diplomatiques, fonds MCAC Dakar, carton 38

386 Le Foreign Assistance Act est la loi qui fixe les principes régissant l'aide bilatérale américaine. Elle a été votée par le Congrès en 1961.

387 Information sur la coopération franco-sénégalaise, 1969, Centre des archives diplomatiques, fonds MCAC Dakar, carton 38

On retrouvera le même argument, celui d'associer les autorités, 40 ans plus tard, dans la déclaration de Paris qui fait la promotion de l'alignement sur les procédures nationales. En réalité, on peut voir dans ces procédures le prolongement de ce qui existait pendant la colonisation.

Les procédures nationales de gestion des fonds sont en fait peu opérationnelles et font l'objet de critiques, qui portent sur le manque de suivi de l'exécution des projets et sur la faible absorption des fonds. Dès les années 1960, les bailleurs s'inquiètent de l'impossibilité de suivre l'avancée de l'exécution des projets qu'ils financent. À Dakar, les administrateurs nationaux ne distinguent pas les autorisations de paiement et les crédits de paiement : ils remplissent les deux fiches au même moment, pour toute dépense effectuée. « Les administrations de crédits effectuent par simple routine administrative les engagements en autorisation de paiement »³⁸⁸. Cela s'explique notamment par l'aisance de trésorerie dont dispose le Sénégal. Les autorisations de paiement sont couvertes à plus de 90 % par les crédits de paiement, ce qui, selon les services français, ne pousse pas à une gestion économe. En 1962 les services français notent que les chefs de service responsables des programmes répugnent à lancer des opérations dotées seulement d'autorisation de programme ou de faibles crédits de paiement, et s'empressent d'engager la totalité des moyens de paiement mis à disposition dès l'ouverture des crédits. Les règlements effectifs, eux, ne sont effectués que bien plus tardivement. Ce mode de gestion ne permet pas de suivre l'avancement réel des programmes.

« Il est fort douteux que les projets lancés soient matériellement arrivés au point concrétisé par les chiffres comptables des engagements (...), mais d'un autre côté on ne peut pas prendre en considération les engagements de crédits de paiement, qui normalement signifient que les travaux sont réellement effectués et qu'il va falloir les régler, puisque les engagements de crédits de paiement sont égaux aux autorisations de paiement. Le décalage entre le lancement de l'ordre de service et le paiement des travaux réalisés a disparu. »

Direction des finances extérieures, Rapport sur la situation au 30 sept 1962 des crédits du FAC, 1962, CAEF, Fonds de la direction des finances extérieures, B 54732

Ici, il s'agit bien de pouvoir suivre l'exécution des projets à travers les opérations de décaissement.

L'autre préoccupation des bailleurs porte sur l'absorption de l'aide. Comme d'autres bailleurs, l'agence d'aide américaine connaît des difficultés dans l'exécution des fonds octroyés.

« Les projets de l'AID rencontrent d'importantes difficultés de gestion. En conséquence, beaucoup d'entre eux accusent un retard. Certains problèmes sont chroniques — longs délais pour l'ouverture de comptes bancaires spéciaux pour les fonds des projets, délais pour les formalités douanières déjà assurées par les accords bilatéraux, problème pour le recrutement des personnels américains, procédures

388 Rapport sur la situation au 30 sept 1962 des crédits du FAC, 1962, CAEF, fonds de la Direction des finances extérieures, B 54732

locales de sous-traitance trop longue, longs délais pour l'acquisition, la livraison et l'entretien des équipements... (...) il existe des obstacles exclusivement liés à l'exécution des activités de développement par les organismes publics ou parapublics ».

ACEDO Andres, *Histoire de l'USAID au Sénégal*, USAID, 1994

Les services français de la coopération font état des mêmes difficultés de gestion et de décaissement de l'aide au développement. Plusieurs notes soulignent les retards pris dans l'exécution des projets :

« [La direction constate l'] importance des crédits déjà ouverts par la CEE ainsi que sur la disproportion flagrante constatée entre les moyens financiers offerts et le rythme de réalisation des projets approuvés et de consommation des crédits. Ce phénomène revêt une réelle acuité du fait de l'abondance et de la diversité des aides financières dont bénéficie le Sénégal. (...) Il semble en effet que le gouvernement sénégalais non seulement ne soit pas en état de prendre des mesures de redressement administratif, comptable et technique pour harmoniser la cadence de déroulement des programmes en fonction des concours financiers ouverts (alors que l'inverse devrait se produire), mais encore s'efforce de donner l'illusion aux masses électorales et peut être même à ses interlocuteurs étrangers d'une amélioration du développement pourtant démentie dans les faits. »

Direction des finances extérieures, note d'information financière, 1962, CAEF, Fonds de la direction des finances extérieures, 54732

Les retards atteignent alors presque 50 % des prévisions initiales.³⁸⁹ En 1962, après 4 ans d'exercice du FEDOM, les règlements ne représentent que 20 % des crédits ouverts³⁹⁰. Il existe donc dès les premières années des difficultés d'absorption de l'aide et une critique de la lenteur de l'administration nationale sur ce point.

Malgré ces critiques, la souplesse des procédures françaises est aussi louée. À l'indépendance, « Les autorités sénégalaises qui se plaignent de la lenteur d'exécution des projets de développement financés notamment par la Banque mondiale ou le Fonds européen se félicitent de l'efficacité et de la rapidité de procédure du fonds d'aide et de coopération »³⁹¹. Les notes françaises montrent aussi que la rapidité et la souplesse de ses procédures, sans commune mesure avec les autres donateurs, en font une aide très appréciée. En 1969 les services notent la préférence que le Sénégal marque à l'aide française pour cette raison :

« À titre d'information il faut en moyenne un délai de quatre ou cinq années à un organisme relevant des Nations Unies ou à une aide bilatérale étrangères, pour faire aboutir un projet de développement. Il s'ensuit qu'au moment de l'exécution, il

389 Note d'information financière, 1962, CAEF, fonds de la Direction des finances extérieures, 54732

390 Rapport sur la situation au 30 sept 1962 des crédits du FAC, 1962, CAEF, fonds de la Direction des finances extérieures, B 54732

391 Information sur la coopération franco-sénégalaise, 1969, Centre des archives diplomatiques, fonds MCAC Dakar, carton 38

est souvent nécessaire d'actualiser les études et de modifier à la hâte les plans. L'environnement du projet a changé, le personnel indispensable à sa réalisation n'est plus en place, parfois les nouvelles autorités responsables ne se considèrent plus engagées par les priorités accordées au projet par leurs prédécesseurs. La qualité de nos circuits, l'ajustement permanent que la mission d'aide est en mesure d'assurer à nos interventions, réduit considérablement ses inconvénients. »

Mission de coopération et d'action culturelle de Dakar, Information sur la coopération franco-sénégalaise, 1969, Centre des Archives diplomatiques, Fonds MCAC Dakar, carton 38

L'aide française est donc appréciée parce que ses procédures sont connues et maîtrisées et sont exécutées bien plus rapidement que l'aide des autres bailleurs. C'est toujours le cas en 1982 : les services français notent la « souplesse des procédures et la rapidité de mise en œuvre des crédits du FAC [qui] tranchent avec la lourdeur d'autres sources d'aide »³⁹². À cette période la gestion de l'aide, en partie informelle, qui fait l'objet de peu de suivi et de programmation, est aussi ce qui permet à l'aide française d'être délivrée rapidement et de répondre aux attentes des interlocuteurs sénégalais.

D'autres bailleurs, plutôt que d'inciter à la réforme générale du système de gestion financière, prennent soin d'évaluer particulièrement les services sur lesquels leurs projets reposent, quitte à leur imposer l'adoption de règles spécifiques. Les règles nationales de gestion des fonds ne sont pas adoptées par principe, mais suite à des évaluations et des adaptations. La Banque mondiale, notamment, utilise les procédures nationales jusque dans les années 1970. Seuls les marchés aux montants les plus importants et à la dimension internationale sont réalisés selon les règles des bailleurs³⁹³. Mais elle prévoit de pouvoir assurer un suivi et un contrôle étroit des décaissements et s'assure, avant d'associer la partie nationale à la gestion des budgets, de sa capacité à le faire. Les documents de projets de ce bailleur mentionnent tous une évaluation de la structure qui va gérer les fonds. Par exemple pour la construction de l'aéroport que la France et l'IDA financent en 1972, le document de projet prévoit que l'Agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique (ASECNA) gère les fonds. Selon des formules qu'on retrouve dans d'autres documents, ce rapport de pré-projet mentionne une évaluation satisfaisante de l'agence.

« L'ASECNA est en mesure de faire ressortir de [sa] comptabilité tous les coûts directement liés à l'aéroport de Dakar (...) L'ASECNA a en conséquence convenu lors des négociations qu'elle établirait annuellement pour l'aéroport de Dakar un compte pro format des profits et pertes qui serait présenté sous une forme acceptable par la banque. Le personnel comptable de l'ASECNA est qualifié et compétent. (...) La vérification des comptes de l'ASECNA est effectuée par un agent comptable nommé

392 L'aide du FAC aux investissements, 1982, Archives nationales, fonds du ministère de la Coopération, Archive 85/0097

393 On retrouve cette règle dans tous les documents de projets de l'Association internationale pour le développement au Sénégal des années 1970, par exemple le projet de secours contre la sécheresse en 1973, le projet routier en 1972, le projet éducation et le projet de développement agricole du Siné Saloum en 1975...

par le gouvernement français (...) cet agent est donc dégagé de toute pression de la part de la direction de l'ASECNA et il peut exercer ses fonctions en toute indépendance. Il est entouré d'un personnel qualifié et compétent. »

BANQUE INTERNATIONALE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DEVELOPPEMENT, Association Internationale pour le Développement, Évaluation du projet d'aéroport international de Dakar, 1972

De la même manière pour le projet « Riz Casamance » financé par la Banque mondiale en 1971, le document de projet précise que les comptes sont vérifiés par l'inspection des finances, comme toute administration, et qu'une comptabilité analytique sera réalisée, en plus, pour la Banque mondiale.

La qualité des procédures et du personnel est un élément des négociations autour de la formulation de l'accord de prêt. Dans ces montages institutionnels, l'important pour les bailleurs est la possibilité d'obtenir un suivi comptable spécifique au projet et aux fonds prêtés (ci-dessus « les coûts directement liés à l'aéroport »), qui soit contrôlé par un agent délié de l'agence bénéficiaire (ci-dessus un assistant technique français). Le personnel de l'ASECNA, comme celui d'autres structures qui gèrent des projets financés par la Banque mondiale, devra adopter de nouvelles pratiques : établir une comptabilité séparée pour les fonds du projet, sous une forme qui correspond aux attentes du bailleur, la transmettre selon son calendrier (le plus souvent trimestriel), utiliser les documents au format de la Banque mondiale et ses procédures pour les marchés au montant important.

Parfois, les réorganisations sont plus importantes. Pour certains projets, la Banque mondiale impose une réorganisation complète des services de gestion financière. Par exemple pour le projet d'irrigation de Debi Lampsar financé par la Banque mondiale et le fonds koweïtien et exécuté par la SAED en 1978, l'accord de projet est conditionné à l'assouplissement des procédures de passation des marchés de la société, jugées compliquées. Une mission d'évaluation recommande ensuite de réorganiser la SAED et d'étendre son autonomie financière³⁹⁴. Pour d'autres projets, la Banque mondiale dépêche des coopérants qui font ce travail. Dans tous les cas, les modalités de gestion financières se font au cas par cas, en fonction de l'évaluation de l'administration responsable et des expériences précédentes des bailleurs.

À l'indépendance, le Sénégal est rapidement un « donor darling » : il connaît une arrivée massive de financements extérieurs qui participent à la formation de structures spécifiques en marge de l'administration ordinaire. Celles-ci restent toutefois très liées à l'administration : les personnels sont des fonctionnaires et des assistants techniques, les fonds extérieurs sont pour la plupart gérés

394 BANQUE MONDIALE, Document de projet d'irrigation de Debi Lampsar, 1975

selon les procédures nationales, peu planifiés et peu suivis. Le pays connaît aussi déjà des difficultés d'absorption des ressources qui l'empêchent de bénéficier complètement des financements qui lui sont accordés ou qui pourraient l'être. On voit donc apparaître lors de ces premières années une première réflexion sur l'efficacité des dispositifs de suivi et de gestion de l'aide, qui va se poursuivre et donner lieu à un resserrement des dispositifs d'encadrement de l'aide. Sous l'impulsion de certains bailleurs, la transformation des règles de gestion des projets vont renforcer le caractère dual de l'administration.

2.2 multiplication et bureaucratisation des cellules de projet

À partir des années 1980, les unités de projets se multiplient et sont de plus en plus visibles, notamment parce que certains bailleurs importants (la Banque mondiale, le PNUD) utilisent des montages institutionnels spécifiques. « L'approche enclave », qui consiste à créer à côté de l'administration des cellules autonomes pour gérer un projet, est théorisée et fait l'objet d'expérimentations de la part de ces organisations internationales. Si ce sont bien les organisations internationales qui sont à l'origine de ce dispositif, il est loin d'être le résultat d'une stratégie homogène et clairement partagée. Il fait plutôt l'objet d'ajustements progressifs et de compromis par les différents bailleurs.

2.2.1 La multiplication des cellules de projets séparées de l'administration

Il est difficile d'objectiver l'idée que ces cellules d'exécution des projets sont plus nombreuses qu'auparavant³⁹⁵, mais plusieurs indices peuvent nous le faire penser. Le nombre de projets lui-même semble augmenter³⁹⁶. Dans la base de projet que nous avons constituée, les cellules de direction de projet sont plus nombreuses³⁹⁷. Certaines études notent la multiplication de

³⁹⁵ Les cellules de projets en elles même ne sont pas comptabilisées avant les exercices d'évaluation de la Déclaration de Paris. On pourrait se référer au nombre de projets, mais, de la même manière, il est difficile à objectiver. Les rapports sur « Coopération au développement » du PNUD citent entre 350 et 500 projets au cours des années 1990 et 2000, sans évolution linéaire. Pour la période antérieure, aucune source ne mentionne le nombre de projets menés, à l'exception de la Banque Mondiale : entre un et cinq accords de prêt pour projet sont signés chaque année.

³⁹⁶ Tous les projets ne disposent pas d'unité de gestion, mais il est probable que l'augmentation du nombre de projets financé induise une augmentation de ceux qui disposent d'unité de gestion. Le nombre de projets est lui aussi difficile à objectiver.

³⁹⁷ Nous en avons trouvé deux pour les années 1960 et 1970, époque où plusieurs projets sont gérés directement par les directions ou les sociétés d'État avec leur personnel habituel, pris en charge par l'État ; 11 pour les décennies 1980 et 1990 durant lesquelles des cellules entières constituées de personnel recruté pour l'occasion et autonomes financièrement apparaissent ; une quarantaine après les années 2000. Il faut toutefois prendre cette comptabilisation avec précaution puisqu'on dispose de quantité d'information différente selon les époques.

ces projets³⁹⁸. Les mémoires d'étudiants de l'ENA et du CESAG qui portent sur ces structures sont aussi plus nombreux à partir des années 1990 : cela montre qu'elles existent en nombre suffisant pour accueillir les étudiants. L'un d'entre eux en 1995 note que les projets se matérialisent désormais de plus en plus sous la forme d'« unités » ou de « cellules »³⁹⁹. L'auteur d'un mémoire note cette distinction : « L'effort d'organisation entrepris depuis l'indépendance a modelé l'ossature de l'administration suivant un schéma binaire : les structures classiques/les structures spécifiques ». Il distingue les structures classiques, les directions, divisions et bureaux, qui ont une constance dans le temps, depuis la colonisation, qui sont présentes dans tous les services et secteurs et qui reposent sur les textes législatifs et réglementaires ; des structures spécifiques plus récentes, « plus légères », et selon lui adaptées à des activités complexes ou de réflexion⁴⁰⁰. Enfin, plusieurs textes réglementaires sont dédiés aux cellules des projets en 1990⁴⁰¹, ce qui traduit leur importance nouvelle. Cette multiplication des cellules de projets au sein de l'administration correspond au mouvement qui a déjà été observé, plus tôt, dans le monde rural.

« En ce qui concerne les nouvelles structures nationales d'administration du développement, [un premier point d'analyse] est la bureaucratisation inéluctable des organisations issues du milieu rural lui-même dès lors que, pour accéder aux ressources du "secteur du développement", elles sont tenues de répondre aux exigences organisationnelles explicites des bailleurs de fonds (ces exigences n'étant pas moins contraignantes dans le cas des O.N.G.). Plus que jamais la conformité réelle ou apparente aux normes d'efficacité et d'équité du modèle bureaucratique est une condition d'accès au "monde du développement" »

(Chauveau 1994)

Les administrations semblent donc s'adapter, ou être adaptées par les bailleurs, à leurs exigences organisationnelles spécifiques. La multiplication de ces cellules s'explique par plusieurs éléments. Elle correspond à l'augmentation des fonds de certains bailleurs multilatéraux qui en sont porteurs. La responsabilisation des pays qui reçoivent l'aide et l'apparition de cellules de projets à la fin des années 1970 repose aussi sur une préoccupation économique. En 1978, un rapport du corps commun d'inspection des Nations Unies calcule les frais d'agence selon les différentes modalités

³⁹⁸DIAGNE Oumar Diop, THIOYE Ahmed Lamine, SECK Serigne Momar et al, L'évaluation du processus et du contenu du document de stratégie de réduction de la pauvreté du Sénégal, rapport provisoire, Dakar : CEPOD, s. d.

³⁹⁹DIOP Oulimata, La diversité des structures administratives : enjeux et perspectives, mémoire de fin d'études de l'ENAM, sous la direction de Mamadou Diop, Dakar : ENAM, 1995

⁴⁰⁰DIOP Oulimata, La diversité des structures administratives : enjeux et perspectives, mémoire de fin d'études de l'ENAM, sous la direction de Mamadou Diop, Dakar : ENAM, 1995

⁴⁰¹ PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE, Circulaire 18 PR du 10 novembre 1990 portant publication des textes réglementaires de création et de fonctionnement des projets de développement, PREMIER MINISTRE, circulaire n°5685 du 13 août 1976 et PREMIER MINISTRE, décret 90 0036 fixant le régime indemnitaire applicable aux agents publics participants à l'exécution des conventions passées par l'État pour la réalisation de projets de développement, JO 5335 ; INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT, Rapport n°40/83

d'exécution de l'aide et révèle les nombreuses économies que la généralisation de l'exécution nationale pourrait permettre⁴⁰². Dans les années suivantes, plusieurs autres rapports s'intéresseront à l'exécution nationale dans la perspective de réduction des coûts et d'allègement de la charge administrative. Faire exécuter les projets par les administrations nationales est une source d'économie pour les bailleurs. Enfin, l'apparition de ces cellules correspond également aux transformations du contexte institutionnel dans lequel ils s'inscrivent. À la fin des années 1980, le FMI exige la privatisation des sociétés nationales de développement. Lorsque certaines d'entre elles sont progressivement dissoutes, les projets qui y sont logés sont rattachés aux ministères et directions nationales des secteurs correspondants. Cela correspond aussi à un changement de l'aide au développement qui finance des projets plus courts, ciblés sur des régions moins vastes (Dordain et Mogenet 2012). Les plans d'ajustement sectoriel s'accompagnent également de projets importants financés par plusieurs bailleurs et attachés à l'administration : les programmes d'ajustement sectoriels sur le transport (PAST), l'énergie (projet énergie OO), l'agriculture (PASA), les ressources humaines (PDRH). Certains de ces projets correspondent à des secteurs d'activité nouveaux pour les bailleurs (l'éducation, la santé) et où les sociétés d'État, structures habituelles d'exécution des projets, n'existent pas. Alors que les sociétés d'État étaient indépendantes budgétairement, les projets sont désormais logés dans des administrations dont les fonds relèvent directement du budget de l'État, qui n'a pas toujours la trésorerie nécessaire pour avancer les dépenses ensuite remboursées par les bailleurs. De plus, ces sociétés bénéficiaient de comptes séparés du budget de l'État et d'une responsabilité financière, ce qui offrait aux bailleurs une possibilité de suivi de leur fonds. Il est plus difficile de suivre et de contrôler les fonds versés au budget de l'État. Dans cette situation, la création d'unités de projets peut être une solution.

Dès lors, au cours des années 1990, il y a, pour certains bailleurs, une stabilisation de certaines règles qui institutionnalisent la gestion des fonds extérieurs par les cellules de gestion des projets. Certains paiements sont toujours réalisés directement par les bailleurs de fonds. Pour le reste, les quelques exceptions qui permettaient au début des années 1970 à certains projets d'utiliser des procédures de passation des marchés spécifiques, notamment pour les marchés importants, semblent se généraliser. Désormais, le placement des fonds des projets dans le système bancaire privé est privilégié⁴⁰³, même s'il contrevient aux directives de l'UEMOA qui recommande

⁴⁰² PNUD, Examen d'ensemble des programmes et des politiques du PNUD, Rapport de l'administrateur, DP114, New York : PNUD, 1975 ; PNUD, Program Implementation, DP 19, New York : PNUD, 1988; JOINT INSPECTION UNIT, Expanded Preliminary Note on a New System for Agency Support Costs, Genève, 1979

⁴⁰³ 257 comptes des projets ouverts dans le système bancaire privé ont été recensés en 2006 (Cisse s. d.). La réduction et l'intégration au budget général de ces comptes spéciaux et comptes annexes au trésor est un point d'attention régulier des rapports de la Cour des Comptes. Cf. COUR DES COMPTES, rapports publics 1999 et 2000, 2001, 2009 et 2010, Dakar.

l'unité de caisse. Les dépenses sont effectuées directement par les chefs de projets, qui tiennent à la fois le rôle d'ordonnateur et de payeur, selon une procédure extra budgétaire⁴⁰⁴.

Ce montage doit permettre de faciliter les décaissements. Au Sénégal les dépenses sur ressources internes se font selon des procédures codifiées, qui distinguent une phase administrative (pour l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement) et une phase comptable (pour le décaissement), soit 24 tâches qui impliquent plus d'une dizaine de services. Ce circuit implique une certaine lenteur des décaissements souvent critiquée, par les agents comme par les bailleurs⁴⁰⁵. Les procédures spécifiques de gestion financière utilisées par les bailleurs doivent, selon eux, permettre de mouvoir les fonds de manière plus rapide afin de résoudre les problèmes d'absorption de l'aide qui existent, on l'a vu, depuis longtemps. Cet élément de rapidité est important pour les bailleurs parce que les lenteurs les obligent soit à annuler les reliquats et donc à réviser le montant de l'aide à la baisse, soit à accepter de modifier les calendriers des projets, ce qui implique des frais administratifs, notamment pour le paiement des équipes. La capacité d'absorption de l'aide est devenue essentielle (Nay, Eboko, et Tchimbiano s. d., 118). Cet intérêt est partagé par la partie sénégalaise pour laquelle le faible taux de décaissement représente un manque à gagner. Signe de la préoccupation partagée sur ce point, le taux d'absorption des ressources extérieures est devenu un sujet courant dans les médias grand public⁴⁰⁶.

Mais si c'est l'élément qui justifie leur mise en place, dans les faits, les procédures spécifiques suivies par les projets ne semblent pas réellement permettre une meilleure absorption des fonds : selon l'évaluation de la déclaration de Paris, le taux d'exécution des dépenses d'investissements financées sur ressources nationales atteint 87,5 % alors que pour les ressources de la Banque mondiale ce même taux est de 9 % seulement⁴⁰⁷. Les bailleurs prévoient notamment le recueil d'avis de non-objection à de nombreuses étapes, qui peuvent ralentir l'ensemble de la procédure. Cette gestion parallèle nécessite aussi que les salariés des projets maîtrisent différentes procédures qui peuvent, dans les projets financés par différents bailleurs, se cumuler. Il semble ici difficile pour les bailleurs de concilier l'exigence de célérité et celle de contrôle des fonds.

Même s'il est difficile de cerner un changement global à un moment précis, on peut voir une modification des modalités de gestion des projets chez plusieurs bailleurs. C'est notamment le cas

⁴⁰⁴ L'annexe 3 présente des tableaux détaillant le circuit de la dépense publique pour les ressources internes et pour les ressources extérieures.

⁴⁰⁵ Le CFAA évalue le délai de l'exécution de la dépense publique à quatre mois en moyenne BANQUE MONDIALE et BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT, Rapport analytique du système de passation des marchés au Sénégal (rapport 29419), 2003. La maîtrise des délais est une distinction entre le travail au sein des projets et celui au sein de l'administration : nous le montrerons dans le chapitre 6. Un tableau des différentes tâches et actions pour l'exécution de la dépense publique est présent en annexe 3.

⁴⁰⁶ Par exemple : DIAW Mame Talla « les méthodes de calcul des taux de décaissement diffèrent d'un bailleur à un autre », Sensenepius, le 9 mai 2015

⁴⁰⁷ EMAP et RBMG, Évaluation de la mise en œuvre de la déclaration de Paris phase 2, Dakar, 2010

des projets des Nations Unies et de la Banque mondiale, ce qui donne une visibilité importante à ce changement.

L'apparition « par le bas » des nouvelles procédures de gestion des fonds du PNUD

Au Sénégal, dans les années 1990, les projets du Système des Nations Unies, qui étaient jusqu'à lors chapeautés par le PNUD et exécutés par les différentes agences internationales (FAO, OMS, PAM...), sont délégués à l'administration nationale⁴⁰⁸. En fait, les Nations Unies réfléchissent à l'idée d'impliquer les pays bénéficiaires de l'aide dans la gestion des projets depuis longtemps. Elle est formalisée pour la première fois en 1976 lors de la 22^{ème} session du conseil d'administration du PNUD. Elle est reprise par l'assemblée générale des Nations Unies la même année. Elle fait l'objet d'une expérimentation de plusieurs années.

Ces décisions doivent être replacées dans un double contexte. D'abord, les premiers textes évoquant la notion font références au « nouvel ordre économique international », notion promue par les pays non alignés en 1973 pour attirer l'attention sur leurs difficultés. Ceux-ci revendiquent notamment d'être impliqués davantage dans les prises de décision des institutions financières internationales. En faisant un lien avec ces revendications, le conseil d'administration du PNUD s'aligne sur cette volonté de défendre la souveraineté des Etats recevant l'aide. Cela fait sens puisque l'organisation, depuis sa création, met l'accent sur la souveraineté et l'autosuffisance des pays en développement et accorde une importance première aux renforcements des capacités des services de planification du développement⁴⁰⁹. Un autre contexte à prendre en compte est celui de la volonté des Nations Unies, à la même époque, de faire des économies. En 1978, un rapport du corps commun d'inspection des Nations Unies calcule les frais d'agence selon les différentes modalités d'exécution de l'aide et révèle les nombreuses économies que la généralisation de l'exécution nationale pourrait permettre. Plusieurs autres rapports s'intéresseront à l'exécution nationale dans la perspective de réduction des coûts et d'allègement de la charge administrative du PNUD⁴¹⁰.

Malgré ces deux éléments qui expliquent la promotion de l'exécution nationale, l'idée n'est pas portée de manière unanime. Certains pays membres du conseil d'administration du PNUD sont réticents à laisser aux pays en développement plus de responsabilité dans l'exécution des projets

⁴⁰⁸ Conformément à la décision 90/21 du conseil d'administration du PNUD, PNUD, official records of the economic and social council, 1990, supplement 9/E/90/29. L'application de cette décision est visible à travers les arrangements de management des programmes pays du PNUD au Sénégal avant et après 1990.

⁴⁰⁹ PNUD, PNUD, Une Génération : portrait du programme des Nations-Unies pour le développement : 1950-1985, New York : PNUD, 1985

⁴¹⁰ PNUD, Examen d'ensemble des programmes et des politiques du PNUD, Rapport de l'administrateur, DP114, New York : PNUD, 1975 ; PNUD, Program Implementation, DP 19, New York, 1988 ; JOINT INSPECTION UNIT, Expanded Preliminary Note on a New System for Agency Support Costs, Genève, 1979

qu'ils financent. Ils s'inquiètent des effets néfastes que cela pourrait avoir sur la qualité et le caractère multilatéral des projets⁴¹¹ et font part de leur inquiétude quant à la gestion de leurs fonds. Les décisions du conseil d'administration encadrent donc la pratique de manière à ce qu'elle reste exceptionnelle : les programmes mis en place selon cette modalité sont sélectionnés « sur la base d'un choix judicieux »⁴¹² qui implique plusieurs conditions préalables à remplir pour les pays, notamment l'évaluation de l'administration concernée et l'obtention d'un avis favorable de la part de différentes agences des Nations Unies. Cette procédure assez lourde, le temps nécessaire à l'adaptation des normes du PNUD ainsi que le petit nombre de nouveaux projets mis en place entre 1975 et 1980 explique que peu de projets suivent l'exécution nationale dans les années 1970. C'est dans les années 1980 que l'exécution nationale se développe.

Une période d'expérimentation est mise en place de 1980 à 1985, qui sera prolongée jusqu'en 1987. La période d'expérimentation, parce qu'elle est provisoire et laisse la possibilité aux « bureaux pays » de choisir leur modalité d'action, permet de contourner la réticence de certains pays. Elle permet également de s'appuyer sur les expériences menées pour promouvoir la pratique : à partir du moment où certains projets sont exécutés de cette manière, l'expérience est fortement valorisée, sans pour autant qu'une évaluation ne soit menée⁴¹³. Pendant ces sept ans, le nombre de projets sous exécution nationale augmente fortement. En 1992 la pratique est renommée « national execution » et le conseil d'administration du PNUD décide de l'examiner annuellement.

C'est donc par le bas, par l'implication des bureaux nationaux et contre la réserve de certains membres du conseil d'administration du PNUD que la pratique se développe. Celui-ci, en promouvant des expérimentations, ne fixe pas de procédure précise. Il reste vague notamment en ce qui concerne l'administration ou le service national qui exécutera concrètement le projet, et le degré de responsabilité accordé à celui-ci. Ces éléments peuvent changer selon les pays et les projets. Il y a ici une certaine fonctionnalité du flou qui entoure la pratique (Serre et Pierru, 2001, Jenson, 2010): il permet à la fois un consensus *a minima* au conseil et des appropriations nationales multiples sur le terrain. Une multitude de pratiques qui se réclament de l'exécution nationale existent donc, avec l'appui de l'Administrateur : en 1982 un rapport mentionne le fait que l'exécution nationale ne saurait être un mécanisme rigide qui s'appliquerait partout et chaque fois de la même manière⁴¹⁴. L'exécution nationale s'apparente donc plus, à ce moment-là, à un concept ou une notion qu'à une

⁴¹¹ PNUD, Report of the governing council twenty-third session, New York, 1977.

⁴¹² PNUD, Exécution des projets par les gouvernements, Rapport de l'administrateur, DP221, New York, 1976, p7.

⁴¹³ "It has not been possible to make detailed assessments of the successes and failures of Government-executed projects. (...). However, it appears from the replies of the Resident Representatives (...) that a high proportion of projects undertaken under this modality has been successful." PNUD, Review of programme and project activities, New York, 1987

⁴¹⁴ PNUD, Program implementation, government execution, DP11 ad.1, New York, 1982

procédure fixe. C'est une « idéologie molle » (Jobert 1992) : elle peut faire l'objet d'interprétations fluctuantes.

Durant ces premières années, la définition de la pratique est donc un enjeu de débat important. L'idée de départ était de promouvoir l'autonomie des pays, ce qui implique un retrait progressif des bureaux du PNUD de l'exécution de ses projets et programmes. L'enjeu principal ici est de réduire les coûts d'exécution des projets, sans perdre pour autant le contrôle sur la gestion des fonds. L'exécution nationale est donc quelque peu vidée de sa substance. Finalement, le PNUD choisit une définition de l'exécution nationale qui réussit à concilier l'autonomie des pays et le rôle des différentes agences des Nations Unies : elle distingue la responsabilité de l'exécution d'un projet de l'exécution elle-même. Un pays peut être responsable de la réalisation d'un projet quels que soient les arrangements de gestion ou procédure nécessaires pour parvenir à celle-ci. Autrement dit, un pays peut être entièrement responsable de l'exécution d'un projet tout en déléguant sa réalisation effective (planification, recrutement des techniciens ou experts, achat des biens ou services, évaluation...), en tout ou en partie, à un autre acteur, par exemple une agence des Nations Unies. Par ailleurs, les gouvernements qui exécutent les projets eux-mêmes doivent utiliser les procédures du PNUD, au moins pour les tâches clés que sont l'évaluation, la gestion financière et le reporting. Si les pays en développement et leurs administrations sont responsabilisés, ils doivent donc surtout s'adapter aux normes de l'OI.

Si on s'appuie sur cette définition, la pratique semble à la fois moins risquée et moins nouvelle. Le fait de dire que l'exécution nationale n'est pas une nouveauté sera d'ailleurs un argument souvent repris dans les débats : c'est un « changement d'accentuation » plutôt qu'un nouveau départ, les pratiques « ne sont pas réellement nouvelles si l'on entend par là qu'elles diffèrent radicalement de celles du passé»⁴¹⁵.

Il n'y a donc pas de grand changement de pratique dans le sens où les procédures de contrôle et de gestion des fonds restent semblables, mais plutôt un transfert de compétences et de responsabilité aux administrations nationales.

« Il y a eu une évolution assez importante, puisqu'aujourd'hui le PNUD est passé d'une exécution agence à 100 %. Les agences spécialisées, avant tous les projets agricoles étaient exécutés par la FAO, l'argent était remis par le PNUD à la FAO qui exécutait, recrutait le personnel, tout le travail, et rendait compte aux réunions tripartites avec le PNUD, la FAO et le gouvernement. C'est la même chose pour la santé, OMS, PNUD, etc. Même chose aussi pour les autres agences. C'était ça au début. (...) Pour toutes les agences Nations Unies. Maintenant, le PNUD est passé

⁴¹⁵ PNUD, Exécution des projets par les gouvernements, Rapport de l'administrateur, DP221, New York, 1976, p5. Dans ces discours, le fait d'insister sur la continuité est une stratégie visant à minimiser la réticence de certains pays qui s'opposent à cette réforme. Toutefois elle montre aussi que la solution finalement adoptée est un compromis avec ces points de vue.

de ce type d'exécution, compte tenu de l'existence des capacités nationale, à ce qu'on appelle l'exécution nationale, ce qu'on appelle la mise en œuvre nationale. »

Abdallah Gaye, consultant, ancien chargé de programme du PNUD, 22 février 2015

Ce montage final tente de concilier l'exigence d'économie et la défiance des administrations nationales. Il passe par la création de procédures spécifiques fixées dans des manuels propres à chaque projet et, pour qu'ils en prennent connaissance, par la formation des cadres. Les mesures de contrôle et d'évaluation sont également renforcées⁴¹⁶ et les projets, autrefois exécutés directement par les agences des Nations Unies, sont désormais pilotés par des cellules autonomes de l'administration, qui utilisent des procédures spécifiques.

La structuration progressive de l'administration des projets de la Banque mondiale

Pour les projets de la Banque mondiale, le changement se fait également de manière progressive. Dès les premiers financements de projets, leurs modalités de fonctionnement (personnel, règles comptables, organigrammes) sont prévues dans les accords de prêt. Ces modalités semblent être considérées comme des détails techniques des accords de financements, elles ne font pas l'objet de négociations spécifiques. Les négociations portent davantage sur les montants et sur le projet lui-même : quelle sera sa rentabilité, quels seront ses résultats ? Les premières réflexions sur la meilleure manière de gérer les projets sont visibles dans certains rapports d'évaluation de projets dans les années 1980. La création d'unités de projet y est vue comme une impulsion qui pourrait tirer vers le haut le reste de l'administration. Un document d'évaluation mentionne ainsi parmi les « leçons acquises », en 1987 :

« Les projets-pilotes exigent des mécanismes de coordination uniques » ainsi que des « procédures administratives rationalisées ». Une telle unité doit pouvoir facilement « surmonter avec succès les désaccords interinstitutionnels et les distorsions (...) Un tel programme permettrait la souplesse nécessaire en offrant l'autonomie financière et logistique, tout en tirant des ressources intellectuelles des agences de recherches qui seront concernées. Plus tard, les techniques organisationnelles et de programmation pourraient être rapportées aux agences mères ou bien utilisées comme le noyau d'un nouvel effort institutionnel. »

FREEMAN Peter H. et TEJEDA Felipe, *rapport compréhensif et évaluation, Projet de Céréales II (Mars 1985 - Décembre 1987)*, Arlington : USAID Sénégal, 1987, p3

Les documents d'évaluation des projets menés par la Banque mondiale pour accompagner les PAS montrent également une réflexion sur les modalités de gestion des projets, qui vont

⁴¹⁶ PNUD, Country cooperation framework to Senegal 1997-2001, rapport DP/CCF/SEN1, 1997

entraîner des changements. Le document d'évaluation des différentes phases du PDRH⁴¹⁷, programme financé par la Banque mondiale au début des années 1990, montrent cette évolution sur plusieurs points.

- L'existence de manuels de procédures et de plan de passation des marchés ne sont pas des conditions d'entrée en vigueur⁴¹⁸ de l'accord lorsque le PDRH est créé. Mais dès la génération suivante de projets de la Banque mondiale, ces manuels et plans de passation de marchés, avec la création des unités de projet et la nomination ou le recrutement des personnels, seront des conditions préalables aux premiers décaissements. On les retrouve à partir de ce moment-là dans la totalité des accords de coopération.
- Certaines composantes du PDRH 1 disposent d'un compte spécial, qui n'est pas géré par les procédures ordinaires des dépenses publiques mais est directement mouvementé par le directeur de la composante du projet et son comptable. Le rapport d'évaluation du projet pointe le fait que les ministères qui n'en disposaient pas et ont utilisé leurs propres dispositions de passation des marchés ont accusé des retards⁴¹⁹. Dans la génération suivante de projets, les comptes spéciaux seront généralisés, parce qu'ils rendent plus faciles la passation des marchés et les décaissements.
- Le manque de réactivité du gouvernement face aux employés qui ne donnent pas satisfaction est aussi un élément qui figure dans les documents d'évaluation de la première mouture du projet. Cela justifie pour les phases suivantes le recours à des contractuels. La Banque mondiale mettra aussi en place des formations pour que le personnel de ces projets maîtrise ses procédures, contribuant ainsi à former un personnel au savoir-faire spécifique.

Ces éléments évoluent entre la première et la seconde phase du PDRH, comme pour d'autres projets. Par exemple, pour le projet d'alphabétisation des femmes financé par la Banque mondiale en 1996, l'accord de prêt stipule que « l'accord de prêt entrera en vigueur après que l'AGETIP⁴²⁰ aura recruté un chef de projet et un comptable pour la cellule de l'AGETIP responsable du projet »⁴²¹. Ce type de formulation est ensuite présent dans presque tous les rapports de projet IDA. Ainsi, s'il n'y a pas dès les années 1990 de règle formelle adoptée par la Banque mondiale, l'étude des documents de projet montre que les règles d'exécution des projets et de fonctionnement de leurs unités de

⁴¹⁷ Le Projet de développement des ressources humaines PHRD I est mis en œuvre sur la période 1992-1997.

⁴¹⁸ BANQUE MONDIALE, rapport de fin d'exécution, projet de développement des ressources humaines 1, (Crédit 2255-SN), 1997

⁴¹⁹ BANQUE MONDIALE, rapport de fin d'exécution, projet de développement des ressources humaines 1, (Crédit 2255-SN), 1997

⁴²⁰ Agence d'exécution des travaux d'intérêt public du Sénégal.

⁴²¹ IDA, division des opérations, rapport d'évaluation projet d'appui à l'alphabétisation priorité femmes, 1996

direction sont petit à petit formalisées et les éloignent progressivement des structures administratives nationales.

Ces cellules de mise en œuvre des projets répondent à l'exigence des bailleurs d'avoir un interlocuteur précis et unique, choisi par eux, redevable et entièrement consacré au projet, à l'écart des luttes institutionnelles. Pour la Banque mondiale, les cellules des projets permettent de préserver les investissements d'un « environnement institutionnel dénaturé »⁴²². L'apparition de ces cellules s'ancre dans un contexte de défiance envers les administrations locales⁴²³. La réduction de l'assistance technique au sein de l'administration alimente peut-être cette défiance à l'égard des administrations africaines et explique aussi en partie que les bailleurs cherchent des moyens pour encadrer strictement l'exécution des projets par le biais de procédures spécifiques. Dans les documents de projets des années 1970, la présence d'un personnel français est mentionnée comme un gage de qualité. La réduction de la présence française peut donc avoir été compensée par l'utilisation de procédures garantissant un contrôle plus étroit des fonds alloués. Cette défiance de l'administration locale explique que la responsabilisation des administrations locale aille de pair avec un renforcement des procédures de contrôle et d'évaluation. Les cellules de mise en œuvre des projets doivent correspondre au « bon environnement politique et administratif » qui rend possible l'efficacité de l'aide⁴²⁴. Dans ce contexte, les projets doivent être un lieu de formation et de renforcement des capacités institutionnelles⁴²⁵.

Cet argument est à lier avec la diminution des montants de l'aide. Pour la Banque mondiale, « development assistance is more about supporting good institutions and policies than providing capital. Money is important, of course, but effective aid should bring a package of finance and ideas »⁴²⁶. L'apparition de cellules de projets au sein des administrations n'est donc pas le résultat d'une stratégie d'ensemble, délibérée, mais plutôt celui de plusieurs ajustements successifs à la situation locale.

⁴²² DIA Mamadou, « Faire de l'État un partenaire efficace du développement : réforme de la fonction publique en Afrique Subsaharienne », *Rapport Technique* No. 225, Washington : Banque mondiale, 1993

⁴²³ Le chapitre 6 revient sur la manière dont cette défiance est également entretenue par le personnel local

⁴²⁴ DIA Mamadou, « Faire de l'Etat un partenaire efficace du développement : réforme de la fonction publique en Afrique Subsaharienne » *Rapport Technique* No. 225, Washington : Banque mondiale, 1993

⁴²⁵ "even where money may not stick, the local knowledge and institutional capacity created by the catalyst of aid projects can" BANQUE MONDIALE, "Assessing aid: what works, what doesn't, and why", A World Bank Policy Research Report, Oxford/New York: Oxford University Press, 1998. Ici on doit noter que les différents rapports de la Banque mondiale n'offrent pas un discours tout à fait cohérent : dans certains documents les unités de projets sont décrites comme pouvant entraîner le reste de l'administration vers l'utilisation de bonnes pratiques (par exemple un rapport d'évaluation du PDRH), quand d'autres critiquent le fait qu'elles reposent sur des experts internationaux et empêchent la participation des communautés locales.

⁴²⁶ BANQUE MONDIALE, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. A World Bank policy report. Washington: Oxford University Press, 1998

2.2.2 Le recrutement d'un personnel spécifique

Un point marquant de cette structuration progressive des projets est le recrutement d'un personnel spécifique. C'est un des éléments de « l'approche enclave » théorisée par la Banque mondiale⁴²⁷. Elle est basée sur l'idée de confier des missions de service public à des agents contractuels, rémunérés au résultat, plutôt qu'à des fonctionnaires. Alors que plusieurs bailleurs utilisaient les procédures nationales et s'appuyaient sur des fonctionnaires, qui bénéficiaient parfois d'indemnités supplémentaires (des « sur salaires »), pour exécuter les projets, certains embauchent désormais un personnel spécifique. Le personnel est recruté par une procédure externe et embauché sur un contrat de consultant. Encore une fois, il ne s'agit pas ici d'un mouvement d'ensemble : par exemple, l'Agence française de développement (AFD) refuse de recruter de tels agents, considérant qu'elle doit s'appuyer sur les agents existants au sein des administrations soutenues. Les projets sont donc dirigés par un agent administratif et un chargé de programme de l'AFD, qui passe directement la plupart des marchés ou s'appuie sur des agences d'exécution locales ou des bureaux d'études internationaux. Ce n'est pas le cas de la Banque mondiale et du PNUD, qui coordonnent de nombreux projets et communiquent largement sur leurs procédures de recrutement spécifique des équipes de projets. Cela explique que ce changement bénéficie d'une grande visibilité, malgré la persistance d'une certaine diversité de pratiques. Des directeurs de projets racontent un tournant dans les pratiques des bailleurs et opposent les projets « classiques », qui emploient des fonctionnaires, au nouveau système.

« Là (c'était) le système classique des projets, où le projet reste rattaché à la direction au ministère, et bon on est des fonctionnaires, on perçoit des indemnités. C'est à partir de 1998 pour la Banque mondiale qu'on a été détaché totalement avec un salaire. Mais avant si tu coordonnes un projet, tu es fonctionnaire et tu as des indemnités. (...) ça existe depuis le début, mais il y a eu une évolution. Maintenant de plus en plus dans les projets on a beaucoup plus de chance d'être soit un fonctionnaire qui est détaché, ou bien carrément quelqu'un de l'extérieur. »

Maffal Guène, directeur d'agence, ancien directeur de projet (BM) de la direction des eaux et forêts, 14 juillet 2014

Maffal Guène a travaillé dans l'administration forestière comme chef de secteur, avant de diriger plusieurs projets en restant fonctionnaire. Ce n'est qu'en 1998, en prenant la direction d'un projet financé par la Banque mondiale, qu'il est détaché de l'administration et salarié du projet. D'autres agents font le même constat.

⁴²⁷ DIA Mamadou, « Faire de l'État un partenaire efficace du développement : réforme de la fonction publique en Afrique Subsaharienne » Rapport Technique No. 225, Washington : Banque mondiale, 1993

« À l'époque, j'étais fonctionnaire. À l'époque on n'avait pas besoin d'être mis en disponibilité, on était juste... On n'était même pas détaché parce que ça existe maintenant... à l'époque vous étiez affecté dans les projets, vous gardiez votre salaire de la fonction publique, mais le projet vous donnait en plus des indemnités. Mensuelles. C'était pas des masses. À l'époque ça se passait comme ça maintenant ça n'est plus le cas vous êtes en détachement. À l'époque vous étiez soit dans un projet soit en inspection. Pour faire la différence on disait service traditionnel pour les inspections ou projet. »

Samba Dior, directeur de projet (ACDI, BM, USAID), ministère de l'Intérieur, 15 juillet 2014

« L'époque » à laquelle fait référence Samba Dior est celle des années 90 pendant laquelle il est directeur du projet « fixation des dunes » de Kebemer. En 2014, il est à nouveau directeur d'un projet, cette fois au ministère de l'Intérieur. A l'inverse du premier il est recruté sur contrat de consultant et doit demander un détachement. Ces agents connaissent donc un changement de statut et de mode de recrutement pour accéder au même type de responsabilités. Les personnels sont rémunérés au mérite⁴²⁸, les contrats sont d'un an non renouvelable : ce sont des éléments qui permettent de contrôler étroitement ce personnel.

Pour les projets de la Banque mondiale les candidats doivent, pour prétendre aux postes, être libres de toute autre obligation.

« Les représentants du gouvernement et les fonctionnaires du pays de l'Emprunteur peuvent être engagés pour des marchés portant sur des services de conseil dans le pays de l'Emprunteur, à titre individuel ou en tant que membres de l'équipe d'experts proposée par un bureau de consultants (...) s'ils sont en congé sans solde, retraités ou ont démissionné ; s'ils ne sont pas engagés par l'organisme pour lequel ils travaillaient avant leur départ en congé sans solde, en retraite ou leur démission (...) dans le cas d'un départ en retraite ou d'une démission, pour une période d'au moins 6 mois »

BANQUE MONDIALE, Directives Sélection et Emploi de Consultants par les Emprunteurs de la Banque mondiale dans le cadre des Prêts de la BIRD et des Crédits et Dons de l'AID, (rapport 57844) Washington : Banque mondiale, 2011429

Dans les dossiers de candidature, l'attestation de non-appartenance à la fonction publique est devenue une pièce obligatoire. Signe de leur importance, depuis 2018 elles sont téléchargeables directement sur le site du ministère de la Fonction publique.

Il y a ici la création d'un statut spécial des salariés des projets, assumé comme dérogeant aux règles générales de la fonction publique. Par ce montage, les bailleurs s'assurent un contrôle total sur le personnel qu'ils rémunèrent. Ils ne sont pas dépendants des autorités nationales pour en changer en cas de problème, comme c'est le cas lorsque les personnels sont nommés. Les salaires élevés

⁴²⁸ Au-delà des primes au mérite en cas de bon résultat, il peut aussi s'agir de pénalité. Nous développerons ce point dans les chapitres suivants.

⁴²⁹ La version antérieure, de 2004, ne mentionnait pas les retraités et démissionnaires, leur permettant de travailler pour la Banque mondiale immédiatement.

doivent également permettre d'attirer les meilleurs candidats et de se prémunir contre de possibles formes de corruption. La possibilité de choisir et de contrôler ce personnel est d'autant plus importante que les assistants techniques qui ont participé à l'exécution des projets pendant longtemps sont désormais moins présents. Par ailleurs les plans d'ajustement ont affaibli l'administration, par le départ de certains agents : c'est une des raisons évoquées par la Banque mondiale pour développer le recours à des contractuels. Ce changement de statut du personnel est un élément de la tentative de resserrement du contrôle des bailleurs sur l'exécution de l'aide et accentue le caractère dual de l'administration. Il assure l'impersonnalité du recrutement, la formation et la compétence des salariés, empêche tout cumul de tâche, instaure une évaluation spécifique : ces éléments correspondent bien à la rationalisation bureaucratique au sens de Max Weber (Weber 2003).

Par ailleurs ce statut spécifique accorde des avantages non négligeables aux agents, notamment en termes de salaire. Dès lors, ces derniers ont intérêt à défendre ce statut et deviennent des freins à un retour à la situation initiale. On trouve ici un effet d'inertie tel qu'ils sont décrits par Paul Pierson (Pierson 2000) : la création d'un groupe de professionnels (pour le dire vite⁴³⁰), formé et opérationnel, incite à poursuivre dans la même logique. Au Sénégal, si la Banque mondiale a décidé récemment de baisser les salaires des salariés des projets, d'autres bailleurs poursuivent une politique de salaires élevés pour capter les meilleurs agents. C'est la logique, par exemple, de la Banque africaine de développement, qui étudie en 2011 la manière dont elle peut revaloriser les rémunérations du personnel local qu'elle embauche, notamment au Sénégal.

« La politique de la Banque en matière de rémunération du personnel recruté localement souligne la nécessité de préserver sa compétitivité extérieure sur le marché local, tout en veillant à ce que la performance de chaque membre du personnel soit appréciée à sa juste valeur. »

BAfD, propositions relatives à l'ajustement des salaires du personnel recruté localement (avec effet au 1er janvier 2011), 2011

Elle opte alors pour une rémunération correspondant au 75^{ème} percentile d'un marché cible défini à partir du personnel des autres bailleurs ou d'importantes entreprises étrangères⁴³¹. Il s'agit bien d'attirer du personnel de haut niveau rémunéré à hauteur des autres bailleurs ou banques internationales. Il y a ici un effet d'entraînement qui rend difficile tout retour en arrière.

Paul Pierson montre que les acteurs politiques (ici les bailleurs), pris dans le temps court de l'action, peuvent sous-estimer les effets à long terme de leurs décisions (Pierson 2000). C'est ce qui

⁴³⁰ Nous questionnerons la professionnalisation de ce groupe dans la partie suivante. Ici, il s'agit simplement de désigner ce personnel pour qui les postes de directeurs et salariés des projets sont accessibles.

⁴³¹ Pour le Sénégal, le groupe de structures auxquelles la Banque africaine de développement se compare est composé des ambassades du Canada, des pays bas, de la BCEAO, du CRDI, des entreprises Nokia, Citibank, Écobank, Philip Morris, Pfizer, de l'ONG Oxfam, des bailleurs Banque mondiale, Nations Unies, USAID, Union Européenne.

semble se passer ici : il y a peu de réflexions, dans les rapports de la Banque mondiale ou d'autres bailleurs, sur les effets possibles à long terme d'une haute rémunération du personnel ou de la création de procédures dérogatoires au droit national en vigueur. Il s'agit d'abord de s'adapter aux situations locales et à des intérêts spécifiques : la diminution des coûts, le contrôle des fonds, le suivi étroit des activités. Les premiers rapports qui traitent des « enclaves » administratives que constituent les projets parlent d'une situation déjà existante et associée à des « effets pervers »⁴³². La rémunération élevée du personnel des projets est désormais considérée par les bailleurs comme déstabilisant le marché professionnel national et la fonction publique⁴³³. Toutefois, il correspond toujours aux intérêts des bailleurs (capter un personnel qualifié) et est aussi soutenu par le personnel local lui-même, qui peut bénéficier de ces postes avantageux. Celui-ci ne semble pas constituer un groupe assez fort pour contrer une possible diminution des enclaves de projets, mais on peut toutefois noter la mobilisation de certains agents : lors de la diminution de la grille de rémunération des salariés des projets de la Banque mondiale, en 2015, l'un d'entre eux publie une tribune pour s'y opposer⁴³⁴.

La multiplication des cellules de projets est donc l'occasion de l'apparition d'un personnel spécifique, qui participe à son tour au renforcement de cette démarche. Elle se fait toujours en défaveur du pouvoir politique, qui a ici moins de prise sur le déroulement du projet.

La création de ces structures de projets aux règles et au personnel spécifique est une action de « division du travail étatique » qui affecte la distribution des tâches, des rôles et des responsabilités dans l'organisation (Bezes et Le Lidec 2016). Elle redistribue les pouvoirs au sein de l'État, et entre les bailleurs et l'État. Ils doivent permettre aux bailleurs de contrôler plus étroitement leurs fonds⁴³⁵ et, par la même, les font en partie échapper au contrôle du pouvoir politique. Cet encadrement des bailleurs, par le biais de procédures dérogatoires et de montages institutionnels spécifiques, va de pair avec une responsabilisation du personnel des projets, même si nous avons vu que celui-ci s'inscrivait dans des configurations contraignantes⁴³⁶.

⁴³² DIA Mamadou, « Faire de l'Etat un partenaire efficace du développement : réforme de la fonction publique en Afrique Subsaharienne » Rapport Technique No. 225, Washington : Banque mondiale, 1993

⁴³³ Nous reviendrons sur ce personnel et son rapport au salaire et aux divers cadres de travail dans les chapitres 6 et 7.

⁴³⁴ Yamar Diaw, Menaces sur le portefeuille de projets de la Banque Mondiale au Sénégal et sur le PSE [en ligne] le 13 mai 2015, *Leral.net*. Nous revenons sur cette tribune dans le chapitre 6, un extrait y est reproduit.

⁴³⁵ BANQUE MONDIALE, Petits projets ruraux, rapport d'évaluation, 1980. Nous verrons dans le chapitre suivant le détail de ces procédures de contrôle des fonds notamment à travers la gestion axée sur les résultats. Nous avons aussi déjà étudié dans le chapitre 2 la marge de manœuvre dont disposent spécifiquement les directeurs de projets autour de l'exécution des fonds, qui font l'objet de jeux autour des règles officielles.

⁴³⁶ Nous avons évoqué ce point dans le chapitre 2. Nous avons noté notamment l'importance du soutien du directeur de tutelle, ces derniers ayant un pouvoir de veto sur certains éléments de déroulement des projets.

Conclusion du chapitre

Les deux outils de délivrance de l'aide que constituent l'assistance technique et l'aide projet suivent une évolution semblable. La négociation et la gestion de l'assistance technique comme de l'aide projet laisse d'abord une place assez importante aux acteurs politique et administratif nationaux. Il existe des commissions paritaires de gestion des assistants techniques. Les projets quant à eux sont exécutés à partir des sociétés nationales de développement, suivant des règles nationales d'exécution des fonds, sur lesquelles les responsables politiques ont prise⁴³⁷. Au cours du temps, ces dispositifs se sont transformés, dans le sens d'une plus grande technicisation, par l'introduction d'outils spécifiques. Les assistants techniques – les coopérants et experts d'aujourd'hui – sont désormais liés aux projets d'investissements. Les projets font désormais l'objet de structures organisationnelles et de procédures spécifiques. Les deux dispositifs échappent ici au contrôle des acteurs politiques nationaux.

Cette transformation ne doit pas être comprise comme l'application pure et simple d'une stratégie de la part des bailleurs. D'abord, ces derniers ne constituent pas un groupe homogène. Une partie des changements tient à l'évolution de leur poids respectifs au niveau national (la France n'est plus le seul bailleur important, la Banque mondiale, notamment, dirige désormais de nombreux projets). De plus, en fait de stratégies, chacun semble plutôt défendre une pluralité d'intérêts divers et parfois contradictoires. Par exemple, il s'agit pour les projets de réduire les coûts d'exécution (ce qui invite les fonds des Nations-Unies à responsabiliser la partie nationale dans les années 1990) tout en gardant le contrôle sur les fonds (ce qui explique l'imposition de règles spécifiques). Enfin, au-delà des intentions des bailleurs, les choix passés pèsent sur les possibilités de changement : les dispositifs créent des groupes d'acteurs qui défendent leur pérennisation. Dès lors, la transformation de ces instruments ne se fait pas de manière claire ni abrupte : elle s'inscrit dans la continuité de l'administration de l'aide des années 1970 et est le résultat de petits ajustements cumulatifs.

Les dispositifs étudiés ici touchent aux organisations et aux personnels chargés de la délivrance de l'aide. Ils vont de pair avec l'introduction d'outils de gestion de l'aide, qui permettent aux bailleurs d'encadrer et de suivre les fonds par le biais d'outils spécifiques, axés sur les résultats, que nous n'avons fait qu'évoquer ici. Plusieurs auteurs étudient ces dispositifs de gestion de l'aide et

Dans le chapitre 6, nous verrons de la même manière que ces agents peuvent entretenir des relations étroites avec leurs administrations de tutelle.

⁴³⁷ Nous avons vu dans le chapitre 1 la manière dont les sociétés nationales pouvaient être un outil au service du parti socialiste.

leurs effets sur l'organisation de l'État (Eboko et al. 2015; Giovalucchi et Olivier de Sardan 2009; Nay, Eboko, et Tchimbiano s. d.). Ils constituent un autre dispositif d'aide qui porte cette fois non sur l'organisation et les personnels qui gèrent les fonds étrangers mais sur leurs pratiques. Si les acteurs locaux semblent avoir peu de prise sur les structures organisationnelles et le choix des personnels responsables de la gestion de l'aide, on peut supposer qu'ils en ont davantage sur la mise en œuvre de ces outils qui requièrent leur investissement.

CHAPITRE 4. RATIONALISATION BUREAUCRATIQUE

DES DISPOSITIFS D'AIDE

À partir des années 2000, les injonctions à la « bonne gouvernance » et à l'adoption de modes de gestion des fonds et d'orientation des politiques rationalisées se multiplient⁴³⁸. Celles-ci n'apparaissent pourtant pas *ex nihilo* : les nombreux bailleurs présents au Sénégal depuis l'indépendance s'intéressent très tôt à l'organisation de l'État et aux modalités de définition des politiques publiques. Il faut donc replacer l'apparition de ces dispositifs d'aide dans le temps long et dans le contexte local pour comprendre la manière dont ils se structurent progressivement. On s'interroge ici sur leur apparition et sur leur mise en œuvre : Quelle est la réalité effective du contrôle de l'aide qu'ils tentent de mettre en place ? Comment recomposent-ils les rôles et les pratiques des acteurs impliqués dans la négociation, la définition et la gestion des politiques que finance l'aide ? Quels acteurs les portent ou y résistent ?

Plusieurs auteurs montrent que les dispositifs de gestion et de suivi de l'aide impulsés par les bailleurs s'ancrent dans des logiques de rationalisation et de dépolitisation propres au nouveau management public (Chauveau 1994; Giovalucchi et Olivier de Sardan 2009). Ces dispositifs ont pour objectif de contrôler les fonds extérieurs à partir d'indicateurs chiffrés. Notre hypothèse est que, comme les autres dispositifs d'aides étudiés précédemment, ceux-ci recomposent les relations de pouvoir au sein de l'État au profit de certains pans de l'administration nationale qui, en retour, participe à leur structuration. Alors que les activités de négociation et de gestion de l'aide étaient celles des dirigeants politiques et gouvernementaux, au sommet de l'État, dans les années 1960, elles relèvent aujourd'hui d'opérations technicisées qui impliquent une plus large partie de l'administration nationale, partout où il y a des financements extérieurs, aujourd'hui. Pour autant, il ne s'agit pas de dire que les acteurs locaux appliquent les stratégies proposées tels-quels. Nous montrerons plutôt que les administrations locales jouent un rôle dans la mise en œuvre de ces dispositifs par le biais de traduction, de détournements et de résistances.

Ce chapitre se divise en deux sections qui s'attachent aux enjeux liés à la mise en œuvre de ces dispositifs dans les administrations nationales. La première porte sur l'intervention continue des bailleurs au sein des administrations centrales du Plan et des Finances. Ils tentent d'y mettre en place des dispositifs de rationalisation de la planification des fonds extérieurs. Ces dispositifs sont aussi

⁴³⁸ La succession des paradigmes de l'aide sont décrite dans l'encadré 1, en introduction.

déclinés au sein des projets ou des interventions des bailleurs en général, sous la forme de la gestion axée sur les résultats : c'est l'objet de la seconde section.

Section 1: la rationalisation des instruments de pilotage national de l'aide

Le renforcement des capacités de l'État n'est pas une nouveauté qui serait apparue avec le mot d'ordre de « bonne gouvernance », dans les années 2000. Les dispositifs d'aide sont présents au cœur de l'État dès l'indépendance, notamment aux ministères du Plan et des Finances, où ils passent à la fois par des mesures qui conditionnent l'aide budgétaire et par une intervention auprès du personnel du ministère (formations, expertise). De manière assez continue, ils promeuvent un processus de rationalisation bureaucratique de la gestion de l'aide et de la définition des politiques à mener. Si cet objectif n'est qu'imparfaitement atteint, ces dispositifs bouleversent les réseaux d'acteurs qui y sont impliqués au profit des acteurs administratifs. Les premières années après l'indépendance, l'aide reçue par le Sénégal, en grande partie française, passe par les outils mis en place pendant la période coloniale et est très peu planifiée. À partir des années 1970, les interventions des bailleurs sur les outils de programmation et de suivi de l'aide et, plus généralement, des stratégies nationales, sont continues. Ces instruments, qui sont des conditions à remplir pour débloquer des aides budgétaires et qui font l'objet d'opérations de « renforcement de capacité » (assistance technique, formations, expertises), font l'objet d'une mise en place partielle par l'administration nationale.

1.1 Situation initiale : absence de planification de l'aide et négociation au sommet de l'État

Dans les années 1960 et 1970, l'aide est très peu planifiée. Comme on va le voir, cela tient tant à la faiblesse des plans sénégalais qu'au manque de programmation de l'aide du côté des bailleurs. Du côté français, le bailleur le plus important du Sénégal, aucun plan d'appui d'ensemble n'est fixé. L'aide repose alors en très grande partie sur les relations et les instruments mis en place avant 1960. Dans ce contexte, il ne s'agit pas de réinventer les relations franco-sénégalaises, mais plutôt de les poursuivre. L'aide est délivrée par plusieurs institutions (la Caisse centrale de coopération économique, le Fonds d'aide et de coopération et les missions d'aide et de coopérations présentes à Dakar), qui s'occupaient déjà des relations franco-sénégalaises quand le pays était un territoire français. La Caisse centrale de coopération économique, qui gère les prêts accordés par le ministère des Finances français, est l'héritière de la Caisse centrale de la France libre créée en 1941.

L'aide française passe également par le Fonds d'aide et de coopération, qui fait des dons, héritier, lui, du Fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer (FIDES) créé en 1946 pour mettre en place des plans d'équipement et de développement dans les territoires français d'outre-mer. Il joue alors le rôle d'une banque de développement. Au moment de l'indépendance, il a déjà financé deux programmes pluriannuels au Sénégal. Le FIDES a notamment pour mission de créer des sociétés d'État et d'économie mixte, qui sont progressivement sénégalisées mais continuent à recevoir les investissements français. Il est remplacé par le Fonds d'aide et de coopération (FAC) en 1958.

Selon cet héritage, l'aide ne suit pas de planification visible. Corine Balleix décrit la politique française de coopération au développement avant 1990 comme marquée par l'histoire coloniale, peu soucieuse de transparence et d'efficacité économique, et dont la coordination entre les différents acteurs apparaît faible (Balleix 2010). En théorie, la programmation de l'aide française se fait ainsi : pour l'investissement, le Sénégal adresse au gouvernement français un programme précis et comportant une appréciation des priorités, que le FAC doit approuver, et fixer dans une convention de financement⁴³⁹. En pratique, cette étape est l'objet de négociations entre les autorités françaises et sénégalaises. Les décisions françaises de clôturer certains investissements sont notamment discutées par le gouvernement sénégalais⁴⁴⁰. La planification des interventions est confuse et de nombreux ajustements peuvent avoir lieu. Le FAC ne suit pas l'annualité budgétaire, les crédits sont reportés d'année en année et peuvent être réaffectés (Meimon 2005). Les fonds du FAC sont donc d'une grande souplesse d'utilisation et l'aide française est peu programmée. Elle finance notamment des projets qui ne figurent pas dans le plan d'investissement national. L'aide est aussi considérée comme trop ambitieuse par les services français qui notent : « dans l'ensemble nous avons financé trop de vastes projets (université de Saint-Louis, périmètre agricole) ou avons soutenu des sociétés dont l'objet était démesuré (SAED⁴⁴¹). Il conviendrait de revenir à une approche plus mesurée et plus pragmatique »⁴⁴². Les services français de la coopération voient donc la « nécessité d'aboutir à un

⁴³⁹Direction des finances extérieures, note de la mission permanente d'aide et de coopération à Dakar. Investissement des fonds publics français au Sénégal de 1947 à 1960. Archives CAEF B-0054732/4, Centre des Archives Économiques et Financières, Savigny-le-Temple.

⁴⁴⁰ En 1975, les services de la planification sénégalais font des listes de projets priorisées à présenter à la France pour financement. La liste des projets prioritaires est la « continuation de projets en cours ». Elle regroupe à la fois des activités que la partie française s'est engagée à poursuivre et des projets que les services sénégalais considèrent « en cours », mais que les services français considèrent comme clos et pour lesquels ils ne prévoyaient pas de financement additionnel. Des débats ont donc lieu autour de ces listes de projets. Chargé de mission auprès du ministère de la Coopération, compte rendu de mission au Sénégal du chargé de mission pour les relations avec cet État, 1975, Archives 20000001374 Archives nationales, Pierrefitte-sur-Seine.

⁴⁴¹ La Société nationale d'aménagement et d'exploitation des terres du delta (SAED) a pour objet de développer l'agriculture irriguée sur la rive du fleuve Sénégal.

⁴⁴² Mission de coopération à Dakar, l'aide du FAC aux investissements, mars 1982, Archive 85/0097, archives françaises contemporaine, Pierrefitte-sur-Seine.

recentrage de [son] aide»⁴⁴³. Derrière ce vocabulaire administratif, on retrouve une logique d'économie : pour les services français il faut réduire ces fonds. Le financement de politiques par les bailleurs se fait donc au coup par coup, sans véritable coordination ou planification. Les financements extérieurs ne suivent pas de stratégie globale. Les missions d'évaluation de l'action française au Sénégal relèvent cela comme des insuffisances :

« L'aide du FAC aux projets suscite bien des interrogations (...) : modeste (...) circonscrite à des secteurs plutôt qu'à d'autres sans raison bien apparente (...) il ne semble pas qu'une programmation précise de nos concours ait été nettement établie, les financements se renouvellent périodiquement sans plan d'ensemble bien clair (...) D'une façon générale on peut dire que le Sénégal souffre d'une absence sérieuse de programmation FAC : des interventions sporadiques dans le domaine forestier ou dans le secteur de l'élevage ne paraissent répondre ni à l'étendue des besoins, ni aux moyens disponibles. On peut se demander, dans ces conditions, si des projets internationaux ne prendraient pas utilement notre relève dans ces secteurs comme dans les autres ».

Chargé de mission auprès du ministre chargé de la Coopération, Compte rendu de mission au Sénégal du chargé de mission pour les relations avec cet État, 1971, Archives nationales, Fonds du ministère de la Coopération, 20000001374

Ces difficultés de planification de l'aide sont aussi décriées par d'autres bailleurs. L'agence des États-Unis pour le développement international (USAID) note notamment des éléments semblables.

« Il semble que les projets USAID soient trop isolés, renfermés et en vase clos. Il semble que les projets ne font pas partie d'une stratégie globale dans le cadre de laquelle les donateurs collaborent et échangent des informations. »

ACEDO Andres, Histoire de l'USAID au Sénégal, USAID, 1994

Dans les archives françaises, la nécessité d'une meilleure planification de l'aide est aussi liée à l'importance des moyens accordés aux difficultés d'absorption du pays receveur.

« Le volume de moyens financiers ouverts ne présente pas de commune mesure avec ce que l'expérience antérieure a montré dans la consommation des crédits et dans le rythme de réalisation matérielle des projets. Semblable situation ne saurait se prolonger (...) Désormais, en face de cette 'marée de crédits', tout est affaire d'organisation et de limitation. Il serait souhaitable que les services sachent limiter leur demande de crédit de développement et d'équipement à leurs besoins réels, sagement sériés dans le temps en fonction des moyens en homme et en matériel dont dispose le pays. Cela suppose en outre dès maintenant un programme dans les envois des projets et dans l'appel des fonds extérieurs, pour permettre de 'digérer' ce qui est déjà offert (délais d'absorption estimés : 2ans ½ à 3ans). Il faut enfin réaménager les circuits administratifs et techniques chargés de la réalisation des projets pour arriver à une utilisation rationnelle et sans à-coups des fonds

⁴⁴³Mission de coopération et d'action culturelle de Dakar, Information sur la coopération franco-sénégalaise, 1969, MCAC Dakar carton 38, centre des archives diplomatiques de Nantes.

d'investissements. L'ampleur des reliquats constatés dans les différents fonds tant locaux qu'extérieurs est une première sonnette d'alarme qu'il ne faut pas négliger et qui doit inviter dès maintenant à la recherche des remèdes. »

Direction des finances extérieures, note d'information financière sur le budget d'équipement 62 63, CAEF, Fonds de la direction des finances extérieures, B-0054732/4

Du côté sénégalais, les services français notent qu'« aucun effort n'est fait pour maîtriser l'ensemble des aides et d'en tirer meilleur profit. Chaque ministre, chaque chef mène des négociations en ordre dispersé »⁴⁴⁴. Ils dénoncent un éparpillement des fonctions et le manque de centralisation des documents. En effet, les négociations financières sont menées par le ministère de la Coopération technique, mais le ministère des Affaires étrangères a aussi cette compétence. Pour un chargé de mission français responsable des relations avec le Sénégal, les demandes de financement n'arrivent pas de manière groupée et les services français doivent les instruire au fur et à mesure de leur arrivée, sans vue d'ensemble⁴⁴⁵. Au début des années 1970, d'après les services français, les plans quinquennaux sont des « collections de projets sans logique d'ensemble »⁴⁴⁶, des « catalogues de projets mal analysés » qui ne sont liés à aucun cadre macro-économique précis⁴⁴⁷. Selon les mêmes services, les plans sénégalais sont aussi trop ambitieux et jamais réellement réalisés. Les ministres et hauts fonctionnaires sénégalais, quant à eux, regrettent dans plusieurs lettres de ne pas avoir les informations nécessaires à une meilleure programmation de l'aide. Abdou Diouf s'adresse ainsi au ministère français de la coopération :

« J'ai l'honneur d'appeler votre haute attention sur quelques points de la coopération technique et économique franco-sénégalaise pour lesquels une amélioration des procédures actuelles me paraît souhaitable (...) Sur la demande de la mission française de coopération à Dakar nous lui fournissons en janvier, parfois même en décembre, une liste de projets que nous comptons soumettre au financement du Fac pour les 12 mois à venir, dûment classés par ordre de priorités. Nous demandons à la mission FAC à Dakar de nous faire connaître rapidement le sentiment des autorités françaises sur ces propositions. En règle générale nous ne recevons pas de réponse. Nous demeurons donc, tout au long de l'année, sauf pour quelques projets de base, dans l'attente de l'annonce des décisions de chaque réunion du comité directeur du FAC. »

⁴⁴⁴Mission de coopération et d'action culturelle de Dakar, Information sur la coopération franco-sénégalaise, 1969, MCAC Dakar carton 38, centre des archives diplomatiques de Nantes.

⁴⁴⁵Chargé de mission auprès du ministre chargé de la Coopération, compte rendu de mission au Sénégal du chargé de mission pour les relations avec cet État, octobre 75, archives 20000001374, Archives nationales, Pierrefitte-sur-Seine.

⁴⁴⁶ Mission permanente d'aide et de coopération à Dakar, Bulletin d'information, février 1972, archives 20 000 001 374, Archives nationales, Pierrefitte-sur-Seine. Mission de la direction de la prévision au Sénégal, décembre 1976 et notes autour de la préparation du 5^e plan sénégalais, 1977, Archives CAEF B52365, Service des Archives Économiques et Financières, Savigny-le-Temple. L'administration sénégalaise du plan est étudiée plus en détail dans le deuxième chapitre.

⁴⁴⁷ Mission permanente d'aide et de coopération à Dakar, Bulletin d'information février 1972, archive 20 000 000 001 374, Archives nationales.

Notre transmise par M Abdou Diouf à M Abelin, ministre de la Coopération, pour le Premier ministre, 8 novembre 1975, Archives nationales, Fonds du ministère de la Coopération, archive 20000001374

Les dispositifs de négociation de l'aide formels font donc l'objet de critiques. Ils semblent en fait achopper sur le fond : les moyens alloués et leur orientation. Le Sénégal est très demandeur, au-delà des moyens disponibles selon la France, et les lenteurs et le manque d'information sur l'aide que regrettent Abdou Diouf et Senghor dans plusieurs lettres⁴⁴⁸ semblent aussi relever d'un mode d'échappatoire des services français. Ce n'est qu'en 1975 qu'on voit l'amorce d'un effort de classification, de programmation et d'intégration des différents volets de l'aide française. Les nouvelles orientations de la coopération mettent l'accent sur l'établissement de conventions-programmes et la définition de nouvelles règles financières d'intervention. Elles prévoient un programme d'aide global et pluriannuel, élaboré en fonction des priorités fixées par le plan national de développement économique et social du Sénégal⁴⁴⁹. On voit ici les débuts d'un processus de rationalisation bureaucratique de la gestion de l'aide, appuyé par les bailleurs.

Le suivi des projets est également critiqué par les bailleurs. De fait, le suivi physique et financier des projets, attribution de la division de l'évaluation et du suivi des projets à la direction de la planification, n'a jamais réellement fonctionné. Le schéma global qui prévoit un suivi permanent de l'exécution des projets et des bilans physiques et financiers périodiques n'a jamais existé en pratique. Il y a un manque de données régulières sur l'exécution physique des projets. Une tentative d'informatisation de cette fonction avec la mise en place d'un logiciel dédié échoue, faute de renseignement des fiches projets. Bien que l'on mesure l'efficacité de l'aide, en termes d'amélioration de la productivité notamment, les argumentaires de négociation d'accords de financements mentionnent peu ces arguments. Les notes des ministères et des services français de coopération ou les débats des parlementaires français⁴⁵⁰ mentionnent plutôt l'importance de conserver de bonnes relations entre les deux pays, les liens particuliers qui les unissent et la situation économique difficile du Sénégal.

En fait, la négociation et la programmation de l'aide passent par une négociation qui échappe en partie à tout cadrage bureaucratique. Véronique Dimier décrit bien la gestion de la coopération française et européenne de l'époque comme reposant sur un réseau de loyauté entretenu par

⁴⁴⁸ En plus de la lettre citée plus haut, plusieurs portent sur le manque d'association des autorités sénégalaises à l'affectation de l'assistance technique. Notre transmise par M Abdou Diouf à M Abelin (ministère de la Coopération) 8 novembre 1975 pour le Premier ministre, archives 20 000 001 374, Archives nationales, Pierrefitte-sur-Seine.

⁴⁴⁹ Commission mixte franco-sénégalaise, 1975, MCAC Dakar carton 23, centre des archives diplomatiques de Nantes.

⁴⁵⁰ Journal officiel de la République Française, débats parlementaires, compte rendu intégral des séances, n° 115, 1075, p9253.

l'ancien personnel colonial et très peu bureaucratisé (Dimier 2015, 2004). Sur le terrain, les crédits du FAC, comme l'assistance technique, sont gérés par les missions d'aide et de coopération. Elles disposent d'un bon réseau parmi les élites locales et sont les interlocutrices privilégiées des autorités politiques et des notables. Leurs agents disposent d'une grande autonomie et sont peu cadrés par le ministère de la coopération parisien (Meimon 2005). Pour les affaires courantes à la coopération, les ministres du Plan et le secrétaire d'État à la présidence adressent directement leurs courriers au chef de la mission d'aide et de coopération qui octroie ainsi des financements directement. Chaque année au Sénégal entre 3000 et 4000 lettres sont échangées de la sorte⁴⁵¹. Des financements sont ainsi négociés en dehors de tout cadre. Les diverses petites enveloppes qui existent au ministère de la Coopération, justifiées le plus souvent par des relations personnelles ou par des motivations d'ordre politique, sont toujours de mise milieu des années 1970⁴⁵². L'aide fait aussi l'objet de nombreuses correspondances entre Abdou Diouf, le Premier ministre, et le ministre français de la Coopération⁴⁵³. C'est aussi Jean Collin, ministre des Finances et numéro deux du Parti socialiste, qui est jusqu'en 1978 l'unique interlocuteur du bureau national de la Banque mondiale⁴⁵⁴. Du côté français « la doctrine de cette politique, peu nette, est marquée par de nombreuses interventions de l'Élysée » (Lewin 2001).

Dans les années 1960 et 1970, l'aide reçue par le Sénégal est donc majoritairement française, très peu planifiée, et répond à un dialogue politique mené au sommet de l'État. La négociation de l'aide s'appuie sur des relations personnelles nouées entre quelques responsables sénégalais et les bailleurs, notamment pour la France le chef de la mission d'aide et de coopération de Dakar ou le ministre de la Coopération, rue Monsieur. Elle se concentre donc sur les sommets de l'État et sur quelques structures clés (ceux de la planification et des finances, ainsi que sur quelques sociétés d'État qu'on étudiera plus loin). Pour la France, l'instauration de dispositifs qui rationalisent ce moment de négociation de l'aide repose sur une adaptation au changement de contexte lié à la décolonisation. Elle peut permettre de légitimer la poursuite de cette activité, notamment en France où elle fait l'objet de critiques et de luttes entre institutions⁴⁵⁵. Elle est aussi liée à une logique

⁴⁵¹Information sur la coopération franco-sénégalaise, 1969, MCAC Dakar carton 38, centre des archives diplomatiques de Nantes.

⁴⁵² Mission française d'aide et de coopération à Dakar, réflexion sur la coopération, 1974, MCAC Dakar 39, centre des archives diplomatiques de Nantes.

⁴⁵³ Fonds du ministère de la coopération, archives nationales, Pierrefitte-sur-Seine et fonds de la Mission de Coopération et d'Action Culturelle à Dakar 1959-1989, Centre des Archives Diplomatiques de Nantes.

⁴⁵⁴NDIAYE Mademba, « Une croissance à coup de marteaux ! », *Échos de la Banque mondiale*, n10, avril 2009, p29.

⁴⁵⁵ Sur l'histoire et les réformes de la coopération en France, parmi une riche littérature, on peut renvoyer aux deux numéros consacrés au sujet par *Politique Africaine*, « Mitterrand l'Africain » en 1995 (Marchesin 1995) et « Sortir du pacte colonial ? » en 2007 (Richard Banegas, Roland Marchal, et Julien Meimon 2007). Les travaux de Julien Meimon portent sur les évolutions du ministère de la coopération (Meimon 2005) et ceux de

d'économie : les débats sur l'orientation de l'aide étant intimement liés à ceux sur son volume. La multiplication des bailleurs et la mise en place des plans de redressement vont être l'occasion de mettre en place des dispositifs d'encadrement plus étroits de ces fonds.

1.2 La rationalisation de la planification comme conditionnalité des accords d'aide budgétaire

Les crises économiques que connaît le Sénégal et les plans de redressement qui y répondent vont être des premiers moments de coordination des bailleurs et d'encadrement de l'aide et des politiques publiques qu'elle finance. Par le biais des conditionnalités, elles vont également être le moment de la mise en place des outils d'évaluation et de suivi de l'aide rationalisés, qui s'appuient davantage sur les agents administratifs.

Le Sénégal bénéficie déjà d'aide budgétaire ou d'aide d'urgence avant les années 1980. Ces crédits sont alors pensés largement en termes d'appui à la balance des paiements : il s'agit de combler le déficit des échanges entre le Sénégal et ses partenaires commerciaux. Les aides budgétaires ou remises de dettes et les projets d'investissements font alors l'objet d'une programmation séparée : les remises de dettes, ponctuelles, ont pour but d'éviter le défaut de paiement, et les projets d'infrastructure de permettre le développement du pays. Si les deux démarches ont le même but, concrètement elles ne sont pas liées. Cela se lit notamment dans les documents de planification nationale. Dans les années 1970 ils présentent deux aspects : le premier, très analytique, conduit à étudier successivement les différents projets d'investissements et à confronter les ressources disponibles aux coûts totaux des réalisations. L'aide projet est négociée à partir de ce document, au cas par cas, pour réaliser ces investissements. Le second, plus global, définit de façon indépendante la capacité d'endettement du pays, d'après les recettes budgétaires de l'État et les exportations⁴⁵⁶. L'aide budgétaire est convoquée pour combler les déficits de ce second document. Les premiers plans d'ajustement précisent d'ailleurs que les fonds octroyés ne doivent servir qu'à financer les coûts du commerce extérieur et donc, en aucun cas, les projets d'investissement intérieurs⁴⁵⁷. À cette période, l'assistance technique, l'aide budgétaire et l'aide projet sont donc des modalités d'aide bien distinctes, gérées séparément. Mais une planification plus

Véronique Dimier sur la politique européenne d'aide, dans laquelle la France occupe une place importante (Dimier 2004).

⁴⁵⁶ Direction de la prévision, note sur la préparation du 5^e plan sénégalais, 1977, Archives CAED B52365, Centre des archives économiques et financières, Savigny-le-Temple.

⁴⁵⁷ « Payments out of the Special Account shall be made exclusively to pay the reasonable cost of the imported goods eligible for financing out of the proceeds of the Credit in accordance with the provisions of Schedule 1 to this Agreement ». BANQUE MONDIALE, Development Credit Agreement (Structural Adjustment Credit) between Republic of Senegal and International Development Association, 1981, p3.

globale de l'aide va être mise en place progressivement, notamment par l'intermédiaire des conditionnalités liées à l'aide budgétaire et aux remises de dette.

Le Sénégal connaît plusieurs épisodes de sécheresse au début des années 1980, qui affaiblissent l'économie nationale qui repose déjà beaucoup sur les financements extérieurs. Plusieurs plans de redressement soutenus par les bailleurs sont mis en place. Entre 1981 et 1991, l'appui budgétaire pour le Sénégal représente presque 2/3 des décaissements de l'aide publique au développement dans le pays⁴⁵⁸. Bloqués par la mauvaise situation du Sénégal et le refus des responsables politiques d'exécuter les réformes demandées, ces fonds se réduisent au début des années 1990 puis repartent à la hausse avec la dévaluation du franc CFA. En 1994 et 1995, l'aide budgétaire s'élève respectivement à 50 % et 40 % du montant total de l'aide octroyée⁴⁵⁹. Les années 1980 et 1990 voient donc l'apparition d'une aide budgétaire importante au Sénégal. Malgré les freins ponctuels à la mise en place des mesures exigées par les bailleurs⁴⁶⁰, le Sénégal devient un « utilisateur persistant »⁴⁶¹ des ressources du FMI en concluant 13 accords entre 1979 et 2000⁴⁶². Ces plans de redressement marquent un premier changement dans les accords d'aide. Par l'intermédiaire de ces prêts, le Sénégal et le FMI instaurent un dialogue sur les réformes à mener dans un temps spécifique, ce qui se poursuivra. Les facilités pour la réduction de la pauvreté et la croissance sont programmées sur plusieurs années (1986-1988, 1988-1992, 1994-1997...). Cette temporalité de l'aide budgétaire permet d'ouvrir un dialogue politique sur le moyen terme : les bailleurs peuvent suivre et contrôler sur plusieurs années la mise en œuvre des mesures demandées. Dans les conditionnalités de ces prêts, outre la privatisation des entreprises parapubliques et la libéralisation de l'agriculture, l'amélioration de la gestion des finances publiques et de la programmation des plans de développement apparaît déjà. À ce titre, on note plusieurs mesures à mettre en place, qui touchent la planification nationale et la planification de l'aide : la préparation d'un plan triennal approuvé par la Banque mondiale, l'extension du système de suivi de la dette aux projets, la fixation de critères techniques économiques et financiers d'évaluation des projets. L'idée est de pouvoir évaluer la rentabilité des projets⁴⁶³. Une première réforme du ministère du plan

⁴⁵⁸BANQUE MONDIALE, *Sénégal. Stabilisation, ajustement partiel et stagnation* (rapport 11506-SE), Dakar, 1993.

⁴⁵⁹PNUD, *Coopération pour le développement Sénégal 1999*, Dakar, 2001.

⁴⁶⁰ On revient sur la mise en œuvre des plans d'ajustement par le gouvernement dans le premier chapitre.

⁴⁶¹ Selon le titre d'un chapitre du rapport du Bureau indépendant d'évaluation du FMI, *Évaluation de l'usage prolongé des ressources du FMI*, Washington, Fonds Monétaire International, 2002

⁴⁶²BUREAU INDEPENDANT D'ÉVALUATION DU FMI, *Évaluation de l'usage prolongé des ressources du FMI*, Washington, Fonds Monétaire International, 2002

⁴⁶³ Un travail sur la rentabilité économique des projets est mené dans le cadre de la rédaction du PAMLT. Le calcul de la rentabilité économique vise à ne retenir que les projets à rentabilité élevée et les projets non directement productifs, mais entraînant des charges compatibles avec l'effort de redressement des finances publiques. Ce mode de sélection des projets est toutefois difficile à mettre en œuvre à cette période, dans un pays en proie à une importante crise économique.

charge une direction de mettre en pratique la programmation triennale glissante des investissements, qui constitue selon la logique planificatrice « le chaînon manquant entre l'élaboration du plan de développement et la budgétisation des dépenses en capital et des charges de fonctionnement qui en résultent »⁴⁶⁴. Le souci de lier les plans au budget est déjà présent. Par ailleurs, la Banque mondiale et la France mettent en œuvre des programmes et projets qui accompagnent les Plans d'ajustement structurel (PAS), soit par l'appui aux réformes, soit par la prise en charge de leur aspect social. Par exemple, l'informatisation du système de gestion de la dette est aussi une réalisation menée dans le cadre d'un projet lors de ces premiers plans. Il y a une continuité dans l'appui des bailleurs à la réalisation des plans de développement et budgets sénégalais : comme auparavant, les experts étrangers jouent un rôle important dans la réalisation de ces plans au sein des ministères des Finances et de la Planification. Mais ils acquièrent ici une nouvelle importance : l'acceptation de ces plans par les institutions financières internationales est désormais une condition à l'obtention des prêts et remises de dette.

L'aide budgétaire reste pensée comme un outil ponctuel. Après l'accord de 1994, suite à la dévaluation du franc CFA qui a permis au Sénégal de bénéficier d'un important appui budgétaire, les montants de l'aide budgétaire repassent en dessous de ceux de l'aide projet et de l'assistance technique. Cette diminution est vue comme normale.

« En parfaite harmonie avec le calendrier de mise en œuvre des réformes économiques, elle devait intervenir dans les deux premières années du programme [de redressement économique]. [On note une] tendance favorable à la restauration de la situation financière de l'État, limitant ainsi le recours à l'aide budgétaire. »
PNUD, Coopération au développement Sénégal 1996, Dakar 1997

Ce discours montre qu'à ce moment-là, l'aide budgétaire sert à assister un pays en cas de crise économique, elle n'est pas considérée comme un appui au développement qui lui passe par l'aide aux projets d'investissement. C'est une aide ponctuelle, centrée sur des objectifs de rattrapage macro-économique, qui répond à des conditionnalités a priori (Lucca and Raffinot 2007). Toutefois, ces conditionnalités touchent déjà la planification nationale, orientent la réalisation de certains projets, et organisent la délivrance de l'aide en plusieurs tranches. Il ne s'agit pas d'appuyer le pays de manière peu programmée mais bien de financer un plan de redressement particulier.

Au début des années 2000, cette logique d'un appui budgétaire coordonné entre différents bailleurs et dont les résultats sont suivis est approfondie. Les Objectifs du Millénaire pour le Développement ont instauré un nouveau cadre de gestion de l'aide, en lui assignant de nouveaux objectifs ainsi qu'une logique de résultats mesurables à atteindre. L'initiative Pays Pauvre Très

⁴⁶⁴BA Oumar el Foutiyou, *Fonction planification et pilotage du développement : évaluation du dispositif de prise en charge de la planification du développement économique et social du Sénégal et propositions*, mémoire de fin d'études en gestion publique, sous la direction de Ibrahima MbouléFall, Dakar, CESAG, 2007

Endetté (PPTTE) s'inscrit dans la même logique. Cet outil est notamment basé sur un système de notation des finances publiques, qui valorise l'existence de projections à moyen terme. Cette réduction de dette est aussi conditionnée à l'adoption d'un document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) : c'est bien l'idée d'orienter et de pouvoir suivre au mieux les investissements. L'initiative Pays Pauvres très endettés ajoute ici un élément absent des accords précédents : les fonds libérés par la remise de dette doivent être affectés à des initiatives réductrices de pauvreté, programmées dans un document spécifique. Par ailleurs, elle offre un cadre qui permet de cibler l'ensemble de l'aide : les projets et l'assistance technique suivront le même document d'orientation. Ici, l'aide budgétaire n'est plus un appui ponctuel fondé sur une conditionnalité préalable mais une aide pluri annuelle qui ouvre un dialogue politique sur le moyen terme (Lucca and Raffinot 2007), voire, en s'intéressant à des secteurs d'activité dans lesquels les projets ne sont économiquement pas viables (la santé, l'éducation), à une coopération à long terme (Severino et Ray 2011). Cela marque le début de la gestion par objectif des documents d'orientation budgétaire qui prévoient un suivi des dépenses réalisées, ce que ne permettent pas les plans nationaux existants qui ne font que programmer les politiques *a priori*. C'est l'objectif des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) qui leur sont rapidement associés, et qui sont le premier indicateur « d'appropriation » des stratégies nationales de développement de la Déclaration de Paris. Le CDMT global est mis en place en 2006 puis des cadres sectoriels sont créés dans certains ministères.

Il s'agit bien de tenter de suivre le plus étroitement possible les résultats des financements octroyés. L'aide budgétaire n'est plus envisagée seulement comme la possibilité de rattrapage macro-économique mais est liée à des projets de développement. Elle impose au pays des réformes multiples, non plus seulement macro-économiques, mais qui touchent à l'administration intérieure : la gestion financière, la passation des marchés, mais aussi la justice, etc. Les plans que l'aide finance ne sont plus seulement des plans de redressement économiques comme l'étaient le PREF et le PAMLT, mais des plans d'action qui prennent en compte la dimension sociale (le premier DSRP), puis l'ensemble des secteurs. Alors que dans les années 1990 l'aide budgétaire permettait de corriger un écart macro-économique, désormais elle est destinée à financer des stratégies de lutte contre la pauvreté, ou de développement. Mais l'idée est toujours de tenter de maîtriser l'affectation de l'aide et de pouvoir la diriger vers des objectifs précis.

À partir de 2007, l'Instrument de soutien à la politique économique (ISPE) du FMI permet lui aussi de contrôler ou au moins de suivre la situation économique du Sénégal et la mise en place des réformes. Cet outil se place bien dans la continuité des accords d'aide budgétaire du FMI : il est basé sur une série de mesures à mener, entre 10 et 15 selon les mémorandums, avec un calendrier prévisionnel et une dizaine d'indicateurs de performances, pour certains semblables à ceux des accords précédents. Mais avec cet instrument, il y a un détachement des conditionnalités et des

fonds : le FMI se borne à contrôler et valider l'avancée d'un plan d'action proposé par le Sénégal de manière semestrielle mais ne délivre pas de ressources par cet outil. En pratique, si les mesures prévues ne sont pas directement attachées à la délivrance de fonds du FMI, certains bailleurs conditionnent bien leur aide aux revues d'évaluation de l'ISPE. Par exemple l'appui budgétaire au secteur de l'environnement offert par les Pays-Bas est lié à ces évaluations du FMI⁴⁶⁵. La validation d'un programme de politiques et de réformes à mettre en place et son évaluation périodique sont devenues des éléments routiniers, alors même que le Sénégal n'a plus besoin des mêmes fonds d'aide au développement⁴⁶⁶. Pour le FMI, le but est de continuer d'occuper la place de chef de file des bailleurs, en mettant en place des instruments qui sont des sceaux d'approbation pour les autres bailleurs et investisseurs.

Une succession de dispositifs visant à rationaliser la programmation et le suivi de l'aide sont donc imposés par le biais des conditionnalités des accords de prêts successifs. Ils créent un nouveau réseau d'acteurs autour de la planification et du suivi de l'aide. La négociation de l'aide ne s'arrête plus aux dialogues entre dirigeants : elle nécessite une administration capable de créer, mettre en œuvre, suivre et évaluer les fonds extérieurs. Plusieurs structures sont d'ailleurs renforcées à cet effet, aux ministères du Plan et des Finances, depuis les premiers plans de redressement, pour s'assurer de « l'appropriation » de ces dispositifs.

1.3 La continuité de l'appui des bailleurs à la rationalisation de l'exercice de planification

Les bailleurs mettent en place plusieurs outils pour permettre de systématiser et de rationaliser ce processus de décision. On l'a dit, c'est déjà une préoccupation des services français de coopération dans les années 1970. Dès cette période, les formations à destination des agents du plan portent sur cette activité. Par exemple, en amont de la préparation du 4^e plan en 1974, un stage est organisé par la France à destination d'une cinquantaine d'agents, dont la première phase porte sur la préparation des dossiers de projets et l'établissement de fiches de projets⁴⁶⁷. A partir de ce moment, le système d'évaluation et de suivi permanent des projets est fondé sur l'emploi de documents normalisés, les « fiches projets », qui doivent permettre d'établir une liaison cohérente entre

⁴⁶⁵ « Appui budgétaire à la politique environnementale du gouvernement », *Sud on line*, 11 avril 2010

⁴⁶⁶ Nous revenons plus précisément sur les évolutions de la situation économique du pays et sur la manière dont cela peut changer la marge de manœuvre des présidents dans le premier chapitre.

⁴⁶⁷ Bulletin d'information mission permanente d'aide et de coopération à Dakar février 2/72 Archives 20 000 001 374 Archives françaises contemporaines, Pierrefitte-sur-Seine Problème de coopération au Sénégal 1970

l'approche micro économique (l'évaluation des projets) et macro-économique (l'impact sur l'économie nationale)⁴⁶⁸.

Au début des années 1980 les PAS ont également financé l'équipement et l'informatisation des services de la dette extérieure⁴⁶⁹. À cette période, les services du plan et des finances font aussi l'objet de projets d'assistance qui visent à « renforcer la capacité du ministère du plan à identifier, sélectionner, suivre l'exécution et évaluer rétrospectivement les projets de développement »⁴⁷⁰. Les équipes de la division de la programmation et du suivi des projets, de la division de la dette et des investissements et la division de la programmation et du suivi des projets sont appuyées par des experts internationaux et bénéficient de diverses formations, notamment dans le cadre du projet d'assistance à la planification économique et financière de la Banque mondiale. Il finance l'évaluation d'une centaine de projets en collaboration avec des cabinets privés (Diop 2004). Pour le sixième plan qui est conçu dans cette période, c'est le comité de suivi du PAMLT qui sélectionne les projets à faire figurer au plan. Il a pour objectif d'améliorer la programmation des investissements publics par la réorganisation du système de planification, qui devra accorder la priorité aux projets rentables (Diouf 1992). Ses divisions, dirigées par des cadres recrutés sur appel d'offres et assistés de cabinets privés, évaluent une centaine de projets. Il voit la mise en place de structures et de procédures plus rigoureuses pour l'évaluation et le choix des projets. Le comité de sélection du suivi du PAMLT sélectionne les projets à faire figurer dans le plan, selon les instructions de la Banque mondiale : seuls les projets rentables et pour lesquels le pays peut prendre en charge les coûts récurrents sont acceptés. La sélection des projets élimine ou reporte les programmes d'infrastructures coûteux à l'impact différé sur la croissance économique.

« C'était extrêmement difficile parce qu'on n'avait pas toujours les moyens de notre politique. Notre travail consistait en quoi : à chaque fois qu'un ministère élaborait un projet, il était soumis à notre analyse. Et nous, sur la base de cet examen, nous décidions de sa bankabilité je dirai, ou non et quand effectivement le projet ne nous semblait pas assez mûr, nous retournions le dossier au ministère technique, jusqu'à avoir les bonnes informations, le complément nécessaire. »

François Loum, consultant, ancien agent de la direction du plan, 8 février 2015

Les agents ne retiennent que les projets productifs et ceux qui ont déjà atteint un stade de préparation assez avancé, ou qui sont déjà en cours d'exécution. Pour le plan, le comité de suivi propose des objectifs et sous objectifs chiffrés, dans lesquels s'inscrivent les projets et les financements intérieurs et extérieurs. Le ministre Mamadou Touré salue un « programme d'investissement dont la qualité et le contenu en projets est en nette amélioration par rapport aux

⁴⁶⁸Alassane K Diawara et Guy Lemoine, Guide pratique de choix des projets dans un processus de planification du développement, 1984, archives diplomatiques de Nantes

⁴⁶⁹Archives CAEF B 0073362, début des 1990

⁴⁷⁰Archives19850153/12 Archives françaises contemporaines, Pierrefitte-sur-Seine 1981

plans précédents⁴⁷¹». Les services français notent la mise en place de structures et de procédures plus rigoureuses pour l'évaluation et le choix des projets⁴⁷² et un meilleur suivi de l'exécution financière et physique des projets⁴⁷³.

En 1984 à l'occasion de la préparation du groupe consultatif où sera présenté le PAMLT, un Guide pratique de choix des projets est réalisé par le chef de division de l'évaluation, de la programmation et des projets et un conseiller technique⁴⁷⁴. Il élabore des règles concernant l'évaluation des projets productifs et prévoit la mise en place d'un comité d'évaluation des projets, composé d'économistes et d'ingénieurs, pour apporter un appui aux commissions de planification. Il s'agit bien d'une rationalisation du choix des projets qui ne doivent pas tant répondre à la vision politique d'un chef de l'État mais à une logique économique de rentabilité. Ce mode de sélection des projets est toutefois difficile à mettre en œuvre à cette période, dans un pays en proie à une importante crise économique. Il privilégie les projets pour lesquels on peut établir des comptes de production et d'exploitation, ce qui ne correspond pas à l'orientation des politiques de cette époque. Ce guide est décliné dans un logiciel d'évaluation des projets, le logiciel EVA, qui doit calculer la rentabilité des projets selon la « méthode des effets ».

« Les gens travaillaient avec la méthode des effets, il y avait un logiciel déjà, EVA c'était les projets productifs, projets non directement productifs ils avaient un canevas. (...) Vous entrez toutes les données et vous avez les différents ratios et vous faites les interprétations. »

Abdouramane Dia, agent de la direction du plan, puis de la direction de la coopération économique et financière, ministère des Finances, 19 février 2015

Il s'agit donc de calculer et de comparer les effets des projets. Les effets directs sont ceux qui découlent des activités du projet en salaires, impôts, ou résultats d'exploitation pour les projets qui disposent de tels comptes, par exemple les projets agricoles. Les résultats indirects sont ceux qui existent en amont du projet : la consommation des fournisseurs du projet. Ces résultats intermédiaires ne sont en fait pas calculés, par manque d'information. Il privilégie les projets pour lesquels on peut établir des comptes de production et d'exploitation, ce qui ne correspond pas à l'orientation des politiques de cette époque. Cette méthode d'évaluation et de sélection des projets fait la part belle à la valeur ajoutée qui est difficilement calculable pour les projets d'infrastructures. Elle n'est pas adaptée pour les projets des secteurs sociaux qui se multiplient après les années 2000.

⁴⁷¹Lettre du ministre Mamoudou Touré, ministre du Plan et de la Coopération, Archives nationales, fonds du ministère de la Coopération, 19960069

⁴⁷²Note sur le Sixième plan de développement économique et social, Secrétariat des programmes, 1962-1984, Archives nationales, fonds du ministère de la Coopération, 19960069/11

⁴⁷³Concours de la CFD au Plan d'ajustement structurel. 1982 Archives CAEF B 0073362

⁴⁷⁴Allassane K Diawara et Guy Lemoine, Guide pratique de choix des projets dans un processus de planification du développement, 1984, archives diplomatiques de Nantes

Lors du DSRP, au début des années 2000, c'est encore une fois la cellule chargée de cette stratégie qui se charge de la sélection et de l'évaluation des projets qui y figurent, au détriment du ministère de la Planification. Avec le DSRP, qui a réorienté les objectifs de planification de l'aide vers les secteurs sociaux, une nouvelle méthode d'évaluation et de sélection des projets est élaborée, toujours sous l'impulsion des bailleurs. Ces méthodes, dite « coût-avantage » permet de « comparer, sur une base monétaire commune, les projets ou les solutions possibles d'un projet, en mesurant les bénéfiques et les coûts économiques occasionnés par chacun d'eux, en vue d'établir celui qui sera le plus rentable économiquement pour la société »⁴⁷⁵. Il s'agit en fait d'attribuer des prix de référence aux activités menées. Théoriquement, ce modèle est basé sur un présupposé libéral.

« La méthode des prix de référence convertit les prix du marché en prix fictifs (qui corrige les prix faussés par les imperfections du marché) censés représenter la valeur réelle des coûts et des avantages. En effet, la situation idéalisée d'une économie de marché concurrentiel parfait (fluidité homogénéité transparence et atomocité) est considérée par les théoriciens comme le modèle de référence en matière d'allocation de ressources. »

DIRECTION DE LA PLANIFICATION, revue sommaire de quelques méthodes d'évaluation des projets d'investissement publics, 2017

En pratique, ce modèle est aussi utilisé parce qu'il est simple à mettre en œuvre : un coefficient correctif est appliqué à l'analyse financière et transforme automatiquement les coûts réels du projet en coûts fictifs.⁴⁷⁶ Un nouveau guide de préparation des projets ainsi qu'un guide d'évaluation par la méthode coût/avantage sont publiés par la direction de la Planification en 2013, afin d'améliorer la qualité des dossiers. Correspondant à une mesure identifiée par l'ISPE en 2012, il a été financé par la Banque mondiale et réalisé par l'institut IDEA international⁴⁷⁷, un institut canadien spécialisé en renforcement de capacité et appui technique relatif à la mise en place de plans stratégiques et de gestion axée sur les résultats créé en 1997 et très présent en Afrique et au Sénégal.

« Dans le cadre de l'appui qu'on avait, la direction avait sollicité, avec la BM, c'était devenu aujourd'hui le programme d'appui pour les finances publiques le PARF, c'est le PSR c'est un projet logé dans le PSNDR. Dans la formulation de ce projet-là, on a entrepris pas mal d'actions, dont l'élaboration d'un guide d'évaluation programme (...) On a dit il faut avoir un guide pour mettre à disposition des agents de la méthode. C'est la méthode coût avantage qui a été privilégiée par le gouvernement du Sénégal et les partenaires. Après la réalisation du guide, il faut avoir une application

⁴⁷⁵ Direction de la planification, revue sommaire de quelques méthodes d'évaluation des projets d'investissement publics, 2017

⁴⁷⁶ Direction de la planification, revue sommaire de quelques méthodes d'évaluation des projets d'investissement publics, 2017

⁴⁷⁷ Institut pour le développement en économie et en administration.

informatique, pour faire la relation coût avantage. Il faut aussi former une masse critique d'agents. Bon on a lancé le processus avec le PCRBF, avec les Canadiens, on a élaboré un truc. L'élaboration du guide, on a formé 25 agents. On a pris des agents de la direction de la planification, de la division, plus les grands départements ministériels qui consommaient beaucoup de ressources. C'était la santé, l'année suivante en 2013 la formation a été démultipliée donc tous les départements ministériels ont été formés. »

Abdouramane Dia, agent de la direction du plan, puis de la direction de la coopération économique et financière, ministère des Finances, 19 février 2015

Ce guide s'appuie notamment sur les méthodes d'évaluation de projets de l'agence d'aide canadienne, dont elle cite plusieurs ouvrages⁴⁷⁸. Les procédures des bailleurs y sont prises en exemple : une analyse comparée de ce que contiennent les dossiers de projets de plusieurs bailleurs permet d'en tirer des points de convergence à partir desquels est construite une grille de dossier de projet. Il s'agit ici d'aligner les méthodes de planification du budget de l'État sur les outils existant au sein des agences d'aide.

Liste des guides de sélection des projets élaborés avec l'appui des bailleurs

1984 *Guide pratique de choix des projets dans un processus de planification du développement*, conçu avec un conseiller technique. Le calcul de la rentabilité économique vise à ne retenir que les projets à rentabilité élevée et les projets non directement productifs, mais entraînant des charges compatibles avec l'effort de redressement des finances publiques.

1989 *Projets productifs au Sénégal, guide d'évaluation économique*, publié par la direction de la planification aux éditions Karthala

2011 *Guide de préparation des projets* publié par la direction du plan dans le cadre du PCRBF

2014 *Guide d'évaluation des projets/programmes suivant la méthode avantage/coût* publié par la DP dans le cadre de du PCRBF avec l'appui de l'institut IDEA international

Encadré 13 : Liste des guides de sélection des projets élaborés avec l'appui des bailleurs

⁴⁷⁸ La bibliographie du guide mentionne notamment : ACDI, Atelier de formation – initiation à la gestion axée sur les résultats, janvier 2000. 13. ACDI, Énoncé de principe — la gestion axée sur les résultats, 2002. 14. ACDI, Guide de l'évaluation à l'ACDI, Direction de l'évaluation, octobre 2004. Centraide Canada, Manuel de la formatrice et du formateur - La planification stratégique, volume 4, Programme C.A. Marche, 1990. Programme de partenariat des collèges canadiens, Guide de la gestion axée sur les résultats, 2004. Bracegird le P. « L'élaboration du plan de mise en œuvre du projet/programme selon l'approche axée sur les résultats. Guide à l'intention des partenaires de l'ACDI et des agences d'exécutions », Ottawa, Mars 2001.

Depuis les années 1970, les bailleurs mènent donc des activités continues visant à rationaliser l'étape de sélection des projets et de construction des stratégies nationales de développement. Le renforcement des capacités des administrations passe toujours par des activités semblables : élaboration de guide, formation des agents, création de cellules d'appui et pourvoi de coopérants au sein des ministères du Plan et des Finances. Dans les mesures prévues par l'ISPE, récemment, l'idée de constituer une banque des projets qui viendrait alimenter le plan triennal d'investissement public, ou dans laquelle pourraient piocher les bailleurs, est évoquée : on la trouvait déjà dans les documents des premières réformes de la planification, dans les années 1980⁴⁷⁹. Au cours du temps, les méthodes promues suivent des paradigmes changeants. Mais elles promeuvent toujours des procédures techniques, basées sur des méthodes et des logiciels qui doivent permettre d'orienter la décision de manière transparente et objective, en écartant l'idée de choix ou d'orientation politique. Pour les bailleurs, il s'agit d'essayer de diriger et de contrôler le plus étroitement possible les fonds qu'ils octroient. Il y a bien une continuité de cette démarche. Toutefois ces dispositifs, s'ils montrent l'investissement des bailleurs dans la planification de l'aide et plus largement la planification nationale, ne sont pas appropriés tels quel par les acteurs locaux. Ils font l'usage de résistance, de détournement et d'appropriation sélective de la part des administrations.

1.4 L'exercice de planification et de sélection des projets en pratique

En pratique, ces réformes et outils de rationalisation de la planification ne sont pas mis en œuvre tels quels par les acteurs locaux. Dans le système actuel, le Plan Triennal d'Investissement Public, révisé annuellement, mentionne tous les projets d'investissements. Selon le chemin officiel, l'attribution des financements passe officiellement par le ministère des Finances. Le ministère technique doit présenter son projet à la Direction de la Coopération économique et financière, celle-ci demander une évaluation ex ante à la direction de la planification nationale, puis mener une contre-évaluation. Alors que dans les années 1970 les négociations de l'aide reposaient sur quelques responsables politiques entretenant des relations personnelles, on voit ici l'intention d'inscrire la formulation des projets dans un processus encadré et standardisé reposant sur des outils rationnels et le savoir-faire spécifiques de l'administration. Le comité de suivi du PAMLT, puis la cellule de suivi du DSRP à son époque et enfin la direction de la coopération économique et financière ont été tour à tour renforcées pour jouer le rôle d'intermédiaires avec les bailleurs : les directions et ministères sectoriels doivent leur faire remonter leurs besoins de financement. Les dirigeants politiques et notables locaux sont écartés du processus.

⁴⁷⁹Ref ce serait important. Banque de projet dans les archives, ou dans le guide de création des proejets ?

Mais les services nationaux manquent de moyens, financiers et humains, pour mettre en œuvre ce processus. Écrire une proposition de projet valable demande de disposer de certaines données et de répondre à des attentes précises. La maîtrise de cet exercice n'est pas un savoir-faire largement partagé. Les différentes évaluations du système de planification sénégalais pointent régulièrement la faiblesse des propositions de projets préparées par les directions. Des mémoires d'étudiants consacrés au système de planification font le même constat.

« Confrontés à un manque de ressources humaines aussi bien en qualité qu'en quantité, les dossiers de projets soumis au ministère de l'Économie et des Finances par les ministères techniques présentent des insuffisances notoires. Ils sont souvent incomplets ou de qualité médiocre. Au niveau de la formulation des projets, les réformes et les formations entreprises par les autorités n'ont pas donné les résultats escomptés à savoir doter les ministères techniques de la capacité de formulation des projets. »⁴⁸⁰

THIAW Aboubacry, Analyse du système de sélection des projets d'investissement public au Sénégal, mémoire de maîtrise professionnalisée de gestion des entreprises et des organisations, sous la direction de Ibrahima Mboulé Fall, Dakar : CESAG, 2014

Pouvoir formuler un projet n'est donc pas à la portée de toutes les directions. On peut déjà distinguer lors de la phase de présentation des projets ceux préparés par ou avec l'appui des bailleurs, budgétisés, évalués, mentionnant les impacts attendus, de ceux proposés par les administrations dont les dossiers sont moins élaborés. Les projets appuyés par les bailleurs font l'objet de dossiers détaillés intégrant différents éléments d'évaluation et des estimations budgétisées des effets visés. Au contraire, les dossiers construits par les administrations sectorielles et sans l'appui des bailleurs sont jugés comme étant de mauvaise qualité par les agents. De plus, ils arrivent souvent tardivement, au moment de formulation du plan.

Après la phase de collecte des projets, la généralisation de l'évaluation des projets, selon le schéma officiel, est une des mesures prévues par l'ISPE. Le service de la planification a donc multiplié ces évaluations ces dernières années, sans pour autant réussir à évaluer tous les projets. Seuls les projets financés par les bailleurs étrangers font l'objet d'une évaluation. Pour le plan 2012-2014, 174 projets évalués sur 720, soit 24 % des projets. Tous étaient financés ou cofinancés par un bailleur extérieur à l'État⁴⁸¹.

Il y a ensuite une sélection des projets à deux vitesses : les projets qui disposent d'un financement et, de ce fait, d'études de faisabilité réalisées, sont sélectionnés d'office dans le plan. Pour les autres, l'examen continue de se faire sur la base de fiches sommaires. Le comité de sélection des projets qui devrait selon les textes de lois sélectionner les projets à inscrire au plan n'a en fait

⁴⁸⁰ D'autres mémoires font des constats semblables, notamment : Linda EurossiaDimiKangaAlcolea, « audit organisationnel de la direction générale du plan », Dakar, CESAG 2012

⁴⁸¹ AboubacryThiaw, Analyse du système de sélection des projets d'investissement public au Sénégal, mémoire de fin d'étude, CESAG, 2014

jamais été réuni. C'est la DCEF qui sélectionne les projets. La direction n'applique pas l'exercice d'évaluation prévu, faute d'informations disponibles sur ces derniers et de disponibilité des agents formés à cet exercice. Au-delà de ces éléments, ce choix est rationnel pour les agents qui considèrent – à juste titre- que l'évaluation des projets ne pèse pas dans l'exercice de planification.

« Même les gens qui ont été faire la formation, quand vous les mettez à l'épreuve, ils ne vont pas s'en sortir. Ils ne vont pas s'en sortir, la méthode à mon avis il n'y a pas de méthode difficile ou facile, mais les gens ne donnent pas assez de temps... donc eux ils ont, les gens pensent que [peu importe] que l'on soit avec ça ou ça, on va les financer, donc ce n'est pas la peine... Les gens se disent, ces gens-là de la planification, ces fonctionnaires-là, ils ne font plus rien. On prend du temps... Même si on ne le fait ça ne va pas nous empêcher. Même s'ils n'évaluent pas ça ne va pas les empêcher d'avoir l'argent donc »

Abdouramane Dia, agent de la direction du plan, puis de la direction de la coopération économique et financière, ministère des Finances

De fait, la non-évaluation des dossiers joue un rôle minime dans la planification et, au final, le financement et l'exécution des projets. Pour les projets qui disposent déjà d'un financement étranger, l'exercice de planification est une formalité : ils seront de toute façon mis en œuvre. Pour les projets qui n'en disposent pas, l'octroi des financements nationaux repose sur l'arbitrage politique, qui s'appuie peu sur les planificateurs. La disponibilité d'outils qui visent à rationaliser les prises de décisions ne change pas cet état de fait.

« Les responsables gouvernementaux et les partenaires de développement déclarent rarement utiliser les données économiques de développement pour établir un budget ou une stratégie. Dans ce domaine, les impératifs stratégiques des partenaires de développement et la politique gouvernementale sont considérés comme plus conséquents que les données dans la détermination des projets ou pour coordonner les donneurs (...) Les décisions d'allocation de ressources [sont] souvent prises sur une base politique, donc le Gouvernement du Sénégal et les partenaires de développement ne suivent pas toujours les recommandations faites par l'ANSD⁴⁸² »

SIMS Jacobs, DESAI Harsh, NGOM Oussenyou et all, Exploiter la révolution des données pour alimenter la stratégie de développement émergente du Sénégal, 2016.⁴⁸³

L'administration joue bien un rôle dans la mise en œuvre concrète des dispositifs : ici elle les approprie de manière sélective. L'évaluation des projets des bailleurs permet de capter les fonds y afférent. Pour les projets nationaux, elle serait coûteuse et peut utile. Il n'y a pas non plus pour les agents de coût à ne pas les évaluer. L'adoption « à deux vitesses » du dispositif semble donc répondre à un choix rationnel de la part des agents. Ces derniers adaptent l'utilisation des dispositifs proposés aux configurations dans lesquels ils agissent.

⁴⁸² Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie

⁴⁸³ Ce texte est extrait d'un rapport qui note donc que « les facteurs politiques entravent souvent la capacité des données à diriger les décisions concernant le développement » et qui recommande de ne plus le faire en proposant de nouveaux outils de rationalisation de la décision.

La DCEF s'est dotée d'une grille d'évaluation des dossiers de projets qui lui permet de pallier l'absence d'évaluation de la direction de la planification. Celle-ci prévoit de noter les projets selon différents critères : l'existence d'un dossier technique, l'existence d'une instruction politique, l'agenda de démarrage du projet, la cohérence avec les documents d'orientations sectoriels et nationaux. C'est le niveau d'avancement du projet et le soutien politique qui sont les critères de sélection les plus importants.

Grille de notation des projets de la DCEF

Critères notés sur 10	Critère de notation les notes sont automatiques, seules les 2 dernières font l'objet d'un jugement de la part de l'évaluateur	Pondération
Note de l'instruction	10 - si le dossier fait l'objet d'une instruction du conseil des ministres, du président, du Premier ministre ou d'un comité interministériel.	20
	6 - si le dossier ne fait l'objet d'aucune instruction	
Note du calendrier de démarrage	10 - pour un délai de démarrage entre 0 et 6 mois	20
	7 - pour un délai entre 7 et 11 mois	
	5 - pour un délai de 12 mois ou plus	
	3 - s'il le calendrier n'est pas mentionné.	
Note du dossier technique	10 - si un dossier technique est disponible	5
	5 - si aucun dossier technique n'est disponible	
Note de la phase du projet	10 - si le projet est en phase de factibilité	5
	7 - si le projet est en phase de pré factibilité,	
	5 - si le projet est en phase d'identification	
	0 - si la phase du projet est indéterminée	
Cohérence avec l'objectif stratégique	Évalue de 0 à 10 la cohérence du projet avec l'objectif stratégique de la SNDES mentionné dans le dossier	15
Cohérence avec la ligne d'action	Évalue de 0 à 10 la cohérence avec la ligne d'action de la SNDES mentionnée dans le dossier	15

Tableau créé à partir des données de : THIAW Aboubacry, Analyse du système de sélection des projets d'investissement public au Sénégal, mémoire de maîtrise professionnalisée de gestion des entreprises et des organisations, sous la direction de Ibrahima Mboulé FALL, Dakar : CESAG, 2014, et d'entretiens avec les agents de la direction de la Coopération économique et financière.

Illustration 3 : Grille de notation des projets de la DCEF

Cette grille permet d'attribuer aux projets un niveau de priorité : le « score » obtenu par le projet correspond à un niveau de priorité très élevée (entre 85 et 100 points), élevée (entre 70 et 84 points), moyenne (de 50 à 69 points) ou faible (de 0 à 49 points).

La priorisation des projets favorise donc les projets soutenus politiquement (+4 points, coefficient 20, si le projet fait l'objet d'une instruction gouvernementale) et dont la mise en œuvre peut rapidement être démarrée. C'est là un choix rationnel puisque la priorisation des projets et le plan une fois élaborés, sont soumis à la validation du gouvernement. Les dossiers des bailleurs sont avantagés car ils disposent de dossiers techniques répondant à l'ensemble des critères (cohérence avec la stratégie nationale de développement, calendrier, dossier technique...). Mais cette grille permet également de ne pas trop pénaliser les projets qui n'ont pas de dossier technique adéquat (-5 points seulement). Le contenu même du dossier, le calcul de sa rentabilité par exemple, ne sont pas pris en compte. La cohérence avec la Stratégie nationale de développement économique et sociale (SNDES) ne vaut que pour 30 % de la note finale. L'inscription des projets dans les axes de la SNDES et leur contribution à ses objectifs stratégiques ne sont que des critères parmi d'autres, qui plus est laissés à la détermination des agents qui doivent se reposer sur les dossiers souvent lacunaires.

Sans correspondre aux règles officielles, la sélection des projets fait donc l'objet de pratiques stabilisées partagées par les agents, qui ne suivent pas ou peu les directives officielles. Malgré les réformes de la planification et les activités de promotion de certaines procédures par les bailleurs, l'orientation des financements se fait selon un bricolage qui permet de répondre aux attentes des bailleurs (par l'évaluation de leurs projets) et des responsables politiques (en priorisant les projets qu'ils soutiennent). Ici, la DCEF répond selon ses moyens aux sollicitations – parfois contradictoires – des acteurs nationaux et internationaux qui l'entourent. Il y a ici une appropriation sélective des dispositifs proposés, à deux vitesses : ils sont utilisés lorsque les moyens sont disponibles pour le faire et que cela est une condition à leur financement (plusieurs projets des bailleurs ont été évalués), mais cette utilisation ne dépasse pas le cadre de la gestion de l'aide. Les instruments ne sont pas repris dans d'autres cadres, ici pour l'évaluation et la programmation des projets sur fonds propres. Ces derniers continuent de dépendre des arbitrages politiques. Ici, comme on l'a expliqué précédemment, l'administration des finances n'agit pas seule face aux bailleurs mais se situe bien dans une configuration où les acteurs politiques gardent un rôle central. Il y a donc un décalage entre les efforts des bailleurs, qui visent à rationaliser la définition des politiques, et l'échelon local dans qui laisse les outils proposés peu utilisés et continue de valoriser l'arbitrage gouvernemental.

Les activités des bailleurs visant à la transformation de la planification nationale n'apparaissent donc pas avec le consensus post-Washington, dans les années 2000, mais existent dès les années 1970. Depuis lors, elles visent à rationaliser le processus de planification, en proposant des outils techniques visant à aiguiller voire à remplacer les arbitrages politiques dans la sélection et

la programmation des projets. Il ne s'agit pas vraiment d'une dépolitisation⁴⁸⁴ de ces choix : les instruments s'inscrivent bien dans une idéologie, qui est ici marquée par l'importance de la rentabilité des projets. Mais l'enjeu pour les bailleurs semble être de s'écarter des arbitrages des responsables politiques : ces outils qui visent à encadrer le processus de planification peuvent limiter l'impact d'une alternance présidentielle ou l'application d'un programme politique. Plutôt que sur les responsables politiques, ils s'appuient sur l'administration du plan et des finances. Mais ces outils ne bouleversent pas complètement les équilibres de force au niveau national : ils ne sont qu'imparfaitement mis en place et, ici, le gouvernement garde un rôle prépondérant dans la priorisation des projets financés sur fonds propres. Toutefois, ils mettent bien en place un réseau d'acteur central, ici l'équipe de la DCEF, qui détient un savoir-faire spécifique et devient l'interlocuteur privilégié des bailleurs. Au-delà des stratégies nationales de programmation de l'aide et des politiques, ces outils de rationalisation de la gestion de ces fonds sont déclinés au niveau des projets.

Section 2 : La gestion axée sur les résultats, relai des cadres globaux de planification

On entrevoit dans les paragraphes précédents la forte demande, de la part des bailleurs, autour de la rédaction de documents de « projets » formulés, budgétisés et pré-évalués selon des contraintes spécifiques. Cela s'explique notamment par leur distance au terrain : ces documents de projets puis rapports d'évaluation incarnent pour eux le projet en lui-même, c'est sur eux qu'ils s'appuient pour prendre des décisions, orienter les fonds, évaluer leur réussite. Les indicateurs chiffrés présentés et évalués dans les stratégies nationales et internationales (OMD, DSRP notamment) sont donc déclinés au sein des projets, notamment sous la forme de cadres de résultats. L'étude de ces documents permet de voir l'évolution des outils et procédures utilisés dans la programmation, le pilotage et l'évaluation de l'aide. Comme les outils étudiés dans la première section, ceux-ci s'ancrent dans la continuité des procédures de gestion de l'aide utilisées depuis les années 1970, et sont mis en œuvre par des acteurs qui concilient les injonctions des bailleurs avec leur cadre de travail immédiat.

⁴⁸⁴ Le terme est d'ailleurs difficilement définissable : on parle de « concept-éponge » qui en arrive « à *subsumer des réalités de plus en plus hétérogènes, et à perdre en intensité et en contenu ce qu'il gagne en extension* Aït-Aoudia Myriam, Bennani-Chraïbi Mounia, Contamin Jean-Gabriel, « Indicateurs et vecteurs de la politisation des individus : les vertus heuristiques du croisement des regards », *Critique internationale*, 2011/1, n° 50, p. 9-10

2.1 Inscrire les projets dans la continuité des programmes généraux d'orientation

Il y a donc une forte demande, de la part des bailleurs, de « projets » qui soient formulés et pré évalués et sur lesquels ils pourraient orienter leurs fonds. En effet, la rédaction d'une proposition de projet obéit à des contraintes spécifiques. Il ne s'agit pas seulement de formuler une idée d'activité : pour emporter l'assentiment des bailleurs, les documents de projets doivent répondre à des critères précis et nombreux. David Mosse parle de l'art d'écrire un projet : de trouver des chaînes causales, de trouver des mots d'ordre ré appropriables, de convaincre un ensemble d'alliés. Il montre aussi que la construction du cadre de pensée présent dans ces documents est un travail à part entière (Mosse 2005).

Un élément central de ces documents est l'inscription du projet dans le cadre d'une planification plus large, en faisant référence aux plans des bailleurs, aux plans nationaux et internationaux. Comme on l'a vu, l'évaluation de la pertinence du projet avec les stratégies nationales est l'un des points de leur évaluation. L'ancrage des projets dans ces documents programmatiques est aussi un élément incontournable de la plupart des rapports d'évaluation des projets. Cet élément est précisé dans les Termes de Références des rapports d'évaluation, par exemple pour le Programme d'appui au plan national de prévention et de lutte contre la grippe aviaire (PAPLUGA).

« L'étude évaluera d'une part, la cohérence du programme PAPLUGA par rapport aux objectifs du Plan national mis en œuvre par le Sénégal, ainsi que par rapport aux stratégies/politiques du Gouvernement sénégalais et les activités d'autres bailleurs de fonds ou partenaires impliqués »

EUROPAID, Termes de références évaluation à mi-parcours du projet PAPLUGA, Dakar, 2009

Les documents de projet des années 1970 ne comportent pas ces références. Ce n'est pas seulement que les documents programmatiques sectoriels n'existent pas à l'époque : par exemple, il existe des plans quinquennaux, mais ils ne sont pas mentionnés dans les documents de projets alors réalisés par les bailleurs. Cela révèle peut-être la moindre importance des stratégies nationales pour ces derniers. À partir de la formulation de la première stratégie de lutte contre la pauvreté, les références à ce document de programmation, puis aux suivants, se multiplient. Désormais, l'inscription d'un projet dans le contexte des autres documents programmatiques nationaux (Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté, Plan Sénégal Émergent ou Stratégie Nationale de Développement Économique et Social) et internationaux (Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), déclaration de Paris, plan-cadre des Nations Unies pour le développement (UNDAF), programme pays du bailleur) est un paragraphe obligé des documents.

David Mosse montre que les projets doivent mettre en avant le fait que leurs activités résultent de la mise en œuvre d'une politique de développement (Mosse 2005) : il faut donc la citer, inscrire explicitement le projet, les activités décrites, aux politiques et stratégies plus globales portées par les autorités nationales ou internationales. Les auteurs des documents de projets les inscrivent donc dans un contexte spécifique fait d'autres documents programmatiques avec lesquels ils partagent les mêmes objectifs. Ce type de cadrage doit montrer, selon les termes de ces mêmes documents, la « justification du projet », sa « conformité avec les politiques », sa « cohérence avec les stratégies opérationnelles », son « intégration dans le portefeuille de projet », sa « pertinence par rapport aux stratégies et politiques sectorielles ». Ces références donnent parfois lieu à des récits qui ont peu de sens et qui semblent avoir pour unique but de correspondre aux cadres attendus d'un document de projet. Dans certains documents, le chiffrage des objectifs a parfois plus un caractère rhétorique qu'il ne délivre d'information véritablement nécessaire à la compréhension du projet ou à sa réussite. Par exemple le document du programme Nutrition Enfant et Sécurité Alimentaire (NESA) énonce ainsi : « L'objectif général du programme conjoint NESA est de contribuer à l'atteinte des OMD au Sénégal, notamment la réduction de l'extrême pauvreté et de la faim »⁴⁸⁵. De tels paragraphes qui citent les orientations nationales ou internationales sont des passages obligés.

« Le programme proposé va appuyer les efforts du Gouvernement visant la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté et du PNDL dans la voie de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), en particulier, l'OMD n°1 « Eradiquer l'extrême pauvreté et la faim » et sa « Cible 1 » portant sur « la réduction de moitié, entre 1990 et 2015, de la proportion de personnes dont le revenu journalier s'élève à moins d'un dollar E.U par jour », et l'OMD no 7 « Assurer un environnement durable » et sa Cible 9 sur « l'intégration des principes du développement durable dans les politiques, projets et programmes du pays et l'inversion de la tendance de perte des ressources de l'environnement ». Le programme s'inscrit dans l'Axe Stratégique de Coopération n°1 de l'UNDAF : « Création de richesse et Lutte contre la faim pour un Développement Durable" et spécifiquement à l'Effet Programme n°1.6 : "La durabilité des moyens d'existence des groupes vulnérables et leur cadre de vie sont améliorés dans les zones de concentration du SNU à travers des actions de protection de l'environnement et de valorisation des ressources naturelles »

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, rapport terminal tri-annuel du Projet d'amélioration et de valorisation des services des écosystèmes forestiers au Sénégal, [2012] p4

Se référer à ces stratégies, qui disposent de leurs propres cadres de résultats, permet de se reposer sur des indicateurs d'évaluation qui seront mesurés par ailleurs. Toutefois, il est difficile de cerner la part du projet et des activités menées dans l'atteinte de ces résultats très généraux, qui

⁴⁸⁵AntréDamiba, Évaluation finale indépendante du porgramme conjoint « nutrition, enfant et sécurité alimentaire » (NESA) au Sénégal, 2013, p12

relèvent de multiples facteurs. La définition de ces objectifs généraux, contrainte formelle d'élaboration des documents de projets, relève d'un savoir spécifique de leur rédaction. Elle ne permet pas d'orienter réellement l'action. Il s'agit ici surtout de faire référence à un contexte plutôt vague et général. Signe de cela, un agent de l'État rencontré, éloigné du monde des projets, se plaint de ne pas être associé à sa définition et de n'en connaître que les « axes d'intervention ». Il raconte avoir demandé au directeur de projet qu'elles allaient être les activités à mener, afin d'être prêt au moment de les mettre en place. Il n'a obtenu que les « axes » et « les produits attendus », notamment la « gestion électronique améliorée », mais dit que « ça ne [lui] dit pas comment on va s'y prendre ». Lui énonce ses idées, bien concrètes : la numérisation des actes, parce que l'archivage des documents papiers ne lui convient pas⁴⁸⁶.

Le cadre des résultats, qui apparaît à partir 2008 dans les documents de projet, a pour fonction de faire correspondre ces différents objectifs, des plus généraux aux plus particuliers. Par exemple, dans le document de politique agricole, un tableau est réalisé pour faire correspondre les objectifs du plan d'investissement (PI) aux différents plans nationaux, le document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP), le cadre de dépense sectoriel à moyen terme (CDSMT) et la stratégie de croissance accélérée (SCA).

Articulation des différentes stratégies nationales dans un document de projet

Objectifs PI	Objectifs DSRP	Objectifs CDSMT	Objectifs SCA
Assurer une coordination cohérente et transparente des activités et interventions du secteur	Réduire la vulnérabilité des activités agricoles	Améliorer et sécuriser la base productive. Favoriser l'investissement des privés nationaux et étrangers dans le secteur	Favoriser l'investissement des privés nationaux et étrangers dans le secteur.
Contribuer à la relance durable de la production agricole et à la promotion d'un développement agricole efficient, créateur de richesses	Favoriser le développement foncier et les investissements productifs	Relever la production et la productivité	Faire émerger des entreprises productrices et exportatrices de classe mondiale
Faciliter la modernisation des exploitations agricoles en majorité familiale, et l'intensification des activités en vue d'accroître significativement les productions	Intensifier et moderniser la production agricole	Améliorer l'efficacité du secteur.	Intégrer les petits producteurs dans les chaînes de valeur globalisées

Source : REPUBLIQUE DU SÉNÉGAL, Programme national d'investissement agricole, plan d'investissement 2011-2015, 2011, tableau 28, extrait des trois premières lignes, p54

Illustration 4 : Articulation des différentes stratégies nationales dans un document de projet

⁴⁸⁶ Carnet de terrain, entretien informel avec I N, l'un des « point focal » du projet d'appuis à la bonne gouvernance, juillet 2014

Dans ce tableau, les objectifs du plan sectoriels sont mis en regard de ceux d'autres documents. Cette articulation ne va pas de soi : par exemple, « assurer la coordination des interventions dans le secteur » pourrait être une ambition bien différente de « favoriser les investissements privés ». « Relancer la production » est différent de « faire émerger des entreprises exportatrices ». Il y a donc dans ces cadres de résultats a priori logiques des arbitrages peu justifiés.

Le contexte dans lequel s'inscrit un projet est ici un contexte théorique, fait aussi de documents programmatiques, d'objectifs plus généraux et de priorités. Il y a là une intertextualité qui inscrit chaque document dans un cadre plus large. Ces documents et objectifs font système : à travers ces citations mutuelles, ils se renforcent les uns les autres. Tout en inscrivant le projet dans un contexte large qui épouse le développement dans son ensemble, ils l'éloignent des réalités concrètes. Devenues récurrentes, les références aux documents de programmations nationaux et internationaux placent le projet dans un contexte englobant affichant la maîtrise du monde du développement. Les contraintes de formalisation de ce document n'ont finalement que peu à voir avec l'orientation de l'action finale, elles ont plutôt pour objet de créer une identité du projet qui corresponde aux attentes des différents interlocuteurs afin de mobiliser des fonds.

Il semble en fait que ces références ne soient que formelles et n'orientent que très peu la formulation des projets, leur sélection ou les agents qui les exécutent. La mobilisation des textes et déclarations récents est une pratique assez artificielle : il s'agit moins de s'inscrire dans une réflexion spécifique que de faire une référence obligée à un texte. Un de mes enquêtés, consultant ayant participé à la formulation de plusieurs documents de projet, explique avoir dû ajouter après la rédaction, à la demande d'un bailleur, un paragraphe faisant référence à la déclaration de Paris nouvellement adoptée, qu'il n'avait pas mentionnée dans son rapport. Un autre consultant qui rédige aussi des documents de projet met en doute la pertinence de ces plans au niveau opérationnel :

« Je ne parle pas des simulacres de UNDAF, etc. : ça ne correspond à rien, en tout cas jusqu'au moment où j'ai quitté [le PNUD] ça ne correspondait pas à grand-chose, c'est une juxtaposition (...) On ne peut pas comprendre que le PNUD a un document, le gouvernement a un programme, l'OMS également, et ce n'est qu'après qu'on se réunit, ça n'a pas de sens. »

Abdallah Gaye, consultant, ancien chargé de programme du PNUD, 22 février 2015

Ici, si les agents répondent aux attentes des bailleurs et de leurs administrations en utilisant les différents documents programmatiques existants, qu'ils manient d'ailleurs avec une certaine virtuosité, connaissant par cœur certains objectifs et sous-objectifs, ils sont assez cyniques sur leur utilité réelle. Toutefois, bien qu'ils n'orientent pas vraiment le fond du projet, c'est là une contrainte

de rédaction qui oblige les agents à manier dans le détail ces différents plans et à en être familier. Cet exercice requiert bien un certain savoir-faire de traduction ou de description d'une réalité selon un certain langage. Cela demande un savoir-faire spécifique, bien éloignés des compétences de négociation et des relations interpersonnelles sur lesquelles reposait auparavant la négociation des fonds, quand elle était menée directement par les responsables politiques et notables locaux auprès des missions de coopération française à Dakar. Il ne s'agit pas de dire ici que les décideurs politiques n'ont plus aucun poids dans la négociation des fonds et l'orientation des projets, toutefois, ils doivent pouvoir s'adjoindre les compétences spécifiques de certains agents administratifs – ou de consultants. Cette rationalisation de la gestion des fonds extérieurs est une forme de technicisation qui fait entrer ces nouveaux acteurs locaux dans le processus de négociation et de gestion de l'aide.

2.2 Transformation et utilisation des indicateurs de résultats

Depuis les années 2000, le pilotage par les résultats est un leitmotiv très visible de la gestion publique en général et de la gestion des projets en particulier. En fait, cette utilisation d'indicateurs de réussites n'est pas nouvelle. Les projets ont toujours eu des objectifs et fait l'objet d'évaluation. Toutefois on peut remarquer une évolution de l'utilisation de ces indicateurs chiffrés.

Dans les années 1960 et 1970, les documents de projet mentionnent déjà des objectifs à atteindre. Ils sont très concrets et à court terme : il peut s'agir d'une surface à irriguer ou d'un objectif de production d'arachide ou de coton par exemple⁴⁸⁷. Les documents de projet fournissent alors énormément de détails techniques sur les secteurs d'action des projets : pour un projet agricole on mentionne les rendements des parcelles, la production laitière, les prix et structures de commercialisation des différentes productions, la pluviométrie, le budget national consacré au secteur, l'effectif des ministères... etc. Les documents énumèrent également les effets attendus du projet : effets sur l'État, sur l'économie, effets sociaux. Des coefficients d'efficacité sont calculés, qui correspondent au rapport entre les bénéfices marchands du projet (production par exemple) et les investissements (équipements, amortissement du matériel...). Les projets doivent être productifs, comme une entreprise⁴⁸⁸. Les projets agricoles ou d'infrastructures, qui sont les plus nombreux, se prêtent bien à ce type de planification et d'évaluation. Les documents comportent également la description des activités du projet et leurs coûts. La formulation de cadres de résultats est une donc contrainte héritée d'une histoire longue de conception de projets, qui portaient précédemment presque exclusivement sur le secteur agricole, avec des objectifs d'augmentation de la production. Il

⁴⁸⁷Par exemple le document d'évaluation du Projet Sedhiou mentionne la production de mil visée (10,285 tonnes), réalisée (1,505 tonnes) et le rapport entre les prévisions et les réalisations (14%). BANQUE MONDIALE, deuxième projet de Sedhiou (crédit 647— SE) rapport d'achèvement de projet, 1984

⁴⁸⁸ On retrouve ici la logique de sélection des projets selon la rentabilité exposée plus haut.

semble que les contraintes de production des documents soient restées semblables : les résultats chiffrés qui permettent de calculer des pourcentages de réalisation sont toujours centraux dans les documents de projets. Mais les indicateurs de réussites semblent être utilisés différemment.

On peut penser à un phénomène de dépendance au sentier : un élément mis en place à un moment donné affecte les effets possibles d'une séquence d'événement se produisant plus tard (Pierson 2000). On se situe bien dans une situation d'action collective, dans laquelle les agents sont interdépendants et doivent ajuster leur comportement à ce qu'ils pensent que les autres attendent. C'est un élément qui explique pour Paul Pierson la dynamique d'auto-renforcement des organisations. La difficulté de coordonner un grand nombre d'acteurs requiert la construction de dispositifs qui, une fois établis, sont difficilement remis en cause ensuite. Ils s'insèrent notamment dans un cadrage cognitif d'interprétation et de légitimation collective qui sont aussi l'objet de ces auto-renforcements. Dans le monde du développement, les représentations portant tant sur l'importance d'évaluer les résultats, autant que celles de défiance des administrations locales⁴⁸⁹ sont fortes. Cela peut favoriser la continuité de changements qui se maintiennent au sein de ce même cadre de pensée. Ici, les projets qui suivent la succession de paradigmes des bailleurs (des projets agricoles, des projets d'infrastructures, puis des projets sociaux, enfin des projets de renforcement institutionnel) répondent à des dispositifs d'évaluation semblables, bien que de moins en moins adaptés. Enfin, les effets d'apprentissage peuvent expliquer la persistance de la gestion axée sur les résultats, l'expérience des acteurs les incitant à introduire des innovations dans le même dispositif plutôt qu'à en changer, transformant et adaptant l'usage des indicateurs chiffrés à leurs intérêts.

Pour le montrer, on peut comparer l'utilisation de mécanismes de gestion axée sur les résultats dans deux projets semblables mis en œuvre à deux périodes différentes. Prenons l'exemple de deux projets agricoles financés par la Banque mondiale à des époques différentes, le projet Sedhiou 2, évalué en 1984, et le Projet de services agricoles et des organisations de producteurs (PSOAP) évalué en 2006. Les deux projets ont des objectifs semblables. Le premier vise à « augmenter le rendement et la productivité des paysans en encourageant l'adoption technique de production intensive et de la culture attelée »⁴⁹⁰. Pour ce faire, il met en place des activités de formation, d'aménagement de parcelles, la fourniture d'équipement agricole et la création d'un bureau régional de planification du développement agricole. Le second « vise la croissance durable et la stabilisation de la productivité des petits producteurs, de la production, des revenus et de la sécurité alimentaire par le biais de l'adoption d'innovations »⁴⁹¹. Le but général est semblable au projet précédent : il s'agit d'améliorer la production en introduisant de nouvelles pratiques auprès

⁴⁸⁹ Nous étudions ces représentations dans le chapitre 6.

⁴⁹⁰ Banque Mondiale, deuxième projet de Sedhiou (crédit 647— SE) rapport d'achèvement de projet, 1984

⁴⁹¹ Banque Mondiale, document d'évaluation de projet, Phase 2 du projet de services agricoles et organisations de producteurs, mai 2006

des agriculteurs. En revanche, comme on va le voir, l'utilisation des indicateurs chiffrés est bien différente dans les deux projets.

2.2.1 La perte de sens des objectifs généraux des projets

Dans les accords de prêt, le moment de la définition de l'objet du projet est passé sous silence : tout se passe comme s'il était déterminé par un problème qu'il n'y aurait qu'un seul moyen de résoudre. Dans le projet Sedhiou 2 comme dans le PSOAP, les liens entre les objectifs généraux visés et les activités semblent aller de soi, mais ne sont pas explicités. On ne peut que supposer que la réalisation des activités du projet mènera à l'amélioration de la productivité. D'ailleurs, pour un objectif général semblable, les deux projets mettent en place des activités bien différentes. Le premier projet prévoit la fourniture d'équipement et l'aménagement des parcelles. Ce sont des activités qui ont disparu dans le PSOAP. Pour ce second projet, les activités sont centrées sur le conseil agricole mais aussi la restructuration du secteur : le projet finance la création d'un fonds de recherche agricole et la participation des producteurs à la formulation des politiques agricoles par la mise en place d'un réseau de cadres locaux de concertation. Ici, il n'y a pas d'explication sur le lien entre l'objectif principal « améliorer durablement la productivité » et le résultat principal à atteindre, la mise en place de conseil agricole et rural, sinon que de précédents projets ont déjà aménagé les parcelles et équipé les agriculteurs, et que leur formation semble être la poursuite d'un processus évident qui considère que les agriculteurs doivent être équipés, puis formés, puis organisés en conseils agricoles et ruraux, pour accroître leur productivité. L'outil relève bien d'une conception planificatrice qui doit passer outre les éléments d'incertitude qui séparent les objectifs de la situation existante, quitte à élaborer les solutions proposées à partir des solutions disponibles (Naudet 1999).

Alors que le projet Sedhiou était centré sur des activités semblables (aménagement et équipement des parcelles) toutes dirigées vers un public unique (les agriculteurs), le projet PSOAP prévoit des activités éclatées, dont certaines peuvent paraître très éloignées de l'objectif principal du projet. Plusieurs composantes sont dirigées vers des publics différents : le développement de la recherche agricole, qui vise le Fonds National de Recherche Agricole et Agro-Alimentaire et plusieurs instituts de recherche agricoles ; le conseil agricole qui vise différentes organisations de producteurs ; la coordination sectorielle qui s'adresse aux services du ministère de l'Agriculture. Dans ce dernier axe d'action, le projet doit notamment permettre l'élaboration de politiques agricoles plus participatives. Alors que les projets des années 1970 et 1980 se concentraient la plupart du temps sur une activité ou un public spécifique (ici les agriculteurs), les activités de renforcement institutionnel ou d'élaboration de politique sectorielle apparaissent de manière assez générale dans les documents de projets des années 2000. Chaque projet ou presque prévoit un axe de

renforcement des institutions de son secteur d'activité. Cet investissement semble être lié davantage à une exigence généralisée de la période, voire à la disponibilité des solutions proposées (formations, modes d'organisations) qu'à leur articulation spécifique avec les objectifs principaux de chacun de ces projets. Cela crée des projets aux axes hétérogènes, qui s'adressent à la fois aux administrations sectorielles et aux bénéficiaires finaux (ici, toujours les agriculteurs). Bien que le lien entre le résultat visé de manière générale par le projet et ses activités particulière ne soit explicité dans aucun des deux documents de projet, le second paraît donc encore plus flou.

Le premier document de projet mesure très concrètement avant, pendant et à la fin de la réalisation du projet, la productivité en question.

SEBROAL

SECOND SEDHIOU PROJECT / SECOND PROJET DE SEDHIOU

Completion Report / Rapport d'achèvement

Key Indicators/Indicateurs clés

Base Year/ Année de Base	FY1					FY2					FY3					FY4					FY5				
	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E
Number of Participants ('000)	23.5	34.9	33.8	103	49.8	39.0	128	70.0	45.0	154	77.3	50.0	155	83.7	50.0	167									
Number of Farms ('000)	4.0	8.4	4.9	171	7.5	5.7	133	9.9	6.5	152	11.3	7.1	159	12.1	7.1	170									
Area under Project control ('000 ha)	6.4	5.6	7.2	77	7.2	8.6	83	8.5	10.1	84	9.4	11.8	80	8.0	11.8	68									
Rice	4.4	2.3	5.4	42	4.8	6.2	78	6.9	7.2	96	10.2	8.2	124	12.5	8.2	152									
Millet	1.0	0.7	1.7	41	1.4	2.1	67	2.5	2.5	98	3.4	3.1	111	4.7	3.1	152									
Maize	9.0	9.6	10.3	93	15.7	12.0	131	22.1	14.4	153	27.5	17.0	162	24.6	17.0	145									
Groundnuts	0.3	0	0.4	0	0	0.5	0	0.7	0.6	113	0.2	0.7	30	0.2	0.7	31									
Cotton	21.2	18.2	25.0	73	29.1	29.3	99	40.6	34.9	118	50.7	40.9	81	40.1	40.9	98									
Total area																									
Production ('000 t)																									
Paddy	12.5	16.6	14.2	117	12.3	17.4	71	21.0	21.0	100	17.8	25.7	69	7.4	25.7	29									
Millet	4.7	1.2	6.8	37	4.2	7.9	53	8.6	9.7	89	11.7	11.1	105	11.7	11.1	105									
Maize	1.8	1.2	4.0	31	2.0	4.9	39	3.7	6.1	60	4.7	7.5	62	6.0	7.5	82									
Groundnuts	12.2	16.9	14.0	121	19.0	16.7	114	34.6	20.7	167	30.5	25.1	122	8.5	25.1	34									
Cotton	0.3	0	0.4	0	0	0.5	0	0.6	0.7	94	0.1	0.9	13	0.1	0.9	9									
Trialde (t/ha)																									
Paddy	2.0	3.0	2.0	145	1.7	2.0	85	2.5	2.1	119	1.9	2.1	90	0.9	2.1	43									
Millet	1.1	0.6	1.3	42	0.9	1.3	69	1.2	1.3	92	1.1	1.4	82	0.8	1.4	60									
Maize	1.7	1.7	2.3	74	1.4	2.4	58	1.5	2.4	63	1.4	2.5	56	1.3	2.5	51									
Groundnuts	1.3	2.0	1.4	141	1.2	1.4	86	1.6	1.5	104	1.1	1.5	74	0.3	1.5	23									
Cotton	1.0	NA	1.0	NA	NA	1.1	NA	1.0	1.2	82	0.6	1.2	46	0.4	1.2	30									
Inputs & Farm Equipment Supply																									
Compound fertilizers (t)	2569	939	3000	31	787	3148	25	1192	4250	28	73	4180	2	286	4180	7									
Urea (t)	723	603	828	73	501	1025	49	623	1167	33	56	1547	4	391	1547	25									
Dzan (pailles)	565	577	600	85	585	830	70	451	1010	38	580	1500	39	0	0	0									
Ox-carbs (units)	189	318	655	49	315	725	43	100	820	12	320	890	36	0	0	0									
Pliers (units)	515	602	625	96	590	675	86	424	800	55	484	800	61	0	0	0									
Seeders (units)	1016	688	625	110	415	725	57	524	890	62	279	890	31	0	0	0									
Land Development (ha)	0	46	40	115	86	560	15	256	1130	22	301	1650	18	326	1650	20									
(cumulative)	0	0	6	0	0	15	0	0	25	0	0	35	0	4	35	11									
Paddy hectares (units)																									
(cumulative)																									

Les « indicateurs clés » portent sur le nombre d'exploitants participant aux formations, les surfaces encadrées, la production dans les différentes céréales, la livraison d'intrants (nombre de charrues, d'équipements, de tonnes d'engrais...) et surtout : les rendements. Pour chaque indicateur, les valeurs prévues et réalisées sont indiquées, ainsi que le rapport entre les deux valeurs. Les objectifs chiffrés portent donc à la fois sur les activités menées (les surfaces à encadrer, le matériel à fournir) et les résultats à atteindre (les rendements visés), qui sont mis en regard dans le cadre de résultat. Ainsi, une déconnexion entre la réalisation des activités et l'atteinte des résultats peut être rapidement visible.

À l'inverse, pour le PSOAP, les résultats principaux du projet et leurs indicateurs clés font l'objet de formulations assez vagues. Comment mesurer la « satisfaction des producteurs » ? Que signifie « l'amélioration de la sécurité alimentaire de 60 % des producteurs » ? Pourquoi 60% et pas l'ensemble des producteurs ?

Cadre de résultats du PSOAP

Résultats du Projet	Indicateurs de Résultat	Utilisation des Résultats du Projet
Les producteurs utilisent avec l'appui des conseillers et chercheurs les innovations adaptées pour l'augmentation et la stabilisation de la productivité et de la production, et renforcer la sécurité alimentaire.	80 % au moins des producteurs sont satisfaits des services contractés.	La satisfaction du client est un indice d'efficacité.
	70 % des OP membres des CLCOP ⁴⁹² de la première phase ayant bénéficié d'un sous projet de renforcement des capacités ont adopté au moins une technologie et l'ont internalisé dans leurs pratiques productives.	Évalue l'effet des innovations et autres techniques améliorées
	La sécurité alimentaire d'au moins 60 % des producteurs appuyés par le Programme s'est améliorée.	« Évalue les effets du projet sur les populations les plus pauvres

Banque mondiale, Document d'évaluation de projet, phase 2 du projet de services agricoles et organisations de producteurs, mai 2006, p44

Illustration 6 : Cadre de résultats du PSOAP

⁴⁹² Cadres locaux de concertation des organisations paysannes

Chaque indicateur de résultat doit faire l'objet d'un suivi annuel par le biais d'enquêtes menées par le projet ou des équipes indépendantes. On touche ici à la difficulté technique de renseigner des indicateurs complexes : il semble plus difficile — et plus coûteux — de réaliser des enquêtes sur la sécurité alimentaire que de recueillir auprès des producteurs la mesure de leur récolte. D'ailleurs dès le début du projet, on ne dispose pas de données initiales sur les revenus des producteurs, leur production ou leur sécurité alimentaire : elles doivent faire l'objet d'une étude de référence qui est une des premières activités à mener. Pour présenter dans un document de projet un cadre de suivi évaluation qui tienne la route, il faut pourtant pouvoir s'appuyer sur des données initiales et des moyens de collecte des données existantes. Ici, le cadre de résultat est déconnecté des capacités nationales d'information et de statistique (Nay, Eboko, et Tchimbiano s. d., 117). Par rapport au suivi de la production mesuré dans les années 1980, les rapports d'évaluation perdent en précision. Ici, on peut se demander s'il n'y a pas une réduction des moyens dédiés aux évaluations. Il semble difficile de mesurer les résultats du projet avec ce cadre de résultat.

Pour les sociétés de développement des années 1970, dont l'objet même était la production ou commercialisation de ressources locales, les mesures de rendement étaient régulières et les données existaient. Ce n'est pas le cas pour certains secteurs sociaux dans lesquelles la réalisation d'enquêtes de terrain est coûteuse et moins suivies. Dans certains projets, ces études de références ne sont pas menées, ce qui empêche par la suite toute évaluation. Dans les années 2000, plusieurs diagnostics sectoriels ont été réalisés au Sénégal, notamment dans le cadre de la réalisation du document sectoriel de lutte contre la pauvreté, afin de pouvoir initier des projets en s'appuyant sur des données fiables. Mais ces diagnostics, des initiatives ponctuelles qui ne sont pas mises à jour, ont rapidement été dépassés. Il peut donc être difficile de s'appuyer sur des données fiables pour prévoir un cadre de suivi pertinent et argumenter de la nécessité d'un projet, ou d'abonder les indicateurs pour l'évaluer. Plusieurs opérations financées par les bailleurs consistent au Sénégal dans la réalisation de nouveaux diagnostics ou études préalables aux projets : pour les administrations et les cabinets de consultances, qui regroupent parfois les mêmes agents⁴⁹³, le financement de ces études de pré-projets est plus facile à obtenir que le financement d'un projet lui-même. Le déplacement de ces indicateurs pourrait être lié à l'existence d'une offre, sous la forme des nombreux cabinets de consultances qui proposent des activités d'enquêtes et de suivi⁴⁹⁴.

⁴⁹³ On étudie plus en détail le cumul d'activité et le recours à la consultance de certains agents dans le dernier chapitre.

⁴⁹⁴ On peut faire l'hypothèse que la transformation des cadres d'évaluation et de leur renseignement corresponde à un transfert de ces activités de la Banque mondiale, qui semble mener ces activités directement dans les années 1970, à des consultants locaux. Toutefois, nous n'avons pas pu vérifier cette hypothèse : si nous avons rencontré des consultants locaux qui exercent effectivement cette activité pour différents bailleurs aujourd'hui, nous n'avons que peu de renseignements portant sur la conduite de cette activité dans une période plus lointaine.

2.2.2 Le contrôle des activités par les indicateurs

Au-delà de ces objectifs de résultats généraux, les activités des différentes composantes font l'objet d'un suivi étroit. Sur ce point la gestion axée sur les résultats, largement utilisée pour les projets agricoles ou d'infrastructures des années 1970, s'adapte mal aux projets désormais ciblés sur le développement des services sociaux ou le renforcement de l'administration. C'est le cas lorsque, à l'inverse des objectifs trop larges pour être mesurés présentés plus haut, les indicateurs de réussite correspondent seulement à la réalisation effective des activités prévues. Le taux de réussite de ces activités prévues est parfois exprimé par un pourcentage qui correspond à un ensemble très petit. Par exemple dans le document d'évaluation du projet d'appui au développement économique local (DEL), pour l'indicateur « Rapport diagnostique sur l'environnement institutionnel et juridique du DEL disponible » la cible prévue est 1, la cible réalisée : 1, le taux de réussite, peu surprenant, est de 100 %. Pour l'indicateur « une réforme portant sur le DEL est annuellement adoptée dans le cadre du PNDL adoptée avec l'appui du projet » la cible prévue est 3, la cible réalisée 1, et le taux de réussite : 33,333 %⁴⁹⁵. L'utilisation de pourcentages semble ici être une contrainte formelle des documents de projets qui vise une présentation « scientifique » de son pilotage mais n'apportent en fait que peu d'information supplémentaire. Il arrive d'ailleurs que les bailleurs revoient les cadres de résultats afin de transformer les indicateurs d'activités en indicateurs de résultats⁴⁹⁶, mais de nombreux documents de projet ou d'évaluation ne s'appuient que sur les premiers.

Pour nos deux projets agricoles, là encore, on peut voir une différence dans l'utilisation des cadres de résultats. Celui du projet Sedhiou mentionnait des objectifs d'hectares de surface à aménager, de tonnes de céréales à produire, de quantité d'intrants à fournir. Ces activités agricoles portent sur des quantités importantes, ce qui justifie l'utilisation d'indicateurs chiffrés : il s'agit de suivre des quantités, des surfaces. Les activités du PSOAP, elles, sont d'un type différent : il s'agit en grande partie de formations. Toutes les activités du projet sont renseignées dans le cadre de résultat et font l'objet d'évaluation. Ici, les sous-objectifs correspondent bien à des activités réalisées, et non à ses résultats. Plus que les résultats finaux, ils permettent surtout de suivre la bonne exécution de chaque activité prévue. On peut ainsi savoir, par exemple, si un conseil agricole en particulier intervient dans les communautés.

495 Ministère des Finances, Évaluation finale du projet d'appui au développement économique local (PADEL/PNDL), rapport final, 2012, p88

496 Les indicateurs d'activité indiquent que l'activité prévue a été réalisée. Les indicateurs de résultats mesurent les effets de cette activité. Sur cette distinction lire notamment (Bergamaschi 2011).

Cadre de résultats de composante du PSOAP

Composante B : Services de conseil agricole		
Un réseau de conseil agricole et rural pluriel est mis en place et fonctionne efficacement dans l'ensemble des 320 communautés rurales du Sénégal avec l'implication effective de prestataires publics et privés	L'ensemble des 320 communautés rurales est servi par au moins un conseiller agricole et rural (à mi-parcours)	Indique le taux de couverture des services de CAR de base.
	Au moins 50% des OP ont signé au moins un contrat avec des services de conseil agricole	Les tendances permettent d'évaluer la satisfaction quant aux services fournis. Le partage des coûts est un indicateur de viabilité.
	Des prestataires publics et privés agréés par l'ANCAR ont signé au moins 20% des contrats de prestations de services avec des OP.	Indique le degré de pluralité au sein du système de services de conseil agricole et rural

Indicateurs de Résultat	Données de base	Fin de projet	Fréquence et Rapports	Outils de Collecte des Données	Responsables de la Collecte de Données
Un conseiller agricole et rural au moins intervient dans chaque communauté rurale sur l'ensemble des 320 communautés rurales à mi-parcours	142	320	Mensuelle - annuelle	Rapports annuels ANCAR Évaluation indépendante	ANCAR, UCTF ⁴⁹⁷
Au moins 50 % des OP ont signé au moins un contrat avec des services de conseil agricole	35 %	50	Mensuelle - annuelle	Rapports annuels ANCAR	ANCAR, UCTF
Des prestataires publics et privés agréés par l'ANCAR ont signé au moins 20 % des contrats de prestations de services avec des OP.	0	5	Mensuelle - annuelle	Rapports annuels ANCAR	ANCAR, UCTF
2/3 des OP participant aux programmes de production communautaire de semences ont satisfait leurs besoins en semences de qualité pour les cultures pluviales	20	66	Rapports annuels	Rapports annuels ANCAR	ANCAR, UCTF

Banque mondiale, Document d'évaluation de projet, phase 2 du projet de services agricoles et organisations de producteurs, mai 2006, p44 et 48

Illustration 7 : Cadre de résultat d'une composante du PSOAP

⁴⁹⁷ UCTF : Unité de coordination technique et financière

Le suivi du projet est centré sur l'évaluation des activités concrètes, plus que sur ses résultats globaux. Les indicateurs d'activité ont remplacé les indicateurs d'impact des activités. Dès lors, un projet qui aura réalisé l'ensemble des activités prévues dans les temps sera bien évalué, même si celles-ci ne concourent pas ou peu aux objectifs généraux. Les contraintes auxquelles répondent les documents de projets ne servent donc plus seulement à évaluer la mise en œuvre du projet mais aussi à son pilotage quotidien, en mettant moins de pression sur les résultats finaux.

D'autres auteurs ont montré les possibles détournements des outils de management des bailleurs (Bergamaschi 2011 ; Giovalucchi et Olivier de Sardan 2009)⁴⁹⁸. Ici, plutôt que des instruments de pilotage des activités, les cadres de résultats sont avant tout des outils de contrôle et d'évaluation des agents qui mettent en œuvre le projet. Cela est aussi visible par le fait que le fonctionnement des projets est désormais l'objet d'une composante du projet également pilotée et évaluée par les chiffres. Pour le PSOAP par exemple, en plus des composantes qui portent sur l'objet principal du projet (recherche agricole, service de conseil agricole et organisations de producteurs), la dernière composante « coordination sectorielle » s'attache à l'organisation des structures qui mettent en œuvre le projet et au respect des procédures elles-mêmes⁴⁹⁹. Elle doit répondre à un cadre de résultat propre :

Extrait du cadre de résultat du PSOAP

Résultats Intermédiaires	Indicateurs de Résultat Intermédiaires	Utilisation du Suivi des Résultats Intermédiaires
L'exécution du projet est à jour et satisfaisante à tout moment	Les activités de passation de marchés et de gestion financière sont exécutées conformément au plan de passation des marchés, au manuel d'exécution, et aux procédures de l'IDA	Évalue la conformité avec les exigences fiduciaires et la qualité de l'exécution
	Tous les rapports du projet sont délivrés 30 jours avant la fin de la période indiquée	Évalue la qualité de la coordination et du système de suivi-évaluation
	Le projet est satisfaisant durant toute la période d'exécution	Évalue l'exécution globale

Source : Banque mondiale, Document d'évaluation de projet, Programme des Services agricoles et Organisations de Producteurs — Phase 2, mai 2006, annexe 3 : cadre des résultats

Illustration 8 : Extrait du cadre de résultat d'une composante du PSOAP

⁴⁹⁸Isaline Bergamaschi montre notamment comment la matrice d'évaluation du DSPR du Mali proposée initialement ne comprend que des indicateurs d'activité et non de résultat ou d'impact. C'est la même situation ici. (Bergamaschi 2011)

⁴⁹⁹Banque Mondiale, document d'évaluation de projet, Programme des Services agricoles et Organisations de Producteurs — Phase 2

Il y a ici un resserrement de l'évaluation sur ces tâches quotidiennes. Ce type de cadre de résultats existe notamment parce qu'une partie du budget est consacrée aux frais de fonctionnement du projet et que les budgets par objectifs, qui prévoient des décaissements en fonction des résultats, conduisent à devoir tout quantifier, y compris ces tâches administratives quotidiennes qui sont déclinées en fonction d'objectifs et de résultats spécifiques. La mise en œuvre du projet et sa bonne gestion deviennent alors elles-mêmes un objectif à remplir et un résultat à produire. Liées aux décaissements, elles permettent aux bailleurs un encadrement plus étroit du projet. Ici, comme l'ont montré d'autres auteurs « la recevabilité financière l'emporte sur la recevabilité thématique ou stratégique », l'évaluation des performances financières prévaut sur les autres (Kerouedan 2015). En effet, certains indicateurs sont liés au déclenchement des tranches de crédits. Ainsi, les cellules d'exécution des projets ne peuvent pas s'éloigner du programme d'activité prévu et doivent suivre un rythme défini. Ce resserrement de l'évaluation des effets des projets autour de l'activité des acteurs peut s'expliquer par la défiance des bailleurs quant à l'utilisation des fonds et par l'attention portée par tous à leur absorption. Elle correspond aussi à ce qu'observe Jean-David Naudet de manière plus générale : on passe de l'optique risque projet à risque pays (Naudet 1999). La rentabilité économique des projets, les analyses coûts bénéfiques, ont moins d'importance, mais l'efficacité et le mérite du pays (ici de façon plus locale l'efficacité et le mérite des agents qui mettent en œuvre les projets) sont mis au premier plan. Enfin, ce tournant managérial s'ancre dans un mouvement plus général (Bezes 2008; Hibou 2013).

Le fait de conditionner les décaissements à l'exécution de conditionnalités a toujours été le modèle de gestion de l'aide. Le projet Sedhiou a d'ailleurs été clos à cause de décisions du gouvernement contraire aux attentes de la Banque mondiale (réduire le personnel de vulgarisation, annuler les dettes des paysans, instaurer une retenue forfaitaire sur le prix de l'arachide). On trouve aussi dans d'autres projets un décaissement par tranches : par exemple dans le projet de développement du Sénégal oriental en 1976.

« Les fonds affectés au programme d'aménagement de parcours ne seraient décaissés que par tranches successives, le financement d'une nouvelle tranche étant subordonnée à l'achèvement des tranches précédentes et au bon fonctionnement de leurs éléments (...) les fonds destinés à l'aménagement de parcours pastoraux ne seraient déboursés, pour les phases successives, qu'à l'achèvement des phases précédentes et au vu des résultats obtenus »

BANQUE MONDIALE, *projet de développement du Sénégal oriental*, 1976

Toutefois les phases étaient ici annuelles. Désormais, le réapprovisionnement trimestriel est courant. Par ailleurs, une évaluation des résultats permettait de réajuster les activités du projet si elles ne concouraient pas à l'atteinte des objectifs prévus. Au contraire, une évaluation sur les

activités ne permet que de contrôler le bon déroulement de ce qui est prévu et rend difficile toute réorientation des activités.

Cette transformation des indicateurs peut s'expliquer par plusieurs éléments. Comme pour les indicateurs de résultats plus généraux, certaines activités semblent moins se prêter à la mise en indicateurs. Par ailleurs, le suivi évaluation des projets est contraint par les moyens dévolus à cette activité. Il s'agit donc de choisir des indicateurs qu'il est possible de renseigner à moindre coût tout au long du projet. En l'absence de moyen de collectes des données existants (comme c'était le cas à travers les sociétés d'État pour le projet Sedhiou), les indicateurs choisis sont moins ambitieux. Enfin, l'atteinte d'indicateurs d'activités est moins risquée que celui d'indicateurs d'impact. Or l'atteinte des indicateurs est importante pour le déroulé du projet, le paiement des salaires et primes attachées, lorsque les décaissements sont attachés aux résultats, voire la poursuite du projet dans une deuxième phase et les opportunités de carrières futures des responsables et salariés de ces structures. Les cadres de suivi-évaluation sont construits par ou sous la responsabilité des agents qui pilotent le projet, le plus souvent les directeurs nationaux en coopération avec les chargés de programme locaux des agences d'aide. Ces derniers ont un intérêt certain à choisir des indicateurs atteignables, quitte à ce que cela ne corresponde pas aux attentes du siège. Ces acteurs sont juges et partie : ils conçoivent les indicateurs sur l'atteinte desquels ils seront jugés. Cela peut impacter la conception des grilles d'évaluation. De fait, parmi les documents d'évaluation de projets consultés, tous affichent des résultats satisfaisants : les indicateurs d'activités sont atteints en grande majorité. Plusieurs projets affichent même des résultats qui vont au-delà des indicateurs de réussites visés : les objectifs chiffrés incitent à favoriser les activités qui fonctionnent, au détriment de celles dont les objectifs sont difficilement atteignables, quitte à bouleverser l'économie du projet tel qu'il a été défini. Cela montre le détournement possible de ces indicateurs de résultats. Il y a ici une adaptation à la « normativité des nombres » décrit par David Mosse (Anders 2010).

Au-delà des cadres de résultats eux-mêmes, on doit s'intéresser à la manière dont ils pèsent, ou non, sur les activités des agents.

2.3 Les agents contrôlés par la gestion axée sur les résultats

Bien que les cadres de résultats fassent l'objet d'ajustements par les acteurs, les différentes procédures de contrôle des fonds par indicateurs pèsent bien sur les projets et leurs salariés. Le fait que la mise à disposition du budget et, partant, de la rémunération des salariés, dépende des résultats à atteindre peut-être très contraignant. Ce mode de gestion est un point souvent évoqué durant les entretiens. Le travail de directeur de projet est lourd. Suivre les différentes activités du

projet et gérer l'équipe de salariés demande un investissement important. La plupart des directeurs de projet insistent sur la difficulté et le caractère prenant de ce poste.

« Moi je suis resté là 5h du matin je ne me repose pas, tu n'as pas le temps de faire autre chose. A chaque truc il y a quelque chose à faire. Les activités sont tellement transversales que chaque période il y a des activités à... (...) Là c'est vraiment il y a des obligations de résultat. Obligé de faire des résultats. C'est planifié et tout ça c'est différent de l'administration ici c'est les résultats tu es stressé tu as la pression qui vient d'en haut, qui a aussi des trucs qui doivent être réalisés »

DembaMbow, directeur de projet (PNUD, FEM), ministère de l'environnement, 9 juillet 2013

« [Auparavant] ma signature n'était pas engagée dans des chèques, alors que c'était le cas dans ce projet. Il y avait également un autre motif, comment dirais-je, de pression, c'était l'exécution des plans de travaux, annuels et trimestriels. Parce que, les fonds qu'on demandait pour un trimestre à venir, il ne fallait pas seulement justifier d'avoir exécuté toutes les activités, mais il fallait également avoir consommé toutes les ressources financières, plus précisément 80% des ressources financières qui avaient été mises à notre disposition le trimestre précédent. Ça aussi c'était une source de pression parce qu'on savait que si on n'exécutait pas les fonds, ça voulait dire qu'on n'avait pas exécuté les activités, et ça voudrait également dire qu'on ne pourrait pas prétendre à toutes les ressources que nous avons sollicité pour le trimestre à venir. Tout ça mit bout à bout jusqu'à la fin de l'année, ça nous mettait dans un certain état à l'approche de la fin du trimestre et à l'approche de la fin de l'année. (...) La pression du trimestre qui vient, est ce que les objectifs ont été atteints... » -

Bacar Diagne, consultant, ancien directeur de projet (PNUD, Union européenne), ministère des affaires étrangères, 28 juillet 2014

Le pilotage par les résultats bouleverse donc le métier des directeurs de projets. Bien que, comme on l'a déjà vu, ces derniers ont toujours une certaine marge de manœuvre dans la gestion des fonds⁵⁰⁰, elle permet un contrôle étroit de leurs activités. Elle est la source d'une pression importante décrite par les responsables des projets. Dans un contexte où la lutte contre la corruption est une priorité des bailleurs et où les projets se présentent comme des modèles de bonne gestion, il existe également une peur de ne pas correspondre à ces attentes. Deux directeurs m'expliquent avoir remboursés, sur leurs fonds propres, la disparition d'un appareil du projet (un appareil photo et un ordinateur), avant l'inventaire prévu par le bailleur. Il existe donc bien un contrôle étroit de ces fonds.

Les dispositifs de gestion axés sur les résultats n'ont donc rien de très nouveau. Ils s'inscrivent dans la continuité des dispositifs de contrôle et d'évaluation de l'aide. L'utilisation longue de ce type d'outils montre l'intérêt continu, pour les bailleurs, du contrôle et du suivi des fonds qu'ils

⁵⁰⁰ C'est l'objet de la fin du chapitre 2.

octroient. Leur évolution montre quant à elle les difficultés de mettre les activités et les résultats en indicateurs et d'abonder ces derniers. Il y a là une limite à la rationalisation de la gestion de l'aide. Ces instruments se sont aussi transformés. Ils ne servent plus seulement à évaluer la réussite d'un projet mais l'évolution d'indicateurs de réussite généraux extrêmement globaux et aussi, à l'inverse, la réalisation de chaque activité. Ces transformations sont en partie liées aux usages des acteurs locaux qui les utilisent au quotidien. Dans leurs mises en œuvre, ils sont adaptés aux contraintes de ce niveau d'action (par exemple de l'existence d'outils statistiques nationaux) et aux intérêts des acteurs qui les manipulent (au premier rang desquels les directeurs de projets et chargés de programmes, qui ont intérêt à afficher le succès du projet). Malgré une mise en œuvre parfois éloignée des attentes des bailleurs, ces dispositifs ont bien un effet : celui de former un groupe d'acteurs spécialistes de ces techniques et de ce langage. La rédaction et le pilotage des projets requièrent de pouvoir mobiliser les techniques de conception des cadres de résultat et l'articulation des stratégies internationales. Alors que dans les années 1970 ces pratiques étaient en grande partie celle des bailleurs, qui pilotaient et évaluaient les projets de manière directe, il existe désormais un ensemble de consultants individuels, de cabinets et d'agents de la fonction publique⁵⁰¹ qui maîtrisent ce savoir-faire et participent à cette transformation des dispositifs d'évaluation sur les résultats.

Conclusion du chapitre

Les bailleurs mettent donc en place depuis les années 1970 des dispositifs de rationalisation de la gestion de l'aide. Ces derniers s'incarnent dans des outils de gestion axés sur des indicateurs chiffrés, sur la mesure des résultats. Ils s'ancrent dans le paradigme général du nouveau management public. Ils s'expliquent, du côté des bailleurs, par des motivations économiques (la délégation de certaines tâches aux administrations locales est intéressante de ce point de vue), mais aussi par la défiance des administrations locales et du poids des acteurs politiques qui pourraient aller à l'encontre de leurs politiques. L'objectif de mettre en place, à travers les dispositifs étudiés, une gestion contrôlée et rationalisée de l'aide et des politiques, n'est que partiellement atteint. Certains outils, notamment ceux de suivi des fonds au sein des projets, permettent aux bailleurs de les contrôler assez étroitement, ce qui pèse d'ailleurs sur le personnel qui en est responsable⁵⁰². Mais les dispositifs ne sont pas adoptés tels quels par les agents. Ils peuvent être remaniés et détournés par les administrations, en fonction de leurs compétences et de leurs intérêts. Les acteurs administratifs adaptent ici les dispositifs dans une logique pragmatique, en s'alliant tantôt aux

⁵⁰¹ Comme on le verra dans le dernier chapitre, ces différents acteurs peuvent se recouper.

⁵⁰² Nous avons toutefois montré dans le chapitre 2 que ces acteurs ont une certaine marge de manœuvre dans la gestion des fonds.

chargés de programmes locaux (pour construire des indicateurs de résultats atteignables) tantôt aux acteurs politiques (pour sélectionner leurs projets sans évaluation). On retrouve ce que montre Graham Harrison autour des dispositifs néolibéraux.

« Neoliberalism has not realized itself through any form of ideational motor, nor as a result of an inexorable logic of accumulation or imperial design. Rather, neoliberalism has been realized through the emergence of novel social practices, generated within transnational spaces. »

(Harrison 2010).

Les dispositifs en question visent tous une rationalisation de la gestion de l'aide et un contrôle des fonds. Si cette intention est partiellement réalisée, ces dispositifs correspondent bien à une recomposition du pouvoir au sein de l'État, au profit d'un pan de l'administration qui les contrôle. Dans les années 1960, l'aide était négociée par les dirigeants politiques et les notables, en lien direct avec les représentants des bailleurs, notamment français, à Dakar ou à Paris. Ces mêmes acteurs disposaient d'un certain pouvoir dans l'utilisation des fonds. Désormais, la gestion de l'aide passe par des dispositifs formalisés qui laissent une grande place aux administrations, notamment à celles du ministère des Finances et des projets.

La mise en œuvre des dispositifs de gestion de l'aide prévus par les bailleurs correspond à une recomposition des pouvoirs au sein de l'État, au profit de certains acteurs administratifs. Ces derniers ont donc tout intérêt à les promouvoir et à jouer un rôle moteur dans leur mise en œuvre. Afin de saisir plus précisément ces recompositions, on peut changer de point d'observation sur ces dispositifs. Plutôt que de partir des dispositifs impulsés par les bailleurs, ce que nous avons fait dans les deux chapitres précédents, nous pouvons prendre comme point de départ les évolutions de l'administration, qui joue un rôle croissant au cours du temps dans la gestion de l'aide. Il s'agit alors d'étudier la manière dont l'administration en général et les structures dédiées à l'aide en particulier s'emparent de ces dispositifs, voire en proposent de nouveaux.

CHAPITRE 5. DE LA STRUCTURATION DE L'ADMINISTRATION AU RENFORCEMENT DES OUTILS DE CONTRÔLE DE L'AIDE

Les chapitres précédents montrent qu'au-delà des stratégies changeantes des bailleurs, les transformations des dispositifs d'aide tiennent aussi pour partie à des enjeux continus de contrôle de l'aide pour ces derniers, ainsi qu'à des héritages institutionnels. Mais elle est aussi marquée par les actions des agents qui utilisent au jour le jour ces instruments. L'aide évolue en lien avec la structuration de l'administration locale en général et avec celle des services spécialistes de l'aide en particulier. Bien que les bailleurs soient les premiers décideurs des règles encadrant leurs fonds, ils ne sont pas seuls dans la mise en place de ces outils de contrôle. Ici, il s'agit d'observer la manière dont les transformations de l'administration dans son ensemble, et des services qui gèrent l'aide en particulier, peuvent jouer un rôle dans la structuration des modalités de délivrance de l'aide et des outils qui les encadrent. On suit ici l'idée de David Mosse qui invite à regarder, au lieu des orientations des politiques d'aide, les pratiques des acteurs de terrain⁵⁰³. Celles-ci ne doivent pas être comprises seulement en termes de résistance aux bailleurs, mais aussi de coopération et de réappropriation par les bénéficiaires (Mosse 2005).

Nous l'avons vu, les dispositifs de suivi de l'aide s'ancrent dans une logique de rationalisation bureaucratique. Jean-Pierre Chauveau montre que « l'administration rationnelle bureaucratique » est un système de valeur caractéristique de la « culture du développement » (Chauveau 1994). S'il parle ici des « développeurs », des professionnels des pays du Nord, les dispositifs de développement dépassent ce groupe d'acteurs. On peut donc se demander de quelle manière, dans les pays qui reçoivent l'aide, ils touchent le personnel politique et administratif local et recomposent leurs rôles et leurs pratiques. L'hypothèse de ce chapitre est que pour une partie de l'administration, ces dispositifs peuvent être des ressources pour étendre leur pouvoir ou leur champ d'action. Dès lors, ils peuvent s'en emparer et jouer un rôle moteur dans leur structuration.

Ce chapitre s'organise en deux sections. La première section montre le contexte dans lequel s'ancre la structuration des outils de l'aide, au niveau national, contexte qui lui est favorable. La formation des personnels, la séparation progressive des réseaux administratifs et politiques et l'émergence d'un personnel administratif technocrate, éloigné des allégeances politiques, est une dynamique importante de la structuration de l'administration sénégalaise qui permet d'expliquer

⁵⁰³ « What if development practices are not driven by policy? (...) what if the practices of development are in fact concealed rather than product by policy? What if, instead of policy producing practice, practices producing policy, in the sens that actors in development devote their energies to maintaining coherent representations regardless of events? » (Mosse 2005, 2)

qu'un pan de l'administration adopte les instruments des bailleurs. Ici, les transformations de l'administration facilitent les évolutions de certaines modalités de l'aide. Au-delà de ce contexte général, certains services dédiés à la gestion de l'aide sont créés et jouent un rôle moteur dans l'importation et la diffusion des différentes modalités de délivrance de l'aide. La seconde section porte sur ces services et agents.

Section 1 : Un contexte favorable à l'adoption des dispositifs d'aide

Les transformations des dispositifs d'aide étudiées dans les chapitres précédents s'ancrent au Sénégal dans un contexte qui leur est favorable. Deux dynamiques marquent notamment la structuration de l'administration sénégalaise et peuvent expliquer qu'elle les adopte. D'une part, la formation de cadres de haut niveau permet à l'administration nationale de prendre en charge des missions auparavant gérées par le personnel français. D'autre part, l'apparition d'une administration éloignée des allégeances politiques joue également un rôle dans la valorisation de certaines pratiques des bailleurs. Enfin, les gouvernements successifs ne s'opposent pas à la structuration de l'aide projet qui correspond aux logiques mises en œuvre dans d'autres structures.

1.1 La formation des cadres nationaux

La formation des agents de l'État est un répertoire de réforme administrative (Bezès 2009 ; Mavrot 2016) qui, au Sénégal, est mobilisé dès l'indépendance, à la fois par l'État et par les bailleurs. Si pour ces acteurs, c'est un moyen d'agir sur l'administration plus ou moins maîtrisé, pour le chercheur, c'est un révélateur de leurs représentations de ce que devrait être cette administration. La formation du personnel est une priorité après l'indépendance. Après une période où l'élite administrative est recrutée parmi les enseignants, les écoles nationales apparaissent, supplantées dans un troisième temps par les écoles internationales de gestion.

1.1.1 1960-1980 : des enseignants aux administrateurs civils

Dès les années 1960, la formation des cadres de l'administration est une priorité : elle doit permettre de construire un État stable et indépendant⁵⁰⁴. Dans ces premières années, « l'offre et la demande de fonction publique augmentent parallèlement. Le fonctionnariat est considéré comme

⁵⁰⁴ C'est la mission que se donne le président Léopold Sédar Senghor. SENGHOR Léopold Sédar, Léopold Sédar Senghor, Enregistrements historiques présentés par Philippe Sainteny [audio], Paris : Frémeaux et Associés, 2004

une des clés de la modernisation. »⁵⁰⁵ L'administration sénégalaise bénéficie alors de l'image, des infrastructures et du personnel du centre administratif de l'Afrique Orientale Française. Un groupe de fonctionnaires existe déjà qui forme une « élite intellectuelle » selon les mots de Mercier. Formée dans le cadre de la politique assimilationniste de la France, elle travaille avec les cadres coloniaux et « représente, au Sénégal plus qu'ailleurs, l'élément dominant des élites modernistes » (Mercier 1956). La Sénégalisation des cadres, par la formation d'un personnel local, est une priorité, tant pour les dirigeants sénégalais que pour le ministère de la coopération français, pour lequel c'est aussi un enjeu économique, puisqu'elle doit permettre de réduire une assistance technique coûteuse. Ainsi, au début des années 1980, une note met en balance la réduction des effectifs de l'assistance technique et l'appui aux formations :

« Cette déflation [du nombre de coopérants] peut aussi être "expliquée" à nos partenaires par notre important effort de formation qui doit entraîner une sénégalisation accrue. »

Principaux problèmes de coopération franco-sénégalais, 1982, Fonds d'aide et de Coopération, Archives nationales, fonds du ministère de la Coopération, 85/0097, souligné dans le document.

La France investit largement dans la formation au Sénégal : par l'octroi de bourses, la mise à disposition de personnel enseignant, l'appui à la construction des infrastructures universitaires ou encore des formations de courte durée ciblées pour les agents de la fonction publique. Les agents sénégalais bénéficient notamment des formations de courte durée du centre de perfectionnement économique et financier. Géré administrativement par l'institut international d'administration publique et financièrement par le ministère de la coopération français, il organise des stages dans le domaine de l'administration économique. Le centre européen de formation des statisticiens-économistes des pays en voie de développement est également créé en France en 1962, sous l'impulsion de l'INSEE et de l'Office Statistique des Communautés européennes (l'OSCE, qui deviendra Eurostat). Il a pour but de former des statisticiens africains de haut niveau. Une soixantaine de Sénégalais y seront formés entre 1962 et 1992, ce qui place le Sénégal parmi les pays qui envoient le plus d'étudiants au centre. D'autres bailleurs participent à cette politique de formation. De nombreuses bourses nationales ou internationales sont offertes aux jeunes sénégalais qui vont se former dans les pays partenaires, en premier lieu la France, mais aussi les pays communistes et arabes, avant de revenir travailler au Sénégal (Dia 2014).

Plusieurs écoles publiques sont créées pour former un personnel dédié à l'administration du pays, au déploiement de ses infrastructures et à l'augmentation de sa production. L'école nationale des cadres ruraux de Bambey qui forme les ingénieurs agronomes ouvre en 1966. L'école supérieure

⁵⁰⁵ GAUTRON Jean-Claude, « L'administration moteur de l'expansion économique ? » *Le Monde diplomatique*, février 1974

polytechnique de Dakar fondée en 1964 devient l'institut universitaire Technologique en 1967. On peut aussi noter l'école inter-État des sciences et médecines vétérinaires créée en 1968 et l'école polytechnique de Thiès fondée en 1973. Surtout, l'École nationale d'administration du Sénégal (ENA⁵⁰⁶), première école d'administration du continent, ouvre à Dakar en 1960 pour former les cadres de l'État dans presque tous les grands corps : les administrateurs civils, les magistrats, les inspecteurs des domaines et du trésor... Boubacar Niane montre bien comment les enseignants sénégalais, qui pendant l'époque coloniale occupent les seuls postes largement accessibles aux ressortissants nationaux diplômés, accèdent aux postes de haut fonctionnaire et de responsables politiques à l'indépendance, puis au corps des administrateurs civils grâce à cet établissement (Niane 2012). L'amicale des administrateurs civils forme un réseau fort qui favorise l'accession de ces administrateurs aux postes les plus importants de l'État. Plusieurs ministres sont issus de ce corps⁵⁰⁷. Le groupe des administrateurs civils remplace celui des enseignants aux postes à responsabilité. Ainsi, l'ENA devient l'école de l'élite et joue un rôle central dans la structuration des hiérarchies professionnelles et leur reproduction. Une première période est donc marquée par l'apparition d'un groupe de cadres formés à l'ENA ou dans les écoles nationales qui doivent abonder le personnel de la fonction publique, dans la ligne tracée par le parti.

L'apparition progressive d'une génération de Sénégalais diplômés permet de remplacer progressivement les assistants techniques français pour la direction des administrations et des entreprises publiques. Plusieurs travaillent également dans les projets où les profils recherchés sont alors ceux de spécialistes sectoriels. Ainsi, des diplômés d'agronomie ou de biologie travaillent dans les projets agricoles, des vétérinaires pour les projets d'élevage.

1.1.2 1980-2000 : l'apparition des formations internationales de gestion

Après cette première période qui a vu les diplômés des écoles nationales de formation remplacer les enseignants dans les postes de hauts fonctionnaires, un autre type de diplômes apparaît au cours des années 1980. Les universités et écoles nationales sont supplantées par les formations internationales consacrées d'une part à la planification du développement et d'autre part à la gestion et la finance.

⁵⁰⁶ Si elle s'appelle École nationale d'administration du Sénégal lors de sa création l'école elle change de nom en 1975 avec l'extension de ses missions pour devenir l'École nationale d'administration et de magistrature (ENAM) puis en 2003 pour une appellation plus courte : École nationale d'administration. Pour plus de clarté, nous utiliserons tout au long de cette thèse le sigle en vigueur depuis 2003 : ENA.

⁵⁰⁷ Entre autres : Cheikh Amidou Kane, ministre du Plan en 1962, Amidou Ly, ministre de la Fonction publique en 1972, Habib Thiam et Moussatpha Niasse, successivement 1^{er} ministre en et 1981 et 1983. cf. NDIAYE Babacar, NDIAYE Waly, *Présidents et ministres de la République du Sénégal*, s. l. : B. Ndiaye, 2006

L'ONU crée en 1962 l'Institut Africain de Développement Économique et de Planification (IDEP) qui dispose de locaux à Dakar (Institut africain de développement économique et de planification Dakar-Sénégal 1977). Il ne s'agit pas ici de formation en finance mais d'enseignements centrés sur la planification du développement. Les effectifs de stagiaires sénégalais de l'établissement semblent augmenter progressivement au cours du temps⁵⁰⁸. À partir de 1975 la structure propose, en plus de son cursus de formation de base et de son programme de recherche, des spécialisations sectorielles qui sont suivies par plusieurs cadres sénégalais (développement industriel, énergie et développement, population et développement...). Plus tard, le cursus construit autour d'une formation de base de 9 mois est réformé pour proposer des cours de plus courtes durées, que Niane rapproche de ce que propose la Banque Mondiale et qui s'adressent à des spécialistes « capables de discuter, de travailler avec des bailleurs de fonds » (Niane 1993).

D'autres bailleurs soutiennent plusieurs écoles de formations au Sénégal dans les domaines de la gestion et des finances. L'École Supérieure de Gestion des Entreprises passe de la tutelle de l'État à celle de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest en 1986, puis de la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) en 1996. Elle devient le Centre africain d'études supérieures en gestion (CESAG). Le Centre de formation et d'études bancaires (COFEB) ouvert en 1977 pour former les futurs employés de cette même banque internationale, ouvre ses portes à d'autres étudiants et définit ses formations en lien avec les orientations des organisations internationales (Niane 1992). Au milieu des années 1980 ces deux écoles, le CESAG et le COFEB, sont les premières qui décernent des diplômes en banque, finance, gestion des entreprises et audit reconnus par le Conseil Africain et Malgache pour l'Enseignement Supérieur (le CAMES)⁵⁰⁹. D'autres écoles financées par les bailleurs n'ont pas de diplômes reconnus par le CAMES mais jouissent aussi d'une forte réputation. Le Centre d'études financières, économiques et bancaires (CEFEB) créé en 1963 est financé par la CEE puis par l'AFD. Dans les années 1980 il forme une quarantaine d'agents qui travaillent dans les sociétés nationales, le ministère des Finances, les banques ou les projets à l'économie publique et la gestion macro-financière.

Les programmes de bourses se sont aussi diversifiés : en plus de la France et des pays soviétiques, le Canada et les États unis et les filières de droit international, banque et finances sont de plus en plus attractifs (Niane 1992). La part des gestionnaires, des banquiers et économistes se multiplie parmi ceux qui occupent les postes dirigeants. Certains sont des nouveaux venus sur la scène politique. D'autres, déjà présents, se forment à nouveau : par exemple Farama Ibrahima Sagna, administrateur civil passé par l'École nationale de la France d'Outre-Mer, après une première

⁵⁰⁸ Le répertoire des anciens stagiaires mentionne entre 0 et 5 stagiaires sénégalais par ans les 20 premières années, puis entre 5 et 18 par ans entre 1983 et 2003. Le détail de ces données est présenté dans l'annexe 5.

⁵⁰⁹ Le répertoire des diplômes reconnus par le CAMES est disponible en ligne sur le site de l'organisation : http://www.lecomes.org/diplome_cames/

expérience dans l'administration, suit une formation au CEFEB puis à l'institut du Fonds monétaire International dans les années 1970. Il devient ensuite conseiller financier au ministère des Finances dans les années 80 et occupe plusieurs postes de ministres à partir de 1988. De la même manière, après quelques années de travail, plusieurs administrateurs civils sont formés en gestion et réussissent le processus d'ennoblissement qui leur permet de rester dans l'élite des hauts fonctionnaires et d'échapper au déclassement que connaît leur formation de base. Ils passent ainsi du pôle administratif au pôle des managers, suivant la transformation du champ du pouvoir où le pôle économique est désormais dominant (Niane, 1992:15). En plus de la discipline, c'est le label international des formations qui est recherché par les étudiants :

« Donc j'ai fait le diplôme supérieur d'administration. C'est un an en cours du soir mais après je me suis dit qu'il fallait diversifier l'origine de mes diplômes. Je n'avais que des diplômes africains. L'EIR de Ouagadougou, au départ l'EIR était un démembrement de l'ENGES de Strasbourg, l'école d'ingénieur génie rural des eaux et forêts. Mais je m'étais dit bon, vraiment c'était le pendant de l'ENGES, en tout cas c'était ce qu'on nous a dit à l'époque, mais c'était un diplôme africain. Mais je me suis dit que j'avais des diplômes africains, il fallait diversifier, et j'ai fait le MBA de Paris Dauphine. Donc CESAG abrite uniquement les cours, mais CESAG ne signe pas les diplômes. Le diplôme est signé par Paris Dauphine et l'IAE de Sorbonne. J'ai fait ça en 2008. Oui en cours du soir

Question : Et pourquoi est-ce que vous avez voulu reprendre ça ?

Thierno Sambou : Je vous ai dit, le CESAG c'est africain

Question : Mais vous étiez déjà ingénieur.

Thierno Sambou : Mais oui. Ingénieur, mais en quoi ? Le DESAG⁵¹⁰ c'est au-dessus, c'est l'administration des affaires. »

Thierno Sambou, directeur de projet (BaFD), ministère de la jeunesse, 6 mars 2015

Boubacar Niane montre que dans le système de formation des cadres et dans les choix d'études des Sénégalais, ces formations économiques internationales deviennent des filières d'excellence et supplantent les formations administratives, notamment l'ENA, qui était très valorisée à la période précédente (Niane 1992). Elles permettent aux étudiants issus de catégories socio professionnelles modestes d'accéder au monde de la gestion (pour celles qui proposent des formations initiales) ou de consolider un capital (pour le COFEB ou le CEFEB qui s'adressent à des professionnels) (Niane 1993). Comme le remarque l'auteur, si le passage par ces institutions ne change rien du point de vue de la situation administrative des agents qui sont déjà aux échelons maximums de la hiérarchie, cela les « prédispose ou participe d'une stratégie de recherche d'une identité transnationale valorisée, rentable pour des cadres autochtones aspirant à exercer des fonctions dans des institutions ou des projets financés par des organismes comme la Banque

⁵¹⁰ Diplôme d'études supérieures en administration et gestion

mondiale le FMI, le PNUD, l'ONUDI, etc. » et leur permet « d'accroître substantiellement un capital socioprofessionnel » (Niane, 1992:24).

En effet, parmi les coordonnateurs de projets financés par des fonds extérieurs rencontrés, presque tous ont suivi ce type de parcours, en passant par le CEFEB, par le CESAG ou par des formations aux États-Unis⁵¹¹. Pour certains, la reprise d'étude est d'ailleurs favorisée par un bailleur qui la finance pour recruter ensuite le nouveau diplômé, ou qui le forme dans le cadre du projet. Par exemple au Bureau organisation et méthode, qui prépare les réformes de l'administration sous Abdou Diouf et Léopold Sédar Senghor, les conseillers en organisation sont formés après leur recrutement à Sherbrooke et à Montréal, dans des « Master in business administration », avec des financements du PNUD⁵¹². Enfin, bien que la présence de nombreux bailleurs étrangers au Sénégal accentue cette internationalisation des formations, on peut aussi la mettre en lien avec un mouvement général de mise en scène et de valorisation de la mobilité et de l'international qu'on retrouve ailleurs, par exemple en France (Colombi 2016).

1.1.3 Après 2000 : le boom des formations privées

En 1994, une loi facilite la création d'établissements privés afin de désengorger le système universitaire⁵¹³. Dès lors, les établissements privés se multiplient⁵¹⁴. Les écoles de commerce et de gestion constituent une partie importante de ces établissements et à partir des années 2000, plusieurs de ces formations sont reconnues par le CAMES⁵¹⁵. Plusieurs universités étrangères proposent aussi des formations délocalisées, sanctionnées par un diplôme d'université étrangère,

⁵¹¹ La formation des directeurs de projets rencontrés fait l'objet d'une analyse complète dans le chapitre 7.

⁵¹² AHNE Aminatou, « De Senghor à Macky, zoom sur le bureau organisation-méthode », *Sénéplus économie*, 2015.

⁵¹³ La loi 94-82 du 23 décembre 1994 portant statut des établissements d'enseignement privé supprime la plupart des formalités administratives nécessaires à leur ouverture. Désormais, ils ne sont soumis qu'à une simple obligation de déclaration préalable. Ils peuvent également élaborer leurs propres programmes de formations et délivrer des diplômes particuliers. À partir de cette date, l'État oriente certains bacheliers vers certaines formations privées reconnues par le Conseil Africain et Malgache pour l'Enseignement Supérieur ou, plus récemment, par l'autorité nationale d'assurance qualité de l'enseignement supérieur « Anaq Sup ». Dans ce cas l'État prend en charge les frais d'inscription des bacheliers pour deux ou trois ans, selon la filière.

⁵¹⁴ Il n'existe pas de recensement précis des établissements et formations privées au Sénégal. Selon Babacar Niassé, on passe de 4 établissements en 1994 à 70 en 2007, soit plus qu'au Bénin, au Cameroun, au Ghana au Nigéria ou au Kenya. Il s'appuie sur les chiffres de la Direction générale de l'Enseignement supérieur (DGES) qui ne comptabilise que les établissements agréés. D'après la même source, à la même période le nombre d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur privé passe de 500 à 25 000. cf. NIASSE Babacar, *L'enseignement supérieur à l'heure de la mondialisation : état des lieux, stratégies et qualité dans les établissements privés d'enseignement supérieur au Sénégal*, mémoire de master éducation et formation, sous la direction de Hamidou Nacuzon Sall, Dakar : UCAD, 2009. Le rapport annuel de performance du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche parle lui de 47 000 étudiants dans le privé en 2017.

⁵¹⁵ Alors qu'aucun diplôme de formation privé n'était reconnu par le CAMES avant 2005, une cinquantaine d'établissements privés font reconnaître des diplômes entre 2005 et 2015, notamment (pour les établissements qui ont le plus de diplômes reconnus) l'école supérieure de commerce de Dakar Sup de co, l'institut africain de management IAM, l'école supérieure de technologie et de management de Dakar ESTM.

mais que les étudiants suivent à Dakar⁵¹⁶. La multiplication de ces formations, encouragées par l'État, construit un secteur foisonnant, peu réglementé⁵¹⁷, peu lisible, parfois qualifié de « moulins à diplômes »⁵¹⁸.

Si elle permet la progression du nombre de jeunes sénégalais diplômés du supérieur, elle révèle la perte du monopole de l'État et des bailleurs dans l'organisation de la formation des cadres. Certaines de ces formations privées en management ciblent spécifiquement les agents de l'État. C'est le cas, par exemple, de l'Institut pour le Développement en Économie et en Administration (IDEA international)⁵¹⁹. L'institut annonce « contribuer à l'émergence d'un secteur public efficient en aidant les gouvernements, tant au niveau central que décentralisé, dans la mise en œuvre de la Gestion axée sur les résultats (GAR) et la proposition de solutions innovatrices pour promouvoir la qualité des programmes et services publics. »⁵²⁰ Il propose des formations longues, de type master, mais aussi des formations de quelques semaines (du « renforcement des capacités » selon le vocabulaire des brochures) qui s'adressent aux « cadres et gestionnaires et aux services d'appui technique ». L'institut est rattaché à l'université de Laval mais propose des formations dans différents pays, notamment, au Sénégal, à Gorée. Sur les six masters proposés, trois sont particulièrement axés sur la finance⁵²¹. Les autres formations portent sur le « suivi évaluation », la « budgétisation par les résultats », la « gestion axée sur les résultats des programmes publics »⁵²²... Ce type d'établissements propose aussi souvent à la demande des organisations des formations sur mesure et des missions d'expertises. Ici, l'institut a par exemple participé à l'évaluation du Millenium Challenge Account au Sénégal⁵²³. Pour les établissements privés, les cadres de l'administration sont bien un public cible.

L'évolution des parcours des directeurs de l'ENA eux-mêmes illustrent parfaitement cette transformation des formations valorisées : Cheikh Awa Bala Fall, directeur de l'établissement à partir

⁵¹⁶ La France investit ce marché et présente en décembre 2018 cette stratégie comme le corollaire de la hausse des frais d'inscription des étudiants étrangers non ressortissants des pays de l'Union européenne.

⁵¹⁷ Les décrets d'application de la loi de 1994 ne sont pas parus. Par ailleurs, la majorité des formations ne sont pas agréées par le Conseil Africain et Malgache pour l'Enseignement Supérieur ni, depuis 2012, par l'autorité nationale d'assurance qualité de l'enseignement supérieur « Anaq Sup ».

⁵¹⁸ « Établissements privés d'enseignement supérieur : La grande arnaque ? », *Xalima.com*, juin 2014.

⁵¹⁹ Nous nous intéressons à cet établissement en particulier parce que des brochures publicitaires étaient présentées dans les salles d'attente de locaux d'un projet attaché au ministère des Finances.

⁵²⁰ Site internet de l'Institut pour le Développement en économie et en administration (IDEA international), consulté en octobre 2017, <http://idea-international.org/>.

⁵²¹ Certification Universitaire Supérieure (Masters) en Budgétisation par Résultats, Certification Universitaire Supérieure (Masters) en Gestion des Finances Publiques Certification Universitaire Supérieure (Masters) en Gestion du Cycle des Marchés Publics.

⁵²² Catalogue de formation disponible en ligne sur <http://idea-international.org/fr/services/calendrier-des-formations-2019/index.html#Calendrier2018>.

⁵²³ Revue Initiale de la Qualité des Données du Millennium Challenge Account au Sénégal, Le Millenium Challenge Account est un don des États-Unis au Sénégal à hauteur de 540 millions de dollars destiné à réduire la pauvreté et accélérer la croissance.

de 2013, administrateur civil comme plusieurs de ses prédécesseurs, a également suivi une formation de 3^e cycle en Management et Planification des Projets à l'Université de Pittsburgh. Abdou Karim Gueye, directeur, lui, de 1991 à 1995, profite de sa retraite pour ouvrir une école de commerce et de management privée à Dakar⁵²⁴. L'investissement de ces directeurs de l'ENA dans des cursus de management, à des niveaux personnels ou professionnels, est un bon signe de la valorisation de ce type de formation au détriment de celle des écoles nationales⁵²⁵.

Dans ce contexte, les établissements traditionnels diversifient également leurs offres de formation pour proposer eux aussi des formations en management ou gestion financière. L'université, qui jusqu'ici ne proposait que des formations dans des disciplines traditionnelles (droit, mathématiques, lettres, sociologie...) propose désormais de tels cursus. Le CAMES reconnaît un diplôme de droit économique et des affaires de l'Université de Dakar en 2003, un autre de mathématique appliquée et finances de l'université Gaston Berger de Saint-Louis en 2007. Le CESAG multiplie ses diplômes et crée de nouveaux masters toujours centrés sur ces thématiques. La réforme de l'ENA, en 2011, prévoit l'ouverture de nouvelles filières pour répondre à l'« émergence d'une nouvelle gestion publique fondée sur le management stratégique, l'externalisation et la contractualisation, la gestion axée sur les résultats et l'évaluation de la performance des administrations. »⁵²⁶ Toutes ces formations offrent de nombreuses possibilités d'aménagement des cursus avec des cours du soir, du week-end ou à distance, qui facilitent la reprise d'étude des personnels en activité et son financement, par la conservation d'un emploi.

L'évolution de l'offre de formation, qui privilégie les formations en gestion et en finances, correspond à l'évolution des compétences recherchées au sein des projets d'aide. Des prospectus pour ce type de formation étaient présents à deux reprises dans les salles d'attente de projets lors de l'enquête. Les fiches de postes des personnes à recruter, qui font partie des documents de projets et des accords de crédit, mettent en avant les compétences de gestionnaires et de management, la direction d'équipe, la maîtrise de l'anglais. Elles diffèrent en cela des compétences requises mentionnées dans les projets des années 1970 et 1980, qui évoquaient plutôt l'expérience au sein de la fonction publique et le grade ou la formation nationale nécessaire (ingénieur, cadre des eaux et forêts, vétérinaire...)

La responsabilisation de la partie nationale dans la gestion de l'aide crée une demande de personnel pour les tâches de gestionnaire des fonds, de responsable financier des projets. En effet, depuis que les bailleurs utilisent moins l'exécution directe et que les projets doivent gérer leurs

⁵²⁴ Les carrières des directeurs de l'ENA sont présentées dans l'annexe 5.

⁵²⁵ Ce mouvement n'est pas propre au Sénégal : les formations en économie et en gestion sont aussi de plus en plus courantes depuis les années 2000 chez les hauts fonctionnaires français. (Rouban 2014)

⁵²⁶ Décret n° 2011-1704 du 6 octobre 2011 portant création de l'École nationale d'Administration (ENA) et fixant ses règles d'organisation et de fonctionnement.

fonds, les postes de gestionnaires financiers existent dans toutes les équipes d'exécution des projets⁵²⁷. Ces postes se multiplient également avec la création de procédures spécifiques de décaissement et de gestion des fonds. Ils correspondent aux formations de gestion financière — gestion des entreprises qui se multiplient, notamment avec les écoles financées par les bailleurs. Ici, il y a une adéquation entre l'évolution de l'offre de formation et la demande au sein des projets. Cela est peu surprenant puisqu'ici les bailleurs participent en même temps à la définition des postes et compétences valorisés au sein des projets et à la définition de l'offre de formation à laquelle ils participent⁵²⁸. Les bailleurs participent donc à la conversion culturelle aux normes managériales, par la promotion d'outils spécifiques, comme on l'a vu précédemment, mais aussi par la mise en place de formations et par la création d'emplois correspondants.

À l'inverse, le secteur public semble plutôt devoir s'adapter aux évolutions de l'offre de formation qu'il contrôle de moins en moins. Signe de cette adaptation aux nouveaux diplômés les plus prisés, les conditions d'accès au corps des fonctionnaires de la planification, dont les diplômés ne correspondent plus à ceux qui sont attendus de manière statutaire, sont modifiées. C'est d'autant plus important pour ce corps que ses agents, au ministère de la Planification et des Finances, ont beaucoup bénéficié des formations financées par les bailleurs. Le rapport de présentation du décret aménageant leur statut en 2003 montre les problèmes que peuvent engendrer ces formations tant qu'elles ne sont pas prises en compte pour l'avancement professionnel.

« Le décret n° 78-330 du 19 avril 1978 portant statut particulier du cadre des fonctionnaires de la planification se trouve, après plus de deux décennies d'existence, être rattrapé par une évolution liée à l'état de diversité des profils de formation dans le secteur de la planification.

En effet, avec l'aide de la coopération internationale, l'État a permis à plusieurs de ses agents d'aller poursuivre, dans ledit secteur, des études sanctionnées par des diplômés qui, bien que reconnus, ne figurent pas parmi les diplômés répertoriés pour accéder aux corps du statut en question.

Cette situation ne va pas sans générer des anomalies qui se traduisent, d'une part, par des frustrations des intéressés qui ne peuvent pas bénéficier des avantages ouverts par la formation suivie, d'autre part, par un dysfonctionnement par rapport à l'Administration qui ne peut convenablement et adéquatement utiliser les agents concernés. »

PREMIER MINISTRE, décret n° 2003-183 du 15 avril 2003 abrogeant et remplaçant l'alinéa 1 de l'article 2 et les articles 6, 13, 20 et 24 du décret n° 78-330 du 19 avril 1978 portant statut particulier du cadre des fonctionnaires de la Planification.

⁵²⁷ Nous avons déjà évoqué le recrutement d'un personnel spécifique aux projets dans le chapitre 3. Nous étudierons plus en détail les attentes que ces postes suscitent dans le chapitre 6 et les carrières de ces salariés dans le chapitre 7.

⁵²⁸ Cela ne signifie pas, bien sûr, qu'une même personne décide à la fois des formations et des fiches de postes, mais que malgré leur diversité, certains acteurs internationaux valorisent les mêmes savoirs et compétences dans les différentes sphères d'activité dans lesquelles ils s'engagent, ici la formation et les projets de développement.

En 2003, les corps des conseillers en planification, des planificateurs et des économistes sont délaissés. Des décrets étendent la liste des diplômes permettant d'accéder à ces corps, en mentionnant notamment ceux du CESAG, du COFEB, de l'IDEP, de l'École supérieure de Gestion des entreprises du Sénégal, du Centre Ouest-africains de Formation et d'Études bancaires. On voit ici la prise en compte de l'essor des diplômes en gestion des entreprises soutenus par les bailleurs dans la définition des corps de la fonction publique. Par ces décrets, le corps des planificateurs valorise le fait que ses agents ont particulièrement accès à ces formations internationales. Anciennement assez puissant, il tente de s'adapter aux nouvelles hiérarchies des diplômes afin de conserver sa position en attirant les meilleurs agents.

La structuration de l'administration passe dès l'indépendance par un effort important pour la formation des agents. Celui-ci est mené par l'État et aussi par les bailleurs à travers l'accueil d'étudiants sénégalais, la mise en place de bourses d'études ou la création d'écoles au Sénégal. Les établissements internationaux et privés sont très présents dans la formation continue des cadres de l'administration, et de plus en plus au cours du temps. Sans revenir pour l'instant plus en détail sur la formation spécifique des agents qui travaillent au sein des projets⁵²⁹, nous pouvons d'ores et déjà noter que la disponibilité d'un personnel diplômé et compétent permet de réduire l'assistance technique, très demandée pour pallier l'absence d'un personnel formé, et d'investir la direction des projets de développement auparavant entièrement géré par les bailleurs. L'évolution des formations, qui portent de plus en plus sur les différents savoirs du nouveau management public, correspond également à l'évolution des outils privilégiés par les bailleurs.

1.2 La séparation des réseaux administratifs et politiques

La seconde dynamique qui marque la structuration de l'administration Sénégalaise et explique que certains services s'emparent des outils des bailleurs est la séparation, progressive et imparfaite, des réseaux politiques et des réseaux administratifs. Après l'indépendance, l'administration sénégalaise reste fortement dépendante du parti unique. À partir de la fin des années 1970, on assiste au détachement, progressif et imparfait, de l'administration de ces allégeances politiques. Enfin, le double mandat d'Abdoulaye Wade voit le retour de la promotion d'un entourage politique au sein de l'administration, ce qui suscite l'opposition d'une partie de cette dernière. Il existe donc un bouleversement des hiérarchies professionnelles au sein de l'administration, avec l'apparition de la figure du technocrate, caractérisée par une faible affiliation partisane et par la détention de compétences techniques, souvent administratives ou économiques

⁵²⁹ Dans le chapitre 7 nous étudierons de manière plus approfondie les formations des agents des projets.

(Dubois et Dulong 1999). Ces caractéristiques recourent celles de l'idéal type weberien de la bureaucratie et de l'autorité légale rationnelle dont un élément constitutif est la séparation du champ politique et du champ administratif (Weber et Aron 1963). Selon l'auteur, l'administration est fondée sur des règles juridiques qui lui assurent une stabilité, une hiérarchie claire et une reconnaissance de savoir-faire précis. Cela distingue le fonctionnaire, qui administre de manière non partisane, du chef politique qui a le monopole de la prise de position (Weber et Aron 1963). Bruno Jobert écrit d'ailleurs qu'un des modes d'interprétation possible de la technocratisation est de l'identifier à un phénomène de rationalisation de l'action publique et à ce modèle weberien de la démocratie (Dubois et Dulong 1999, 135). Toutefois, on préfère ici parler de la figure du technocrate. En effet il ne s'agit pas de suivre les auteurs qui actent la faiblesse ou la faillite des États africains en se positionnent par rapport à la conception weberienne de l'État moderne (Darbon et Provini 2018), mais plutôt de prendre en compte la manière dont cet idéaltype, construit sur le modèle occidental, peut être approprié par les acteurs nationaux et jouer un rôle dans les représentations qu'ils ont de l'État. Si l'État sénégalais se construit en partie autour de normes très différentes de ce modèle, une partie du personnel administratif fait sien cet idéal de technocratie administrative distincte de l'espace politique. Il semble plus approprié d'utiliser ici la catégorie utilisée par les acteurs eux-mêmes pour se distinguer des autres groupes administratifs.

1.2.1 1980-1990 : apparition des technocrates

Alors que dans les années 1960 l'administration est très liée au parti unique, la fin du mandat de Senghor voit l'apparition d'un nouveau personnel administratif moins lié aux allégeances politiques. L'idée de pouvoir s'appuyer sur un personnel technique et formé n'est pas tout à fait nouvelle. Dès l'indépendance, l'administration publique et ses agents sont très valorisés par le parti unique. La figure du cadre sénégalais est mise en avant, notamment par le Club Nation et Développement, cercle « de réflexion et d'action » adossé au parti créé en 1969, qui insiste sur son rôle dans le développement du Sénégal. Selon ce club, le cadre, personnel diplômé, a des responsabilités spécifiques envers son pays :

« Nul ne doit se dérober, les cadres moins que quiconque (...) Ils doivent participer avec la lucidité et le courage que devrait leur conférer leur formation. Car qu'est-ce qu'un cadre si ce n'est un citoyen qui paie l'honneur d'appartenir à l'élite de son pays par une compétence technique mise au service de celui-ci ? (...) [le cadre] doit pouvoir se définir tant par sa formation que par son degré d'engagement personnel et de responsabilité ainsi que par son haut niveau de conscience patriotique. »

MATHIAM Joseph, « Un club pourquoi faire ? » in Club Nation et Développement du Sénégal, Recueil de conférences et rencontres de 1969, Paris : Présence africaine, 1972, p8

Cette responsabilité du cadre est liée à l'idée déjà présente qu'il existe une fuite de ces agents hors du pays. Toujours au Club Nation et Développement, un autre communicant développe une idée similaire : « Le cadre a une signification fonctionnelle et sociale spécifique. Un projet : l'édification de la communauté nationale. Il doit être formé et orienté pour cela (...) ils doivent porter l'idéologie nationale »⁵³⁰. Si l'engagement du cadre pour son pays est nécessaire, pour les membres du Club, cela ne passe pas forcément par le fait de prendre part aux luttes politiques. Au contraire, il doit être dégagé de la « politique politicienne » et du « militantisme de quartier », qui sont vus comme des « servitudes » qui portent atteinte à sa disponibilité et l'empêchent de « lire, méditer et contribuer à l'épanouissement d'une idéologie nationale »⁵³¹. Ainsi, on voit apparaître assez tôt la figure d'un cadre pour lequel l'engagement politique passe par l'information du parti et l'investissement par son travail dans le développement du pays, mais qui resterait *a priori* en retrait des luttes politiques ou du travail militant.

Lors de ses derniers mandats, Léopold Sédar Senghor, préparant sa succession, promeut un personnel de ce type, qui vient du Club Nation et Développement, qui ne détient pas de mandat au sein du parti socialiste. Abdou Diouf a un profil semblable : sorti major de l'ENFOM, spécialiste du droit et des finances, ancien ministre du Plan et secrétaire général de la présidence, il ne fait pas partie des barons du Parti démocratique sénégalais mais est un technicien. Léopold Sédar Senghor le choisit comme successeur en appuyant cette caractéristique : « il est un spécialiste du droit et des finances publiques (...) il se trouve justement que les principaux problèmes du Sénégal sont (...) des problèmes économiques. Et monsieur Diouf est un orfèvre en la matière »⁵³². Les journalistes reprennent cette lecture en présentant comme « technocrate de formation » (*sic*) et « féru d'économie »⁵³³. Sur Antenne 2, Jean Pierre Biondi et Sidarou Diallo font de l'arrivée de Diouf au pouvoir un symbole⁵³⁴.

« L'arrivée au pouvoir d'un homme comme Abdou Diouf est le signe de la montée d'une nouvelle génération politique de dirigeants politiques africains qui sont moins politiques que ceux qui ont conquis l'indépendance, plus technocratiques, plus économistes, plus orientés vers les problèmes de planification et de développement.(...) Après la génération composée essentiellement de petits fonctionnaires, de syndicalistes, généralement c'était des hommes qui généralement

⁵³⁰BA Babacar, les cadres dans la nation, in Club nation développement du Sénégal, Recueil de conférences et rencontres de 1969, Paris, Présence africaine, 1972, p111-127

⁵³¹ CND, « Les conditions de l'épanouissement d'une idéologie nationale », dans *Club nation développement du Sénégal*, 1972, p108.111

⁵³²COULIBALY Abdou Latif, *Le Sénégal à l'épreuve de la démocratie. Enquête sur 50 ans de lutte et de complots au sein de l'élite socialiste*, Paris :L'Harmattan, 1999

⁵³³Office national de radiodiffusion télévision française, Abdou DIOUF, 1er ministre du Sénégal, vingt-quatre heures sur la deux, 26 janvier 1971, 1 min 31 s, INA.fr, disponible sur <https://www.ina.fr/video/I05214938>

⁵³⁴La démission du Président SENGHOR, Antenne 2 Midi [vidéo], diffusé le 1^{er} janvier 1981, INA, disponible en ligne : <https://www.ina.fr/video/I06026872>

n'avaient pas préparé suffisamment leurs études, et n'étaient pas des gens formés, des universitaires et autres »

La démission du Président SENGHOR, Antenne 2 Midi[vidéo], diffusé le 1^{er} janvier 1981, INA, disponible en ligne : <https://www.ina.fr/video/I06026872>

Prenant la succession de Léopold Sédar Senghor, Abdou Diouf promeut à son tour un personnel expert et non-engagé, notamment autour de Jean Collin, le « faiseur de carrières »⁵³⁵. Il s'appuie également sur des spécialistes de l'économie et des finances qui ne sont pas issus du parti mais disposent d'une expertise technique bienvenue pour la mise en place des plans d'ajustement structurel. M. Moussa Sene Absa, réalisateur de « Goorgoorlou », une série télévisée qui met en scène la vie quotidienne d'un Sénégalais moyen, estime ainsi que « Diouf, c'est l'arrivée des technocrates, des "pingouins" avec leur look FMI »⁵³⁶. Ce nouveau personnel arrive notamment par le biais des cellules de projets soutenus par les bailleurs dans le cadre des plans d'ajustement.

Abdou Diouf impose également au gouvernement des normes de travail bureaucratiques et tente de promouvoir les mêmes valeurs au sein du parti, ce qui l'oppose à certains militants (Diop 1990). L'objectif officiel est « de renforcer les normes bureaucratiques et anonymes, grâce à la rationalisation et à une réorganisation du pouvoir » (Diop et Diouf 1999, 142). Vincent Dubois et Delphine Dulong⁵³⁷ montrent que les technocrates « entendent rationaliser l'organisation politique, économique et sociale (...) affichent méfiance et mépris à l'égard des partis, des passions politiques et des verbocrates (...) tentent de faire de la compétence, de leur compétence propre, une ressource pour s'imposer comme dirigeants (Dubois et Dulong 1999, 14). C'est bien de cette figure que se réclame ce nouveau personnel, comme un attribut distinctif et valorisant⁵³⁸.

Ce renouvellement du personnel politique et administratif s'explique par plusieurs raisons liées à la fois au fonctionnement du parti dans le contexte national et par la situation internationale. D'abord, l'apparition de ce nouveau personnel va de pair avec la libéralisation de la vie politique nationale. Dans les années 1960, la haute fonction publique est sous la domination du parti unique, l'Union Progressiste Sénégalais (UPS) : il est alors impossible d'évoluer aux postes importants sans en faire partie et les ministres en sont issus. La fin du monopartisme en 1976 a déjà desserré

⁵³⁵ WANE Abdoul Baïla, *Collin : l'Africain*, Dakar : Les Éditions Républicaines, 1990. Pour les hauts fonctionnaires qui sont déjà au plus haut de la hiérarchie officielle en termes de grade, les promotions passent par les nominations à des postes intéressants. Dans un État où le pouvoir reste très centralisé, le contrôle politique sur ces nominations est important. Cela explique que Jean Collin joue un rôle clé dans cette première période et que l'alternance puisse, plus tard, changer radicalement ces logiques.

⁵³⁶ ROBERT Anne-Cécile, « Des promesses aux actes. Le Sénégal attend le grand changement », *Le Monde diplomatique*, février 2002, p 18

⁵³⁷ Dans leur ouvrage, Dubois et Dulong étudient les espaces de formation de cette figure du technocrate et montrent que les usages multiples de cette étiquette révèlent les rapports de force et les transformations de manières de faire de la politique (Dubois et Dulong 2000)

⁵³⁸ Ici, la figure du technocrate est valorisée, contrairement à la France où on en trouve le plus souvent un usage repoussoir, disqualifiant, négatif, stigmatisant. (Dubois et Dulong 1999)

l'encadrement du parti sur la société en général et, partant, sur l'administration. Abdou Diouf amplifie ce mouvement avec l'instauration du multipartisme intégral et en créant des gouvernements de coalitions⁵³⁹. Cette libéralisation de la vie politique répond à un moment où les oppositions se font fortes et où les bailleurs l'encouragent. Elle implique aussi l'éloignement des cercles politiques et de la fonction publique. Ainsi, l'arrivée d'un nouveau personnel doit être mise en regard avec la diminution de l'engagement au sein du PS qu'on peut observer en général : bien que le parti reste majoritaire, ses résultats aux élections présidentielles comme législatives diminuent à partir de 1983⁵⁴⁰. La transformation de l'administration reflète ici la diminution plus générale de l'engagement de la population. De plus, dans ce contexte de libéralisation du pouvoir, alors que le parlement laisse désormais la place à plusieurs partis, s'appuyer sur des technocrates permet de contrer, avec d'autres arguments, les représentants de l'opposition⁵⁴¹. Enfin, promouvoir un personnel extérieur au parti permet à Abdou Diouf d'écarter du pouvoir de potentiels opposants internes au parti. D'ailleurs, l'arrivée de ce personnel ne se fait pas sans critiques : Abdou Latif Coulibaly décrit durement ces « Collin's boys », race (...) constituée de technocrates sans base politique réelle, ne tenant leur légitimité que de la confiance au père spirituel » qui « tentent une opération publique d'achat sur le PS »⁵⁴². La promotion d'un nouveau personnel politique éloigné des cercles militants entre donc dans cette double logique d'ouverture de la scène politique et de conservation du pouvoir. Par ailleurs, comme on l'a déjà évoqué⁵⁴³, ce nouveau personnel est lié à la mise en place des plans de redressement. Il permet de dialoguer avec les bailleurs : pour le pouvoir politique, la promotion d'un tel personnel permet de suivre des négociations d'une haute technicité et de proposer aux bailleurs des interlocuteurs qui correspondent à leurs attentes (Diop et Diouf

⁵³⁹ Deux partis d'opposition, le Parti Démocratique Sénégalais (PDS), libéral, et le Parti de l'Indépendance et du Travail (PIT), marxiste, participent au premier gouvernement Thiam, en 1991. Abdoulaye Wade, secrétaire général du PDS, est ministre d'État auprès du président de la République. Trois autres membres du PDS sont ministres : Ousmane Ngom est ministre du Travail et de la Formation professionnelle, Jean-Paul Diaz ministre de l'intégration économique africaine, Aminata Tall ministre délégué auprès du ministre de l'Éducation nationale. Amath Dansokho, secrétaire général du PIT, est ministre de l'urbanisme et de l'habitat.

⁵⁴⁰ Sur 120 sièges parlementaires, le PS remporte 111 députés en 1983, 103 en 1988, 84 en 1993 et 93 sur 140 en 1998. Coulibaly calcule une chute de 14 % de l'électorat socialiste entre 1983 et 1998, qu'il explique par la politique économique et financière « ruineuse » menée par le PS à cette époque COULIBALY Abdou Latif, *Le Sénégal à l'épreuve de la démocratie. Enquête sur 50 ans de lutte et de complots au sein de l'élite socialiste*, Paris : L'Harmattan, 1999, p233

⁵⁴¹ Bruno Jobert montre que l'apparition des technocrates « aboutit à un renforcement des exécutifs politiques vis-à-vis des instances représentatives », et d'un « renforcement du noyau dur de l'exécutif aux dépens des ministres plus périphériques » (Dubois et Dulong 2000, 133). Au Sénégal, alors que l'exécutif est très fort depuis l'indépendance et que les instances représentatives commencent seulement à pouvoir jouer un rôle dans les années 1980, on ne peut pas parler de « renforcement », mais l'arrivée des technocrates peut permettre de ralentir ou de compenser les oppositions qui y existent.

⁵⁴² COULIBALY Abdou Latif, *Le Sénégal à l'épreuve de la démocratie. Enquête sur 50 ans de lutte et de complots au sein de l'élite socialiste*, Paris : L'Harmattan, 1999, p 137

⁵⁴³ Nous avons montré comment la mise en place des plans d'ajustement structurels était liée à l'arrivée de nouveaux responsables politiques technocrates dans le premier chapitre.

1999). Un nouveau groupe administratif apparaît donc, composé de spécialistes de la planification et des finances⁵⁴⁴, qui se réclament explicitement de la figure du technocrate.

Le renouvellement du personnel politique et l'apparition du groupe des technocrates s'explique donc à la fois par la vie politique nationale et le contexte international. D'ailleurs, l'alternance de l'an 2000 bouleverse à nouveau les compétences valorisées au sommet des administrations.

1.2.2 Années 2000 : re-politisation de la haute administration et défense de l'orthodoxie administrative

L'alternance des années 2000 bouleverse de nouveau les hiérarchies professionnelles parmi les hauts fonctionnaires sénégalais. Alors que Diouf a promu un personnel technocrate, Wade renoue avec la valorisation des militants de son parti. Son arrivée au pouvoir s'accompagne de la promotion à des postes à fortes responsabilités d'un personnel engagé politiquement mais peu formé, dans un mouvement inverse à ce qu'on a vu au début du mandat d'Abdou Diouf. Ainsi, l'alternance correspond à la re-politisation de la haute administration⁵⁴⁵, et est un moment de bouleversement des hiérarchies professionnelles, des croyances et valeurs auxquelles elles sont adossées.

Le groupe de technocrates qui apparaît dans les années 1990 fait l'objet de critiques. Celles-ci portent notamment sur les liens de certains de ces agents avec les institutions financières internationales⁵⁴⁶. Le journaliste Abdou Latif Coulibaly relai aussi les critiques à leur encontre en écrivant, à la veille des élections de l'année 2000, que « les administrateurs sortis de l'école coloniale qui dominent largement la vie politique nationale depuis la naissance de l'État sénégalais ont fait leur temps. Ils ont épuisé leurs moyens — et suffisamment fait la preuve de leurs limites »⁵⁴⁷.

Afin de consolider son pouvoir en accédant à la présidence après quatre décennies de gouvernements socialistes, Abdoulaye Wade introduit à son tour un nouveau personnel administratif. Les finances publiques étant assainies, les institutions financières internationales ne demandent plus d'encadrement strict de la masse salariale. Le président peut donc plus facilement

⁵⁴⁴Cela correspond également aux groupes valorisés en Europe et aux États Unis dans les années 1970, ainsi qu'aux formations valorisées au même moment.

⁵⁴⁵ Nous voulons décrire ici la succession des compétences valorisées dans le temps : sous Abdou Diouf, c'était les compétences techniques et sous Abdoulaye Wade il s'agit des réseaux militants. On peut penser que cela entraîne des changements dans les stratégies des mêmes acteurs (certains technocrates s'engageraient en politique), ou bien que cela débouche sur une recomposition des positions de pouvoir entre les acteurs. Ici c'est la deuxième proposition que nous constatons. Il s'agit donc d'une re-politisation au niveau collectif et non individuel.

⁵⁴⁶ On a évoqué ces critiques dans le premier chapitre.

⁵⁴⁷ COULIBALY Abdou Latif, *Le Sénégal à l'épreuve de la démocratie. Enquête sur 50 ans de lutte et de complots au sein de l'élite socialiste*, Paris : L'Harmattan, 1999, p249.

ouvrir le recrutement et faire de l'attribution des postes un élément de rétribution d'un système clientélaire. Il s'appuie sur les contrats privés, qui permettent une plus grande liberté dans le recrutement que le droit de la fonction publique. Il tire aussi parti des agences, qu'il multiplie et qui permettent des exceptions aux règles de gestion et de nomination habituelles de l'administration. Les fonctionnaires contractuels se multiplient. De nombreuses personnes sont recrutées sur des « contrats spéciaux » qui les attachent directement aux ministres, sans relever de la fonction publique, ou sont promues sans posséder le diplôme ou l'expérience habituellement attendue voire prévue par les textes. Le salaire de ces contrats spéciaux est d'ailleurs augmenté au lendemain des élections de 2007⁵⁴⁸. L'inspection générale d'État note, dans un rapport de 2014, « la nomination, par décret, à de hautes fonctions, de personnes ne remplissant pas les critères requis, notamment la qualité de fonctionnaire et l'appartenance à la hiérarchie exigée »⁵⁴⁹. L'utilisation des décrets et des contrats spéciaux permet de passer outre les éléments qui jusqu'ici formalisaient et stabilisaient les hiérarchies professionnelles⁵⁵⁰. Ce changement du profil des hauts fonctionnaires à l'alternance montre que les qualifications techniques et l'apolitisme ne sont pas des caractéristiques imposées par les bailleurs mais dépend bien en partie des compétences valorisées par le chef de l'État.

À partir de 2000, le pouvoir renoue en fait avec une logique clientélaire courante dans les années 1960 selon laquelle les postes administratifs servent de récompenses à l'entourage politique et où passer du parti à l'administration est une possibilité d'ascension sociale (Diop 1992). L'action politique et la loyauté au parti ont longtemps été un élément de promotion important de l'administration sénégalaise. Le contexte est toutefois bien différent dans les années 2000 : il n'y a plus de parti unique, le personnel bien formé est nombreux et l'accès à certains postes plus concurrentiel, les règles de nominations et de promotion au sein de la haute administration se sont en partie institutionnalisées au cours des années précédentes. Dès lors, la repolitisation du personnel administratif s'oppose aux représentations qui fondent l'autorité pour le groupe des technocrates⁵⁵¹. Ces pratiques, qui démarrent en 2000 et durent donc, sont en décalage avec les règles et pratiques du personnel administratif technocratique dont on a montré l'émergence à la période précédente. Pour certains, c'est une véritable « administration parallèle »⁵⁵² qui est créée. Ce

⁵⁴⁸ DIOUF Amadou, « Sénégal : Contrats spéciaux dans l'administration : 756 contrats passés entre 2000 et 2003 contre 58 sous Diouf », *Walfadjiri*, mai 2004 ; GUEYE Ibrahima, « C'est à partir de 2000 que des dysfonctionnements sont constatés dans l'administration », *Seneweb*, 28 juillet 2014.

⁵⁴⁹ INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT, *Rapport public sur l'état de la gouvernance et de la reddition des comptes*, Dakar, 2014, p32.

⁵⁵⁰ Notamment les procédures habituelles de recrutement dans la fonction publique et le rôle des écoles d'État présentées plus haut dans la constitution des corps et l'organisation des hiérarchies professionnelles. Certains corps sont d'ailleurs progressivement délaissés.

⁵⁵¹ On a déjà évoqué son style de gouvernement dans le premier chapitre. Pour des travaux qui analysent plus en détail l'image que le président construit, voir (Diop 2006; O'Brien 1998).

⁵⁵² Entretien avec François Loum, consultant, ancien agent de la direction du plan, 8 février 2015

personnel est déclassé par rapport à l'entourage politique qui est favorisé. C'est ce qui ressort d'un entretien avec un agent du ministère des Finances dont le discours reprend des idées largement partagées :

« Maintenant pour avoir une promotion professionnelle il faut faire la politique. Beaucoup de gens, j'ai des amis de mon âge qui commencent à regretter, à se demander pourquoi ils n'ont pas fait de politique avant. Il y en a qui me disent : moi aujourd'hui si j'avais fait de la politique je serais déjà Premier ministre ou je ne sais quoi là (...) J'ai quelqu'un ici, quelqu'un à côté là, il est presque à la retraite, voilà des serviteurs de l'État, sérieux, qui ont tout ce qu'il faut, etc., des gens comme ça, ils adoraient ça. Il y a quelqu'un qui a le même âge qui est allé à la retraite et qu'on a gardé juste quelque temps pour nous juste un peu comme il a un background pour nous aider sur le rapport sur la coopération là, au lieu de recruter des consultants pour venir nous appuyer, lui il a un bon truc donc on le fait ensemble, un conseiller qu'on a gardé ici. Vous regardez là. P.M.D : un excellent background, quand vous discutez avec lui vous sentez le fonctionnaire type quoi, serviteur de l'État. Mais des gens comme ça malheureusement ils arrivent à la retraite : inconnus. Alors que les grands bégueules que vous voyez dans la presse ils n'ont rien du tout.

Question : Maintenant pour les plus jeunes la solution c'est de faire de la politique ?

Mbaye Diouf : Partisans du moindre effort ! Mais quand les gens ont vu Wade, ça c'est quand Wade est arrivé hein. Quand les gens ont vu Wade, des gens... qui n'ont jamais travaillé dans leur vie. Ils se retrouvent, leur premier poste c'est ministre ! (...) On en a vu ici ! Wade a nommé une dame là, ministre de l'Éducation nationale, celle-là quand elle a pris service, une semaine après tout le monde savait qu'elle ne pouvait pas. Elle n'avait pas le background, on l'a changée. Combien de fois Wade a fait ça ! Des gens... Comme aujourd'hui même le président de son groupe parlementaire il était étudiant à l'université il n'a même pas fini ! Il en fait un ministre ! Quelqu'un qui n'a jamais étudié qui était étudiant ! Vous en faites un ministre ! Donc depuis que les gens ont vu ça, et ces gens là on les a vus s'enrichir à partir de la politique, tout le monde s'est dit : la manière la plus rapide de s'enrichir c'est de faire la politique (...) Même ceux qui veulent faire des efforts qui sont de vrais commis de l'État, on ne les met pas dans les bonnes conditions. Parce que tout simplement il y a les pesanteurs de la politique politicienne. On peut comprendre la pesanteur politique, si c'est au véritable sens du terme, gestion de l'État. Mais là c'est la gestion politicienne, malheureusement. »

Mbaye Diouf, responsable de la coopération, direction de la coopération économique et financière, 7 juillet 2014

Comme d'autres, cet agent qui a été formé à l'ENA et qui a fait une longue carrière au ministère du Plan et des Finances se sent déclassé face à la promotion rapide de personnes à l'expérience et aux diplômes moindres. Il oppose les « vrais commis de l'État », ceux qui ont un « background », un savoir spécialisé et une expérience de l'administration, avec lesquels il aime travailler, aux politiciens qui s'enrichissent sans travailler convenablement. Ce récit montre

l'opposition entre deux groupes, les technocrates d'une part et les réseaux politiques de l'autre, qui voient leur rapport de force changer.

Dans ce contexte de bouleversement des hiérarchies administratives, le mode de gouvernement d'Abdoulaye Wade fait l'objet de critiques dans la sphère administrative et au-delà. Son successeur, Macky Sall, fait d'ailleurs de ces critiques un point fort de sa campagne présidentielle, plaçant la bonne gouvernance au cœur de son programme⁵⁵³. La seconde alternance est donc marquée par un nouveau retournement quant à l'image de l'État et de l'administration valorisée⁵⁵⁴. Vincent Dubois et Delphine Dulong montrent que l'instabilité ministérielle et la défaillance du pouvoir sont des reproches courants que font ceux qui se disent technocrates aux milieux politiques (Dubois et Dulong 2000). En effet plusieurs articles de presse dénoncent l'instabilité ministérielle⁵⁵⁵ et des tribunes construisent la même image d'un président qui « torpille » l'administration et serait en « rupture avec l'orthodoxie administrative »⁵⁵⁶.

Certains agents prennent la tête de ces critiques en voulant incarner, notamment dans la presse, l'orthodoxie administrative. C'est le cas d'agents du ministère des Finances et de plusieurs conseillers en organisation de la Délégation à la réforme de l'État et à l'assistance technique (DREAT), l'ancien Bureau Organisation et Méthode (BOM). La structure jouit d'une forte réputation : très écoutée par le pouvoir sous Senghor et sous Diouf, elle était chargée de préparer les réformes administratives et rassemblait de hauts fonctionnaires formés à l'étranger et soutenus par les bailleurs. Elle perd de son influence sous les mandats d'Abdoulaye Wade, ce qui explique en partie la

⁵⁵³ Ref programme Macky Sall

⁵⁵⁴ Les récits qui suivent ont été recueillis après l'année 2012. Ils s'ancrent dans un contexte d'alternance, où se désolidariser du précédent président peut être un moyen pour les agents d'afficher sa loyauté envers le nouveau chef de l'État Macky Sall. Mon travail a commencé au début de son mandat, nous n'avons donc que peu d'éléments sur les récits que pouvaient tenir ces mêmes agents sous l'autorité précédente. Toutefois, cela ne les disqualifie pas : ici on s'intéresse moins à la réalité des faits rapportés qu'aux effets qu'ils peuvent avoir et aux rapports de force qu'ils révèlent au moment de leur énonciation. Les récits ne sont pas aussi dévalorisants pour l'époque Macky Sall : il est toujours au pouvoir, ce qui rend certainement la critique moins facile. Par ailleurs, il a beaucoup communiqué sur la rupture qu'il entend incarner avec les pratiques de son prédécesseur. Cependant, la critique d'un pouvoir qui favorise la carrière d'un personnel peu formé au détriment de l'administration en place est relayée dans des tribunes jusque récemment. Par exemple : NIANG Mody, « Une administration meurtrie. La rupture promise toujours attendue », *leral.net*, 5 janvier 2016 ; GUEYE Ibrahima, « C'est à partir de 2000 que des dysfonctionnements sont constatés dans l'administration », *Seneweb*, 28 juillet 2014.

⁵⁵⁵ De fait, les remaniements ministériels d'Abdoulaye Wade ont été extrêmement nombreux et ont fait l'objet de nombreux articles de presse. Par exemple FOFANA Bachir, « Instabilité gouvernementale chronique depuis l'alternance : Wade a utilisé 122 ministres en 10 ans », *Le Populaire* ; SENGHOR Charles Thialice, « Alternance 10 ans politique : Constitution malmenée, instabilité gouvernementale », *Pressafrik*, 19 mars 2010. Vincent Dubois et Delphine Dulong montrent que l'instabilité ministérielle et la défaillance du pouvoir sont des reproches courants que font ceux qui se disent technocrates aux milieux politiques (Dubois et Dulong 2000)

⁵⁵⁶ AHNE Aminatou, « De Senghor à Macky, zoom sur le bureau organisation-méthode », *Sénéplus économie*, 2015. Voir aussi le travail du journaliste Abdou Latif Coulibaly : COULIBALY Abdou Latif, *Le Sénégal à l'épreuve de la démocratie. Enquête sur 50 ans de lutte et de complots au sein de l'élite socialiste*, Paris : L'Harmattan, 1999 ; ou (Diop 2013)

critique portée par ces agents. Ces derniers relaient dans la presse les mêmes anecdotes de résistance aux dérives du pouvoir politiques, comme ici dans un article de Senepplus :

« L'ingérence de Karim Wade.

L'ex-chef de l'État, Abdoulaye Wade, n'aura pas été le seul à anéantir le BOM. Son fils, Karim, a lui aussi utilisé le BOM pour placer l'un de ses hommes de main A. K. Son nom est souvent revenu dans les discussions que nous avons eues avec certains conseillers du BOM, qui ont préféré s'exprimer sous le couvert de l'anonymat. Placé à la tête du BOM par Karim Wade, A. K. a essayé de "nous faire faire des choses que nous avons refusées", révèle un de nos interlocuteurs.

Sans trop vouloir entrer dans les détails des actes que ce DG du BOM a voulu faire faire à ses administrés, cette source confie que le climat était vraiment devenu délétère durant cette période. Parce que "c'était la première fois qu'on nous amenait à la tête de cette structure un homme qui n'était pas des nôtres", confie notre interlocuteur.

En réalité, tous les directeurs généraux qui se sont succédé au BOM ont d'abord été des conseillers de la structure. Ils ont d'abord fait leurs preuves en gravissant les échelons. Dès lors, nommer un homme de l'extérieur à la tête du BOM crée forcément un désordre, selon certains conseillers. »

AHNE Aminatou, « De Senghor à Macky, zoom sur le bureau organisation-méthode », Senepplus économie, 2015⁵⁵⁷

On retrouve plusieurs éléments assez habituels dans les récits de cette période : la nomination par le pouvoir politique de nouveaux responsables qui tentent de « faire faire des choses » et auxquelles l'administration en place essaye de résister. Plutôt qu'une adaptation des agents à ce nouveau mode de fonctionnement de l'administration, on note donc un élargissement du fossé qui sépare le groupe des technocrates et les agents qui entretiennent des liens avec les responsables politiques.

Finalement, l'usage de la figure du technocrate, à partir des années 1980, puis la re-politisation de la haute administration bouleversent successivement des hiérarchies professionnelles⁵⁵⁸. Ici, l'étude des transformations de la haute administration sénégalaise montre que la technocratisation est un moment dans les recompositions successives des élites et non pas un

⁵⁵⁷ Ce récit correspond à une petite polémique en juin 2015 qui fait l'objet de plusieurs articles de presse autour de l'événement suivant : alors que le président Macky Sall recrée le BOM, qui comme on l'a dit jouissait d'une réputation importante, les décrets d'organisation de la structure évoquent des agents de la hiérarchie A et non, comme avant, A1. Les nouveaux recrutés n'ont pas passé d'épreuves écrites. Dans un contexte où le statut des agents du BOM tarde aussi à être revalorisé, plusieurs journalistes se posent la question de la réelle volonté du président de redonner au BOM son importance d'antan. Ce contexte montre bien qu'au-delà d'un simple style de gouvernement et des critiques qu'elle suscite ces deux éléments reposent sur le bouleversement des hiérarchies administratives et professionnelles.

⁵⁵⁸ Au Sénégal, Giorgio Blundo montre, pour les administrations au contact des usagers, que les hiérarchies formelles sont dépassées en pratique par divers modes d'allégeances et de pratiques (institutionnalisation du bénévolat, privatisation informelle, valorisation des statuts subalternes...) (Blundo 2001) Au sein de l'administration centrale également les hiérarchies professionnelles ne correspondent pas forcément aux hiérarchies officielles et l'arrivée du groupe de technocrates est un moment de recomposition des élites sénégalaises.

mouvement de technicisation irréversible comme l'ont interprété certains auteurs dans les années 1960 (Dubois et Dulong 1999, 84). Il n'y a pas une évolution linéaire qui irait vers la séparation du monde politique et administratif, mais bien des luttes entre groupes pour faire reconnaître ses qualifications propres.

1.2.3 De la défiance du politique à l'alliance avec les bailleurs

Avec l'arrivée au pouvoir d'Abdoulaye Wade les compétences des technocrates sont dévalorisées au profit des réseaux politiques. Dans cette opposition entre les politiciens et les technocrates, les bailleurs peuvent être pourvoyeurs de ressources, symboliques ou matérielles, pour ces derniers. En effets, ils défendent aussi l'expertise technique, ils décrient certains modes de fonctionnement du pouvoir sous le double mandat de Wade et proposent des outils qui peuvent permettre de limiter son action. Pour les agents qui considèrent que le mandat d'Abdoulaye Wade connaît des dérives, les bailleurs peuvent donc être des alliés. On peut noter deux situations dans lesquelles la présence des bailleurs est utilisée ainsi: l'obtention de postes au sein des projets et l'adoption de procédures de contrôle ou de limitation du pouvoir politique promus par les bailleurs. Dans ces deux situations, les agents tentent de construire grâce aux bailleurs un espace de travail à l'abri des ingérences politiques⁵⁵⁹.

Dans une situation où les promotions sont défavorables aux agents qui ne sont pas engagés en politique, les postes dans les projets leur offrent une poursuite de carrière acceptable. Dans un milieu — celui des hauts fonctionnaires — où les agents de l'État sont déjà au plus haut des grilles indiciaires, l'évolution de la carrière se fait par l'obtention de postes spécifiques, les postes à responsabilité ou les postes « juteux »⁵⁶⁰. L'octroi de ces postes (directeur, membre de cabinet ministériel, postes au sein des agences) dépend de nominations sur lesquelles le contrôle politique est important. Au contraire, comme on l'a vu, les postes au sein des projets sont soumis à l'approbation des bailleurs et à des conditions minimales en termes de diplômes ou d'expérience,

⁵⁵⁹ Michel Crozier montre que dans une organisation, le pouvoir vient de la maîtrise d'une zone d'incertitude importante pour son fonctionnement. (Crozier et Friedberg 1977) C'est le cas des projets et des autres lieux de gestion de l'aide qui représente une part importante du budget de l'investissement de l'État et sur laquelle repose une grande partie des politiques publiques. Mais pour Crozier, les zones d'incertitudes sont des espaces qui échappent à l'organisation formelle, qui sont basées sur des compétences implicites ou des informations non officielles, à l'intérieur d'une organisation qui, elle, dispose de règles claires. Ici c'est l'inverse qui semble se produire : le groupe des technocrates défend une organisation formelle dans un système administratif où le gouvernement Wade généralise les relations interpersonnelles et les informations non officielles.

⁵⁶⁰ Les postes juteux permettent une accumulation rentière rapide. Cette terminologie permet de prendre en compte la classification émique des postes par les agents, qui se superpose aux hiérarchies officielles (Blundo 2001). Giorgio Blundo étudie cela au niveau des administrations en lien avec les usagers, mais ce type de postes existe également dans l'administration centrale. Par exemple, les postes de direction au sein de certaines agences, qui vont de pair avec la gestion de budgets importants, selon des règles plus souples qu'au sein de l'administration d'État, sont considérés comme des postes juteux.

voire à des procédures de recrutement spécifiques. Dès lors, ils sont moins dépendants du pouvoir politique. Dans ce contexte, pour les agents qui ne sont pas des militants, le recrutement au sein d'un projet peut être une alternative bienvenue. C'est un moyen de poursuivre sa carrière dans un milieu où leurs compétences techniques sont reconnues. Ce phénomène n'est pas récent : un des cadres que j'ai interrogés me raconte comment dans les années 1980 il est entré à la Société Nationale d'Aménagement et d'Exploitation des Terres du Delta parce que les promotions au sein de l'administration lui étaient interdites en raison de son engagement politique dans l'opposition au parti socialiste. Les structures de projets, qui sont un des outils de gestion de l'aide des bailleurs, peuvent donc offrir une solution à des agents dont la carrière est bloquée par manque d'insertion dans les réseaux politiques. Ces éléments expliquent que cette forme soit largement adoptée par les agents. D'ailleurs, ces derniers se mobilisent pour conserver les avantages salariaux liés à ces structures. Comme on l'a déjà évoqué, en 2015, alors que la question de la rémunération des personnels des projets est abordée lors de la revue conjointe des projets de la Banque mondiale, une tribune paraît pour dénoncer le « funeste projet de démantèlement des Unités de gestion des projets de la Banque mondiale » et surtout le « charcutage » des rémunérations de leur personnel⁵⁶¹.

Au-delà des postes, l'alliance avec les bailleurs peut aussi prendre la forme de l'adoption ou de la valorisation d'outils qu'ils proposent et qui permettent de se défendre d'une ingérence politique réelle ou supposée. Les agents sont notamment méfiants quant à l'utilisation de l'aide budgétaire. La déclaration de Paris promeut cet instrument qui doit améliorer l'efficacité de l'aide et son alignement. En effet c'est la modalité de délivrance de l'aide qui laisse le plus de marge de manœuvre et d'autonomie à l'État puisque les fonds sont directement versés au budget de l'État et celui-ci en dispose à sa convenance. L'appui budgétaire a également pour objectif d'unifier le processus budgétaire et de faciliter les décaissements, qui sont parfois ralentis par les procédures de certains bailleurs. Cette justification qu'on trouve dans les rapports des bailleurs⁵⁶² est également présentée par certains enquêtés qui disent préférer l'appui budgétaire et mettent en avant des raisons pratiques, de simplicité des procédures :

« Il y a tellement de procédures il faut faire ça d'abord, il faut livrer, la Banque regarde si c'est bon, elle envoie des experts.... Trop compliqué ! Alors c'est pourquoi on aime beaucoup l'appui budgétaire. L'argent vient, entre directement dans les caisses du trésor, et on dépense quoi. Là pas besoin de, enfin on va faire des procédures mais au moins l'argent est disponible. Alors là-bas il faut travailler, faire le décaissement, contrôler avec l'avis de non-objection, ça prend six mois, un an, le projet est retardé pour des histoires... »

⁵⁶¹ DIAW Yamar, « Menaces sur le portefeuille de projets de la Banque Mondiale au Sénégal et sur le PSE », leral.net, le 13 mai 2015.

⁵⁶² Par exemple : OCDE, approche méthodologique pour les évaluations de l'aide budgétaire.

En revanche, le fait que les fonds, fondus dans le budget de l'État, ne peuvent pas être suivis et encore moins contrôlés les inquiète. « Le risque que l'aide budgétaire soit mal utilisée, utilisée de manière peu transparente ou détournée, est un fondement majeur du scepticisme des praticiens » (Lucca et Raffinot 2007). Cette crainte n'est pas uniquement celle des bailleurs mais est partagée par plusieurs agents. Certains affichent clairement leur opposition à l'appui budgétaire, par défiance envers la gestion qui pourrait en être fait.

« L'appui budgétaire pour moi, c'est mon point de vue, mais je ne suis pas très pour... Des États dans nos États où tout est pauvre, quand tu mets un appui budgétaire, c'est toujours frustrant de voir les partenaires qui disent... (...) Un État n'a pas d'état d'âme. L'État il a ses priorités il prend ses ressources, il ne regarde pas d'où ses ressources viennent. Là, c'est une raison pour laquelle je ne suis pas sûr... Si maintenant on pouvait de manière sectorielle cibler les activités, verser de manière ciblée, avec une traçabilité complète, avec une non-fongibilité des ressources, là oui. Mais tant qu'il y a cette fongibilité des ressources non. Je ne suis pas »

Paul Hanne, directeur de la formation professionnelle, 31 août 2013

D'autres ont vécu des dérives suite à la mauvaise utilisation des fonds disponibles.

« Quand il y a eu l'appui budgétaire les bailleurs de fonds remettaient les finances au ministère des Finances (...) on n'était plus assujettis aux procédures des bailleurs mais aux procédures de l'État. [Avant] il y avait des conditions posées à l'État, taux de vaccination de tant de %... Il y avait des critères, on était toujours en réunion pour leur donner des résultats. Et quand on a fait ça [passer à l'appui budgétaire] évidemment ça a laissé une aptitude plus souple aux politiciens de gérer les ressources, puisque le ministre, étant politique, il avait plus de ressources. Alors qu'est-ce qu'ils ont fait : là où il y avait 5 personnes, ils ont recruté jusqu'à 400 personnes. (...) ils ont renfloué les jeunes, bon, des familles, des cousins, des cousines, peut-être même des gue⁵⁶³, vous savez ? Des filles, des copines quoi. Ils sont allés jusqu'à recruter des gens, moi je n'avais jamais vu ça. Des gens qui ne sont même pas des étudiants, on les a recrutés dans des postes de santé. Mais c'est infernal ! Ça faisait 400 personnes ! Ils n'étaient pas prévus... »

Adama Coly, Cellule d'appui et de suivi du PNDS, ministère de la Santé puis consultant, évaluateur de projets de la Banque mondiale, 28 juillet 2014

Selon cet agent, cette désorganisation a occasionné son départ ainsi que celui de l'équipe de cinq experts qui géraient la planification du secteur en lien avec les bailleurs. La situation du ministère de la santé décrit par cet agent n'est pas isolée. Le ministère de l'Éducation connaît également durant le mandat d'Abdoulaye Wade des recrutements importants et non prévus et des coupes budgétaires, en dépit de l'appui budgétaire de l'Union européenne (Caffin et Zarlowski 2016).

⁵⁶³ Petite amie, maîtresse, en wolof

Pour les agents investis dans la mise en œuvre de l'appui budgétaire, ou même seulement des politiques publiques, l'imprévisibilité de l'autorité politique sous le mandat du président libéral entretient une certaine défiance de l'autorité politique. Les agents ne peuvent s'opposer à l'autorité politique, qui est vue comme un danger. Dès lors, l'aide budgétaire, qui y est soumise, n'est pas encouragée.

Les bailleurs sont donc des alliés mobilisés par un pan de l'administration pour stabiliser ses activités et protéger son champ d'action contre l'autorité politique. La structuration d'instruments de l'aide qui encadrent les décaissements strictement, par exemple en les liants à des conditionnalités initiales ou à l'atteinte de résultats, rassure ces agents. Certains enquêtés présentent les outils de gestion et de contrôle de l'aide axés sur les résultats comme des remparts contre l'arbitraire des décisions politiques.

« On pourrait penser aussi que la répartition du budget de l'État ne se fasse pas seulement sur les performances mais sur des priorités politiques ou... »

R1 : oui, mais je pense que c'est cela qu'on a voulu... On luttait pour, contre cela. Parce qu'une vision politique politicienne qui dit écoute je prends ça pour l'éducation... Ça n'a aucun fondement scientifique en termes de planification, il n'y a aucune corrélation qui permet de dire avec le niveau d'engagement financier le taux de croissance pourra être atteint. Vous voyez ? »

Famara Diao, directeur de projet (PNUD, Japon), ministère de l'Environnement, consultant, juillet 2013, 12 août 2015

Ici, la défiance envers le monde politique est tel que pour Famara Diao, toute décision, tout choix budgétaire pourrait être scientifiquement arbitré. Cette vision des choses rejette toute idéologie. Le guide de la politique devient alors le chiffre qui mesure le résultat, la performance. On voit bien comment ces dispositifs de rationalisation et de contrôle de la gestion des fonds très utilisés par les bailleurs s'opposent ici aux prises de décision politique considérées comme arbitraires. Ce groupe d'agent ne faisant pas confiance à l'administration nationale pour mener à bien des projets sans l'encadrement des bailleurs, il n'est pas étonnant qu'il joue un rôle dans l'essor des procédures de contrôle de l'exécution de l'aide budgétaire.

De la même manière, cette défiance des responsables politique joue certainement dans la valorisation, par certains agents qui gèrent l'aide projet, des évaluations, des audits extérieurs, et des différents instruments de contrôle des bailleurs. Sur le plan des instruments de gestion et d'administration, les organisations internationales sont considérées comme les plus efficaces, les plus rapides et les plus sûres⁵⁶⁴. Ces procédures sont préférées par les agents, bien que la déclaration de Paris recommande l'utilisation des procédures nationales.

⁵⁶⁴ Les représentations opposées dont font l'objet l'administration et les projets sont étudiées dans le chapitre 6.

« Ça va être lent parce que les agents du ministère n'ont pas que cela à faire. Ils ont d'autres activités. (...) Normalement la déclaration de Paris dit que c'est une exécution nationale. Voilà. Mais des fois nous on est un peu pressé. »

Badara Diallo, directeur de projet (PNUD, coopération décentralisée), ministère de l'Environnement, 14 juillet 2014

Les coordonnateurs sont à la fois convaincus du bien-fondé du principe d'alignement et, en même temps, de l'efficacité supérieure des opérateurs internationaux.

« Pour moi, c'est le DEX qui est mieux (exécution directe : l'argent est géré par le bailleur). Mais pour le Sénégal le DEX n'est pas bon. (...) En générale NEX c'est mieux [exécution nationale, avec les procédures du pays recevant l'aide]. Mais pour ce cas précis, on a préféré passer par l'exécution directe »

Pierre Kane, directeur de projet (PNUD, FEM), ministère de l'environnement, 4 juillet 2013

Ici l'enquêteur distingue le général du particulier : c'est révélateur de la difficulté pour lui de concilier le discours officiel (les bailleurs doivent s'aligner sur les procédures nationales) et ses préoccupations quotidiennes (il faut choisir la procédure la plus efficace). La distinction entre le cas particulier et le cas général est une stratégie discursive permettant de légitimer un discours qui ne correspond pas forcément aux contraintes normatives existantes (qui suppose, avec la déclaration de Paris, que les procédures nationales sont à privilégier) (Piermatteo 2012). La défiance envers le politique peut donc pousser les agents à adopter les outils proposés par les bailleurs.

Outre cette défiance, les agents des ministères sectoriels ont peu d'intérêt à promouvoir l'aide budgétaire qui ne leur apporte pas les bénéfices que peut entraîner l'aide projet : puisqu'elle est complètement fongible dans le budget de l'État et n'occasionne pas de suivi ou d'exécution spécifique, elle ne procure aucun sursalaire, aucune embauche spécifique, aucun stage de formation qui sont parfois proposés aux salariés d'un projet. L'aide budgétaire ne permet pas non plus de profiter de frais de déplacement spécifique ou d'équipement matériel (matériel de bureau, véhicule) qui sont courant dans l'aide projet. Enfin, les agents défendent aussi des pratiques liées au niveau international qu'ils maîtrisent et qui leur permettent de se distinguer. Puisqu'ils connaissent et maîtrisent les différentes procédures de gestion des fonds extérieurs dans le cadre de l'aide projet, ils défendent ici l'utilité de ce savoir-faire⁵⁶⁵.

C'est donc là une situation bien différente de celle des projets qui constituent pour les agents à la fois un marché du travail aux conditions avantageuses et une protection face au monde politique. Dès lors, on comprend qu'ils soient encouragés (Caffin et Zarlowski 2016).

Jacques Lagroye montre que les compétences des technocrates ne sont une ressource que si leurs alliés ou rivaux en admettent l'utilité pratique dans le gouvernement des sociétés, que si leur

⁵⁶⁵ On reviendra dans le chapitre 6 sur le discours de distinction qu'ils peuvent produire dans ce cadre.

compétence professionnelle est « reconnue dans le travail politique » (Dubois et Dulong 2000, 14). Autrement dit, les compétences spécifiques des technocrates (en économie, en planification, en savoirs administratifs) ne sont pas des ressources en elles-mêmes, mais ne leur permettent d'accéder aux meilleures positions que si les acteurs dominants les valorisent. Dans la situation d'un État aidé, ces acteurs dominants sont multiples : on peut à la fois penser aux dirigeants politiques et aux bailleurs. Dès lors, ce personnel peut s'y allier, par exemple en adoptant les outils qu'ils proposent. Au-delà des transformations du personnel administratif, on peut également se pencher sur la manière dont la forme projet peut s'intégrer aux formes organisationnelles nationales.

1. 3 Un contexte national favorable à la structuration de l'aide projet

Le montage institutionnel que constituent les cellules de projets est peu débattu au niveau national. Leur création est règlementée, ce qui laisse penser qu'elle fait l'objet d'un certain soutien des responsables politiques. Par ailleurs, la multiplication des structures administratives en partie autonome du reste de l'administration dépasse en fait les seuls projets.

1.3.1 La réglementation des projets : une marque de consensus autour des projets ?

La constitution progressive d'une administration duale ne se fait pas seulement par l'injonction des bailleurs mais est aussi l'effet d'une implication des services de l'État et du gouvernement qui officialise les règles dérogatoires qui encadrent l'aide projet. Dès l'indépendance, le Sénégal adopte des règles de gestions spécifiques aux fonds extérieurs. Par exemple en 1972, un groupe de travail créé pour travailler sur les décaissements et la simplification des circuits financiers met en avant les freins existant au niveau des services techniques, qui résultent « de l'ignorance des procédures applicables et des clauses générales des conventions FAC »⁵⁶⁶ et proposent de contourner les règles habituelles de gestion des fonds publics.

« Les pouvoirs publics sénégalais sont, en effet, conscients des difficultés de l'administration à maîtriser rapidement des procédures complexes et hétérogènes. Le principe proposé est le suivant : les contributions mises à la disposition du Sénégal pour financer les budgets d'équipement 81 82 et 82 83 et éventuellement les financements complémentaires, ne transiteront pas par le circuit traditionnel du trésor public, mais par un compte bloqué, ouvert au nom du trésorier général, auprès de banques centrales. (...) chaque convention de financement précisera dans le détail les modalités d'approvisionnement, d'affectation, de tirage et de contrôle de l'utilisation des fonds. (...) la procédure d'ordonnancement et d'engagement de

⁵⁶⁶Bulletin d'information de la mission permanente d'aide et de coopération à Dakar, 1972, Archives nationales, 20 000 001 374

dépenses sera simplifiée (...) le contrôle de l'utilisation des fonds sera accru : les services administratifs concernés renforceront leur action. Les autorités gouvernementales souhaitent que les bailleurs exercent un contrôle a priori des tirages. »

Secrétariat des programmes, ministère chargé de la coopération, note de présentation des principes de la procédure à mettre en place pour le financement des budgets d'équipement 81-82 et 82-83 et des financements complémentaires. Archives nationales, fonds du ministère de la Coopération 1962-1984, 19 960 069/11

Gerhard Anders montre comment par leur vocabulaire ou leur forme, les documents des organisations internationales peuvent donner l'apparence d'une appropriation des mesures par les pays bénéficiaires, en faisant des gouvernements les responsables des réformes demandées (Anders 2005)⁵⁶⁷. Ici, il est donc possible que la formulation des services français, qui fait de la mise en place des contrôles des fonds un « souhait » des « autorités gouvernementales » soit une assertion trompeuse⁵⁶⁸. Toutefois, la mesure est effectivement mise en place : que le gouvernement y trouve un intérêt, pour capter les fonds ou accélérer les décaissements, ou qu'il n'ait pas le choix, on voit la mise en place ancienne de procédures dérogatoires inscrites dans les accords de prêts.

Alors que les unités de projets apparaissent au Sénégal, elles sont rapidement réglementées. Des études de l'inspection générale d'État et du Groupe d'Étude du Secteur parapublic alertent sur ces structures qui sortent des règles de droit habituelles⁵⁶⁹. Le fait que de tels services soient saisis de cette question est significatif de l'enjeu qu'elle peut représenter pour l'autorité politique qui demande ces études : les cellules échappent jusqu'à lors à l'activité de contrôle de l'administration. Ce qui pose problème ne semble donc pas être l'existence même d'organisations au budget autonome ou au personnel contractuel, mais plutôt le fait qu'elles échappent à tout cadre législatif. Plusieurs textes réglementaires sont alors consacrés à la réglementation des cellules des projets⁵⁷⁰.

⁵⁶⁷ L'auteur montre comment dans ces documents un conseil extérieur devient une condition auto-imposée par le pays recevant l'aide. Il s'appuie notamment sur l'exemple des accords de prêts d'ajustement structurel, qui ne mentionnent pas précisément de conditionnalités mais font référence aux « lettres de demande de prêt » des gouvernements (Anders 2010)

⁵⁶⁸ Nous reproduisons dans le chapitre 1 (Illustration 1) une note des services de coopération français et son brouillon, portant sur le Sénégal et sa coopération avec la Banque mondiale, dans laquelle la formule « Notre pays a son mot à dire pour tempérer les recommandations de la Banque mondiale » devient « il nous revient d'être convaincant (...) favorisant ainsi la sauvegarde de la souveraineté nationale ». On voit ici clairement le travail de reformulation visant à euphémiser les intérêts français, qui existe certainement aussi dans les notes dont nous n'avons que les versions finales. Note sur les recommandations des Organisations Internationales, 1986, Centre des archives diplomatique, fonds MCAC Dakar, 1959-1989, carton 39

⁵⁶⁹ LE PRESIDENT DE LA RÉPUBLIQUE, *Circulaire 18 PR du 10 novembre 1990 portant publication des textes réglementaires de création et de fonctionnement des projets de développement.*

⁵⁷⁰ LE PRESIDENT DE LA RÉPUBLIQUE, *Circulaire 18 PR du 10 novembre 1990 portant publication des textes réglementaires de création et de fonctionnement des projets de développement*, PREMIER MINISTRE, *circulaire n° 5685 du 13 août 1976* et MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, *décret 90 0036 fixant le régime indemnitaire applicable aux agents publics participants à l'exécution des conventions passées par l'État pour la réalisation de projets de développement*, JO 5335. INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT, Rapport n°40/83

Dakar le 10 Novembre 1990

CIRCULAIRE

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

/-)

MESDAMES ET MESSIEURS LES MINISTRES
MINISTRES DELEGUES ET DELEGUES,



J'ai constaté que certains projets de développement financés sur la base d'accords de crédit conclus par l'Etat avec un ou plusieurs bailleurs de fonds n'avaient pas fait l'objet d'un texte réglementaire pour leur création.

Je vous demande de veiller à ce que tout projet de cette nature, qu'il soit en cours d'exécution ou vois de création, fasse l'objet d'un arrêté ministériel définissant ses buts et réglant ses modalités d'organisation et de fonctionnement.

Je vous rappelle, en outre, qu'en application du décret du 28 mai 1990 fixant le régime indemnitaire applicable aux agents publics participant à l'exécution des conventions passées par l'Etat pour la réalisation de projets de développement, un arrêté signé du Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan et du Ministre dont relève le projet doit préciser "le nom, la qualité, la hiérarchie, les fonctions et la situation des agents autorisés à participer à son exécution".

A handwritten signature in black ink, appearing to be "Abdou Diouf".

Abdou DIOUF

Un décret uniformise le régime indemnitaire des salariés des projets, alignant les émoluments des directeurs de projet sur le montant en vigueur pour les directeurs de service national. Un autre crée une grille indemnitaire spécifique pour le reste du personnel des projets, sur la base des fonctions qu'ils exercent et des conditions de leur mise à disposition. Enfin, un décret rend obligatoire la publication d'arrêtés ministériels définissant les buts et l'organisation de chaque projet. Alors qu'ils étaient quasi inexistantes avant les années 1990, les arrêtés ou décrets de création des projets et de nomination de leur personnel deviennent très fréquents dans le Journal officiel à partir de cette période. Les décrets nomment également les instances dirigeantes des projets : les membres des comités de pilotage.

« Question : Il y a d'autres choses qui ont changé comme ça, dans les procédures de gestion... ? (...)

Mody Niang : il y a les comités de pilotage aussi. Qu'on met en place.

Question : Il n'y en avait pas avant ?

Abdou Kan : Au début il n'y en avait pas, en tout ça...

Mody Niang : Je ne sais pas, ça ne fonctionnait pas bien.

Abdou Kan : C'est le ministère seul qui accusait directement, mais ce n'était pas formalisé. C'est formalisé. Aujourd'hui : il y a des arrêtés qui créent les comités de pilotage, c'est formalisé avec des membres qui sont choisis... » -

Mody Niang et Abdou Kan directeur et chargé du suivi évaluation de projet (BM, USAID) direction de l'élevage, 20 août 2014

Les structures des projets, leur composition, leurs instances de direction sont « formalisées », officialisées, par ces arrêtés. On peut voir dans ces textes la normalisation des situations jusqu'à lors créées par les bailleurs en dehors de tout cadre législatif national. Les projets passent désormais par cette étape du décret de création, qui est aussi une opération symbolique d'officialisation, « accomplis en situation d'autorité par des personnages autorisés (...) destinés à produire un effet de droit (...) dûment enregistré dans les registres officiels » (Bourdieu 1993). On peut lire cette officialisation de deux manières.

Au-delà d'un État impersonnel et peu concret, ces textes révèlent l'intérêt pour l'autorité politique de rétablir un contrôle sur ces structures. Rozenn N Diallo montre que l'approbation d'un texte législatif ou réglementaire est un moment où, dans un cadre décisionnel à plusieurs acteurs, le pouvoir se resserre autour des autorités politiques (Rozenn N Diallo 2003). Ici, le décret peut être lu comme un moyen pour le ministre de contrôler les projets comme n'importe quel autre service et de reprendre la main sur ces décisions. C'est ce qui arrive parfois : par exemple, un enquêté me raconte qu'un directeur de projet a été nommé au moment de la création par décret ministériel du projet en question, sans prendre en compte l'avis des bailleurs. Selon son récit, cet acte administratif a permis de nommer un agent attaché au ministre, qui ne correspond pas à leurs attentes. Dans cette situation, ces derniers n'ont pas remis en cause le projet mais ont attendu la seconde phase pour

recruter un nouveau directeur, cette fois choisis par eux. Par ailleurs, plusieurs directeurs de projets évoquent la difficulté d'obtenir un acte réglementaire nécessaire à l'avancée du projet, dans les situations où les ministres ne le soutiennent pas. Toutefois, ces stratégies ne semblent pas être largement utilisées. Si certains bailleurs utilisent les barèmes nationaux pour les indemnités des fonctionnaires associés au projet, catégorie qui peut d'ailleurs recouvrir différents niveaux d'implication, d'autres les contournent en embauchant les salariés non fonctionnaires avec des contrats spéciaux. Les arrêtés ou décrets de création des projets, bien qu'ils soient nombreux, sont très imprécis. Ils suivent pour la plupart un format identique, qui reprend mot pour mot les accords de projets. Les modes d'organisations et de mise en œuvre des projets, comme les nominations de leur personnel, restent la plupart du temps très vagues, laissant toute marge de manœuvre aux bailleurs et aux administrations pour leur mise en œuvre. Par exemple, les membres des comités de pilotage des projets ne sont jamais désignés nommément dans les arrêtés, mais seulement par leurs fonctions (un représentant de tel ministère). Si l'encadrement réglementaire des projets peut être lu, théoriquement, comme un moment de contrôle du pouvoir politique sur ces structures, celui-ci semble assez peu mis en œuvre.

On peut plutôt lire cette officialisation des projets comme une réponse aux attentes des bailleurs et un moyen de faciliter la captation des fonds, et comme un consensus autour de l'existence de ces structures. La création d'une structure administrative ad hoc et la nomination officielle des membres du comité de pilotage sont devenues des pré-requis au déblocage des premiers fonds. Si c'est un facteur d'explication de la multiplication de ces textes, il ne s'agit pas là d'une simple formalité : de nombreuses structures administratives nationales n'ont pas de décret d'organisation à jour. Par exemple, le décret réglementant l'organisation du ministère des Finances publié en 1995 n'a jamais fait l'objet d'arrêté d'application ni n'a été modifié, malgré la transformation des compétences ministérielles intervenues depuis⁵⁷¹. L'Inspection générale d'État note « l'existence de services qui, paradoxalement, ne figurent pas dans l'organigramme de leurs ministères de rattachement et qui, de surcroît, ne disposent pas d'actes réglementaires les organisant »⁵⁷². La situation est semblable au ministère de l'Éducation où les nombreuses réorganisations des services n'ont jamais fait l'objet de régularisation officielle : les contestations et les pressions du personnel et des syndicats qui s'expriment lors des discussions sur chaque

⁵⁷¹ La banque mondiale note que « Les entités du MEF se réfèrent donc parallèlement aux arrêtés d'application élaborés en 1980 et 1992, tout en ajustant progressivement leur organigramme en fonction des attributions prévues au décret de 1995 et des évolutions réglementaires ou technologiques » BANQUE MONDIALE et BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT, *Rapport analytique du système de passation des marchés au Sénégal* (rapport 29419), 2003.

⁵⁷² INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT, *Rapport public sur l'état de la gouvernance et de la reddition des comptes*, Dakar, 2014.

proposition de nouveaux textes ont toujours bloqué ce processus⁵⁷³. En dépit de nombreux changements organisationnels, dans les décrets, l'organisation officielle du ministère est la même depuis 1990⁵⁷⁴. Au Sénégal, la déconnexion entre les textes législatifs et la réalité des organisations est donc importante. Le moment de publication de tels textes est un moment de négociation et de crispation pour des agents aux intérêts différents. Dès lors, on peut penser que la publication régulière des arrêtés d'organisation des projets, de nominations des personnels et de constitution des comités de pilotages est le signe que tout le monde s'accorde sur le bien-fondé de ces structures, ou a minima sur la nécessité de ne pas entraver les possibilités de financements y afférent.

1.3.2 Un contexte plus général d'externalisation des missions de l'État

La création de « cellules » ou « d'unités » de projet, en partie autonome des ministères ne semble donc pas susciter d'opposition au niveau politique. D'ailleurs, des logiques semblables peuvent exister par ailleurs. Ainsi, on peut replacer la situation des projets dans le contexte plus général de la multiplication de structures plus ou moins semblables. Ce ne sont pas les seuls espaces où l'État délègue la mise en œuvre d'une politique à un organisme autonome, qui fonctionne selon des règles spécifiques : il ne faut donc pas en faire des dispositifs extraordinaires, ni rendre les bailleurs seuls responsables de la fragmentation administrative⁵⁷⁵ ou de l'externalisation des missions de l'État. Les agences, par exemple, se multiplient⁵⁷⁶. Présenter ces structures permet de ne pas spécifier à l'excès les différents éléments qu'on observe au sein des projets, tels que les recrutements ou les modes de gestion financières spécifiques. Déjà en 1960 il existe des structures autonomes, dotées de la personnalité civile et de l'autonomie financière⁵⁷⁷. En 1989, l'État délègue ses grands travaux à une agence privée : l'AGETIP est créée, en partenariat avec la Banque mondiale, la BAfD, la France et le Canada, pour conduire les grands travaux. D'autres agences voient le jour dans les années 1990, puis, surtout, dans les années 2000⁵⁷⁸. L'idée d'externaliser certaines fonctions administratives ou techniques des ministères, à travers de nouvelles formes d'organisation telles que les agences autonomes est une des orientations de la charte de déconcentration prévue en 1999. En 2009 une loi d'orientation sur les agences d'exécution est promulguée, pour encadrer la multiplication de ces agences et fixer le cadre juridique dont elles relèvent. Celle-ci leur permet

⁵⁷³ Entretien, ministère de l'éducation, 2014

⁵⁷⁴ Entretiens avec plusieurs agents du ministère et étude des décrets de fonctionnement des services

⁵⁷⁵ Nous reviendrons dans le chapitre 7 sur des éléments qui peuvent compenser cette fragmentation.

⁵⁷⁶ L'annexe 6 présente cette multiplication des agences.

⁵⁷⁷ La régie des chemins de fer, les centres régionaux d'assistance pour le développement, le fonds d'amélioration de l'habitat rural, l'office des habitations à loyer modéré, l'office des postes et télécommunication sont des structures publiques qui ne sont pas intégrées à l'administration.

⁵⁷⁸ Un tableau présente cette multiplication des agences, en listant toutes les agences créées entre 1978 (une seule cette année-là) et 2014 (neuf agences créées les deux dernières années).

notamment de choisir le système de comptabilité, public ou privé, dont elles relèvent (Caffin and Zarlowski 2016). Les agences sont rattachées au plan technique à un ministère et sont autonomes financièrement. Elles bénéficient de transfert du budget de l'État et/ou de financements extérieurs⁵⁷⁹. Un rapport de la Direction à la Réforme de l'État et à l'Assistance Technique note une « prolifération des agences d'exécution » depuis 2006, « avec comme corollaire une diversité des statuts, de l'organisation, du régime financier et comptable, des modes de rémunération de leur personnel et des membres des organes de pilotage et de décision ainsi qu'une absence de mécanisme de suivi et de mesure de leur performance »⁵⁸⁰. En effet, les agences se sont largement multipliées au cours des années 2000, ce qui a valu des critiques à Abdoulaye Wade. L'annonce de la suppression de 9 agences ne sera que partiellement mise en œuvre, seules des agences « de papier », qui n'ont pas d'existence réelle et n'ont encore mené aucune activité, seront supprimées. Macky Sall décide aussi de supprimer des structures administratives pour simplifier et rationaliser le paysage administratif sénégalais, mais quand une agence et une direction ont des missions en commun, c'est la direction qui est supprimée au profit de l'agence et non l'inverse.

Suppression de directions au profit des agences dans les cas de doublons

La **direction de l'aménagement du territoire** est supprimée au profit de l'Agence nationale de l'Aménagement du Territoire.

La **direction de la marine marchande** est supprimée au profit de l'Agence nationale des Affaires maritimes

La **direction de la législation et des agréments** est supprimée au profit de l'agence de l'aviation civile.

La **direction de l'économie et de la maîtrise d'énergie** est supprimée au profit de l'Agence de l'économie et de la maîtrise d'énergie.

La **direction des biocarburants et de la biomasse** est supprimée au profit de l'agence pour les énergies renouvelables.

La **direction de l'aquaculture** est supprimée au profit de l'Agence de l'aquaculture.

Source : DJIBA Jean-Louis, « La liste des 59 structures de l'État supprimées par Macky Sall », *Pressafrik*, mai 2012

Encadré 14 : Suppression de directions au profit des agences dans les cas de doublons

⁵⁷⁹ Selon Ibrahima Top, la moitié des agences fonctionnent grâce aux ressources exclusives de l'État sénégalais. Une seule a des ressources propres. Les autres sont cofinancées par les bailleurs. TOP Ibrahima, *Agenciation : système d'organisation de la traçabilité des ressources, dans un projet financé par la Banque mondiale au Sénégal*, mémoire de fin d'études en audit et contrôle de gestion, sous la direction de Aziz Dieye, Dakar : CESAG, 2013.

⁵⁸⁰ DREAT, *projet de termes de référence de l'étude d'évaluation des agences d'exécution*, 2012.

Ce mouvement de multiplication des agences a aussi été documenté en France, mais alors que ce phénomène y est une reprise en main d'activités auparavant déléguée au secteur privé (Benamouzig et Besançon 2007), au Sénégal il s'agit bien de l'externalisation d'activités habituellement réalisées par l'administration publique.

L'externalisation des politiques publiques s'inscrit dans un discours managérial largement adopté par les agents de l'État. Plusieurs mémoires d'étudiants et ouvrages publiés ces dernières années se consacrent aux agences et reprennent ce discours. Dans un ouvrage consacré aux agences au Sénégal, Mass Niang dresse un plaidoyer pour ce type de structures : ce modèle serait « dicté par l'impératif de performance que ne permettent plus de satisfaire les modalités d'organisation et de gestion des administrations publiques traditionnelles propres au modèle hiérarchique et bureaucratique de l'État »⁵⁸¹. Pour lui, les agences correspondent donc à un modèle universel, rendu indispensable par la fragilisation des autres institutions. L'auteur présente d'ailleurs les résistances à ce modèle dans l'administration comme un attachement à l'État centralisé hérité de la colonisation française. Selon ce discours il y aurait donc l'État moderne, celui des agences et des projets, et le vieil État lent et inefficace, de l'administration traditionnelle. On retrouve ces arguments dans de nombreux mémoires sur le même sujet. Soutenus au CESAG ou à l'ENAM dans des parcours d'audit ou de gestion financière, ils révèlent l'adhésion des étudiants, futurs cadres de l'administration, à ce modèle de gestion. L'un d'entre eux énumère les avantages liés aux agences⁵⁸² : contourner la lenteur administrative et mettre en avant certaines politiques, se soustraire à la lourdeur du système budgétaire, obtenir des résultats rapides, mobiliser davantage de ressources auprès des bailleurs du fait de sa spécialisation, avoir une meilleure traçabilité des ressources, mobiliser des compétences pointues... On retrouve ici plusieurs arguments mis en avant par les bailleurs qui utilisent des cellules autonomes d'exécution des projets. Dans ces travaux, on voit que l'idée que les agences sont une forme « moderne » et « efficace » d'exécution de l'action publique est très répandue. Le fait qu'ils s'inscrivent dans des disciplines fortement valorisées aujourd'hui au Sénégal (Niane 2012) laisse penser que ce discours sur les agences est répandu⁵⁸³. Enfin, le même argumentaire est repris dans la loi sur les agences d'exécution, qui mentionne elle aussi le nouveau management public. L'exposé des motifs signale ainsi que les agences visent à répondre à « la complexité des procédures administratives » et qu'elles permettent d'apporter « plus de souplesse (...) d'améliorer la

⁵⁸¹ NIANG Mass, *Les agences d'exécution et la modernisation de l'État*, Paris : L'Harmattan, 2017.

⁵⁸² TOP Ibrahima, *Agenciation : système d'organisation de la traçabilité des ressources, dans un projet financé par la Banque mondiale au Sénégal*, mémoire de fin d'études en audit et contrôle de gestion, sous la direction de Aziz Dieye, Dakar : CESAG, 2013

⁵⁸³ À l'inverse, très peu de discours négatifs sur les agences ont été recueillis.

performance et la qualité dans l'administration »⁵⁸⁴. Ces différents matériaux montrent la large appropriation du vocabulaire et des logiques du nouveau management public au sein de l'État. Ici, il ne s'agit pas de faire des idées les moteurs des actions et décisions des acteurs : ces discours sont plutôt des modes de légitimation a posteriori des décisions des acteurs, de la création des agences comme de celles des cellules de projets. De la même manière que les projets, les agences favorisent la mise en disponibilité des agents de l'État et leur départ de l'administration, ce qui est souvent reproché aux projets : selon la Banque mondiale « leur personnel est en général composé d'environ 80 % de fonctionnaires mis en disponibilité par leur ministère »⁵⁸⁵. Leur gestion financière peut échapper aux procédures nationales de comptabilité publique. Les agences partagent donc plusieurs caractéristiques des projets. La diffusion du discours du nouveau management public montre une certaine adoption de ces logiques.

La création des agences et celles des cellules de projet relève, pour le pouvoir politique, d'intérêts qui ne sont pas complètement semblables. Les agences, comme les sociétés d'État avant elles, relèvent notamment d'une politique de Cour : elles servent à rétribuer symboliquement des alliés ou des personnalités en fonction de leur poids électoral ou de leur soutien politique. C'est moins le cas des projets, même si des nominations politiques y existent également. Toutefois, les autorités nationales qui les créent ont d'autres intérêts qui, ceux-là, peuvent également s'appliquer à la création des cellules d'exécution de projet : leur création permet de singulariser certaines missions en leur donnant des moyens accrus⁵⁸⁶, de rendre plus visibles les actions menées et, par là même, de doter ces structures d'une certaine légitimité (Benamouzig and Besançon 2007)⁵⁸⁷. La multiplication des structures parallèles à l'administration n'est donc pas seulement le fait des projets des bailleurs. Ces derniers s'inscrivent dans une dynamique globale qui touche l'administration sénégalaise de manière plus générale.

La structuration de l'aide projet s'ancre donc dans un contexte national qui y est favorable. Il n'y a pas d'opposition de principe à la création de structures qui dérogent aux règles générales de l'administration si cela permet d'améliorer la mobilisation des fonds extérieurs. L'externalisation de certaines missions de l'État est d'ailleurs un credo adopté par ailleurs. De plus, les évolutions de l'administration facilitent l'adoption des dispositifs promus par les bailleurs. Les agents sont formés

⁵⁸⁴ Loi d'orientation n° 2009-20 du 4 mai 2009

⁵⁸⁵ BANQUE MONDIALE et BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT, *Évaluation de la gestion des finances publiques et des pratiques comptables du secteur privé* (rapport 26332), 2003.

⁵⁸⁶ Quels que soient les crédits, les agences ont généralement une allocation budgétaire supérieure à celle des structures publiques.

⁵⁸⁷ La création des agences et celles des cellules de projets relève, pour le pouvoir politique, d'intérêts qui ne sont pas complètement semblables : les agences nationales reposent notamment sur une politique de Cour qui permettent de distribuer des postes à une clientèle politique.

aux techniques du nouveau management public. Un groupe de technocrate est apparu au cours du temps, qui s'éloigne des allégeances politiques. Si les bailleurs n'ont pas un rôle central dans cette structuration de l'administration, leur présence a bien des effets : elle permet la formation des agents, ils font d'eux leurs interlocuteurs. Ce contexte explique que la structuration de l'aide projet et la multiplication des procédures de contrôle décrites dans le chapitre précédent soit possible. En plus de ce contexte général, certaines structures et certains acteurs spécialisés dans la gestion de l'aide jouent un rôle moteur dans l'adoption de ces outils.

Section 2 le rôle d'une administration spécialisée de l'aide au développement dans la structuration de l'aide projet

Au-delà d'un contexte général qui favorise l'adoption des outils des bailleurs, certaines structures jouent un rôle clé dans la structuration des outils de l'aide. Il s'agit de structures et d'agents spécialisés dans la gestion de l'aide. Depuis l'indépendance de nombreuses structures ont été créées pour négocier ou gérer les fonds extérieurs, signe que la captation de ces ressources est une activité importante de l'appareil d'État. Ces structures ont porté sur des missions diverses au cours du temps. Par exemple, un bureau des relations avec l'UNESCO a existé pendant longtemps. Au ministère de l'Enseignement supérieur, la direction des études et de la coopération a une division spécifiquement chargée de la coopération bilatérale et multilatérale, chargée d'en assurer le suivi dans le secteur. Une direction est chargée de la gestion de l'assistance technique. Ainsi, plusieurs structures existent qui sont spécialisées dans la captation, le suivi et la gestion des fonds extérieurs. Il ne s'agit pas ici d'en faire la liste exhaustive mais d'en étudier quelques-unes, afin de mettre en lumière la manière dont elles peuvent participer à la structuration de l'aide. Nous nous intéresserons à la direction de la coopération économique et financière et à la Cellule d'appui aux projets.

La structuration de ces administrations entretient des liens circulaires avec la structuration des instruments de l'aide : d'une part, elles sont un effet de la structuration de ces instruments qui demandent, côté sénégalais, des agents et des services dédiés. Dans le même temps, elles jouent un rôle dans la structuration de ces mêmes instruments qu'elles encouragent de diverses manières. Cette activité s'inscrit dans les missions ordinaires et prévues de ces structures administratives mais s'explique également par d'autres logiques. L'opportunisme bureaucratique, l'intérêt individuel de maîtriser des savoirs de distinctions valorisés au niveau international ou de capter l'aide explique qu'elles participent directement à la création de nouveaux outils de gestion de l'aide qui répondent aux attentes des bailleurs.

2.1 La direction de la coopération technique et financière, lieu d'alliance avec les bailleurs

Le ministère des Finances, on l'a vu, a été beaucoup renforcé par les bailleurs. Ce secteur est aussi le premier qui voit l'apparition d'un personnel technocrate, bien formé, éloigné des allégeances politiques et parfois lié aux organisations internationales. Cela explique qu'à l'indépendance, certains agents de ce ministère critiquent le nouveau mode de gestion du pouvoir politique, voir y résistent, parfois avec le soutien des bailleurs.

2.1.1 Une relation de collaboration avec les bailleurs ancienne/ L'alliance aux bailleurs comme résistance au pouvoir politique

Le ministère des finances est historiquement lié aux bailleurs. Plusieurs services de l'État sont consacrés à la gestion de l'aide dès l'indépendance. Il existe un service de la coordination des aides extérieures à partir de 1970, une direction des financements extérieurs et des investissements en 1971, puis une direction de la coopération, qui deviendra la direction de la Coopération économique et financière à partir de 1995. On l'a vu, ce ministère a été particulièrement renforcé au cours du temps, notamment au moment des plans d'ajustement structurel. C'est aussi en son sein qu'a été formulé et mis en œuvre les deux documents stratégiques de lutte contre la pauvreté successifs. Enfin, ce sont ses services qui réalisent désormais l'ISPE, en lien avec le FMI.

La direction de la coopération économique et financière (DCEF) est, avec la direction de l'investissement, une structure centrale de l'administration de l'aide. Elles ont connu des formes changeantes au cours du temps (fusionnées — au début des années 1990 — ou non, au sein d'une même direction générale— depuis 2014 — ou non, au ministère des Finances ou de la Planification...) mais leur longévité est le signe de la stabilité de leurs missions. La DCEF est l'interlocutrice des bailleurs dans l'instruction des projets de développement et elle élabore la partie investissement des lois de finances et du Programme triennal d'Investissements publics, en grande partie abondé par les fonds extérieurs. Elle est chargée des négociations des accords avec les partenaires extérieurs ainsi que de l'exécution et du suivi des projets. Au quotidien, elle doit mettre en relation les ministères et les bailleurs, préparer les accords de coopération et suivre l'exécution des projets en cours. Elle fait partie de tous les comités de pilotage des projets, et les suit aussi quotidiennement par l'intermédiaire des chargés de programme. C'est cette direction qui organise les groupes consultatifs, en convoquant les bailleurs et en présentant les plans d'orientations et projets à financer qui s'y inscrivent. Par ailleurs, ces agents sont bien formés et bien rémunérés : le ministère des Finances fait

profiter ses agents de certains avantages financiers qui attirent le personnel⁵⁸⁸. Ces éléments expliquent que ce service soit assez stable.

Le ministère des Finances et ses agents, notamment ceux de la direction de la coopération économique et financière, entretient donc avec les bailleurs des relations anciennes. Celles-ci reposent sur une coopération étroite. Pour mieux le comprendre, on peut en donner un exemple. Lors d'un entretien, un agent du ministère des Finances m'explique qu'il est parfois difficile d'obtenir des bailleurs certaines données nécessaires au bon suivi de l'aide. Il s'amuse alors du fait qu'au Burkina Faso⁵⁸⁹, le ministère des Finances exclue de ses publications les bailleurs de fonds qui refusent de transmettre les données dans les temps : ces bailleurs ne sont pas mentionnés dans le bilan des fonds reçus. Selon lui, une telle pratique ne serait pas imaginable au Sénégal.

« Les pays comme le Burkina ils le font souvent. Le Burkina quand il demande l'information le bailleur ne répond pas, ils sortent le rapport sans le bailleur. Ils présentent le rapport, dans un hôtel de la place. Ils ne citent pas le bailleur du tout ! Mais ce jour-là, l'année suivante, mais tous les bailleurs vont donner ! Non je dis... Nous on est un État un peu particulier, le Sénégal ne fera jamais ça. Parce que...C'est un pays un peu spécial quoi, les gens sont très regardants sur les comportements, sur les relations avec d'autres bailleurs de fonds, ce n'est pas que nous sommes civilisés non, c'est parce que c'est un État...ce n'est pas qu'ils n'osent pas mais ils ne feront jamais ça. Ils cherchent beaucoup de relations quoi on a de bonnes relations de partenariat avec la France, la France nous aide beaucoup, on ne peut pas se permettre de faire un rapport simplement parce qu'un petit fonctionnaire n'a pas envoyé les informations sur ça, non ! Tu incrimines toute la France parce qu'il y a un agent simple agent quoi qui n'a pas envoyé l'information ? C'est malhonnête quoi c'est pas normal. Mais eux c'est des États qui sont un peu spéciaux qui ont des modes de fonctionnements... Nous on ne fera jamais ça. »

Madia Diop, direction de la coopération économique et financière, ministère des finances, 8 août 2014

Dans cet échange le fonctionnaire oscille entre un amusement teinté d'envie, au début, et une condamnation de la pratique, à la fin. Ne pas mentionner l'existence d'un bailleur dans une publication qui fait le bilan de la coopération semble être une technique efficace pour avoir l'information demandée, mais également une stratégie qui enclenche un rapport de force conflictuel. C'est une sanction pour le bailleur qui ne se voit pas figurer dans les listes et classements des « partenaires techniques et financiers » et qui manque ainsi l'occasion de promouvoir ses activités. Mais selon cet agent, une telle pratique est impensable au ministère des Finances du Sénégal, où l'entretien de bonnes relations semble au contraire être une règle importante. À la fin de son récit

⁵⁸⁸ Le ministère des Finances bénéficie d'un fonds commun issu des redressements, pénalités ou amendes, qui est redistribué parmi les agents sous forme de primes. Cela fait du ministère des Finances la structure la plus attractive pour les cadres de l'administration.

⁵⁸⁹ Le pays fait partie d'un réseau d'échange de pratiques avec le Sénégal et les administrations des finances se rencontrent donc régulièrement.

mon interlocuteur justifie d'ailleurs cette posture d'après des catégories morales (« c'est pas normal », « c'est malhonnête »), qui révèlent qu'il a fortement intériorisé ces règles : elles ne sont pas questionnées et elles vont de soi. Ici l'agent décrit une relation de coopération étroite et institutionnalisée, créée par des années de coopération avec les bailleurs.

On a déjà noté que le ministère des Finances est dirigé depuis les années 1980 par des techniciens reconnus, dont plusieurs ont travaillé avant leur nomination au FMI ou à la Banque mondiale⁵⁹⁰. L'arrivée de ces dirigeants technocrates au sommet de cette institution montre bien la transformation des savoirs valorisés dans la gestion des fonds, au profit de compétences techniques. On peut voir dans cette technicisation du gouvernement et ce renouvellement du personnel un effet de l'effort de rationalisation de la gestion des fonds des bailleurs, dont les dispositifs sont réinvestis par le pouvoir politique au moment des plans d'ajustement structurel. Mais alors que ce personnel technique était promu en accord avec le pouvoir politique sous le mandat d'Abdou Diouf, l'alternance change la situation.

2.1.2 La résistance à la nouvelle politique de coopération d'Abdoulaye Wade

On l'a déjà évoqué, Abdoulaye Wade réforme en partie le secteur de la coopération⁵⁹¹. Il crée le ministère de la Coopération internationale, de l'Aménagement du territoire, des Transports aériens et des Infrastructures et nomme Karim Wade à sa tête. Le nouveau ministère comprend une direction générale de la Coopération et des Financements, une direction de la coopération internationale et une direction de la coopération décentralisée. Entre 2009 et 2012, il exerce en fait des missions semblables à celles de la DCEF. Il y a donc une situation de concurrence entre les deux structures. Alors que le ministère nouvellement créé et dirigé par Karim Wade est très lié au pouvoir politique, le ministère des Finances l'est beaucoup moins. Lui reste dirigé par des techniciens. Makhtar Diop, ministre des Finances de 2000 à 2001, est un ancien économiste de la Banque mondiale. Alors que de nombreux ministres ont été nommés sur la base de leur allégeance politique, sans expérience de leur domaine d'attribution, ce premier ministre des Finances d'Abdoulaye Wade est un spécialiste de l'économie et ne fait pas partie du Parti Démocratique Sénégalais, le parti du président. À partir de 2001 Abdoulaye Diop lui succède et restera ministre jusqu'à la fin du mandat d'Abdoulaye Wade, en 2012. Lui est inspecteur principal du trésor, titulaire d'un master de droit, et a été formé à l'ENAM à la fin des années 1970. Il a effectué depuis son service au sein du ministère des Finances est, s'il n'est pas passé par les institutions internationales comme certains de ses prédécesseurs, il est considéré comme compétent par les agents parce qu'il est un homme de la

⁵⁹⁰ L'encadré 5 présente les ministres « technocrates » de cette période.

⁵⁹¹ Nous avons évoqué cette réforme dans le premier chapitre, pour montrer qu'elle s'inscrivait dans une stratégie de captation des fonds de nouveaux bailleurs du président.

maison. Il y a donc une grande différence de parcours et d'allégeances entre les agents et dirigeants du ministère des Finances et celui du nouveau ministère de la Coopération.

Les agents de la DECEF critiquent fortement la création d'un nouveau ministère de la coopération. Un des agents décrit ainsi le ministère de Karim Wade :

« Le ministre du ciel et de la terre... Mais franchement, on n'a jamais fait autant de bêtise au Sénégal avec un ministère tel que celui-là. Jamais. Des ministres incapables. Le secteur de l'aviation a été complètement déstabilisé, le ministère du tourisme pareil (...) Pour vous dire combien c'était grave et déstabilisant, je suis apolitique moi, j'en ai rien à secouer, mais l'impact négatif, imaginez-vous que du temps du grand-père, je dis ça par affection, les ministres allaient en négociations et ils pensaient que eux, ils pouvaient signer et repartir avec une mallette.

Question : Vraiment !

R1 : Aucune notion de l'administration. L'ex-président il a fallu qu'on lui dise vous n'avez pas le droit de signer. Parce qu'il y a un niveau d'enchaînement à respecter. Le président Wade, un économiste ! Hein, c'est mortel quoi. C'était très difficile hein... Des choses se sont passées c'était inconcevable, inimaginable »

François Loum, consultant, ancien agent de la direction du plan, 8 février 2015

Face à ce qu'il considère comme les dérives du président Wade, cet agent parle de « l'administration » pour faire référence aux normes juridiques qui régissent son activité et ici, plus particulièrement, les relations aux bailleurs⁵⁹². Les récits que font les agents de cette période construisent l'image d'un président en décalage avec les normes administratives sur lesquelles ils fondent leur engagement et auquel il convient de résister. Face au président et à son entourage, décriés, plusieurs récits présentent le ministère des Finances, *a posteriori*, comme un espace de résistance au mode de gouvernement d'Abdoulaye Wade, autant pour les nominations politiques auxquelles il semble échapper que pour l'orthodoxie des pratiques qu'il tente de préserver.

« Mais heureusement que certaines autorités, notamment à l'époque le ministre des Finances, ont tenu bon. (...) Comme je vous dis à l'époque, le ministre des Finances était un homme très fort. Son fils [Wade] l'appelait pour signer des conventions. Il a refusé ! Le ministre des Finances a refusé. Il dit "papa a dit" il dit "appelle ton papa"...

Question : Il a pu refuser ça ?

R1 : Oui, il a dit "c'est quoi cette histoire ? C'est papa qui m'a dit... je n'ai absolument rien à faire, appelle ton père si tu veux, si tu ne l'appelles pas moi je l'appelle tout de suite". Ah oui ! »

François Loum, consultant, ancien agent de la direction du plan, 8 février 2015

Qu'elle corresponde ou non à des faits avérés, l'anecdote construit une image spécifique du clan Wade (Renard 2011). Il est tourné en ridicule par le ministre qui est, lui, valorisé. D'autre part,

⁵⁹² Nous reviendrons sur ces représentations dans le chapitre 6.

elle valorise, en face, la résistance d'un pan de l'administration qui ne veut pas être associée aux dérives de l'autorité politique décriée.

Dans un contexte de forte instabilité institutionnelle et de désaccord avec le pouvoir politique, entretenir une bonne relation aux bailleurs et pouvoir compter sur leur appui est un atout. D'ailleurs, la longévité d'Abdoulaye Diop au poste de ministre est exceptionnelle, alors que les gouvernements sont très souvent remaniés⁵⁹³. Le ministre développe donc ces relations, notamment en répondant aux attentes des bailleurs sur le DSRP. Des soupçons de malversation financière pèsent aussi sur le président. Là encore, s'appuyer sur les bailleurs permet de ne pas y être associé, voire d'y résister⁵⁹⁴. Dans un article, Jean-Hugues Caffin et Philippe Zarlowski montrent cette alliance : face à la révision du code des marchés publics promue par Wade que certains agents du ministère jugent « catastrophique pour l'image du pays comme pour le budget », l'intervention de certains bailleurs et la suspension d'une partie de l'aide européenne permet au ministère des Finances d'avoir plus de poids dans l'opposition au président (Caffin et Zarlowski 2016). Un de mes enquêtés fait un récit similaire :

« Je me souviens que les choses étaient allées à un tel point du non-respect de nos engagements, que [le ministre des Finances] avait provoqué une réunion des bailleurs de fonds. Vous savez, le plus souvent ce n'est pas vous qui provoquez la réunion. Ce sont les bailleurs de fonds qui, au vu de l'évolution, de certaines tendances, disent "oh, il faut qu'on se voie là, il y a des choses qui glissent là." Mais [le ministre des Finances], voyant le tableau, en douce, il a fait convoquer [Karim Wade] avec nous et les bailleurs. En douce, pour remettre les choses en place. C'était énorme (...) Pour effectivement voir par rapport à certains indicateurs comment on devait remettre les choses en ordre. Pour qu'on dise au président les bailleurs de fonds sont arrivés ils ont vu que voilà, il faut nécessairement remettre les choses en place. »

François Loum, consultant, ancien agent de la direction du plan, 8 février 2015

Ici les bailleurs sont mobilisés comme une ressource par le ministre des Finances contre le président. Un pan de l'administration coopère avec les bailleurs contre la gestion mise en œuvre par Abdoulaye Wade et un autre pan de l'administration. Cette alliance entre les bailleurs et les agents du ministère des Finances joue le rôle d'un contre-pouvoir, en partie délié des positions

⁵⁹³ Les premiers gouvernements Niassé (2000), Boye (2001), Seck 1 (2002), Seck 2 (2003) ne durent pas beaucoup plus d'un an. Macky Sall qui est Premier ministre de 2004 à 2007 opère un remaniement en 2006. S'ensuivent les gouvernements Soumaré (2007-2009) et Ndiaye (2009-2012). Abdoulaye Diop reste ministre des Finances de 2001 à 2012.

⁵⁹⁴ Le ministre sera entendu comme témoin assisté par les juges de la Cour de Répression de l'Enrichissement Illicite dans le cadre du procès de Karim Wade et mis en cause dans différentes affaires de malversations impliquant le président (les affaires portent notamment sur l'attribution de terrains à Dakar Plateau, le non-remboursement d'un prêt du directeur de la CSS à l'État du Sénégal). Sa ligne de défense est qu'il n'est pas au courant de ces affaires gérées directement par le président et son fils. D'autres directeurs du ministère disent avoir « résisté face au cercle de la Présidence ». « Les dessous d'une collaboration pour freiner Wade », *Enquête* +, août 2012.

statutaires⁵⁹⁵. On retrouve l'idée évoquée plus haut de relations très stabilisées avec les bailleurs. Ici la relation avec les bailleurs, loin de constituer une zone d'incertitude qui échappe à l'organisation formelle, basée sur des compétences implicites ou des informations non officielles, à l'intérieur d'une organisation qui, elle, dispose de règles claires, elle est très formalisée. Ici, il s'agit pour l'administration du ministère des Finances de défendre ces règles formalisées, face au mode de gouvernement d'Abdoulaye Wade qui repose, lui, sur les relations interpersonnelles et les informations non officielles. Cette alliance avec les bailleurs peut également favoriser l'adoption et la promotion de certains de leurs outils de contrôle.

2.1.3 La création d'une procédure spécifique par la DCEF

Plus qu'une simple adoption de ces outils, ils jouent même un rôle moteur dans la structuration de certains d'entre eux. Au sein de la DECEF, des agents ont créé une procédure hybride, entre aide projet et appui budgétaire, pour inciter les bailleurs à utiliser cette forme d'aide tout en renforçant leur contrôle des fonds. Elle permet un appui peu ciblé et l'utilisation des procédures nationales, tout en conservant la possibilité de suivre précisément les ressources allouées. Cette procédure est conçue comme permettant de construire un rapport de confiance avec le bailleur qui pourrait par la suite accepter plus facilement la procédure d'aide budgétaire ordinaire. Dans l'élaboration de cette procédure, les agents de la DCEF sont proactifs.

« J'ai vu qu'on pouvait faire plus avec le Luxembourg. J'ai inventé une nouvelle démarche : au lieu de faire un appui budgétaire classique comme on le faisait, on fait un appui budgétaire sans fongibilité des ressources. Donc un appui budgétaire, mais avec un compte spécial au trésor. Ça n'a jamais existé au Sénégal. (...) Normalement il n'y a pas de compte, c'est fongible dans le budget de l'État. Classique, c'est de l'argent fongible dans le budget de l'État, on ne reconnaît pas de l'argent de l'État. Maintenant ici c'est un appui budgétaire, mais avec un compte spécial, on utilise des procédures particulières, avec des trucs dans le circuit de l'État, ce n'est pas fongible. On utilise, mais avec des papiers bleus, ou ce n'est pas les mêmes papiers que la couleur traditionnelle ou des choses comme ça. Ça, on fait ça pendant cinq ans on voit ce que ça donne, si ça marche le bailleur a vraiment confiance dans les procédures de l'État et puis il peut maintenant laisser son truc fongible. Ça, c'est pour les bailleurs qui hésitent encore à faire de l'appui budgétaire tu vois c'est un bon tremplin. (...) Un compte spécial, mais manipulé par le trésorier de l'État. Ça passe par les DAGE, par le même circuit. La seule chose c'est qu'on met une identification, un truc spécifique pour que les gens sachent que ça, c'est le truc du Luxembourg, ce n'est pas l'argent du Sénégal, mais du Luxembourg. Juste une couleur de l'argent. »

Mbaye Diouf, responsable de la coopération, direction de la coopération économique et financière, 7 juillet 2014

⁵⁹⁵ Dans cette configuration, le ministre peut s'opposer à son président, l'agent à son ministre, en dépit d'une position hiérarchique inférieure.

On voit là l'élaboration de procédures dont l'objet est de capter des ressources de l'aide et de convaincre les bailleurs de recourir à l'aide budgétaire, tout en contrôlant l'usage des fonds et les décisions du pouvoir politique. Cette procédure est un compromis entre l'appui budgétaire selon sa définition originelle et les demandes des bailleurs, un montage hybride entre appui budgétaire et aide projet.

« L'appui budgétaire : par exemple le Luxembourg dit moi je veux bien donner l'argent, mais je ne veux pas que mon argent soit considéré comme un appui budgétaire. Ils demandent et ont obtenu du MEF qu'il y ait une procédure dans le SIGFIP même, qui permet de gérer ces ressources-là. Ils ont ouvert un compte à la BCAO⁵⁹⁶ donc ce n'est pas complètement fongible. Le citoyen luxembourgeois, il ne veut pas payer des salaires. C'est difficile, mais quelque part ils n'ont pas tort »

Madia Diop, direction de la coopération économique et financière, ministère des finances, 8 août et 7 septembre 2014

L'administration peut donc inventer des solutions pour capter des financements. Ici, une procédure et un outil sont créés afin de pouvoir recevoir les fonds et les suivre tout en alignant l'aide sur les priorités nationales et en conservant les procédures nationales pour les décaissements. Les agents de la DCEF peuvent ainsi capter davantage de fonds et les contrôler, ce qui élargit leurs missions et leur pouvoir au sein du ministère. En effet, alors que l'aide projet est gérée par les ministères sectoriels, cette procédure octroie une place centrale à la DCEF elle-même. De plus, elle permet de se prémunir des ingérences politiques qui, comme on l'a vu, peuvent exister. D'autres structures jouent ainsi un rôle moteur dans la création de procédures de contrôle des fonds extérieurs.

2.2 La Cellule d'Appui aux Projets et la structuration de la forme projet

Une organisation administrative spécifique a particulièrement participé à la structuration de l'aide projet ces dernières années. La Cellule d'Appui aux Projets, attachée au ministère des Finances, a participé à la définition de règles spécifiques de gestion et d'organisation des projets, à la valorisation des procédures de contrôle de leurs fonds et à la défense du statut spécifique de leurs salariés. En étendant ses prérogatives dans une logique de captation des fonds et d'opportunisme bureaucratique, elle tente de stabiliser les règles qui entourent l'aide projet et, en cela, a favorisé l'autonomisation des structures qui exécutent ces fonds.

⁵⁹⁶ Banque centrale des États d'Afrique de l'ouest.

2.2.1 Une cellule fortement soutenue par les bailleurs et par l'État

La Cellule d'Appui aux Projets (ci-après la Cellule) a été créée pour auditer et accompagner les projets en 2006. Elle est le fruit de la demande pro active d'un haut fonctionnaire qui a reçu le soutien du ministre des Finances. L'homme en question est fonctionnaire, planificateur. Il a exercé au ministère du plan puis au ministère des Finances, à la Direction de l'investissement. Il a notamment été chargé de programme du portefeuille de projet du système des Nations Unies. Cette expérience lui permet d'être à la fois un interlocuteur du PNUD et du ministre des Finances, deux organisations qui lui apporte leur soutien. Il est ici à l'interstice entre plusieurs organisations. L'homme est un intermédiaire de l'aide, un courtier en développement (Bierschenk, Chauveau, et Olivier de Sardan 2000; Blundo 2001; Rozenn N. Diallo 2012), qui réussit à capter des ressources financières auprès des bailleurs. C'est aussi un entrepreneur institutionnel ou entrepreneur en bureaucratie (Battilana J, Leca B, et Boxenbaum, E 2009; Di Maggio 1988) qui profite de son inscription dans un contexte marqué par des ordres institutionnels multiples, incertains, parfois contradictoires (ceux des différents bailleurs, ajoutés à l'administration nationale).

Le directeur de la Cellule s'appuie sur ses soutiens au PNUD et à la Direction de l'Investissement pour capter des financements, créer la Cellule et démarrer ses activités. Le PNUD finance en partie la Cellule et lui confie le suivi de l'exécution de son portefeuille de projet. Le ministère des Finances octroie également un soutien financier national, ce qui n'est pas anecdotique tant les « contreparties nationales » autre que matérielles⁵⁹⁷ aux prêts internationaux sont souvent difficiles à mobiliser. Le ministère contribue également à la promotion des activités de la Cellule auprès de certains bailleurs. C'est par exemple le ministère qui propose à la coopération luxembourgeoise de confier à la Cellule l'évaluation de son programme de coopération. Un rapport d'évaluation de la Cellule mentionne ce soutien de la part du ministère.

« La mission a noté avec satisfaction le niveau croissant de l'engagement pris par le Gouvernement dans son soutien à la CAP jusqu'en 2012. Une telle détermination traduit un engagement politique sur laquelle les partenaires peuvent compter pour la poursuite des activités à la fin des assistances externes (...) L'évolution à la hausse de l'engagement annuel de l'État en soutien à la CAP, précédemment mentionnée, donne à penser que les conditions d'une reprise ultérieure de la cellule sont déjà en germe. »

⁵⁹⁷ La plupart du temps l'État prend en charge les locaux et parfois une partie du personnel. Le rapport d'évaluation de la Cellule note : « la mission a noté avec satisfaction le niveau croissant de l'engagement pris par le Gouvernement dans son soutien à la CAP jusqu'en 2012. Une telle détermination traduit un engagement politique sur laquelle les partenaires peuvent compter pour la poursuite des activités à la fin des assistances externes.(...) L'évolution à la hausse de l'engagement annuel de l'État en soutien à la CAP, précédemment mentionnée, donne à penser que les conditions d'une reprise ultérieure de la cellule sont déjà en germe. » BALIMA Michel et DIENG Oumar, *Mission d'évaluation conjointe de la phase pilote de la cellule d'appui à la mise en œuvre des projets et programmes (CAP)*, Dakar : PNUD, 2009.

BALIMA Michel et DIENG Oumar, Mission d'évaluation conjointe de la phase pilote de la cellule d'appui à la mise en œuvre des projets et programmes (CAP), Dakar :PNUD, 2009

Financée initialement aussi par le PNUD et le FNUAP, la Cellule bénéficie donc de moyens matériels et humains importants. Elle correspond à ce que certains auteurs appellent une enclave bureaucratique (Rozenn N Diallo 2014 ; Blundo 2015 ; Bierschenk 2010). Face à la pénurie de moyens matériels et humains d'autres administrations, la Cellule est un « îlot de prospérité et d'efficacité » (Blundo, 2011). Elle doit également faire ses preuves, puisque les financements lui sont accordés en fonction de ses résultats et que son avenir n'est pas garanti. Les premiers accords ne prévoient que le financement d'une phase pilote du projet, d'une durée de 3 ans.

La Cellule est attachée à la direction de l'Investissement, elle-même composante du Ministère des Finances. Sa mission initiale est d'appuyer et d'encadrer les projets du PNUD, selon la modalité « exécution nationale » dont on a décrit l'apparition plus haut.

« Objectif global : contribuer à l'amélioration du niveau (taux d'absorption des crédits) et de la qualité (respect des règles et procédures en vigueur) d'exécution des Projets/Programmes d'une part et d'autre part (au) renforcement des capacités pour la promotion de l'Exécution nationale. »

Arrêté ministériel n° 5645 MEF-DGF-DDI en date du 23 août 2006 portant création, organisation et fonctionnement de la Cellule.

Elle a aussi des prérogatives semblables à celles de la direction de l'investissement puisqu'elle est chargée « d'appuyer le renforcement des capacités ainsi que la mise en œuvre des projets et programmes ; de faire procéder aux audits d'exécution des projets d'investissement, d'en évaluer les résultats et d'en assurer le suivi des recommandations »⁵⁹⁸. Cette similitude est évoquée dans un des rapports d'évaluation qui estime que des prérogatives de la direction « recourent parfaitement les deux missions de la CAP » et en conclue que « son point d'ancrage est donc tout à fait naturel et conforme aux textes juridiques »⁵⁹⁹. On peut aussi lire ce dédoublement des missions entre une direction et une cellule comme une situation de concurrence entre les deux structures.

Dans ce contexte d'insécurité institutionnelle et de concurrence, la Cellule est très active. À l'origine, elle est chargée spécifiquement des projets financés par le PNUD et le FNUAP, alors que la direction doit suivre l'ensemble des projets. Mais en concluant des accords pour le suivi de projets avec d'autres bailleurs, en évaluant ces projets, en éditant des rapports de suivi de l'aide, la CAP empiète sur les prérogatives de la DI.

À partir de 2013, l'activité de la Cellule ralentit. Elle ne dispose plus de financements du PNUD et, suite au changement de directeur de la DI, est isolée. La Cellule sera finalement dissoute en

⁵⁹⁸Décret no 2008 642 du 16 juin 2008 portant organisation du ministère des Finances

⁵⁹⁹BALIMA Michel et DIENG Oumar, *Mission d'évaluation conjointe de la phase pilote de la cellule d'appui à la mise en œuvre des projets et programmes (CAP)*, Dakar : PNUD, 2009.

2015. Mais pendant dix ans, elle a marqué le paysage de l'aide au Sénégal. Elle a réussi à étendre son champ d'action en menant des activités qui n'étaient pas prévues lors de sa création (le prix de la meilleure équipe projet, le rapport sur l'aide, la coordination d'audit, la mise en place de formations à destination des salariés des projets mais aussi des agents administratifs nationaux)⁶⁰⁰. Elle a réussi également à capter de nouveaux financements : l'État a d'abord triplé sa contribution, et le PNUD a également consenti un appui plus conséquent. Alors que la Cellule ne suivait que les projets du PNUD et du FNUAP, d'autres bailleurs lui ont confié certaines tâches pour leurs projets. La Banque mondiale a demandé à la Cellule de coordonner les audits de certains de ses projets, ainsi que la Banque internationale de développement (BID), le Fonds international de développement agricole (FIDA). La Cellule a aussi joué un rôle dans l'évaluation de la coopération luxembourgeoise. Finalement, sept bailleurs ont travaillé avec la Cellule. Se faisant, cette structure a largement participé à la structuration de l'aide projet au Sénégal.

2.2.2 Le rôle de la Cellule dans la stabilisation de la procédure « exécution nationale »

On l'a vu, quand le PNUD transfère la gestion de ses projets aux administrations nationales, cela fait débat au sein de l'organisation internationale. La forme qui est adoptée, « l'exécution nationale », compromis entre différents pays, n'est pas clairement formalisée. Le suivi et le renforcement des capacités nationales de gestion de l'aide projet est au cœur des missions de la Cellule : c'est pour cela qu'elle est financée par le PNUD. À partir de 2007, elle précise grandement ce dispositif, en s'y attribuant un rôle clé à plusieurs étapes de la gestion de projet : la formulation, le contrôle et l'approbation des documents de projet, le recrutement de l'équipe de gestion du projet, le contrôle des dossiers d'avance de fonds, l'ouverture des comptes bancaires du projet, l'élaboration d'un dispositif de suivi évaluation, la coordination des exercices d'audit⁶⁰¹... sont de son ressort. Ici, la stabilisation de la procédure est l'occasion pour la Cellule d'élargir et de solidifier ses missions.

Dépassant les définitions floues du PNUD, la Cellule fixe la procédure dans un « manuel-cadre » qu'elle publie, en détaillant chaque étape de la mise en place d'un projet sous exécution nationale. La Cellule crée des outils qui permettent de diffuser la procédure : un glossaire des projets NEX, un Guide des procédures des projets et programmes suivant la modalité « exécution nationale

⁶⁰⁰ Le directeur fait ici preuve d'initiative, ce qui inquiète d'ailleurs les évaluateurs du projet en 2009. Ces derniers craignent que l'investissement de trop nombreuses activités, alors que les moyens restent limités, nuise au cœur de métier de la structure : le suivi des projets PNUD et FNUAP.

⁶⁰¹CELLULE D'APPUI A LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS ET PROGRAMMES (CAP), *Guide des procédures des projets et programmes suivant la modalité « exécution nationale » (NEX)*, Dakar :CAP, 2008.

(NEX) », un cadre de référence pour les directeurs de projets sont publiés et diffusés⁶⁰². Plusieurs centaines d'exemplaires de ces travaux sont diffusés aux administrations centrales et sectorielles ainsi qu'aux bailleurs. La Cellule met également en place des formations pour les agents de l'État et les coordinateurs de projet sur cette modalité d'exécution. À travers ces guides, ateliers et formations, la Cellule fait un travail qui soutient le système de représentation qui entoure la forme projet. Ce matériel a des effets à l'extérieur et à l'intérieur du projet : il cadre les pensées, les idées et fait de l'exécution nationale des projets du PNUD un modèle répliquable (Mosse 2005). Ici la Cellule, autour de son directeur, porte une stratégie discursive qui est au cœur de l'activité de l'entrepreneur institutionnel.

«Institutional entrepreneurship is mainly a discursive strategy whereby institutional entrepreneurs generate discourse and texts aimed at affecting the processes of social constructions that underlie institutions. »

(Battilana, Leca, et Bauxenbaum 2009)

Matériel de promotion de la procédure NEX produit par la Cellule

⁶⁰²CELLULE D'APPUI A LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS ET PROGRAMMES (CAP), *Guide des procédures des projets et programmes suivant la modalité « exécution nationale » (NEX)*, Dakar :CAP, 2008 ; CELLULE D'APPUI A LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS ET PROGRAMMES (CAP), *La modalité exécution nationale. Dispositif institutionnel et technique d'opérationnalisation de la déclaration de Paris*, Dakar :CAP, [2008] ; CELLULE D'APPUI A LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS ET PROGRAMMES (CAP), *Guide des procédures des projets et programmes suivant la modalité « exécution nationale » (NEX)*, Dakar :CAP, 2008.

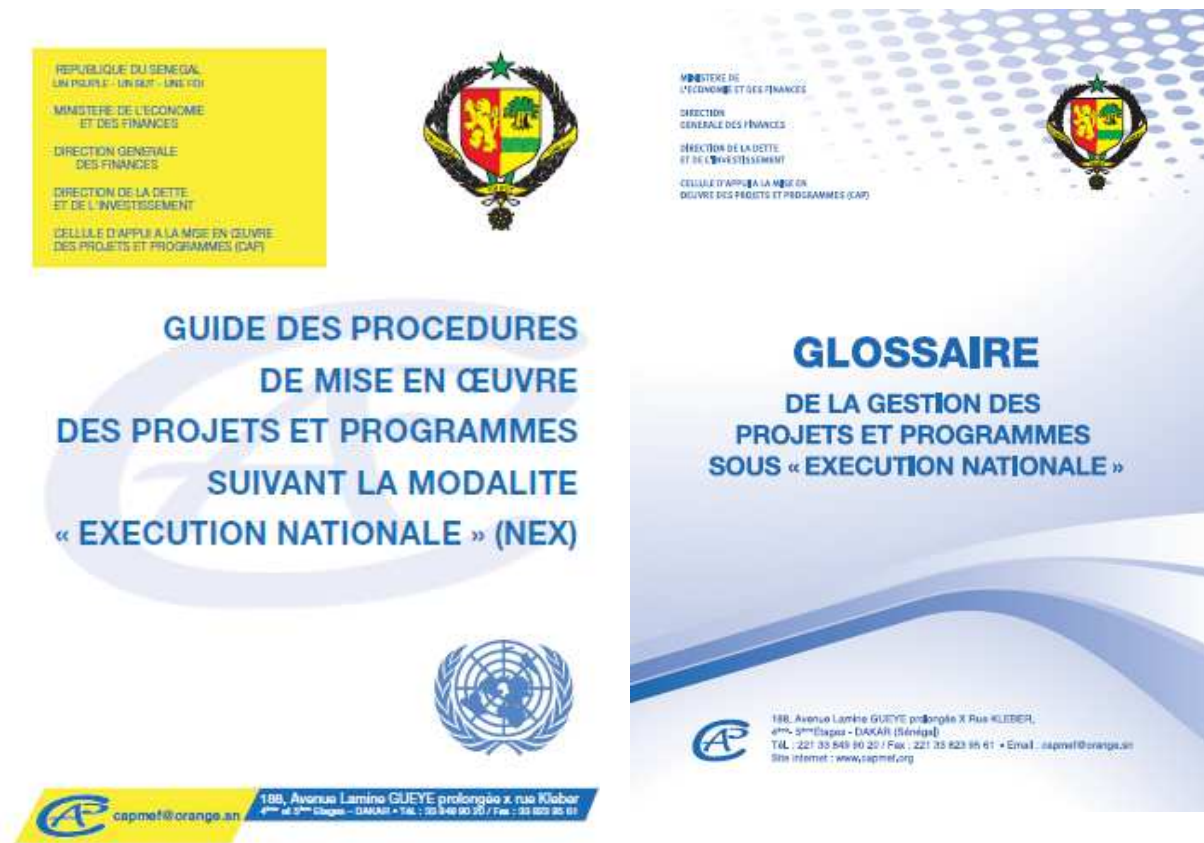


Illustration 10 : Matériel de promotion de la procédure NEX produit par la Cellule

On dépasse ici ce qui est souvent décrit comme une appropriation ou une traduction, puisque très peu d'éléments existent déjà au niveau du PNUD. Il s'agit bien d'une création à part entière, pour laquelle les agents s'inspirent de sources variées disponibles en ligne : le site de l'université de Laval sur l'évaluation et la gestion de projet mais aussi l'AFNOR, Wikipedia⁶⁰³... Les guides mettent en avant des règles générales (pour la gestion des fonds, pour l'acquisition des biens et services...) et des supports pratiques (canevas pour les rapports d'activité, modèles et explications de cadres logiques...). Il ne s'agit pas d'inventer des pratiques radicalement nouvelles, mais de concilier, stabiliser et normaliser les pratiques existantes, et de faciliter la tâche des agents qui ne les maîtrisent pas en fournissant des modèles.

Ce travail de définition et de diffusion du modèle est aussi fait par l'intermédiaire d'un rapport que la Cellule publie annuellement et où sont comparés les projets de différents bailleurs⁶⁰⁴. Dans ce rapport, seuls les projets gérés par la Cellule ont le sigle NEX, pour « exécution nationale ».

⁶⁰³ Références citées dans le guide de procédure. CELLULE D'APPUI A LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS ET PROGRAMMES (CAP), *Guide des procédures des projets et programmes suivant la modalité « exécution nationale » (NEX)*, Dakar :CAP, 2008.

⁶⁰⁴ La publication d'un rapport de suivi de l'aide est en fait une des activités traditionnelles du PNUD, inscrite dans le programme de travail du bureau pays pour chaque période de coopération. Alors que le PNUD réalisait lui-même ce rapport annuel, au début des années 2000 il tente avec difficulté de transférer cette tâche au ministère des Finances. La Cellule reprend cette activité en en faisant une tribune de présentation et de promotion de l'exécution nationale.

Par opposition, tous les autres, qui reposent aussi, à des degrés divers, sur l'administration nationale, sont regroupés sous l'appellation DEX, exécution directe. En réalité, il existe presque autant de modes d'exécution des projets que de bailleurs, qui associent tous la partie nationale à l'exécution des projets selon différentes modalités. Mais en présentant une procédure spécifique comme la seule forme d'exécution nationale possible, la Cellule disqualifie toute autre compréhension de la notion « exécution nationale » et construit un modèle qui lui assure une place centrale. De plus, le rapport montre systématiquement que les projets NEX obtiennent les meilleurs résultats, notamment en termes d'absorption des ressources⁶⁰⁵. Cela permet à la Cellule d'affirmer sa position et de plaider pour sa pérennisation. Olivier Nay et Andy Smith montrent que « dès lors qu'ils en retirent un avantage, les acteurs ont tout intérêt à mettre en place des dispositifs d'action collective plus ou moins rigide, pour devenir incontournables dans les négociations futures » (Nay et Smith 2002). C'est exactement ce qui se passe ici. Enfin, la Cellule organise un atelier régional (au sens international) de partage sur l'exécution nationale⁶⁰⁶. Il rassemble plusieurs acteurs de la sous-région, notamment le directeur de la coopération du Burkina Faso qui partage l'expérience de son pays en termes de gestion et de suivi des projets. Par l'organisation de cette rencontre, selon les mots de son directeur, la Cellule veut se placer comme « leader d'une plateforme régionale d'échange sur l'exécution nationale »⁶⁰⁷. L'atelier promeut la « succès story » du NEX au Sénégal, comme le qualifie le représentant du PNUD à cette occasion.

Au-delà de la procédure « exécution nationale » la Cellule promeut des éléments qui ont trait de manière plus générale à l'aide projet et qui contribuent à la structuration de ce dispositif. À rebours de la déclaration de Paris qui propose de faire disparaître les structures parallèles à l'administration, elle les appuie, les structure et promeut leur autonomisation⁶⁰⁸. Elle tente

⁶⁰⁵Les rapports RARE valorisent l'activité de la Cellule et l'efficacité de « l'exécution nationale », alors même que de nombreux biais méthodologiques empêchent d'arriver à de telles conclusions. Ils tiennent notamment au nombre de projets évalués et aux données recueillies pour ces projets, qui ne permettent pas d'affirmer que c'est l'exécution nationale qui est à l'origine des meilleurs niveaux d'absorption constatés. Cela est parfois admis à demi-mot : « Même s'il ne nous a pas été permis de vérifier au sein des projets et programmes NEX l'apport effectif d'une structure d'accompagnement comme la CAP, nous pouvons dire sans risque de nous tromper que la présence au sein du dispositif institutionnel du pays bénéficiaire d'une structure d'accompagnement (...) a influé positivement sur la bonne tenue de ces ratios.(...) Il ne fait aucun doute que l'apport de la Cellule, par le renforcement des capacités sur les principes et les outils de la modalité d'exécution nationale NEX, a ainsi contribué aux bonnes performances des projets et programmes NEX. » CELLULE D'APPUI A LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS ET PROGRAMMES (CAP), *Rapport RARE 2008*, Dakar : CAP, 2008.

⁶⁰⁶CELLULE D'APPUI A LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS ET PROGRAMMES (CAP), *Rapport général du premier atelier d'échange sur la modalité « exécution nationale » (NEX)*, Dakar : CAP, 2012

⁶⁰⁷CELLULE D'APPUI A LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS ET PROGRAMMES (CAP), *Rapport général du premier atelier d'échange sur la modalité « exécution nationale » (NEX)*, Dakar : CAP, 2012

⁶⁰⁸ Notamment en faisant la promotion du recrutement des salariés sur contrats privés, en empêchant les fonctionnaires d'y participer, en militant pour des salaires élevés. Cette contradiction avec la déclaration de Paris n'empêche pas la Cellule d'y faire très souvent référence : la manière dont les références aux documents

notamment de normaliser les procédures de recrutement et les statuts des directeurs des projets qui sont sous sa responsabilité. En s'alignant sur les règles de la Banque mondiale, elle milite pour un recrutement sur contrat de consultant, après une sélection par l'intermédiaire d'un comité tripartite rassemblant le bailleur, le ministère des Finances (et tout particulièrement la Cellule elle-même) et l'administration d'ancrage du futur projet. En promouvant ce mode de recrutement, la Cellule porte ses intérêts propres, en s'ouvrant un nouveau marché d'activité : celui de la consultance en recrutement. Elle promeut également l'intérêt des salariés des projets : cela leur promet des salaires plus avantageux que ceux de fonctionnaire. Cela permet aussi aux responsables des projets de se détacher de l'administration et de sa dépendance politique, notamment pour la nomination aux postes, à un moment où, comme on pourra le développer, il existe une certaine défiance de l'autorité politique⁶⁰⁹. Avec ce mode de recrutement sur appel à candidatures et contrat spécial, la Cellule empêche que les fonctions de directeur de projet soient cumulées, comme cela se fait parfois, avec un autre poste au sein de la fonction publique. En promouvant ce mode de recrutement, la Cellule tente de faire de l'activité d'intermédiaire et de gestionnaire de projet qui s'est développée dans la fonction publique un emploi reconnu, avec une fiche de poste, un salaire, un contrat dédié. Il y a ici une tentative inaboutie de fermeture de ce marché du travail.

En plus du mode de recrutement et du salaire des responsables des projets qu'elle tente d'harmoniser, la Cellule essaye également de normaliser les per diem distribués lors des différentes activités des projets. En accord avec les intérêts des salariés des projets et en mobilisant le soutien du ministre des Finances, elle tente de les aligner sur les barèmes internationaux du système des Nations Unies. C'est là encore une mesure qui vise à uniformiser le fonctionnement des différents projets, au profit de leurs salariés. Cela va à l'encontre des critiques de nombreux bailleurs sur les montants trop importants des per diem⁶¹⁰. Pour ces deux éléments, le recrutement des directeurs de projets et l'harmonisation à la hausse des per diem, la Cellule adopte des positions en accord avec

d'orientation nationaux et internationaux peuvent être des éléments clés de la construction des projets et de la recherche de financement est étudiée plus longuement dans le chapitre précédent.

⁶⁰⁹ Nous montrerons dans la dernière partie (chapitre 6) que le mouvement de re-politisation de la fonction publique dans les années 2000, sous le mandat d'Abdoulaye Wade, est assez mal accueilli par le groupe des technocrates qui grandit au sein de l'administration depuis les années 1990.

⁶¹⁰ « Sur initiative du Coordonnateur résident des activités opérationnelles du système des Nations Unies, une réflexion a été engagée par un groupe de travail de la communauté des bailleurs de fonds sur cette question de paiement des frais de mission au personnel national des projets. En attendant le résultat de cette réflexion, le ministre de l'Économie et des Finances a, par lettre en date du 16 décembre 2008, écrit au Coordonnateur résident pour demander que l'ensemble des agences du SNU applique au personnel national des projets bénéficiant de leur appui, le taux en vigueur au niveau du SNU. Les autres partenaires étaient appelés à appliquer la même directive en attendant l'évaluation et la modification du décret relatif au régime indemnitaire des personnels de l'État participant à l'exécution des projets de développement. » BALIMA Michel et DIENG Oumar, *Mission d'évaluation conjointe de la phase pilote de la Cellule d'appui à la mise en œuvre des projets et programmes (CAP)*, Dakar : PNUD, 2009, p40

ses propres intérêts, ceux de ses salariés et des salariés des projets, intérêts qui vont dans le sens de la différenciation des structures des projets du reste de l'administration.

Dans un contexte de concurrence institutionnelle avec la direction de l'investissement, la Cellule participe largement à la structuration et à la valorisation des procédures de contrôle et de gestion de l'aide projet et à la défense du statut spécifique des salariés des projets. La formation d'une procédure stabilisée et ancrée dans une rhétorique et des représentations liées au niveau international est pour elle une ressource qui lui permet de se distinguer de la direction de l'Investissement en se construisant un champ d'action spécifique. Ici, la maîtrise du dispositif que constitue l'aide projet est une revendication de compétence et d'autorité sur un segment d'activité. Par opportunisme bureaucratique, elle participe donc à la structuration de ce dispositif.

Conclusion du chapitre 4

Plutôt qu'une imposition des dispositifs d'aide par les bailleurs, on peut plutôt penser que la structuration de l'administration entretient une relation circulaire avec ces derniers. D'une part, les agents sont formés aux savoirs valorisés par les bailleurs et utilisés pour la gestion de l'aide (notamment la gestion financière et l'évaluation). D'autre part, une partie des agents s'éloigne des allégeances politiques, ce qui correspond aussi aux préférences des bailleurs. Ces éléments offrent un contexte favorable aux transformations des dispositifs de l'aide qui voient la disparition progressive des assistants techniques étrangers, leur remplacement par un personnel national et la multiplication d'outils liés au management public pour le contrôle des fonds extérieurs. En retour, l'existence de postes consacrés à la gestion de l'aide offre à certains agents des perspectives professionnelles en accord avec leur formation et avec leur représentation de l'administration.

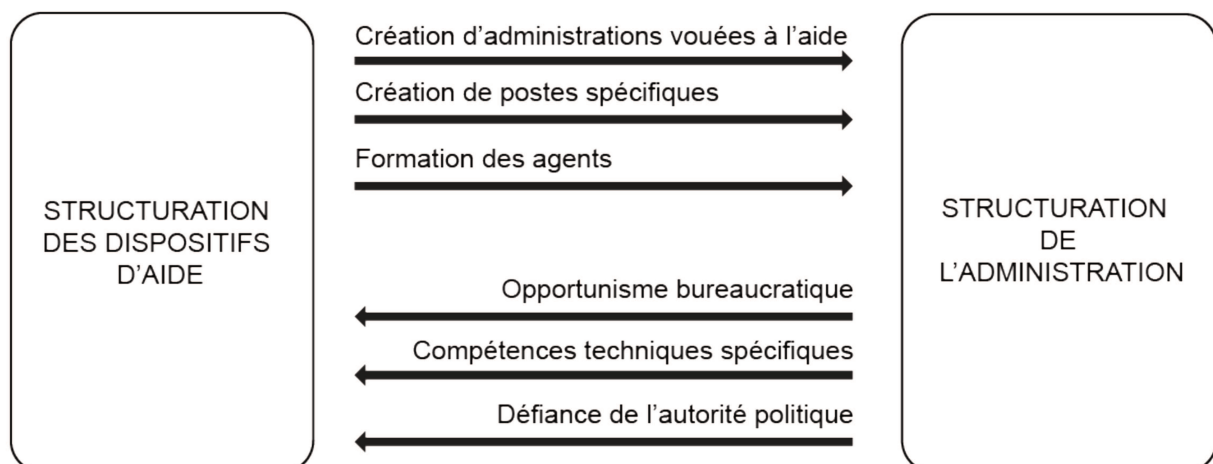


Illustration 11 : Relation circulaire de la structuration des instruments et de celle de l'administration

Au sein de l'administration centrale, certains services sont spécialisés dans l'administration de l'aide. Ils jouent un rôle central dans la structuration des instruments de l'aide. Ici, la présence des bailleurs est utilisée comme une ressource, par un groupe d'agent éloigné des réseaux militants, pour défendre leur position et s'opposer à la montée en puissance, au sein de l'administration, de l'entourage politique d'Abdoulaye Wade. Elle permet aux agents de préserver un espace sur lequel le pouvoir politique n'a pas ou peu de prise. Se rapprocher des bailleurs permet ici de s'éloigner du contrôle politique. L'administration nationale joue donc un rôle important dans la mise en place de ces outils. Au-delà d'activités de résistances ou de traduction d'instruments proposés par les bailleurs, elle peut créer de nouvelles procédures qui favorisent le contrôle des fonds extérieurs, en coopération avec eux. La gestion de l'aide devient un champ d'intervention spécifique pour ces administrations. On peut y voir un redéploiement de l'État dans de nouvelles activités.

Conclusion de la partie

Cette partie posait la question de l'adoption de dispositifs de contrôle de l'aide au Sénégal. Elle montre que la structuration de tels dispositifs d'aide n'est pas seulement le fait des stratégies des bailleurs. Loin d'une succession de paradigmes portés par les bailleurs, les dispositifs d'aide font plutôt l'objet d'ajustements désordonnés au sein de la configuration d'acteurs, nationaux ou internationaux, qui participent à leur conception et à leur mise en œuvre. Elle s'explique plutôt par des ajustements successifs de leur part, ainsi que par le rôle de l'administration nationale.

Au niveau international, ils sont en partie liés à l'arrivée de nouveaux bailleurs, alors que la France était centrale jusqu'aux années 1980. Ils sont aussi le fait d'intérêts qui sont peu mis en avant officiellement : on peut notamment noter l'intérêt pour eux de réduire leurs coûts, qui motive la diminution de l'assistance technique, la responsabilisation des administrations nationales dans la mise en œuvre des projets ou la tentative d'un ciblage plus effectif de l'aide sur des objectifs précis. Cette continuité des dispositifs correspond aussi à la persistance de l'intérêt, pour eux, à encadrer l'utilisation de l'aide le plus étroitement possible. Outre les bailleurs, ces dispositifs sont aussi le fait d'une interaction avec des acteurs nationaux, insérés dans des configurations locales particulières. Pour les agents locaux, les dispositifs d'aide peuvent apporter plusieurs avantages. Ils représentent d'abord des ressources financières directes : c'est le cas des projets qui rémunèrent leurs salariés et

plus largement différents acteurs qui y collaborent⁶¹¹. Ils peuvent aussi représenter un champ d'action à développer pour une administration : c'est le cas pour la direction de la coopération économique et financière ou pour la Cellule d'appui aux projets, qui font de la gestion de l'aide et des relations avec les bailleurs leur activité centrale. Au-delà d'une captation de l'aide au niveau individuel, il y a ici un redéploiement de l'État vers un nouveau champ d'action, la gestion des fonds extérieurs. Enfin, ils peuvent permettre de préserver ce champ d'action à l'écart du pouvoir politique. Cela explique que l'administration nationale se saisisse de ces dispositifs. Elle le fait de deux manières. D'une part, on note des adaptations et des résistances dans la mise en œuvre de certains dispositifs, qui affaiblissent de fait leur pouvoir de contrôle. D'autre part, des structures administratives jouent un rôle moteur dans la définition d'autres dispositifs qui, dès lors, correspondent à leurs intérêts propres. Ici, « les contraintes habilitent à faire tout autant qu'elles imposent des manières d'agir » et « définissent des configurations de jeux [tout autant qu'elles fournissent] des ressources pour jouer » (Lagroye, François, et Sawicki 2006, 159). Il n'est donc pas étonnant que ces acteurs administratifs s'investissent dans la structuration de ces dispositifs.

La structuration des modalités de délivrance de l'aide va donc de pair avec la naissance d'une administration particulière. La gestion et le suivi de l'aide fait l'objet de pratiques bureaucratiques progressivement codifiées et règlementées, mises en œuvre par un personnel spécifique inséré au sein d'organisations bureaucratiques dédiées : celles qui gèrent l'aide, dans sa globalité (les services du ministère des Finances étudiés dans le chapitre précédent) ou dans le cadre d'un projet. Comme on l'a vu, cette administration adopte et diffuse les outils promus par les bailleurs, entretient des relations étroites avec eux et peut s'appuyer sur ces relations dans des situations de concurrence administrative ou de conflit avec l'autorité politique. Est-ce à dire que ces structures seraient déliées du niveau national et formeraient une administration à part ? Jusqu'ici, nous avons saisi l'État à partir de ses interfaces avec les bailleurs. Mais on peut se demander comment ces agents s'insèrent au sein du groupe plus large que constitue la haute administration dans son ensemble.

⁶¹¹ On pense ici aux *per diem* et aux « points focaux » des projets. On a vu dans le chapitre 2 la manière dont les ressources des projets peuvent faire l'objet de redistribution et d'utilisation à des fins individuelles ou collectives.

Partie 3 : enjeux et réalités de l'autonomie des administrateurs de l'aide

La partie précédente montre qu'il existe des agents et des administrations dédiées à la gestion de l'aide depuis l'Indépendance, au sein du ministère des Finances comme dans les projets. Ainsi, la structuration des instruments de l'aide va de pair avec celle d'une administration spécifique. Plusieurs auteurs parlent d'« enclaves administratives » liées à l'aide (Bierschenk 2010 ; Blundo 2011 ; Diallo 2012 ; Roll 2011) qui phagocytent ou court-circuitent l'administration (Naudet 1999, 120), ou de projets constituant une administration à deux vitesses (Blundo 2015). Toute une littérature met aussi en avant l'idée que la fragmentation des donateurs nuit à la qualité de l'administration africaine (Knack s. d.). Au-delà des chercheurs, cette idée est devenue un point d'attention des bailleurs, qui tentent désormais d'éviter de créer ce type de structures⁶¹². L'idée est aussi très présente dans le sens commun et s'exprime notamment dans les discours des agents de l'État rencontrés, qui mettent en avant des images très opposées des « projets » et de « l'administration ». L'idée qu'une frange de l'administration en lien avec le niveau international et en partie séparée du reste de l'administration nationale est donc assez répandue.

Pour interroger ce clivage en dépassant l'étude des seules structures administratives, on peut s'attacher aux individus, à leurs carrières et leurs représentations. Les activités, les carrières et les représentations des directeurs, des gestionnaires, des responsables de suivi-évaluation ou des responsables administratifs et financiers dont les postes sont liés aux fonds étrangers et ou financés par eux, et qui travaillent au quotidien avec les bailleurs, sont mal connus. Leurs pratiques ou leurs liens avec l'administration sont parfois évoqués, mais rarement étudiés de manière transversale comme le sont le personnel politique ou les fonctionnaires aux guichets. Peu de travaux s'intéressent à leurs propriétés sociales, à l'évolution de leurs carrières ou aux relations qu'ils entretiennent entre

⁶¹² Ce sont les alinéas 17 et 21 de la déclaration de Paris « l'utilisation des structures institutionnelles et des systèmes nationaux pour la gestion de l'aide (...) accroît l'efficacité de l'aide en renforçant durablement la capacité des pays partenaires d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques (...) Les donateurs s'engagent à utiliser dans toute la mesure du possible les systèmes et procédures des pays partenaires (...) Éviter dans toute la mesure du possible la mise en place de structures spécifiquement chargées de la gestion quotidienne et de la mise en œuvre des projets et programmes financés par l'aide ». L'objectif cible pour 2010 était de « réduire des deux tiers le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre des projets. » On a déjà évoqué cette idée dans le chapitre 4 consacré à l'aide projet

eux ou avec les différents groupes socio-professionnels qui les entourent. Pourtant, ce personnel peut être une entrée intéressante pour questionner cette coupure supposée entre, d'une part, ces structures et leur personnel spécialisé dans la gestion de l'aide et, d'autre part, le reste de l'administration. En particulier, la question de la professionnalisation du groupe peut être utile : elle offre des outils pour penser les collectifs de pairs et les relations que les acteurs entretiennent avec ces groupes et leurs évolutions. On s'appuie ici sur la réflexion de Didier Demazière :

« La notion de professionnalisation vise (...) à explorer des processus d'émergence, de différenciation et d'autonomie d'activités professionnelles et, plus largement, des mouvements diversifiés, ambigus et contradictoires de transformation des activités professionnelles : émergence, identification, délimitation, catégorisation, légitimation, invalidation, érosion, segmentation, destruction et disparition... »
(Demazière 2009:85)

Il s'agit de dépasser l'étude individuelle des intermédiaires pour se demander en quoi les projets divisent les professionnels des administrations. Cette partie s'intéresse donc aux agents, en premier lieu aux directeurs de projets, avec lesquels des entretiens biographiques ont été menés. Ils permettent de saisir les manières dont ces personnes vivent et disent leur métier et leurs activités : de toucher à la fois l'activité au sein de la carrière biographique de l'individu et le rapport subjectif à cette activité. À partir de ces matériaux, on pourra s'intéresser aux recompositions des divisions professionnelles, des modes d'exercice des activités de ces personnels et de leurs légitimités. Celle-ci semble recomposée par la présence des bailleurs.

« Les élites administratives et politiques de l'État participent plus que jamais, directement ou par associations interposées, aux activités de courtage, et [ils] tirent de cette fonction une légitimité accrue, au sein de l'appareil d'État comme au sein des arènes politiques. »
(Bierschenk, Chauveau, et Olivier de Sardan 2000, 27)

Notre étude est centrée sur les directeurs et salariés des projets et leur insertion au sein de cet « appareil d'État ». Elle interroge la professionnalisation de ce personnel en deux chapitres. Le premier chapitre porte sur les identités professionnelles des acteurs et les manières dont ils disent et se représentent leurs activités, les projets et l'administration. Ces représentations informent sur les significations accordées à leur travail par les acteurs et sur ce que sont pour eux les activités et cadres de travail légitimes et illégitimes. Le chapitre montre comment la séparation projet/administration peut être un discours de distinction et informe sur ce clivage interne à l'administration. Le second chapitre s'intéresse aux carrières des salariés et directeurs de projets. Il montre que contrairement à ce que pourraient laisser penser ces représentations, les trajectoires professionnelles des directeurs de projets entremêlent étroitement les expériences au sein de l'administration et dans les projets et restent fortement liées à l'échelle nationale.

CHAPITRE 6. IMAGINAIRE DES PROJETS ET STRATÉGIES DE DISTINCTION

Les représentations des agents de l'État et des professionnels de la gestion de l'aide sont souvent passées sous silence par les chercheurs⁶¹³. Pourtant, le système bureaucratique ne se réduit pas à un ensemble de pratiques et de dispositifs ou d'instruments. Il suppose une légitimité de ces derniers, une adhésion des acteurs, une croyance dans leur bien fondé. C'est ce qui constitue pour Dominique Darbon la culture administrative :

« L'ensemble des attitudes, croyances et représentations que se font à un moment donné les acteurs de l'appareil politico-administratif (et donc les fonctionnaires comme les administrés) de cet appareil, de ses missions et de ses actions. »

(Darbon 2002, 4)

Pour l'auteur, la culture administrative « participe de la définition que se donne d'elle-même l'administration et les agents qui la font » (Darbon 2002, 6). Or, si la présence des bailleurs affecte l'État dans sa dimension matérielle (l'organisation des institutions, les pratiques et instruments des agents) rien n'empêche de penser qu'elle agisse également sur sa dimension subjective, dans sa capacité à produire des systèmes de représentations et de valeur. Elle peut jouer un rôle dans la transformation des cultures administratives existantes. Plusieurs auteurs notent en Afrique le « déficit de production d'un discours sur soi-même » et le fait que les administrations « continuent à recourir à l'extérieur pour alimenter leur légitimité » (Darbon 2002, 11).

S'intéresser aux représentations que les agents administratifs locaux ont de l'aide et de l'administration permet donc de renseigner leur attachement à l'institution, les processus d'étiquetage, les tensions internes à l'administration et finalement les transformations ou les recompositions des identités professionnelles des agents de l'administration centrale en lien avec les bailleurs⁶¹⁴. Les définitions normatives que donnent les agents de leurs activités permettent de

⁶¹³ Ceux qui s'y intéressent ouvrent des pistes de réflexion intéressantes en remarquant les motivations changeantes des agents pour leur travail (Marie-Laure de Noray 2000), en regardant la manière dont les postes liés aux projets peuvent transformer la culture professionnelle d'un secteur d'activité donné (Blundo 2011), ou en notant la façon dont ils perçoivent les transformations de l'aide (Lavigne Delville 2013). Ce dernier auteur montre notamment que si les analyses de sciences politiques s'intéressent aux formes de redéploiement de l'État à travers des dispositifs néolibéraux, les cadres de l'administration s'intéressent, eux, au fonctionnement de l'administration au quotidien.

⁶¹⁴ Dans son ouvrage sur le travail dans la fonction publique, Bruno Milly fait du rapport au projet institutionnel un élément central de la compréhension des professions du secteur public (Milly 2012). Plus tôt, Jacques Chevalier analyse aussi les représentations des agents administratifs et en fait un élément de la fermeture de l'administration au reste de la société et de son autorité (Chevalier 1980)

cerner les manières dont ils veulent faire reconnaître leur travail et le contrôle symbolique qu'ils exercent sur celui-ci. Ce chapitre s'intéresse donc aux représentations de leur environnement de travail qu'ont les agents administratifs en général et ceux qui ont dirigé ou dirigent un projet financé par un bailleur étranger en particulier. Il ne s'agit pas de s'arrêter à ces représentations mais bien de les mettre en lien avec les formations, les profils et les parcours des agents, qui les expliquent.

Dans la première section, nous commencerons par décrire l'existence d'un imaginaire des projets présent dans les discours des agents rencontrés. La seconde section étudie, au-delà des discours des agents eux-mêmes, les modalités de diffusion de cet imaginaire et des éléments sur lesquels il s'appuie, par le biais de la presse ou de divers instruments de communications. La dernière section s'intéresse à la manière dont cet imaginaire est mobilisé par les directeurs de projet pour se distinguer et légitimer leur activité dans un contexte où l'administration est plutôt critiquée. Elle réinscrit ces représentations dans le contexte plus large des transformations de l'administration dans le temps et montre qu'elle n'affecte pas l'attachement des agents à l'État.

Section 1 : Les projets comme catégorie symbolique forte pour les agents

Le terme « projet » est très présent dans le discours des agents administratifs et fait référence à des représentations communes. Pourtant les projets et leurs salariés sont difficiles à circonscrire : ils sont très divers, forment un ensemble peu cohérent et peu de données permettent d'avoir un ordre d'idée du nombre de ces enclaves et de leurs agents⁶¹⁵. On peut rapprocher cette représentation des récits mythiques, généraux, anonymes et parfois éloignés des expériences personnelles des acteurs, qui entourent les transformations de l'État que décrit Bezès (Bezès 2000). On peut se demander sur quoi reposent ces catégories. En fait, elles ne correspondent pas forcément à l'expérience des agents mais leur permettent, dans leur stratégie de présentation, de se distinguer du reste de l'administration.

1.1 Un imaginaire valorisant des projets

Pour une grande partie, lorsque les directeurs de projets décrivent leur cadre de travail, ils livrent des descriptions opposées des « projets » et de « l'administration »⁶¹⁶. Ce sont des catégories qui font sens pour eux et qui semblent structurantes. Le tableau ci-dessous regroupe les éléments qui caractérisent et différencient, pour les salariés et directeurs de projets rencontrés, les deux

⁶¹⁵ On le verra dans le chapitre suivant plus en détail

⁶¹⁶ Nous verrons dans le chapitre suivant l'existence de discours opposés, qui semblent toutefois bien moins répandus.

espaces⁶¹⁷. Ces éléments sont liés aux ressources financières des projets, mais pas seulement. L'évocation des moyens des projets est toujours liée au thème des règles de travail spécifiques, incarnées par un budget, un programme de travail annuel, des délais précis, une planification rigoureuse, un contrôle, une responsabilisation des agents. La différence entre l'administration et les projets n'est donc pas seulement financière mais englobe un ensemble d'éléments sur lesquels les deux espaces s'opposent.

Description de « l'administration »	Description des « projets »
Le rythme	
<p>« L'administration le budget il est là depuis le début de l'année tu exécutes c'est terminé, le 31 décembre c'est terminé, il n'y a pas cette... » « L'administration a ses lourdeurs aussi. »</p> <p>« L'administration on dit elle a trop de lenteur, trop de paperasseries, c'est vrai »</p>	<p>« On s'est habitué aux règles de gestion [des projets] dans la SODEVA, parce qu'on avait quand même un budget, on avait des programmes de travail annuel, on avait.... »</p> <p>« Il y a les délais »</p> <p>« Le fonctionnement d'un projet c'est une durée déterminée des ressources »</p> <p>« C'est qu'avec un projet, on a des PTF. Qui ont leur propre agenda. »</p>
La planification, la définition des objectifs	
<p>« Les profils sont bons mais on est tellement dispersés. On est mêlés à plusieurs réunions, rencontres... »</p> <p>« C'est différent dans l'administration tu es fonctionnaire à vie, tu fonctionnes comme tu veux, il n'y a pas de lettres de mission, c'est l'administration, pas des détails... »</p> <p>« L'administration on n'a pas nos, on ne gère pas nos moyens. Donc la définition des objectifs est assez floue, en général, souvent les objectifs ne sont pas en commune mesure, en accord avec les moyens ou bien avec, voilà. »</p>	<p>« Dans les projets vous avez vos objectifs, votre plan de travail, vous vous concentrez là-dessus » « Pour que le projet puisse réussir, il faut nécessairement que les parties prenantes, chacun, atteignent ses objectifs, tout en permettant au projet dans une même synergie, les mêmes objectifs. Ne pas perdre de vue que vous avez des partenaires des objectifs, souvent aussi ils peuvent être, je ne veux pas dire expéditif, ni pragmatique, mais souvent il faut identifier ses objectifs et se donner les moyens de les atteindre. »</p> <p>« C'est orienté vers les résultats. »</p>

⁶¹⁷ Cette présentation a l'inconvénient d'extraire des phrases de leur contexte d'énonciation et du récit d'ensemble dans lequel elles s'inscrivent. Toutefois, elle permet de se rendre compte de l'existence d'un discours cohérent, unanime, largement partagé. Nous avons regroupé l'ensemble des descriptions attachées aux catégories générales des « projets » et de « l'administration » énoncées par les agents rencontrés (les exemples précis ne sont donc pas pris en compte). Elle permet également de distinguer les différents éléments qui construisent cet imaginaire commun autour de ces deux catégories et qui sont sinon entremêlés dans les récits.

Le contrôle et l'évaluation	
<p>« Mais les mécanismes de l'administration pèchent par le suivi évaluation. Le talon d'Achille de l'administration c'est le suivi évaluation. »</p> <p>« Mais maintenant c'est différent mais avant, si tu fais complètement autre chose que ce qui était demandé personne ne te contrôle, ne rend compte, tu n'es pas tenu de donner des résultats... »</p>	<p>« Il faut être rentable, il faut être performant. »</p> <p>« Dans les projets on vous évalue, vous avez de bons résultats (...) ensuite le travail que vous faites est évalué le résultat est là c'est que vous avez atteint les objectifs qui vous ont été fixés »</p> <p>« Dans les projets, tu dois envoyer tes rapports, tes indicateurs, au PTF sinon tu ne vas pas recevoir d'argent. Oui pour le projet. Nécessairement. Il y a des indicateurs il faut les remplir, les renseigner, faire ses rapports à temps, il faut les soumettre, les budgets, c'est ça qui justifie le budget, qui justifie l'alimentation, tout s'enchaîne. »</p>
Disponibilité des ressources financières et matérielles	
<p>« L'administration, on n'a pas toujours les moyens pour mener nos politiques. C'est des effectifs assez réduits, pas de véhicule ».</p> <p>« Je suis sorti de la fonction publique. Les salaires étaient trop bas. »</p>	<p>« Dans les projets d'abord vous êtes bien payés »</p> <p>« Les moyens sont mobilisés. »</p>
Disponibilité et gestion des ressources humaines	
<p>« L'administration c'est plutôt une structure ingrate (...) Dans l'administration vous pouvez travailler jusqu'à mourir un beau jour un ministre vient pour un oui ou non il vous renvoie et vous met au placard. »</p>	<p>« Il y a le professionnalisme parce que comme on recrute sur la base de compétition en tenant compte du profil académique et de l'expérience, on peut comprendre que bon parfois, sans se jeter des fleurs, on a des agents meilleurs, et donc du point de vue professionnalisation du respect des délais, du point de vue engagement au travail il y a une réelle motivation. »</p> <p>« Ils ont les meilleures ressources humaines »</p> <p>« Les projets sont beaucoup plus en adéquation avec les compétences des gens »</p>

Encadré 15 : Description opposée des « projets » et de « l'administration »

On peut donc relever dans ces récits plusieurs caractéristiques qui distinguent les « projets » de « l'administration » : les moyens matériels mis à disposition (« les moyens efficaces » « les ressources », « les ressources financières »), la qualité du personnel (« un personnel », « les compétences des gens », « des agents meilleurs », « le professionnalisme ») et les méthodes de gestion. En face, les griefs adressés à l'administration portent, à l'inverse, sur le manque d'organisation (« on est dispersés », « il y a des lourdeurs », « il y a des lenteurs »), de moyens (salaires trop bas, pas de véhicules), voire de fraudes (manque de contrôle).

Ces différents éléments constituent un imaginaire autour des projets. En effet, les agents évoquent « les projets » et « l'administration » non pour faire référence à une expérience particulière mais de manière plus générale, comme deux espaces de travail spécifiques et homogènes, qui s'opposent. Ce récit est général et anonyme et repose sur des idées courantes. Il peut entrer en contradiction avec des descriptions plus précises d'expériences personnelles. Ainsi, la même personne qui critique la lenteur de l'administration peut raconter les retards observés par son projet. Celle qui questionne la transparence des responsables administratifs critique lors du même entretien les procédures d'avancement au sein du PNUD. Les représentations décrites plus haut ne reposent donc pas ou pas seulement sur des expériences concrètes ou vécues, mais peuvent s'y opposer. Pour plusieurs éléments constitutifs de l'imaginaire lié aux projets, on peut mettre en avant des contre-exemples connus des agents rencontrés.

- **Le personnel**

Un des éléments qui distingue, selon les agents interrogés, les projets de l'administration est le personnel et sa gestion. Les coordonnateurs de projets sont régulièrement interviewés dans la presse et sont, à côté des directeurs d'administrations, des acteurs très visibles. Le personnel des projets serait de meilleure qualité, grâce à une procédure de sélection stricte et à un salaire attractif.

« La Banque aussi, l'intérêt, si vous travaillez avec eux, ils ont les procédures... C'est les meilleurs, pff, il n'y a pas photo.

Question : Pourquoi, qu'est ce que vous entendez par là ?

R1 : C'est les meilleurs. C'est à dire c'est pour cela on taquine en disant c'est la banque du monde (...) c'est normal ils ont les meilleures ressources humaines, moi je peux en parler parce que je connais les autres comment ils sont organisés dans l'aspect gestion financière tout ça, ça n'a rien à voir. La Banque déjà ils recrutent des experts-comptables comme spécialistes financiers, c'est les seuls qui font ça. » - « M. Lo », 2014

Cette valorisation de la compétence des salariés sélectionnés s'oppose aux nominations politiques dénoncées par plusieurs agents. Comme on vient de le voir, la nomination d'un personnel engagé politiquement mais peu diplômé et/ou expérimenté à des postes à hautes responsabilités était lue comme une caractéristique très critiquée de l'arrivée d'Abdoulaye Wade au pouvoir⁶¹⁸. Plus généralement, la gestion des ressources humaines du secteur public est lue comme profondément touchée par les pratiques clientélistes.

« Dans l'administration vous pouvez travailler jusqu'à mourir un beau jour un ministre vient pour un oui ou non il vous renvoie et vous met au placard. »

⁶¹⁸ Voir le chapitre 5 sur la structuration de l'administration sénégalaise

Ismaela Dione directeur de projet (PNUD, Genève), ministère de l'Aménagement du territoire et des Collectivités locales, 22 août 2013

Bien sûr, ces pratiques ne s'arrêtent pas aux portes des projets. Plusieurs agents racontent précisément des anecdotes sur la manière dont ils ont dû embaucher au sein d'un projet un ami de tel ou tel ministre. Certains ont eu des expériences négatives au sein des organisations internationales et racontent leur opacité au moment des recrutements. C'est le cas de cet enquêté qui raconte son expérience au bureau pays du PNUD :

« Mais ce n'était pas transparent hein ! Ce n'est pas transparent dans les histoires de promotion ou autre, il y a des choses qui se passent et qui ne sont pas à la hauteur de ce que les gens pensent (...) Je ne regrette vraiment pas le cursus. Mais j'ai déploré quand il le fallait, j'ai déploré toutes les manigances qu'il y avait autour des postes, ce qu'on appelle les postes internationaux. »

Abdallah Gaye, consultant, ancien chargé de programme du PNUD, 22 février 2015

L'expérience semble ici d'autant plus mal vécue qu'elle ne cadre pas avec la représentation générale des organisations internationales : le PNUD ici n'est pas jugé insuffisant en lui-même mais par rapport à « ce que les gens pensent ». Cela révèle l'importance du décalage qui peut exister entre une représentation idéalisée des organisations internationales et leur réalité.

- **Les délais et la qualité des procédures**

Un des éléments mobilisés pour opposer les projets à l'administration est la temporalité : des délais stricts associés aux projets, alors que l'administration « a ses lenteurs ». En effet, les retards de paiement de la part de l'État sont connus et certaines entreprises qui n'ont pas la trésorerie nécessaire refusent pour cette raison de candidater aux marchés publics⁶¹⁹. Toutefois revenir sur la temporalité pour distinguer les projets bons élèves de l'administration revient à ignorer les retards de démarrage des projets et leurs prolongations, qui sont récurrentes. Enfin, les procédures spécifiques des bailleurs, bien qu'elles soient décrites comme rapides, efficaces et transparentes, sont loin de faire l'unanimité. Les avis de non-objection (ANO) notamment sont largement décriés.

« Par exemple si je vous prête de l'argent je dis madame à chaque fois que vous voulez acheter quelque chose demandez mon avis. Mais il n'y a pas de délai ! Vous vous rendez compte ? Un partenaire comme la BAfD, pour avoir un ANO [avis de non objection] vous pouvez rester 6 mois. Tous les retards que ça induit sur l'utilisation des crédits. (...) même pour l'obtention des ANO, parfois il faut avoir l'avis de la DCMP au niveau national et celui du bailleur, deux avis, ça prend beaucoup de temps »

⁶¹⁹ La durée moyenne de paiement des commandes publiques était de 76 jours en 2009 au Sénégal. À titre de comparaison, la même année elle était de 20 jours (dépenses centrales et déconcentrées) et de 35 jours (collectivités locales) en France.

Mady Faye, consultant, ancien directeur de projet (FAfD), ministère de l'Économie et des Finances, 28 janvier 2015

Lorsqu'ils décrivent le projet dans lequel ils travaillent en particulier, les salariés et directeurs des projets racontent les difficultés que peuvent entraîner les procédures spécifiques des bailleurs. Tenter d'encadrer les délais d'avis de non-objection des bailleurs a d'ailleurs été une des actions de la Cellule d'Appui aux Projets du ministère des Finances. La question des délais et du rythme de travail dans les projets ou dans l'administration n'est donc peut-être pas aussi différente.

- **Le contrôle de la fraude**

Une idée qui revient plusieurs fois est celle selon laquelle les règles en vigueur dans les projets empêchent toute fraude, contrairement à l'administration. Au-delà de la fraude elle-même, ces procédures d'encadrement étroit sont mises en avant.

« Je ne sais pas, peut-être c'est un sentiment personnel, sentir une évaluation vraiment pointue sur ce que je fais (...) J'aime être évalué. »

Pierre Kane, directeur de projet (PNUD, FEM), ministère de l'environnement, 4 juillet 2013

« Dans mon manuel de procédure qui est ma bible, il est dit chaque chose ce que tu dois faire, et chaque agent ce qu'ils doivent faire et comment »

Paul Kital, directeur de projet (FEM), ministère de l'environnement, 22 juillet 2014

Il y a ici un attachement certains à l'évaluation, à l'encadrement et au respect des règles. Rapprocher le manuel de procédure d'une « bible » exprime une dévotion et une croyance dans le bien-fondé de ce manuel, qui est également exprimé, différemment, par d'autres enquêtés. Ces règles permettent d'affirmer une nouvelle professionnalité, une nouvelle légitimité professionnelle, tournée vers l'extérieur, comprise comme les respects des normes imposées⁶²⁰. Au contraire, l'administration est décrite comme un lieu où les règles sont absentes. Le traitement de la fonction publique, dans les journaux nationaux, fait la part belle aux scandales de corruptions et aux « écarts aux normes administratives [qui] sont légion »⁶²¹. L'administration est perçue comme un lieu dans lequel aucun contrôle ni sanction n'existent. Cette idée peut se concrétiser dans des pratiques

⁶²⁰ Comme le montre Didier Demazière, La professionnalisation est aussi, dans le langage courant, « une catégorie gestionnaire ou managériale, qui traduit des exigences adressées aux travailleurs à propos de ce qu'ils font (...) Elle est portée par des demandes, exigences ou injonctions adressées aux producteurs par ceux qui sont en position d'exercer un contrôle sur leur travail » (Demazière 2009)

⁶²¹ Oumar El Foutiou Ba, « L'administration sénégalaise face au défi des résultats : limites et perspectives », Leral.net, 8 mai 2015 [en ligne] https://www.leral.net/L-administration-senegalaise-face-au-defi-des-resultats-limites-et-perspectives_a143946.html

spécifiques⁶²². Pourtant, les fraudes ne s'arrêtent pas à la porte des projets. Les projets peuvent donc être des lieux d'enrichissement illicites. Des auteurs ont montré que les projets étaient loin d'être exempts de fraudes (Mathieu 2016 ; Dahou 2002). Si on a vu dans les chapitres précédents que les projets permettaient d'échapper en partie aux règles nationales, parfois pour la bonne réalisation des activités prévues⁶²³, cela peut aussi se faire dans l'intérêt personnel de leurs dirigeants. Deux des directeurs de projet rencontrés ont travaillé dans des projets qui ont fait l'objet d'enquêtes judiciaires et dont les dirigeants ont été condamnés⁶²⁴. Plusieurs de mes interlocuteurs évoquent à demi-mot la mise en cause de certains projets ou de certaines personnes.

« La personne va tout faire pour s'enrichir, construire une maison avec l'argent du projet, certains l'ont fait (...) J'en connais, qui ont coordonné pendant deux ans de projet et ils ont fini leur maison.

Question : Donc même avec la CAP⁶²⁵ ça ne change rien ?

Salif Niassé: Oui ! Il y a des failles, que moi je connais. Des astuces.

Question : Pourtant ça a l'air tellement carré, des audits, des audits...

Salif Niassé : (...) Les gens trouvent les failles. La CAP le sait. Elle connaît les failles. On ne peut pas... Tout est correct, on fait les audits, en conformité. Ces failles-là... Au point de vue gestion financière, tout est OK. (...) Mais on ne peut jamais attraper quelqu'un avec ça, on ne peut jamais emprisonner quelqu'un avec ça. (...) L'appel d'offres on fera tout pour que le projet soit attribué à quelqu'un qu'on connaît. Tu feras tout pour être le moins-disant, mais tu feras tout pour que, n'oublie pas que tu factures tant mais là-dedans il y a un pourcentage qui me revient. Tout est en bonne et due forme. Mais c'est dans l'exécution... »

Salif Niassé, directeur de projet (FEM, UNESCO), ministère de l'environnement, 6 février 2015

La presse se fait aussi le relais de ces irrégularités⁶²⁶. Les agents connaissent donc des exemples concrets qui vont à l'encontre de l'image idéalisée des projets efficaces et exempts de fraudes, ou dotés de mécanismes d'évaluation et de contrôle infaillibles. Pour ce qui est des revenus, des impôts et des indemnités de voyage, il est courant que les responsables de projets préfèrent utiliser les règles avantageuses du bailleur et méconnaître les règles nationales. Plusieurs projets

⁶²² J'ai déjà évoqué particulièrement cette défiance envers un arbitraire des responsables politique dans le chapitre précédent

⁶²³ Nous faisons référence aux chapitres 2, dont la section 2 montre la marge de manœuvre des agents autour des règles de gestion des fonds des projets.

⁶²⁴ Moumar Gueye a écrit un livre pour expliquer son rôle et justifier de sa bonne foi dans l'affaire de détournement de fonds autour du PAGEF : GUEYE Moumar, *Crise au projet agro forestier de Djourbel (Sénégal), mon combat contre l'arbitraire*, Paris : L'Harmattan, 2002. Bocar Ba a travaillé dans le projet FED-PME qui a connu des détournements de fonds important.

⁶²⁵ La Cellule d'Appui aux Projets (CAP) du ministère des Finances gère entre autres le contrôle et l'audit des projets. cf. chapitre 5, section 2.

⁶²⁶ Par exemple « Fongip : Silence, on magouille... », *Leral.net*, novembre 2015. L'article dénonce l'embauche d'un cabinet pour un travail non réalisé dans le cadre du Plan d'Urgence de Développement Communautaire exécuté par le PNUD. Libération révèle aussi en plusieurs épisodes les soupçons de détournement de fonds qui pèsent sur les dirigeants du PRODAC : cf. « Comptes et mécomptes du Prodac : Magouilles autour de 5 milliards de FCFA », *Libération*, juin 2018

sont épinglés par la Cour des comptes pour ne pas avoir reversé à l'État les retenues fiscales et sociales sur salaire, ou bien parce que le personnel n'a pas déclaré ses ressources pour l'impôt sur le revenu. Certains responsables de projets changent volontairement les contrats de leurs salariés en marché de prestation de service pour les soustraire à cet impôt. Le rapport de 2014 de la Cour des comptes reproche également à un projet de dépasser les plafonds légaux des indemnités journalières pour les voyages à l'étranger fixés pour les agents de l'État et assimilés. Enfin, à côté de ces situations où les salariés des projets sont en tort, il existe des situations où ils sont victimes. Par exemple des salariés du PRODAC, un projet financé en partie par la Banque islamique de développement, se sont constitués en collectifs pour dénoncer des licenciements abusifs et le non-paiement d'indemnités de congés⁶²⁷. Les écarts aux règles de droit semblent donc assez généralisés dans les projets. Mais cela n'empêche pas les agents de mobiliser l'imaginaire des projets qui leur prête une absence de fraude.

- **Les moyens des projets**

Un dernier élément de l'imaginaire lié aux projets est celui des moyens qu'ils mobilisent. De fait, certains projets disposent de moyens financiers et matériels importants. Le changement de statut des personnels de projet, qui pour certains passent du statut de fonctionnaires avec une petite indemnité supplémentaire à celui de salarié d'un projet avec un contrat de consultant, correspond également à un changement de rémunération. Ces salaires, sans commune mesure avec le reste de l'administration, sont bien connus des agents de l'Etat. Dès lors « avoir un projet » est considéré comme une promotion associée en premier lieu aux possibilités d'enrichissement qui y sont liées.

Un homme passe saluer mon interlocuteur. Ils échangent en wolof, ils rient et sont visiblement joyeux.

« C'est mon comptable, du projet. Il a gagné... »

Question : Il est à la DAGE ?

Badou Diarra : Il est à la DAGE. Il a gagné un poste de directeur financier d'un nouveau projet financé par la Banque mondiale. Il a 2 millions là-bas. On va lui donner 300 000 francs d'indemnités. »

Badou Diarra, directeur de projet (AFD, USAID), ministère de l'éducation, 11 août 2014

Entre eux, les agents disent qu'ils « gagnent » les postes dans les projets. Ce vocabulaire fait référence à une victoire et le salaire, ici rappelé immédiatement, est un élément central de la récompense qui y est associée. Au-delà des salaires, l'argument des moyens disponibles est lié à celui des conditions de travail : il s'agit plus largement de pouvoir travailler dans de bonnes conditions (Blundo 2011). En effet, les projets disposent de marques visibles de richesse. Ils disposent souvent de véhicules, qui permettent les visites de terrain et les déplacements dans une ville ou les courses

⁶²⁷« Prodac : L'ancien Coordonnateur Jean Pierre Senghor réclame 15 millions... », *Flashinfo.net*, 11 août 2018

en taxi coûtent cher⁶²⁸. Ces véhicules sont l'enjeu de négociation et de prêts avec les administrations auxquelles sont attachés les projets. La plupart du temps les projets disposent d'une ligne budgétaire dédiée à l'équipement nécessaire au démarrage du projet. Ils ont donc du matériel informatique et de bureau neuf. Ils disposent également souvent de matériel de confort : petit climatiseur, petit frigo.

Toutefois, les accords sont divers et certaines allocations d'aide sont aussi de très petite envergure. Il y a des écarts importants entre les différents statuts proposés par les bailleurs, les sur-salaires et les rémunérations au titre de consultant. Après des aléas dans la négociation d'un projet, un des directeurs de projet que j'ai rencontré a gardé son statut et son salaire de fonctionnaire, sans aucune indemnité supplémentaire pour compenser ses nouvelles responsabilités. Les règles de gestion financière des projets rendent aussi leurs agents très dépendants des imprévus qui peuvent toucher le déroulement du projet et le décaissement des fonds associés. Il arrive que certaines équipes restent un ou plusieurs mois sans salaire⁶²⁹. Les activités et les montages institutionnels sont multiples et expliquent que, parfois, les ressources financières liées soient plus ou moins accessibles aux administrations qui ont en charge le projet. Alors que pour certains projets des locaux sont loués et équipés, des équipes sont recrutées, pour d'autres des tâches sont déléguées aux agents qui doivent les réaliser en plus de leurs activités ordinaires avec des indemnités variables⁶³⁰. Les entretiens menés dans les bureaux des responsables de projets m'ont conduit dans des espaces très différents. Certains bureaux disposent de locaux neufs et d'équipements neufs, avec du matériel informatique mais aussi des télévisions, des réfrigérateurs, des climatiseurs étiquetés au nom du projet financeur. D'autres projets ont des équipements abîmés et moins abondants⁶³¹.

Pour les directeurs de projets rencontrés « les projets » et « l'administration » constituent deux espaces de travail unifié qui s'opposent. Plus qu'une simple distinction de deux espaces, ces éléments leur octroient des valeurs différentes : les projets semblent concentrer toutes les qualités, alors que le reste de l'administration est quant à elle largement critiquée. Ces discours ne constituent pas un récit d'expériences vécues, parfois ils s'y opposent. On peut plutôt les rapprocher des récits mythiques, généraux, anonymes et parfois éloignés des expériences personnelles des acteurs, qui entourent les transformations de l'État et que décrit Philippe Bezès (Bezès 2000), ou encore du

⁶²⁸ Les bus empruntés par la population mettent des heures à traverser la ville. Le prix des courses en taxi se négocient selon la distance entre 1000 et 3000 FCFA en ville, d'avantage en dehors.

⁶²⁹ C'est le cas par exemple de l'équipe de rédaction et de mise en œuvre du DSRP dans les années 2000 : une erreur dans la transmission des états de paiements a suspendu les salaires des salariés pendant trois mois.

⁶³⁰ L'annexe 7 présente les différentes indemnités et salaires évoqués par les agents rencontrés ou relevés dans différents documents lors de l'enquête. Je reviendrai également sur la diversité de ces situations dans le chapitre suivant.

⁶³¹ Je reviendrai notamment sur les difficultés financières de la fin des projets dans le chapitre suivant.

« mythe du développement » décrit par Raphaëlle Parizet. Ces auteurs ne font pas de ces mythes les facteurs explicatifs des actions des acteurs, mais ce sont pour eux des moyens de légitimer leurs pratiques et leurs positions⁶³². En effet sur notre terrain, la catégorie de projet est souvent utilisée pour marquer sa distance avec le reste de l'administration.

1.2 Mettre en avant une autonomie vis-à-vis de l'administration

Ces deux catégories « les projets » et « l'administration » sont fortes dans les représentations des agents de l'État rencontrés. Pourtant « l'administration » et « les projets » sont deux catégories difficiles à définir : souvent ils sont hybrides. Les structures changent au cours du temps, les personnels ont des statuts variés (fonctionnaire, contrat à durée déterminée signée avec le ministre ou avec un bailleur, financements divers). Les projets sont aussi divers : il peut y avoir une grande différence entre les projets selon leur budget, les procédures mises en œuvre ou les bailleurs qui les financent, de la même manière que les structures de l'administration sont diverses⁶³³. L'administration elle non plus n'est pas un ensemble homogène et uniforme. Elle comprend des services variés dans lesquels les conditions de travail n'ont rien à voir. Le ministère des Finances, pour ne citer que lui, propose de nombreux avantages, notamment financiers, à ses agents.

Malgré ces différences, les agents catégorisent sans hésiter les différentes structures comme appartenant à l'une ou à l'autre des deux catégories. Plusieurs agents utilisent d'ailleurs la notion de « projet » pour englober des réalités diverses. C'est visible dans certains récits qui racontent l'aide dans le temps : certains agents rassemblent derrière la catégorie de « projets » des structures dans lesquelles ils ont travaillé il y a 20 ans, qui étaient alors bien différentes des projets actuels.

« Je travaille dans les projets ça fait presque 30 ans, »

Ismail Biagui, directeur de projet (FENU, Luxdev), ministère de l'aménagement du territoire et des collectivités locales, 18 juillet 2013

En évoquant « les projets », cet enquêté fait référence à des postes et des cadres de travail divers : durant les trente ans qu'il évoque, il a effectivement travaillé pour une société régionale de développement, qui est un organisme public, une ONG, plusieurs projets financés par des agences des Nations Unies ou des agences nationales de coopération. Il a occupé les postes de délégué régional, coordonnateur, expert suivi-évaluation, chef de projet, il a travaillé en région et à Dakar. D'un autre point de vue, on pourrait le considérer comme un agent de l'État : dans la première structure où il travaille il est fonctionnaire et, après une démission pour un désaccord sur une

⁶³² On peut aussi noter l'analyse de Fabien Desage et Jérôme Godard qui reprend les mêmes idées (Alam et Godard 2007)

⁶³³ Je développe dans le chapitre suivant la difficulté à cerner ces cadres de travail

affectation, il poursuit sa carrière au sein de l'administration avec des contrats spéciaux pendant une quinzaine d'années. À l'exception de son contrat avec une ONG, il a toujours un supérieur hiérarchique au sein de l'administration. Toutefois ces expériences diverses sont toutes désignées ensemble comme le travail dans « les projets ».

Cette catégorisation effectuée par les agents ne va pas de soi. C'est d'ailleurs parfois l'objet d'incompréhension de ma part durant certains entretiens. Par exemple, lors de l'un d'entre eux, je m'étonne qu'une ingénieure critique assez fortement « l'administration » alors qu'elle m'a décrit précédemment son expérience au sein de « l'unité de politique agricole » comme très enrichissante. Cette unité recevait en effet des financements extérieurs mais elle était placée sous la responsabilité directe du ministre et avait une activité de planification et de coordination des politiques du secteur. En cela, elle me semblait bien différente des nombreuses autres unités de gestion de projet qui visent par exemple à aménager des parcelles ou à équiper des agriculteurs et qui dépendent de directions ou d'autorités déconcentrées de l'État. Je considérais donc l'unité de politique agricole comme une sorte de cabinet du ministre, qui relevait de l'administration. Mais mon interlocutrice, ancienne salariée de cette unité, me reprend :

« L'administration ce n'est pas un cadre ou je me sentais à l'aise.

Question : Mais quand vous étiez à l'agriculture...

Binetou Dieng : L'UPA [unité de politique agricole] c'était un projet. »

Binetou Dieng, chargée du suivi-évaluation puis directrice de projet (BM), ministère de l'agriculture, 24 août 2014

Binetou Dieng n'hésite pas à ranger cette structure dans la case « projets », opérant une catégorisation qui, pour elle, va de soi. En fait, cette catégorisation est avant tout un discours de distinction qui met en avant une expérience extérieure à l'administration. Dans sa présentation d'elle-même, Binetou Dieng prend soin de se distinguer des agents fonctionnaires ordinaires pour mettre en avant le fait qu'elle travaille dans un projet :

« J'ai travaillé dans une cellule de politique agricole pendant 7 ans, c'était un projet de la Banque mondiale qui était comme un gros conseiller technique du ministère de l'Agriculture (...) Moi j'étais dans un projet je n'ai pas fait l'administration »

Binetou Dieng, chargée du suivi-évaluation puis directrice de projet (BM), ministère de l'agriculture, 24 août 2014

Le statut de Binetou Dieng est pourtant celui de fonctionnaire : dans la cellule de politique agricole, elle reçoit son salaire d'agent de l'État, plus une indemnité de la Banque mondiale. C'est plus tard, après cette expérience, qu'elle a quitté la fonction publique. Il y a bien ici un sentiment d'appartenance à un groupe spécifique et limité, celui des projets, et à l'inverse une distanciation de l'administration. Dire que l'on travaille dans les projets c'est insister sur la distance avec une

administration qui a une mauvaise image. Le statut de ce discours de distinction est flagrant lorsqu'il porte sur les ressources humaines des projets (« sans se jeter des fleurs, on a des agents meilleurs »), ou quand il porte sur l'auto qualification de leur parcours par les agents. D'autres agents se servent de la catégorie « projets » pour montrer leur autonomie vis-à-vis de l'État :

« Quand je suis revenu de Roumanie (ou il a été formé), j'ai travaillé directement dans la SODEVA, ça n'existe plus maintenant, société de développement agricole. C'est comme un projet, assez autonome par rapport à l'État, un établissement public, mais qui a une relative autonomie sur le plan technique et financier c'est comme un projet. J'ai fait 5 ans là-bas (...) Avant il y avait les sociétés de développement à la place des projets. C'était des établissements publics avec une relative autonomie et un budget. »

Ismail Biagui, directeur de projet (FENU, Luxdev), ministère de l'aménagement du territoire et des collectivités locales, 18 juillet 2013

Cette comparaison entre les sociétés d'État et les projets permet à Ismail Biagui de mettre en avant l'autonomie des structures où il travaille vis-à-vis de l'État. La notion d'autonomie revient dans plusieurs récits. Certains parlent d'autonomie budgétaire, ce qui est assez compréhensible : les fonds viennent de partenaires extérieurs et la gestion des fonds du projet n'implique parfois pas du tout les services de l'État. L'autonomie mise en avant peut aussi être celle des personnels, détachés de la fonction publique et qui ne répondent plus aux affectations décidées par les ministres que certains, on l'a vu, critiquent⁶³⁴. Le montage institutionnel et les pratiques des projets leur assurent de ne pas dépendre des règles en vigueur dans l'administration pour le recrutement ou les finances. D'autres parlent d'une autonomie « technique et financière », ce qui peut décrire un cadre de travail dans lequel des moyens suffisants permettent de mettre en œuvre des activités différentes de ce qui est possible dans le cadre de l'administration. Cette expression renvoie aux « partenaires techniques et financiers », expression consacrée pour désigner les bailleurs à un moment où ces derniers ne veulent pas être considérés seulement comme des financeurs mais valorisent également leur activité de soutien technique ou d'orientation des politiques. L'État semble donc désigner à la fois les contraintes financières et réglementaires qui pèsent sur l'administration et les responsables politiques, l'enjeu pour les agents étant de s'en démarquer.

L'imaginaire social est rarement parfaitement conforme à la réalité, il n'est donc pas étonnant que les récits qui constituent l'imaginaire des projets s'opposent à certaines expériences. Toutefois, il est utile de pointer ces divergences afin de rompre avec les représentations assez ancrées de ce que serait un « projet », en général. Ici les discours liés aux projets reposent bien sur un imaginaire, un mythe tel que celui que décrit Philippe Bezès autour des réformes.

⁶³⁴ Voir dans le chapitre précédent la défiance vis-à-vis des nominations politiques sous les mandats d'Abdoulaye Wade

« Le discours est formalisé comme un discours indirect, comme une connaissance diffuse, générale et, en un sens, inappropriable. Les discours de réforme ne font alors plus l'objet d'évaluation en termes d'efficacité mais sont tenus pour vrais, sans qu'ils aient pourtant directement à voir avec le fonctionnement "réel" de l'organisation »
(Bezes 2000).

De la même manière, l'imaginaire des projets a bien sûr des liens avec la réalité, mais c'est avant tout une représentation dominante. Puisqu'elle peut contredire l'expérience des agents, cette représentation repose sur d'autres éléments. Au-delà des discours individuels des agents, cet imaginaire notamment est relayé par la presse et la communication institutionnelles de certaines structures.

Section 2 : Relayer l'imaginaire des projets

Cet imaginaire des projets repose sur plusieurs éléments qui l'entretiennent. Cet imaginaire des projets n'est pas seulement porté par les agents de l'État au niveau individuel ; il est aussi relayé par la presse et par la communication institutionnelle de la Cellule d'Appuis aux Projets. La communication est une de leurs activités à part entière et contribue à diffuser ces représentations en général et au sein de l'administration.

2.1 Le relais médiatique de cet imaginaire des projets

Le traitement médiatique des activités menées grâce aux fonds extérieurs participe à la construction de cet imaginaire des projets. Il diffuse une image unifiée des projets et met en valeur certains éléments de cet imaginaire comme les moyens financiers ou l'évaluation. Sans se lancer dans une analyse exhaustive de la presse sénégalaise, le dépouillement partiel des archives du Soleil et l'analyse d'articles de presse plus récents⁶³⁵ nous renseignent sur la visibilité grandissante de l'aide projet et de ses moyens pour les lecteurs.

⁶³⁵ *Le Soleil*, titre public proche du gouvernement, n'est pas le quotidien le plus lu au Sénégal mais il était présent dans l'immense majorité des bureaux où les entretiens ont été menés. Il est le seul qui dispose d'archives à Dakar, que j'ai donc consulté. Pour la période plus récente, j'ai constitué un corpus à partir des articles des quotidiens sénégalais répertoriés dans Factiva parus entre octobre 2016 et octobre 2018 et qui mentionnent les termes « Banques mondiale », « AFD » ou « GIZ ». Sauf mention contraire, c'est sur ce corpus que se fondent les analyses suivantes. L'analyse textuelle a été menée avec R. TEMIS.

Dans les années 1970, les articles évoquant les financements extérieurs étaient le plus souvent traités sous l'angle des relations internationales, lors de visites diplomatiques⁶³⁶. À partir des années 2000, des articles qui se focalisent sur les réalisations d'un projet particulier, nommé par son acronyme et comportant parfois une interview de son directeur. Les projets sont rythmés par plusieurs événements qui peuvent donner lieu à des articles : la signature des accords, les réunions de suivi qui rassemblent les bailleurs et la partie nationale, la livraison du matériel, la réalisation des activités ou encore les revues d'évaluations sont des moments auxquels la presse est invitée et qui font souvent l'objet d'un article. Par opposition, les autres formes de l'aide (aide budgétaire ou appui technique) sont moins mises en valeur⁶³⁷. Si les critiques de l'aide liée, des conditionnalités des bailleurs ou des détournements qui touchent parfois les fonds extérieurs existent, notamment portées par les opposants du parti au pouvoir, elles coexistent avec des articles, parfois subventionnés au titre du budget communication des projets⁶³⁸, descriptifs et élogieux⁶³⁹.

Les journalistes se fondent sur les déclarations des responsables des projets et la documentation institutionnelle. D'ailleurs, ils reprennent le vocabulaire employé par leurs sources. Ainsi, le vocabulaire utilisé dans les articles pour désigner la personne responsable de l'exécution d'un projet change selon son bailleur : « chefs de projets » est employé pour ceux de la Banque mondiale, « coordonnateurs » pour le PNUD, « directeurs » pour l'AFD et d'autres bailleurs. Les indicateurs chiffrés sont aussi beaucoup repris : on lit des titres comme « Africa Rice sensibilise 150 jeunes de la vallée »⁶⁴⁰, « Santé sexuelle et reproductive : environ 600 000 femmes et adolescentes ciblées dans 5 régions »⁶⁴¹, « Programme d'accès à l'eau et assainissement en milieu scolaire : près de 10 000 élèves de Saint-Louis et Matam bénéficiaires »⁶⁴², « Casamance : 600 femmes formées au

⁶³⁶ C'est ce que montre le dépouillement partiel des archives du journal à Dakar. Dans sa thèse sur le traitement par le quotidien de la coopération française dans les années 1980, Yacouba Cisse montre aussi que « les nouvelles valorisées restent liées soit à aux crises (ex : Tchadiennes), soit aux rencontres de très hautes autorités de la coopération », les chefs d'États et les ministres. (Cissé, 1986)

⁶³⁷ Dans les articles des quotidiens sénégalais référencés sur Factiva parus pendant les 4 dernières années et comportant le terme « Banque mondiale » il y a 1029 occurrences des termes « projet » ou « projets », ce qui en fait le deuxième terme le plus courant. Pour ceux comportant le terme « AFD » c'est le 4e mot le plus employé. Les autres formes d'aide sont peu citées.

⁶³⁸ Discussion d'une équipe de projet à ce propos en ma présence, lors d'un entretien. Sur le journalisme de commande au Sénégal, voir (Wittmann 2012)

⁶³⁹ Par exemple : « Projet USAID/EPQ : bilan positif après 4 années d'activités dans la région de Ziguinchor », *Le Soleil*, 14 juillet 2014 ; « Casamance : 600 femmes formées au leadership et à la bonne gouvernance », *Journal du Sénégal.com*, 5 juillet 2018 ; « Dakar accueille ce lundi un atelier sur la conduite de l'aquaculture », *Journal du Sénégal.com*, 25 juin 2018 ; « Recherche en agriculture : Les autorités apprécient les résultats du projet Usaid/Era », *Le soleil*, 2 juillet 2018

⁶⁴⁰ DIAGNE Mbgnick Kharachi, « Africa Rice sensibilise 150 jeunes de la vallée », *Le Soleil*, 18 juillet 2018, p9

⁶⁴¹ DIALLO Mamadou Aliou, « Santé sexuelle et reproductive : environ 600 000 femmes et adolescentes ciblées dans 5 régions », *Le Soleil*, 17 juillet 2018, p5

⁶⁴² DIAGNE Mbgnick Kharachi, « Programme d'accès à l'eau et assainissement en milieu scolaire : près de 10 000 élèves de Saint-Louis et Matam bénéficiaires » *Le Soleil*, 17 juillet 2018, p5

leadership et à la bonne gouvernance »⁶⁴³ ou « Projet Keur Momar Sarr 3 : Près de 50 km de canalisation déjà posés »⁶⁴⁴. On peut aussi noter la reprise, dans le corps des articles, de certaines données des évaluations. Par exemple on lit dans un article sur une réalisation du PNDL : « Le niveau d'avancement physique des travaux est de 81 % pour un taux d'exécution de 78 %.(...) Selon les dernières études sur les effets du projet, il a été constaté que les populations sont satisfaites à 87 % des réalisations des pistes rurales, à 94 % des ouvrages d'accompagnement, à 77 % des actions de formation, à 90 % des équipements fournis par le projet et à 100 % de l'appui organisationnel »⁶⁴⁵. Ici, le document d'évaluation du projet est repris mot pour mot. Ces données existent dans le cadre du suivi-évaluation des projets, elles sont donc facilement accessibles et correspondent par ailleurs aux attentes des journalistes en procurant un effet de réel. En reprenant ces évaluations chiffrées, les articles entretiennent l'image de projets où l'action est suivie étroitement et où les résultats mesurés sont probants.

Un élément récurrent de ces articles est le budget des projets : les articles sur la conclusion d'un accord, ses réalisations et son évaluation mettent souvent en avant les montants en jeu, parfois dans les titres des articles. Dans le corpus d'articles constitué, les termes attachés aux racines million, milliard, franc et FCFA font partie des termes les plus utilisés. C'est donc un cadrage largement utilisé par la presse.

Référence aux budgets des projets dans les articles de presse

« Dépollution de la baie de Hann : Plus de 13 milliards de francs CFA alloués à l'État », *Journal du Sénégal.com*, 17 septembre 2018,

« Plus de 118 milliards de francs CFA de la BM pour financer trois projets prioritaires du PSE », *Journal du Sénégal.com*, 31 août 2018,

« Restauration de la Mangrove : Un projet de 5 milliards de FCFA de l'Afd annoncés », *le soleil*, 29 juin 2018,

« Plus de 14 milliards de la BOAD pour l'école et l'agriculture sénégalaises », *journal du Sénégal.com* 28 juin 2018,

« Santé des femmes et des adolescentes : Le Canada finance un projet de 8,5 milliards de FCFA », *Le Soleil* 20 juin 2018,

« Santé maternelle et infantile : 4,5 milliards de FCFA de la Koica au Sénégal », *le soleil* 18 juin 2018

⁶⁴³« Casamance : 600 femmes formées au leadership et à la bonne gouvernance », *Journal du Sénégal.com*, 5 juillet 2018

⁶⁴⁴DIAGNE Mbgnick Kharachi, « Africa Rice sensibilise 150 jeunes de la vallée », *Le Soleil*, 18 juillet 2018, p9

⁶⁴⁵NDIAYE Amath Sigui Ndiaye, « Développement des collectivités territoriales : Une trentaine d'élus locaux formés à l'entretien du réseau routier », *Le Soleil*, 5 juillet 2018. On retrouve ici le jeu sur les indicateurs décrit dans le chapitre 4 qui permettent aux responsables des projets et aux bailleurs d'afficher de bons résultats.

« Évacuation des eaux usées : Bientôt le démarrage d'un projet de 15 milliards de FCFA pour Touba », *Le Soleil*, 8 juin 2018,

« Maintien de la paix en Casamance : Lancement d'un projet de 700 millions de FCFA financé par l'USAID à Ziguinchor », *Le Soleil* 14 mai 2018,

« Alimentation en eau potable : Un projet de 130 millions de FCFA inauguré à Thiagar », *Le Soleil*, 2 mai 2018

Exemples choisis dans les journaux sénégalais référencés sur Factiva d'avril à octobre 2018

Encadré 16 : Références aux budgets des projets dans les articles de presse

En plus des articles, les encarts d'appel d'offres, de sollicitation de manifestation d'intérêt, de recrutement et de passation de marchés, se sont multipliés depuis 2007. Les nouvelles règles sur la passation des marchés⁶⁴⁶ et l'adoption par certains bailleurs de nouvelles règles de recrutement basées sur des appels d'offres publiques expliquent ce changement. De nombreuses annonces paraissent chaque jour dans les journaux nationaux, octroyant de fait une grande visibilité aux projets, bien que ça ne soit pas leur but premier.

Publication des projets dans la presse

SOLlicitation DE MANIFESTATIONS D'INTERET

NOM DU PAYS : SENEGAL

NOM DU PROJET : **Appui à la mise en œuvre de l'initiative pour la transparence dans les Industries Extractives (ITIE)**

L'INTITULE DE LA MISSION DE CONSULTANT : **Sélection d'un Administrateur Indépendant chargé d'élaborer les rapports ITIE 2012 et 2013 au Sénégal**

No du Don : **P131626**
No. de référence : **CS05**

La République du Sénégal a reçu un don de l'Association de développement international (IDA), et a l'intention d'utiliser une partie de ce don pour effectuer les paiements au titre du contrat suivant : Sélection d'un Administrateur indépendant chargé d'élaborer les rapports ITIE portant sur les données des années 2012 et 2013 au Sénégal.

vier 2011 (« Directives Sélection de Consultants »), relatives aux règles de la Banque mondiale en matière de conflit d'intérêts sont applicables.

Les Consultants peuvent s'associer avec d'autres firmes pour renforcer leurs compétences respectives, sous la forme d'un groupement solidaire ou d'un accord de sous-traitance.

⁶⁴⁶ Le décret n° 2007-545 du 25 avril 2007 portant code des marchés publics stipule que « les avis généraux de passation des marchés et les avis d'appel public à la concurrence sont publiés dans au moins un journal quotidien de grande diffusion »



Illustration 12 : Publications des projets dans la presse

Ces encarts mentionnent le nom des projets, leur organisme de tutelle, le ou les bailleurs concernés, parfois le montant et la nature des fonds (prêt ou don), tous ces acteurs s'incarnant dans un logo particulier. Ils détaillent également les activités à mener, les objectifs et les résultats attendus, le nom du directeur de projet ou du responsable financier et l'adresse de la cellule d'exécution. Ainsi, ils concourent à la forte visibilité des projets comme entités particulières au sein de l'administration et comme possible opportunité professionnelle.

Les articles qui portent sur les projets mettent également en scène trois types d'acteurs, régulièrement interviewés : les autorités nationales (président ou ministre), le bailleur, et l'administration du projet. La mise en avant de ces figures éclipe les différents montages institutionnels existants et les différentes modalités ou procédures d'exécution choisies. Ils mettent en avant l'existence d'une administration spécifique à l'aide. Enfin, bien que ce soit plus rare, les médias peuvent être porteurs de tribunes qui défendent les intérêts des salariés des projets, présentés alors comme un groupe⁶⁴⁷.

⁶⁴⁷ Je fais référence à une tribune dénonçant la modification de la grille de salaire des agents des projets de la Banque mondiale déjà évoquée dans le chapitre 4 qui porte sur les projets et le recrutement spécifique de leur

Les projets sont donc bien présents dans la presse. Mais ici, les projets les plus médiatiques ne sont pas forcément les plus représentatifs. Ce sont plutôt ceux qui ont le plus de moyens : ils donnent lieu à de nombreuses activités et disposent de budgets dédiés à la communication, ils donnent lieu à de nombreux appels d'offres publics. Ce sont aussi ceux qui disposent d'une équipe de salariés dédiés. À l'inverse, d'autres projets sont beaucoup moins présents. Les médias, producteurs de discours, participent donc à la diffusion d'une certaine image de l'aide : ils accordent une large visibilité aux projets, qu'ils associent à un personnel, à des lieux et à un langage spécifique. Ils jouent un rôle dans la définition sociale des projets comme espaces de travail modernes et disposant de moyens importants.

2.2 La communication autour des comités de pilotages

Les réunions des comités de pilotage durant lesquels les directeurs de projets présentent leurs résultats participent également à la valorisation de ces pratiques et plus largement à la mise en scène de l'administration des projets. Béatrice Hibou montre comment les modes d'apparition de l'État dans l'espace se transforment. Elle fait référence à des travaux qui étudient des lieux jusqu'alors considérés comme étant hors du politique : marchés, entrepôts, entreprises...(Hibou 1999), mais on peut aussi voir comment de nouveaux lieux officiellement politiques apparaissent. Les comités de pilotage sont de ceux-là. Ils rassemblent une à trois fois par an, selon les projets, un ensemble élargi d'acteurs en lien — de près ou de loin — avec ce dernier. Par leur caractère répétitif et très codé, ils ont une dimension rituelle (Rivière 1988).

Les listes de présences sont parfois très longues, ce qui interdit à chacun de participer de manière substantielle. La composition du comité change également puisque ce sont les structures qui sont invitées, dont les représentants peuvent changer. La facilité avec laquelle la chercheuse peut être incluse dans certaines de ces réunions montre aussi qu'elles sont largement ouvertes. Plusieurs agents rencontrés montrent leur peu d'intérêt pour ce type de réunions et accusent les participants de n'y aller que pour recevoir un per diem.

« Et donc là, vous, dans le comité de pilotage, on réfléchit un peu à ces questions ?

Binette Sagna : Oui vous savez les gens viennent de manière éparse, ils se rassemblent, ils valident... Pour moi c'est pas ça qui... [est important] »

Binette Sagna, directrice de projet (Comon found for commodities) direction de l'environnement, 14 août 2013

personnel : DIAW Yamar Diaw, « Menaces sur le portefeuille de projets de la Banque Mondiale au Sénégal et sur le PSE », *leral.net*, le 13 mai 2015

Durant ces réunions, les directeurs de projets présentent leurs cadres de résultats, les acteurs présents les interrogent à ce propos. Peu de présents prennent la parole, mais de nombreux acteurs peuvent entendre et recevoir le discours de ceux qui parlent (les bailleurs, le responsable du projet, le consultant en charge de l'évaluation). Ainsi la réunion donne corps au projet en lui-même sous un jour particulier. La réunion suppose « l'existence d'un langage commun permettant la discussion » (l'Estoile 2015b) : ici ce langage commun est celui de l'évaluation chiffrée des résultats. La réunion est une mise en scène de cette évaluation.

« Après les discours de bienvenue, c'est la présentation du coordonnateur qu'il m'a dit avoir préparée hier. Il a un PowerPoint avec un tableau qui présente les résultats attendus, les indicateurs de suivi, les cibles finales réalisées, l'écart entre les deux (c'est donc le résultat d'une soustraction). Je ne comprends pas concrètement ce que sont les activités. Il dit "pour parler comme la Banque mondiale, les objectifs sont pleinement atteints".

Carnet de terrain, 19 juin 2013, réunion du comité de pilotage PADEL

Les outils de gestion et d'évaluation des projets et les comités de pilotages mettent en scène une culture administrative particulière autour des projets, en mettant en avant un vocabulaire qui tourne autour des résultats, des indicateurs. Le comité de pilotage est un espace de partage de cette pratique gestionnaire de pilotage par les chiffres. C'est aussi une mise en scène de l'évaluation : le directeur du projet qui présente son bilan est questionné par l'ensemble des participants qui deviennent de fait des évaluateurs. Il doit justifier de son taux d'exécution, des choix réalisés, de la ventilation des fonds. Les participants sont mis dans la position d'évaluateurs, de juges. Mais leurs remarques ont peu d'effets concrets. Il n'y aura pas de suivi des critiques ou promesses de réajustement faites à cette réunion. S'ils ont officiellement pour objet la validation des plans d'action à venir ou des résultats présentés, les comités de pilotages ne sont pas réellement un lieu de prises de décisions. Les décisions sont en fait prises en amont et la « validation » se réduit le plus souvent à un concert d'applaudissement, qui met en scène le consensus, à la fin des réunions. Mais ces réunions permettent d'incarner, de donner corps, à l'administration de l'aide et aux projets. Elles permettent de diffuser un discours sur le projet. On peut les rapprocher de l'enjeu pour David Mosse des visites des projets : « marketing the project more than working in the project » (Mosse 2005). L'auteur montre que l'activité principale est ici de soutenir le système de représentation qui entoure le projet, ce qui exige un réel travail.

Les réunions des comités de pilotage ont le même rôle. Elles suivent un protocole qui valorise le directeur, ainsi que les représentants des bailleurs. La participation ponctuelle d'un ministre participe d'un ennoblement du projet en particulier mais aussi de la forme projet en général. Les photos, largement relayées dans la presse et sur les documents de communication des projets,

incarnent un nouveau lieu du pouvoir, qui n'est plus réduit à l'assemblée ou au palais de la présidence, mais s'incarne également dans ces réunions. Elles mettent en scène la gestion commune des politiques publiques par les bailleurs, les responsables nationaux et les consultants.

Illustration des comités de pilotages dans la presse



■ ■ ■ Comité de pilotage du Programme « Développer l'emploi au Sénégal » financé par le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique de l'Union européenne, octobre 2017, <https://ec.europa.eu>

■ ■ ■ Comité de pilotage du projet d'appui à la réduction de la migration à travers la création d'emplois ruraux (PACERSEN), site internet <http://news.adakar.com> et compte twitter du PAISD

■ ■ ■ Comité de pilotage du projet d'appui à la stratégie nationale pour l'équité et l'égalité de genre (PASNEEG), financé par l'agence italienne de coopération, ONU Femmes, février 2017, cellule de suivi opérationnel des programmes de lutte contre la pauvreté, www.csoplcp.gov.sn

■ ■ ■ Comité de pilotage du Projet de Gestion Intégrée des Ressources en Eau et de Développement des Usages à buts Multiples de l'eau du Bassin du Fleuve Sénégal (PGIREII), mars 2016, centre de documentation des archives de l'OMVS, <http://portail-omvs.org>

Illustration 13 : image des comités de pilotage dans la presse

On pourrait multiplier ce type d'images qui présentent des caractéristiques semblables : les banderoles ou les kakemonos énoncent en gros caractères l'intitulé de la réunion et les partenaires qui la financent ; les responsables administratifs et politiques et les bailleurs sont présents autour de tables alignées en demi-cercle, identifiables grâce aux chevalets qui mentionnent leurs noms et les structures représentées. Ces images sont à la frontière entre l'image médiatique, produite et diffusée

par des professionnels de l'information, et la communication politique⁶⁴⁸ : elles alimentent également la documentation institutionnelle des projets, les sites internet et les rapports d'évaluation. Elles font exister cette administration de l'aide.

Elles mettent en scène les échanges et le consensus entre les acteurs, « la coopération harmonieuse entre les bureaucraties d'encadrement et la communauté » (l'Estoile 2015a), l'idéal de participation conforme au modèle international (Mosse 2005). Cette participation est en grande partie une fiction puisque certains des participants ne seront à aucun autre moment en lien avec les équipes du projet.

La présence des preneurs de son et d'images lors de ces événements, qu'ils relèvent de la presse ou qu'ils soient des opérateurs privés qui fourniront le contenu du site internet du projet ou du bailleur, montre l'importance accordée à la communication.

« Une caméra est fixée en bout de table, éclairée par un spot. Un autre journaliste réalise une interview du représentant du PNUD. Après les discours de bienvenue, la caméra change de place pour pouvoir filmer la présentation du coordinateur. (...) Le caméraman ne filme plus le coordonnateur, mais fait le tour de la table pour passer lentement devant tous les participants (je trouve ça très gênant mais les autres participants restent naturels). (...) Le caméraman est parti pendant la présentation du bilan. (...) Un nouveau photographe arrive. Le caméraman tourne des interviews individuelles. Deux participants attendent leur tour près de lui. [La vidéo sera mise en ligne sur YouTube en octobre par le compte "Un Capital Development Fund" ainsi que sur le site de l'UNCDF] »
Carnet de terrain, 19 juin 2013, réunion du comité de pilotage PADEL.

Ces images de la réunion permettent de « donner corps à des fictions » (l'Estoile 2015a). Elle permet de faire exister, de donner une réalité au projet, dont les parties prenantes ne se réunissent en fait à aucune autre occasion. Ces images sont devenues une représentation habituelle des lieux de pouvoir et de gouvernement. La couverture médiatique de ces réunions participe à la construction de l'imaginaire autour des projets et à la visibilité sociale des directeurs de projets. On peut associer ces éléments aux diverses opérations de communication menées par la Cellule, structure déjà étudiée dans un chapitre précédent⁶⁴⁹.

⁶⁴⁸ Je fais référence ici à la liste des sources identifiées par Cohen et Ramel : elles ne sont pas toujours distinctes. (C. Cohen et Ramel 2016)

⁶⁴⁹ Nous faisons référence à la fin du chapitre 5 qui détaille les activités de la Cellule autour de la promotion de la forme projet et de ses salariés.

2.3 Communication de la Cellule autour des projets

Au-delà de chantiers qui participent de l'officialisation institutionnelle des unités de projets, la Cellule, que l'on a étudiée précédemment, mène d'autres activités qui participent à la diffusion d'une sous-culture administrative spécifique aux projets et vont dans le sens de la construction d'un groupe unifié de responsables et salariés de ces structures. Plusieurs événements permettent de fédérer le groupe autour de rituels communs, comme le retour collectif sur les audits des projets ou les formations, qui sont autant des lieux d'apprentissage de pratiques particulières que d'entretien d'interconnaissance et de constitution d'un groupe. La Cellule distribue un répertoire des directeurs de projets aux équipes qu'elle encadre. Certains directeurs nous le présente comme très utile, dans un contexte où ils connaissent peu, sinon, les projets existant dans d'autres secteurs ou ministères.

La remise des prix des meilleures équipes de projets est un autre de ces événements qui participe à la constitution d'un groupe des salariés des projets. Ce prix rassemble les bailleurs, les autorités nationales et les équipes des projets, qu'elles fassent partie ou non de ceux gérés directement par la Cellule. Tous les ans, il récompense les meilleures « équipes projet », désignées à partir de différents critères et notamment du taux d'exécution financière. La Cellule participe ici à la formalisation de valeurs communes à l'ensemble de la profession, et à leur reconnaissance au-delà de ce groupe, puisque la cérémonie est relayée dans les médias⁶⁵⁰. Elle veut « promouvoir la culture de l'excellence » et « de la performance » selon les mots du directeur de la Cellule⁶⁵¹. Cette cérémonie est également un exemple de la volonté d'identification internationale de la Cellule et du groupe des responsables de projets puisqu'elle s'inspire des prix d'excellence de la Banque mondiale. Présidée par le ministre des Finances en personne, cette rencontre connaît un certain succès auprès des directeurs de projets. Un des lauréats rencontré le mentionne avec fierté. Elle affiche des activités dans lesquelles les salariés des projets peuvent se reconnaître, elle énonce des représentations partagées. Elle a une fonction d'énonciation collective des représentations professionnelles de ces agents⁶⁵².

Enfin, la Cellule diffuse des éléments de communication autour des projets qui contribuent à faire d'eux une catégorie homogène, ordinaire et valorisée. Des « petits déjeuners de la presse » sont organisés régulièrement pour valoriser ces publications. Même si cela ne donne pas lieu à une réelle couverture médiatique, c'est un signe de l'importance donnée par la Cellule à la communication. La

⁶⁵⁰ La CAP consacre plusieurs articles à cette cérémonie dans son journal CAPinfo et assure sa médiatisation en organisant une conférence de presse et en invitant les journalistes. Plusieurs projets communiquent autour de cette cérémonie sur leurs sites respectifs. La cérémonie est également reprise par plusieurs sites d'informations : rewwi.com, sendeveloppementlocal.com, senegaltribune.com.

⁶⁵¹ « Trois questions à monsieur Bakary Signate, coordonnateur de la CAP », Capinfo n°9, avril 2009, p 21

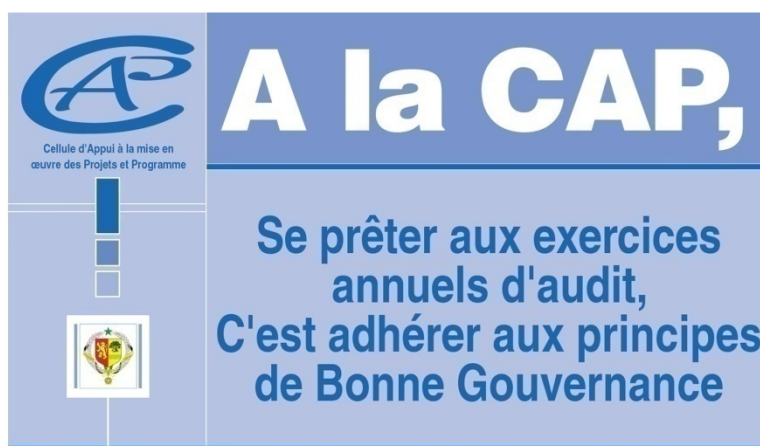
⁶⁵² On retrouve ici ce que présente Jean-Pierre Gaudin à propos des colloques des « développeurs de projets » au Nord (Gaudin 2007)

Cellule diffuse elle-même un petit journal d'information semestriel sur l'aide publique au développement, *CAPinfo*, qu'on pourrait rapprocher d'une presse professionnelle, au sens d'une frontière très floue entre information et communication. Les différentes rubriques forment une publication centrée sur l'aide projet. La rubrique « point de vue » traite de différentes problématiques qui lui sont spécifiques, comme l'exécution nationale, « l'esprit de la déclaration de Paris », la responsabilité financière dans l'exécution des projets... « L'écho des projets et programmes » revient sur les projets du portefeuille de la Cellule. Des interviews, des témoignages et les pages « réactions » laissent la parole à des coordinateurs de projets, à des ministres ou à des chargés de projet des agences de bailleurs⁶⁵³.

On retrouve ici les mots du nouveau management public : les résultats, la performance. On retrouve également l'importance donnée à la financiarisation de l'action publique. Dans *CAPinfo*, on parle avant tout d'exécution budgétaire, d'absorption des ressources, de transparence dans la responsabilité financière... Ces activités mettent ainsi en avant des savoir-faire propres aux agents des projets et en font des valeurs. Plusieurs slogans diffusés sur le site de la Cellule, dans l'agenda qu'elle distribue, dans ses documents de communications ou même affichés dans les bureaux de ses agents valorisent ces activités. En incarnant ces idées managériales dans des affiches avec un design spécifique et des phrases-chocs, la Cellule en fait un objet de promotion, dans une sorte de marketing de la bonne gouvernance et du contrôle des fonds extérieurs.

⁶⁵³ CELLULE D'APPUI À LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS ET PROGRAMMES (CAP), *Capinfo* n1 à 10, Dakar : CAP, février 2009 à avril 2012.

Matériel de communication de la Cellule



■ A la CAP, «Exiger un compte rendu financier, c'est préférer les justificatifs aux explications», Capinfo n1-30, p30

■ A la CAP, «Se prêter aux exercices annuels d'audit, c'est adhérer aux principes de bonne gouvernance», Capinfo n5, p24

■ A la CAP, «Planifier, c'est déjà débiter l'exercice de contrôle», Capinfo n1-30, p12

Illustration 14 : Matériel de communication de la Cellule

La Cellule crée ainsi des espaces de rencontres et d'entre soi où sont célébrées des valeurs communes, dans lesquelles peuvent se reconnaître les salariés des projets. La Cellule prend donc part à la valorisation des pratiques néo managériales et à la valorisation d'un espace, les projets, qui suit ce type de pratiques. En mettant en avant une culture administrative⁶⁵⁴ particulière construite autour du nouveau management public, elle participe à la diffusion de ces représentations valorisées des projets et à l'unification d'un groupe autour de ces valeurs.

⁶⁵⁴ Dominique Darbon montre qu'il n'existe pas une culture administrative mais bien plusieurs cultures administratives « diverses, nombreuses et parfois contradictoires » (Darbon 2002, 4) qui visent à distinguer des secteurs d'activités ou des strates hiérarchiques. Nous reviendrons sur l'idée d'une culture administrative propre, ou non, aux salariés des projets, dans le chapitre 6.

Au-delà du discours des agents, la presse et la communication institutionnelle de la Cellule ou des projets entretiennent ces représentations et cet imaginaire entourant les projets. Plutôt que de comprendre cet imaginaire comme une division entre les « projets » et « l'administration », on peut penser qu'il renseigne de manière plus générale sur les transformations du travail au sein de l'administration et sur les concurrences entre les différents groupes qui la composent, au-delà des seuls directeurs de projet. Le discours des agents rencontrés est notamment un discours de distinction : lorsque dans leur présentation d'eux même les agents mettent en avant leur appartenance aux projets, il s'agit de mettre en avant leur autonomie vis-à-vis du reste de l'administration, critiquée.

Section 3 : Une stratégie de légitimation au sein de l'administration

Dans les discours des agents, l'imaginaire des projets est mise au service d'une stratégie de distinction du reste de l'administration. Elle vise à différencier les deux espaces de travail que constitueraient « les projets » et « l'administration ». Cette description que font les agents de l'État de leur cadre de travail a une dimension normative et renseigne sur ce que doit être l'État, pour eux. Les directeurs de projets affichent notamment une défiance du monde politique et une adhésion aux pratiques du nouveau management public. Pour le comprendre, on doit mettre en lien l'imaginaire et les représentations des agents avec des éléments plus concrets, comme leurs parcours ou leur statut au moment des entretiens.

3.1 Se démarquer du personnel politique

On l'a vu, les directeurs de projets mettent en avant leur autonomie vis-à-vis de l'État. Cela peut se comprendre comme un rejet du monde politique. L'engagement politique est très critiqué par les directeurs de projets que j'ai rencontrés. On retrouve ici un trait caractéristique du groupe des technocrates, dont on a étudié l'apparition précédemment⁶⁵⁵, qui « affichent méfiance et mépris à l'égard des partis, des passions politiques et des verbocrates (...) [et sont] conduits à mettre en doute la légitimité des gouvernants qui veulent les tenir en lisière (Dubois and Dulong 1999, 14). Au contraire, l'image du fonctionnaire neutre, au service non du parti ou du chef politique mais de l'institution, est centrale dans l'identité professionnelle de ces agents.

“Je suis là pour le ministère. Ce n'est pas mon problème d'être un parti ou d'un autre. La politique ? Jamais ! Ce n'est vraiment pas pour moi. Tu passes ton temps à

⁶⁵⁵ Cf chapitre 5

mentir. Je ne veux pas promettre ce que je ne peux pas faire. La politique mon père disait, c'est l'art de savoir mentir.” –

Woula Taye, directeur de projet, ministère de l'agriculture, 22 janvier 2015

Ici, la politique est associée au mensonge. D'autres agents mettent en avant l'arbitraire de l'État et les pratiques de corruption dans le cadre des appels d'offre. Face à cette image, l'aide et les projets font office de modèle d'efficacité et bonne gestion, par définition éloignés de toute considération politique. Ainsi un des enquêté, consultant, défiant envers l'État, dit refuser de répondre aux appels d'offres publics dans lesquels aucun bailleur n'est partie prenante.

« Si c'est pour faire de la figuration parce que c'est déjà attribué ça ne m'intéresse pas. (...) ce n'est pas la peine. En général moi quand je soumissionne je me dis que j'ai mes chances. Et je sais aussi que parfois ils disent dans le journal mais... bon ils sont sûr que... Et comme ça prend du temps.

Question : Du coup, vous arrivez à savoir quand...quand ça ne sert à rien, quand c'est déjà fléché ?

Babou Dimé: Quand c'est l'administration moi je préfère ne pas soumissionner. En général je sais que c'est des choses qui sont déjà.... Ça ne sert à rien d'aller discuter faire des...

Question : Mais l'administration, ça veut dire quoi quand c'est piloté directement...

Babou Dimé: Par les ministères, c'est ça.

Question : Mais les projets vous considérez ça comme l'administration ou pas ?

Babou Dimé : Non, moi j'ai dirigé un projet je sais comment ça se passe, on envoie à tout le monde on met sur liste on envoi à tout le monde, on ne connaît personne ! (...) Non mais dans l'administration je sais que c'est comme ça que ça fonctionne, je le sais. »

Babou Dimé, directeur de projet (PNUD), ministère des affaires Étrangères, 3 juillet 2013 et 28 juillet 2015

Babou Dimé a le sentiment d'un arbitraire de l'État, par opposition à une compétition non faussée lorsque les bailleurs internationaux sont présents. Ces derniers apparaissent comme les garants de bonnes procédures⁶⁵⁶. De manière plus générale, la représentation du monde politique par ce groupe d'agents est très critique. Les récits qualifient également de politique toute forme d'action arbitraire, que le statut de l'auteur, responsable politique, dispense de toute justification. Ainsi les créations, suppressions ou fusions de services administratifs, comme certaines nominations, sont qualifiées de "politiques". Cet espace est associé à ses dérives, au népotisme, à l'embauche d'amis, au détournement de fonds. Dès lors, presque tous les directeurs de projets rencontrés se défendent d'être engagés en politique.

« Le politique c'est celui qui s'investit sur le terrain dans des structures du parti. Je ne suis pas dans les structures du parti, je ne suis pas dans les réseaux

⁶⁵⁶On a vu toutefois que leurs dispositifs, bien que prévoyant effectivement un certain nombre de contrôles des acteurs locaux (chapitre 4), n'empêchaient pas les pratiques de captation ou de détournement des fonds (chapitre 2).

politiques, je ne veux pas chercher de mandat politique. Moi je suis un technicien, pour aider à mettre en œuvre une vision. Ça, le politicien en a besoin. Je pense. Tout bon politicien tu as besoin de techniciens comme ça (...Maintenant, en tant que technicien on peut avoir sans s'engager dans les instances du parti une préférence pour une vision. Forcément, le technicien a travaillé sur la vision. Travailler sur la vision du parti ça ne veut pas dire que tu vas t'investir comme politicien. C'est pour te dire, ce n'est pas antinomique, le technicien apolitique peut travailler dans une vision. Maintenant, c'est les autres politiciens qui doivent porter la vision »

Paul Hanne, ancien directeur de la formation professionnelle, chargé de programme (UNESCO), 31 août 2013

« Je ne fais pas de politique, ça, ça ne m'intéresse pas. C'est un choix aussi, je n'ai jamais été, sinon la politique maison, avec des amis. Je peux discuter. Je ne suis pas engagé dans un parti, ce n'est pas mon dada. J'ai des amis qui disent les intellectuels vous refusez de vous mouiller le maillot, je sais que je ne suis pas fait pour la politique, je suis administratif je travaille dans un bureau, correctement, quel que soit le régime je fais mon travail voilà. Quand il faut aller dans les urnes, je vote pour qui je veux dans le secret de ma conscience. Je ne suis engagé dans aucun parti. »

Khary Djiba, directeur de projet (PNUD), secrétariat général de la présidence, 26 juin 2013

Ici il y a une différence qui est faite entre le domaine acceptable de l'engagement politique, le domaine privé, celui des discussions entre amis ou du vote, et l'engagement partisan qui s'opposerait au rôle d'un « administratif ». Il ne s'agit pas de dire qu'il existe effectivement une séparation entre l'engagement politique et les carrières des directeurs de projets, mais bien que c'est ce qui est mis en avant par les directeurs de projet, dans le cadre de stratégies de présentations propres à la situation d'enquête, qui porte, on l'a dit, sur l'aide et le parcours de coordinateur. C'est à ce titre que les agents ont accepté de me rencontrer. Ce refus de se présenter comme engagé politiquement existe par exemple pour des personnes qui ont des formes d'engagement visibles, qui prennent la parole dans la presse et/ou participent à des mouvements associatifs ou militants.

« Vous êtes engagé en politique ?

Mamadou Himane : non. Moi ? Non. Je suis un enfant du développement, j'adore ce que je fais. Je sers la politique parce que je suis...

Question : Ah parce que j'ai vu un communiqué, je ne sais pas, le MRE ?

Mamadou Himane : Mouvement république émergence ? Ah oui mais ça ce n'est pas de la politique, c'est avec des amis, vous avez vu, ça ? Voilà, c'est un mouvement que j'ai créé avec des amis y a même un ministre de la république là-dedans, notre objectif c'est de regarder les programmes et politiques publiques. Le PSE, si ça c'est de la politique oui je fais de la politique ! Je n'appartiens à aucun parti politique mais le mouvement république émergence oui. »

Mamadou Himane, chargé de programme de la Cellule d'appui aux projets et programmes, ministère des Finances, puis consultant (PUDC), 5 février 2015

Il y a peut-être ici une défiance propre à la situation d'entretien, face à une interlocutrice européenne parfois associée aux bailleurs par les enquêtés⁶⁵⁷. Cet « oubli », suivi d'une euphémisation de son engagement, conforte néanmoins l'idée que les cercles de l'engagement partisan et ceux du travail administratif ou en lien avec les bailleurs ne doivent pas, selon les acteurs, se croiser. C'est ce qui explique aussi que certains directeurs de projets refusent de me recommander auprès de certains hauts fonctionnaires, anciens directeurs de projets, désormais engagés dans la lutte politique au moment des élections municipales. Leurs anciens collègues disent ne plus les voir, ils sont décrits comme lointains, et finalement aucun ne me donne leurs coordonnées, alors qu'il est habituellement plus facile d'obtenir des contacts ou de se faire recommander auprès de quelqu'un. La gêne, les oublis des enquêtés ou les difficultés à se faire recommander révèlent les normes qui entourent l'objet de la recherche (Herlin-Giret 2018)⁶⁵⁸, ici les directeurs de projet. Celles-ci montrent une séparation du monde des projets et de l'engagement politique.

Les directeurs de projets rencontrés mettent donc en avant une distance forte avec le monde politique⁶⁵⁹. Outre cette distance avec le monde politique, les directeurs de projet mettent en avant leur différence avec le reste de l'administration, qu'ils critiquent.

3.2 Se démarquer d'une administration stigmatisée

Mettre en avant une expérience au sein d'un projet permet aussi de se démarquer d'une administration qui, au-delà des incursions des responsables politiques, concentre les critiques. En effet, face à l'imaginaire des projets, l'administration a une image assez mauvaise, à la fois comme espace de travail et comme institution.

Comme espace de travail, l'administration a perdu son prestige. Dans les années 1960, alors que l'État est la seule entreprise d'accumulation du capital, la fonction publique est une rare opportunité d'emploi, de captation et de redistribution des ressources matérielles pour l'élite lettrée scolarisée (Christian Coulon and Denis-Constant Martin 1991). Le fonctionnaire constitue alors un modèle de réussite, aujourd'hui dépassé. Ce récit fictif de l'écrivaine sénégalaise Ndoye, publié en 2013 et intitulé « Te souviens-tu de nos 20 ans ? » montre bien la manière dont le modèle de l'élite administrative est le marqueur d'une époque lointaine :

⁶⁵⁷ Ce consultant en particulier me transmettra plus tard une note de conception pour un projet dont il a l'idée et pour lequel il cherche des financements.

⁶⁵⁸ Camille Herlin Giret montre comment tirer parti de ces difficultés de l'enquête pour comprendre les normes qui entourent l'objet de l'enquête, pour l'accumulation de l'argent (Herlin-Giret 2018).

⁶⁵⁹ Plusieurs groupes participant au travail public mettent en avant cet « apolitisme de façade », par exemple les lobbyistes que décrit Guillaume Courty qui gomment leurs appartenances politiques (Courty 2018)

« Un fonctionnaire n'est jamais petit, ma femme. Il travaille dans un bureau, porte un costume, reçoit une manne régulière à chaque fin de mois. À l'époque, il jouissait de l'estime de tous. C'est vers lui que se tournaient tous les quémandeurs ou emprunteurs de mouton de Tabaski⁶⁶⁰ ou de baptême. Ceux qui étaient ou prétendaient être dans le besoin. De nos jours, les nouveaux nantis sont les footballeurs, les lutteurs, les chanteurs et surtout les émigrés revenus d'Espagne, d'Italie, des États-Unis. Ils ont remplacé les bureaucrates, commis d'administration, chauffeurs de personnalités officielles, comme moi.

— Oui, mon oncle. Tu avais fière allure dans ton uniforme de chauffeur du gouverneur de région ! »

MARIAMA NDOYE, « Te souviens-tu de nos 20 ans ? », *Le Monde diplomatique*, juin 2013 p18

Cette image du fonctionnaire au salaire régulier et au costume, symbole de réussite, a été remplacée par d'autres, footballeurs ou émigrés, qui reposent sur un imaginaire d'accession rapide à la richesse (Banégas and Warnier 2001). Dans le milieu administratif, le modèle du consultant ou du directeur de projet peut en constituer un autre. L'administration n'est plus un espace de travail valorisé regroupant une élite enviée. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que les directeurs de projets et agents de l'administration ne s'en réclament pas.

Comme institution, l'administration est également critiquée. Dès les années 1960, on peut trouver un discours acerbe sur l'administration dans la presse : le building administratif⁶⁶¹ est décrit comme une « place où les gens vont et viennent, bavardent beaucoup et travaillent à peine » (W. B. Cohen and Deschamps 1973, 285). Senghor critique aussi dans un discours les fonctionnaires qui refusent de prendre leur poste en province (W. B. Cohen and Deschamps 1973, 287). Les stigmates attachés à l'administration sont liés à une construction historique.

« Non professionnalisation ou faible professionnalisation des personnels, contestation du mérite au profit des logiques de réseaux et identitaires... constituent les traits déviants de ces administrations (...) Or, ce sont sur ces modes de gestion déviants que se sont construits les apprentissages de l'administration en Afrique, tant en ce qui concerne la représentation de ce qu'est « le » fonctionnaire et son monde que la définition des rapports à établir avec lui et son monde »

(Darbon 2002, 10)

Outre les romans et ouvrages⁶⁶² que cite Dominique Darbon et qui témoignent de ces représentations, les nombreux appels à la réforme de l'administration de la part des bailleurs comme des responsables politiques ont installé la critique de l'administration dans le débat public et touchent directement les cadres de l'administration. Bezès écrit que « les politiques de réforme de

⁶⁶⁰Tabaski est l'appellation wolof de la fête musulmane de l'Aïd-el-khebir durant laquelle on sacrifie un mouton.

⁶⁶¹ Le building est un bâtiment proche du palais présidentiel à Dakar, dans le quartier du Plateau. Dans les années 1960 il abrite presque tous les ministères et les services centraux de l'État.

⁶⁶² Notamment BA Amadou Hampâté, *L'étrange destin de Wangrim*, Paris : Christian Bourgois, 1979.

l'État, à force de répétition dans leurs annonces, finissent par constituer un récit mythique, anonyme et indirect, qui renseigne sur l'État (ses dysfonctionnements, ses défaillances, ses caractéristiques idéales, etc.) qui célèbre, simultanément, la dimension héroïque ou, au contraire, routinière de ses réformateurs » (Bezès 2000). Sans s'intéresser à leur efficacité ou à leurs échecs, on peut donc voir que ce récit qui entoure les réformes entretient l'image d'une administration inefficace, frauduleuse, pas ou mal contrôlée.

La création avec l'appui du PNUD du Bureau organisation et méthode (BOM), qui a pour mission de préparer la modernisation de l'administration, en 1966, est le signe d'un appel précoce à la réforme de l'État. Dans la continuité de Senghor, Diouf affiche lui aussi une volonté de moderniser l'État : son slogan « moins d'États, mieux d'État », très repris par la presse, traduit en négatif l'idée d'une administration pléthorique et peu efficace. Les mots d'ordre de la réforme sont déjà « l'efficacité » et la « modernité »⁶⁶³. Dans les années 1990, la réforme de l'État devient progressivement un champ d'action des bailleurs : la 53e session des Nations Unies a pour thème « administration publique et développement » et certaines conditionnalités des premiers plans d'ajustement structurel portent sur la réduction et le contrôle des effectifs de la fonction publique. Là encore, c'est l'idée d'une administration trop nombreuse et mal contrôlée. La consolidation de ce paradigme de la bonne gouvernance et de l'attention particulière que les bailleurs portent aux institutions n'est plus à documenter (Anders 2005). À partir des années 2000, ce secteur devient un secteur d'investissement important des bailleurs : au Sénégal, les projets qui portent sur l'administration centrale apparaissent dans les années 70 et augmentent alors de manière significative⁶⁶⁴. De plus, ils se diversifient : alors que dans les années 1970, 1980 et 1990 les projets qui touchent à l'administration sont centrés sur la formation du personnel, les années 2000 voient apparaître des projets portant sur la décentralisation et le renforcement des administrations locales. Durant les mandats d'Abdoulaye Wade, le thème de la bonne gouvernance reste visible : c'est un des axes du Document de Politique économique et sociale 2011-2015 et plusieurs programmes portent sur ce thème⁶⁶⁵. À partir de 2010 des projets de renforcement de la justice ou du parlement font aussi leur apparition. Enfin, plusieurs projets de renforcement des fonctions de gestion financière sont mis en œuvre. Avec la seconde alternance et l'arrivée de Macky Sall au pouvoir, la réforme de l'administration revient au goût du jour de manière d'autant plus importante qu'il fait de la bonne gouvernance un signe de sa rupture avec le précédent président.

⁶⁶³ « Restructuration des services, efficacité avant tout », *Le Soleil*, 29 mars 1990.

⁶⁶⁴ Ils augmentent plus que le nombre total de projets, dans la base de données sur les projets constitués à partir des documents relatifs aux projets. La constitution de cette base de données est présentée dans l'introduction de la partie 2.

⁶⁶⁵ Le Programme National de Bonne Gouvernance est appuyé par des projets successifs financés notamment par la France et l'Union européenne.

Chronologie des activités de réforme de l'État

1966 : Création du comité d'animation des structures administratives

1968 :Création du BOM (Bureau Organisation et méthode), à partir du comité su cité, dans le cadre d'un projet financé par le PNUD (parfois placé en 1981 ?)

1979 : Création de la Commission de Rationalisation des Structures, des Emplois

1983 : Projet planification socio-économique pour la région du Sahel du PNUD, structure de lute contre l'enrichissement illicite

1990 : La Délégation au Management Public remplace le BOM. Création du comité de la modernisation de l'État.

1991 : Séminaire gouvernemental sur la modernisation de l'État. Création du ministère de la modernisation de l'État.

1992 : Comité d'allégement et de simplification des formalités et procédures administratives,

1998 : Réforme du système d'avancement des agents

1999 : Concertation sur la qualité du service public et la bonne gouvernance, stratégie nationale de bonne gouvernance, création d'un organe de lutte contre la corruption⁶⁶⁶

2000 : Concertation nationale sur la qualité du Service public. Constitution du Comité Interministériel de Pilotage du Programme intégré de Réforme du Secteur Public piloté par la délégation au management public qui réfléchit à une stratégie nationale de bonne gouvernance

2001 : Programme intégré de Réforme du Secteur Public

2002 : Nouveau code des marchés publics. Création du Groupe thématique « Finances publiques et Appuis budgétaires » des bailleurs. Adoption du Programme National de Bonne Gouvernance

2003 : Introduction du Cadre de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme (CDSMT) pour quelques ministères. Exercices d'évaluation des systèmes de gestion des finances publiques (CFAA) et de passation des marchés publics (CPAR) en partenariat avec la Banque mondiale et les autres partenaires. Pour mettre en œuvre ses recommandations, création du Projet de Coordination des Réformes Budgétaires et Financières (PCRBF) et du Comité conjoint d'Harmonisation et de Suivi entre les autorités et les bailleurs. Création de la Commission nationale de lutte contre la non-transparence, la corruption et la concussion

2004 : Création du ministère du NEPAD, de l'Intégration économique africaine et de la Politique de bonne gouvernance et de la commission nationale de lutte contre la corruption et la concussion. Projet de Renforcement de la Responsabilité Financière (PRRF) de l'ACBF, qui vise à améliorer le contrôle des finances publiques

2005 : Projet de renforcement des capacités de responsabilité financière et de

⁶⁶⁶ Un article du *Cafard Libéré* un article critique ce comité parce qu'une structure semblable existe déjà. *Le Cafard libéré* n° 613, 10 novembre 1999.

transparence (PRECAREF), financé par la Fondation Africaine pour le Renforcement des Capacités en Afrique (ACBF) et le Gouvernement du Sénégal.

2007 : Nouveau cadre juridique et institutionnel du système de passation des marchés publics intégrant les directives de l'UEMOA, après une large concertation avec les partenaires. Création de l'Autorité de Régulation des Marchés publics (ARMP) et de la Direction centrale des Marchés publics (DCMP). Adoption du deuxième Programme National de Bonne Gouvernance, appuyé par le Projet d'appui au programme national de bonne gouvernance (PAPNBG) financé par le PNUD, l'UE et l'AFD

2008 : La Délégation à la Réforme de l'État et à l'Assistance Technique (DREAT) remplace la délégation au management public. Projet d'Appui aux Administrations économiques et Financières (PAFIES) de l'AFD, Projet de renforcement de la bonne gouvernance (PRECABG) du PNUD

2010 Program for Governance and Peace de l'USAID, adoption du schéma directeur de la réforme de l'État

2011 : La gouvernance est un des axes prioritaires du Document de Politique économique et sociale 2011-2015. Projet d'Appui aux Réformes des Finances publiques (PARFP) de la BM

2012 : Transpositions du Code de la transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA dans la législation sénégalaise. Dans l'UNDAF, un des effets prévu porte sur la bonne gouvernance « Les institutions nationales (centrales, territoriales et locales) ont les capacités pour promouvoir la gouvernance des politiques et programme de développement humain d'une manière participative, transparente, équitable et en conformité avec les engagements internationaux ». Re-création du BOM.

2013 : Schéma directeur de modernisation de l'administration publique par la DGREAT. Programme « Gouvernance pour l'Atteinte des OMD » - GPAO du PNUD

2014 : Projet d'assistance technique pour le renforcement de la gestion des finances publiques de la Banque mondiale, rédaction du rapport public sur l'État de la gouvernance et la Reddition des Comptes

2015 : Adoption du Code de déontologie du personnel public administratif. Adoption des « objectifs de développement durables » dont le 16^e s'intitule « paix, justice et institutions efficaces »

2016 : Forum national de l'Administration

2017 : Création du comité de modernisation de l'Administration publique

Encadré 17 : Chronologie des activités de réforme de l'État

Les responsables politiques et les bailleurs entretiennent donc un appel à la réforme de l'administration répétitif et routinier. Ensemble, en lien avec ce discours de défiance envers l'administration, ils valorisent de nouvelles pratiques pour lesquelles les bailleurs apparaissent comme des modèles. Certains thèmes ou certaines mesures semblables réapparaissent régulièrement : les mesures d'économie (réduction de la masse salariale, efficience), la lutte contre

la corruption et la fraude (avec la création de plusieurs structures de lutte contre les malversations) et enfin plus récemment les mots d'ordre du nouveau management public (la souplesse et la simplification des procédures). La succession de ces réformes ces dernières années rend le discours de critique de l'administration très visible et contribue largement à la diffusion de la représentation d'une administration toujours à améliorer.

L'administration ne constitue donc plus un cadre de travail privilégié, ni comme cadre de travail (de salaire et d'ascension sociale) ni comme manière de travailler (la critique portée par la succession des réformes). Dans ce contexte, renforcer la frontière entre les projets financés par les bailleurs et l'administration est aussi une manière pour les salariés des projets de s'en distinguer. Pour les directeurs de projets, porter cette critique de l'administration présente aussi un intérêt assez direct : cela revient à légitimer l'existence des projets comme cellules indépendantes et, par là même, à défendre leur propre statut. Une tribune parue au moment de la réforme de la rémunération des salariés des projets de la Banque mondiale illustre bien cette idée.

« Le Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan s'est donné comme seule priorité, au sortir de la revue, de charcuter les rémunérations du personnel clé des Unités de gestion des projets et programmes financés par la Banque mondiale (...) Pour faire passer la pilule, ils ont maintenu intactes les rémunérations des coordonnateurs de projets, histoire de diviser le personnel pour mieux régner.

En posant cet acte abject, au détriment d'honnêtes pères de famille qui ont le seul tort de disposer d'une expertise avérée, sédimentée par plusieurs années d'expérience (25 ans pour certains), et de la mettre à la disposition de leur pays par le truchement des projets financés par la Banque mondiale, le ministre des Finances, Amadou Ba, vient en même temps, sans en mesurer les conséquences, parce que manipulé par des personnes aigries et jalouses, de porter un coup fatal aussi bien à la qualité du portefeuille de projets de la Banque mondiale qu'au PSE.

Il vient également de mettre en pratique un vieux et funeste projet de démantèlement des Unités de gestion des projets et programmes financées par la Banque mondiale, dont l'objectif unique est de pousser les contractuels des projets vers le départ, afin qu'ils cèdent les places aux fonctionnaires.

En effet, la différence de statut entre le personnel des Unités de gestion des projets et programmes financés par la Banque mondiale, qui sont des consultants recrutés par appel à compétition et rémunérés en conséquence, et celui des fonctionnaires de l'État, a longtemps constitué une source de frustration et de jalousie. »

DIAW Yamar Diaw, « Menaces sur le portefeuille de projets de la Banque Mondiale au Sénégal et sur le PSE », Leral.net, le 13 mai 2015.

Dans cette tribune, Yamar Diaw, qui se présente comme « consultant », défend le statut et la rémunération des salariés et directeurs des projets de la Banque mondiale en les opposant au groupe des fonctionnaires. Selon lui, le statut de ce personnel est une nécessité pour garantir la

qualité de l'exécution des projets. Il y a dans cette prise de position à la fois la défense d'avantages individuels et la mise en valeur d'un groupe, les salariés des projets, présentés comme unifié et à défendre, contre un autre groupe, les fonctionnaires. Il lit la réforme de son statut particulier comme une lutte des places entre les deux groupes, mettant en avant la « frustration et la jalousie » des fonctionnaires face à « l'expertise avérée » et les années d'expérience des salariés des projets. Il y a bien un lien ici entre la valorisation d'un groupe, les salariés des projets, dont il loue les qualités, et la défense d'avantages matériels, ici d'une rémunération spécifique. Cette défense des salariés des projets qu'il érige en groupe opposé à celui des fonctionnaires de l'État s'ancre dans un contexte spécifique : celui de la perte de leurs avantages salariaux. Le clivage entre ce groupe et le reste de la fonction publique se renforce donc autour d'une mobilisation pour la conservation d'un avantage statutaire⁶⁶⁷. Il s'articule aussi autour des pratiques liées au nouveau management public.

3.2 La valorisation du nouveau management public

Face à cette administration critiquée, le nouveau management public est valorisé par le discours réformateur. La Gestion axée sur les Résultats (GAR), promue par les bailleurs, est encore un élément de distinction face à une administration inefficace car irresponsable.

« La GAR en fait c'est une gestion privée injectée dans le public. Ça a deux avantages. Celui de rompre avec l'approche de l'homo africanus qui disait "je n'ai pas ça parce que je n'ai pas pu". Parce que je n'ai pas eu l'argent, les moyens... Là on fait ou ne fait pas. On donne les moyens, donc tu fais. Et tu es jugé sur les résultats. On cherche à situer les responsabilités. Et à sanctionner. »

Mar Kassé, directeur de projet puis directeur d'agence, ministère de l'environnement, 17 juillet 2015

Dans ce récit, l'importation d'un outil qui vient d'ailleurs (de l'occident par rapport à l'Afrique et du privé par rapport au public), permet de s'éloigner de tares qui seraient inhérentes à l'administration et au continent. Plusieurs auteurs ont montré que le registre managérial pouvait être utilisé comme une forme de légitimation : la « labellisation managériale » (Robert 2007) des projets permet de légitimer leurs actions et ceux qui y participent. Utiliser ce registre participe d'une monstration de la modernité, d'une valorisation de son activité et de sa position (Alam and Godard 2007). La référence internationale ou au secteur privé sont aussi des éléments de légitimation de ce discours (Alam and Godard 2007). Cette rhétorique s'inscrit aussi dans un contexte

⁶⁶⁷ Léonie Hénault et Frédéric Poulard montrent, pour les conservateurs des musées, la manière dont les inégalités intra professionnelles peut être un levier de ressort d'un groupe au sein d'une profession, et comment un segment professionnel peut être réactivé par une mobilisation collective autour d'une réforme (Hénault et Poulard 2018).

plus général décrit par exemple par Béatrice Hibou (Hibou 2013)⁶⁶⁸. Les salariés des projets reprennent à leur compte les mots d'ordre des réformes et du nouveau management public. Pour la grande majorité, ils louent les pratiques d'audit et de contrôle, la gestion axée sur les résultats et les outils promus par les bailleurs. On l'a vu, il existe des détournements et des utilisations diverses de ces principes, mais dans le discours des acteurs, les procédures de contrôle, de planification, d'évaluation des résultats sont des éléments centraux de distinction du reste de l'administration. C'est un des éléments mobilisés pour distinguer les projets de l'administration, au point que certains directeurs de projets rapprochent les projets du secteur privé :

« Question : Et dans ce projet vous retrouvez un peu les responsabilités ?

R1 : ah oui maintenant c'est plus, ça, c'est presque le secteur privé hein ! Il faut être rentable, il faut être performant.

Meissa Diop, directeur de projet, ministère de l'environnement, 6 août 2013

*C'est ça la réalité des projets c'est un petit peu différent de l'administration.
(...) Oui un projet c'est presque, le mode de fonctionnement c'est presque le mode de fonctionnement du privé... »*

Mody Niang, directeur de projet (BM, USAID), direction de l'élevage, 20 août 2014

Le clivage public/privé est mobilisé ici pour différencier les « projets » de « l'administration ». Cette référence au fonctionnement supposé du secteur privé renvoie ici aux compétences managériales que les agents valorisent davantage. Elle est pourtant à mettre en rapport avec l'absence presque totale d'expérience professionnelle dans le secteur privé des agents⁶⁶⁹. Ces références au privé s'appuient donc plutôt sur l'imaginaire et la rhétorique liée au nouveau management public, et sur leur expérience au sein des projets⁶⁷⁰. Alors que les nouveaux modèles de réussite sont liés à l'étranger (Banégas et Warnier 2001), pour les agents de l'État qui travaillent avec les bailleurs, mettre en avant le caractère spécifique de cette activité en lien avec le niveau international peut être valorisant. Il existe ici un gain individuel des agents à être crédité d'un savoir-faire de niveau international.

Ici, la position des salariés des projets crée des effets de perspective : Philippe Bezès « rappelle que la réalité que perçoit un acteur est affectée et structurée par sa situation ou sa localisation dans l'ordre institutionnel. » (Bezès 2000). Les lenteurs de l'administration ou la pesanteur de la hiérarchie que décrivent les salariés des projets prennent une importance capitale

⁶⁶⁸ La valorisation des pratiques et discours managériaux parmi les élites est un phénomène qui est loin d'être spécifique au milieu sur lequel nous travaillons. Pour ne donner qu'un seul exemple, on peut penser aux députés français de la législature actuelle qui mettent en avant leurs pratiques managériales (Boelaert, Michon, et Ollion s. d.)

⁶⁶⁹ Nous étudions plus en détail les carrières des directeurs de projet dans le chapitre suivant.

⁶⁷⁰ Contrairement par exemple aux récits des nouveaux députés français qui valorisent également ces pratiques et les lient au secteur privé en s'appuyant, eux, sur une expérience réelle (Boelaert, Michon, et Ollion s. d.).

lorsqu'elles peuvent aller à l'encontre du bon déroulement de leurs activités, alors même qu'ils sont évalués sur les résultats de celles-ci. Les mêmes éléments seraient peut-être vécus différemment par les mêmes agents travaillant dans le cadre ordinaire de l'administration.

Enfin, les outils et arguments promus par les bailleurs correspondent aux cadres cognitifs des salariés des projets. On reviendra plus longuement par la suite sur leur parcours mais on peut d'ores et déjà noter quelques éléments : ils ont été formés en management, ce qui cadre avec le discours et les outils valorisés par les bailleurs. Ils sont plusieurs à être à l'origine conseillers en organisations : la mission de ce corps de métier est de réfléchir à une organisation plus efficace de l'administration et de préparer sa réforme. Les outils promus et les représentations dans lesquels ils s'inscrivent correspondent donc aux savoirs initiaux des salariés des projets. Mieux : ils en sont des spécialistes. Le travail des salariés des projets exige de manipuler les outils des bailleurs, comme la gestion axée sur les résultats, d'en avoir l'expérience ou d'y être formé au cours du projet. Toutes leurs actions sont très encadrées par des manuels de procédures, des guides de rédactions et par l'appui constant de leur interlocuteur du côté des bailleurs. Des formations spécifiques existent également qui sont mises en place par les bailleurs et dispensées aux membres des équipes des projets⁶⁷¹. La quasi-totalité des responsables et experts des projets rencontrés a été formée, au cours des projets, à travers ces formations courtes et non diplômantes dédiées à des thématiques précises (essentiellement le suivi évaluation et les règles de passations des marchés des bailleurs concernés). Les salariés des projets doivent montrer, lors des réunions d'étapes ou d'évaluation et lors des comités de pilotage, qu'ils maîtrisent l'évaluation continue du projet par rapport à des indicateurs prédéfinis, la compréhension du cadre logique ou la gestion d'un budget alimenté en fonction des résultats. Les projets sont en cela des lieux de socialisation à ces outils. Les salariés des projets ont donc des dispositions à s'approprier ce discours de valorisation de la gestion axée sur les résultats. Certains semblent appliquer ces principes dans leurs vies personnelles, décrivant leur recherche d'emploi, leur utilisation des réseaux de connaissances, à l'aune d'objectifs à atteindre ou de ressources à rentabiliser. Au-delà d'une distinction au sein de l'administration, cet affichage de l'adoption de ces savoirs de gestion et de management semble constituer un élément des nouvelles figures de réussites et de pouvoir (Banégas et Warnier 2001)⁶⁷².

Ce positionnement pour la défense d'une orthodoxie administrative ou d'une bonne gouvernance dépasse le seul groupe des salariés des projets. Ici, on doit le mettre en lien avec un discours plus généralement partagé au sein d'une partie de la haute administration. Plusieurs agents se font promoteurs des réformes liées au nouveau management public. Par exemple, Oumar el

⁶⁷¹ On le détaille dans le chapitre suivant.

⁶⁷² Nous avons déjà évoqué dans le chapitre 3 la manière dont les formations en gestion et en management avaient progressivement supplanté les écoles nationales. Nous reviendrons dans le chapitre suivant sur cet élément.

Foutiyou BA, dénonce dans une tribune⁶⁷³ « l'insuffisante focalisation sur les résultats de l'administration », la faiblesse des évaluations des politiques publiques, la mauvaise gestion des ressources humaines et finalement le « délitement de la norme administrative ». Dans une autre tribune, Abdoul Aziz Tall, diplômé d'un MBA de HEC à Montréal et alors lui aussi agent du BOM⁶⁷⁴, dénonce l'idée que l'Administration publique, désignée comme le fondement de L'État, ne soit plus basée sur des fondements rationnels. Là encore la gestion des ressources humaines, la multiplication des agences et structures, l'augmentation des dépenses budgétaires et les passe-droits sont critiqués. L'administration américaine, « en quête permanente d'efficacité et d'efficience », est au contraire présentée comme un modèle. Dans une dernière tribune, Hady Troera⁶⁷⁵, qui se présente comme évaluateur de politique publique, loue « l'institutionnalisation de la gestion axée sur les résultats et du Suivi-évaluation » et « l'adoption du nouveau management public »⁶⁷⁶.

Ici porter la critique de l'administration et l'appel à la réforme permet de mettre en avant la thématique de la bonne gouvernance, qui est devenue un champ professionnel à part entière. Les auteurs des trois tribunes citées plus haut en font partie. Oumar el Foutiyou Ba a été formé à l'ENEA et au CEFEB. Conseiller en organisation, il a travaillé à la direction de la planification, au Bureau organisation et méthode, il a aussi été secrétaire général de l'éphémère ministère de la bonne gouvernance. La promotion de la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption, objet d'un séminaire à l'IDEP où il intervient, est son champ d'activité à part entière. Abdou Aziz Tall deviendra Délégué général à la Réforme de l'État et à l'assistance technique sous Macky Sall puis ministre. L'auteur de la troisième, Hady Traore, qui se présente comme « évaluateur de politique publique », est directeur régional de Sogemap Afrique, une entreprise de conseil québécoise pour la gestion et l'évaluation de programmes publics, qui a démarré ses activités au Sénégal en 2018 et organise des « séminaires de renforcement des capacités institutionnelles » auprès de plusieurs directions de l'administration centrale⁶⁷⁷. Il est diplômé de l'ENAP Montréal, coordonnateur de la délégation des Sénégalais de l'extérieur au Canada et responsable au sein de l'Alliance pour la République, le parti de Macky Sall. Le nouveau président fait en effet de la bonne gouvernance un point phare de son premier mandat, notamment dans une logique de rupture avec le président précédent, très critiqué sur sa gestion. Il met en avant sa volonté de « faire du Sénégal le premier pays francophone à mettre

⁶⁷³ Notamment : BA Oumar El Foutiyou, « L'administration sénégalaise face au défi des résultats : limites et perspectives », *Leral.net*, 8 mai 2015.

⁶⁷⁴ TALL Abdoul Aziz, « L'administration sénégalaise : à l'épreuve de la rationalité », *Sud Quotidien*, janvier 2009.

⁶⁷⁵ TRAORE Hady, « L'administration publique face à la gestion axée sur les résultats : de la nécessité d'instaurer une culture de l'évaluation », *Le Soleil*, janvier 2016.

⁶⁷⁶ TRAORE Hady, « L'administration publique face à la gestion axée sur les résultats : de la nécessité d'instaurer une culture de l'évaluation », *Le Soleil*, janvier 2016.

⁶⁷⁷ Site internet sogemap.com. Cette activité est très reprise dans les médias.

la gestion axée sur les résultats au cœur des politiques publiques »⁶⁷⁸. Dans ces trois exemples, le discours réformateur est donc porté par des agents aux profils semblables⁶⁷⁹ : ils ont été formés à l'étranger dans les disciplines du management et des finances. Ils critiquent la gestion de l'administration lors des mandats d'Abdoulaye Wade et font du retour à la norme administrative un objectif prioritaire, en valorisant les outils du nouveau management public dont ils sont spécialistes, ce qui participe à leur promotion professionnelle dans un champ d'activité qu'ils contribuent à construire avec le nouveau président. Le discours des réformateurs est donc porté dans les médias par des responsables qui ont des intérêts directs à la mise en place de ces réformes, puisque l'élargissement de leur champ professionnel ou leur promotion y est lié. La bonne gouvernance est ici un champ d'action à investir, comme le montrent plusieurs auteurs.

« L'ingénierie de la « bonne gouvernance » globale est le monopole cognitif et pratique des élites en place et de leur descendance, qui y trouvent des ressources inédites de domination sociale et économique, notamment dans le domaine opaque de la réglementation de ce nouveau savoir-faire et savoir-gouverner, et qui y voient une opportunité de reproduction par le biais de l'enseignement supérieur à l'étranger et de l'expertise »

(Bayart, Hibou, et Samuel 2010)

On retrouve donc ici un discours semblable à celui des directeurs de projets, lié au champ d'action et aux opportunités professionnelles que peut constituer la bonne gouvernance en général.

Malgré ces lignes de clivages entre les salariés des projets et le reste de l'administration, les premiers n'affichent pas de rejet complet de l'État : au contraire, ils restent attachés à leur mission de service public.

3.4 L'attachement à l'État

Bien que lorsqu'ils parlent de leur travail, les dirigeants et salariés des projets valorisent les projets et critiquent l'administration, mais lorsqu'ils parlent de leurs missions, les agents montrent un fort attachement à l'État et à ses dirigeants. On retrouve ici la double allégeance que montre Rozenn N Diallo.

⁶⁷⁸ TRAORE Hady, « L'administration publique face à la gestion axée sur les résultats : de la nécessité d'instaurer une culture de l'évaluation », *Le Soleil*, janvier 2016.

⁶⁷⁹ Il correspond plus généralement au changement de profil des élites que l'on étudie plus en détail dans le chapitre suivant

« On observe dans ce cadre une sorte d'allégeance primordiale à l'État, constante intergénérationnelle – et ce que ne semble pas nécessairement amoindrir la socialisation aux visions du monde et aux pratiques véhiculées par les agences de l'aide. »

(Rozen N. Diallo 2012, 460)

Cette double allégeance se traduit notamment dans l'utilisation des pronoms possessifs qui renvoient à la fois au cadre hiérarchique national et aux bailleurs. S'ils disent souvent « mon ministre » ou « mon directeur », les agents n'emploient pas de tels pronoms qui révéleraient un attachement particulier aux bailleurs ou au chargé de programme. Alors que l'aide est souvent décrite comme un milieu apolitique, et que les responsables de projets ont un discours de défiance face à ce type d'engagement, cela ne les empêche pas de montrer un certain attachement aux responsables politiques. Ainsi, cet ancien agent de l'État et responsable de projet qui, alors qu'il travaillait pour le PNUD dans la sous-région, est revenu occuper un poste de directeur.

*« C'est important. De pouvoir dire j'ai travaillé pour mon ministre sur ça (...) avant d'être directeur j'étais déjà dans le projet. Le projet de centre sectoriel de l'AFD. Vous avez entendu parler de ça ? (...) C'était mon travail, c'était là qu'on m'a proposé la direction de la formation professionnelle j'ai dit d'accord. Quitter le projet et venir gérer la formation professionnelle je ne voulais pas pour deux raisons. La première : j'avais beaucoup d'autonomie dans la gestion des projets AFD, j'avais un meilleur traitement dans la direction des projets AFD, et j'étais et je suis toujours apolitique
Question : Mais qu'est-ce qui vous a convaincu alors ?*

Paul Hanne : Non c'est un niveau peut être plus élevé on m'a demandé de venir. On a dit un agent ne peut pas... au niveau de l'État, le président actuel à l'époque il était Premier ministre c'est lui qui m'avait demandé, on avait besoin de moi pour la direction. »

Paul Hanne, ancien directeur de la formation professionnelle, chargé de programme (UNESCO), 31 août 2013

Ici, le fait d'être rappelé par « le plus haut niveau » joue de manière importante. On retrouve donc l'attachement à l'État dans l'attachement aux hommes politiques et à leurs fonctions. Travailler dans le cadre spécifique du projet ne transforme donc pas cette forme de loyauté à l'autorité administrative.

Ce type de poste ne transforme d'ailleurs pas non plus la compréhension qu'ont les agents de leur mission. Les directeurs de projet rencontrés se présentent d'abord comme des serviteurs de l'État, même lorsque celui-ci ne les rémunère pas. Ici les relations quotidiennes (le suivi étroit du bailleur) ou le statut (contrat spécial et rémunération du bailleur) ne semblent pas avoir d'importance : ils se considèrent comme d'abord au service du développement de leur pays.

« J'ai fait ce que je devais faire pour le Sénégal (...) En tout état de cause je me dis, là-bas (responsable d'un projet) ou ici (conseiller au sein d'une direction

nationale) c'est du pareil au même : je travaille pour mon pays. Il faut être performant et à la hauteur, mériter la confiance qu'on place en vous et travailler. »
Khary Djiba, directeur de projet (PNUD), secrétariat général de la présidence, 26 juin 2013

Le cadre du projet n'est conçu qu'au service de l'État. Dès lors, travailler dans un projet ou dans une autre structure revient au même. Il existe une pluralité d'organisations dans lesquelles un professionnel peut exercer. Elles peuvent influencer leur travail mais ne changent pas, ici, leur attachement à l'institution. Cet attachement au pays, au Sénégal, peut aussi être lié au nationalisme « quotidien » et « banal » et du fort « sentiment national » que décrit Smith (Smith 2010) et qui n'est pas l'apanage des agents de l'État. Mais il est bien décrit comme une vocation qui détermine l'ensemble de la carrière.

« Mon objectif c'était déjà : travailler pour le développement de mon pays. Donc de travailler dans un domaine qui avait un lien direct avec les questions de développement (...) je suis rentré c'était compliqué tout le monde me l'avait dit, au moment de rentrer on me disait qu'est-ce que tu vas faire ici, reste là-bas, tu vas avoir la nationalité vite fait, aux USA on m'avait dit reste, tu peux avoir la nationalité j'ai dit non. Pour être cohérent il faut que je rentre, moi je veux travailler pour mon pays d'abord commencer par mon pays, je veux d'abord avoir de l'expérience dans le développement donc je dois aller sur le terrain ce n'est pas ici, ce n'est pas dans les bureaux à Washington ou à Québec que je ferai vraiment moi ce que j'ai envie de faire. »

Cheikh Ndiassé directeur de projet (USAID, PAM, BM), Primature, juillet 2014

« La meilleure reconnaissance que je pouvais donner à mon pays qui m'a vu naître m'a formé m'a donné une aide c'était d'y retourner et de les faire bénéficier de l'expérience acquise au niveau des services professionnels et de la rigueur des instruments canadiens de gestion qu'on a appris au Canada dans le cadre du MBA »
Michel Torne, directeur de projet, 29 mars 2015

Les responsables de projets rencontrés se définissent donc comme servant leur pays. De la même manière que les fonctionnaires du reste de l'administration dont parle Bierschenk, ils semblent avoir un contrat moral avec l'État (Bierschenk 2010). Toute la responsabilité du projet est lue à travers ce cadre.

« Il y a une équipe sous ma responsabilité, le pays compte sur toi, la coopération veut voir des choses, les populations aussi veulent voir des choses. »
Woula Teye, directeur de projet, ministère de l'agriculture, 22 janvier et 8 février 2015

On peut aussi rappeler la formule d'un des directeurs de projet qui voit dans le risque de mauvaise évaluation de son projet la dévaluation de l'image de son pays.

« C'est mauvais pour le Sénégal. Parce que le rapport est collectif, on envoie ça à NY, à l'unité de truc, le Sénégal serait mal noté. Vous voyez ce truc de

responsabilité, pour tout l'or du monde on ne voudrait pas quand même plomber les possibilités du Sénégal pour des intérêts personnels »

Babou Dimé, directeur de projet (PNUD), ministère des affaires Étrangères, 3 juillet 2013 et 28 juillet 2015

Ainsi, bien qu'au quotidien ils travaillent avec les bailleurs, les directeurs de projet travaillent donc avant tout pour leur pays. Ils se définissent d'abord par cette mission de service public et de développement national. Cet attachement au projet sociétal qu'ils portent est important et n'a de sens que rattaché au service de l'État. À l'inverse, l'attachement aux bailleurs est moins mis en avant et plus discuté. Les directeurs de projets rencontrés les comparent et les jugent, en fonction de leurs politiques. Certains par exemple acceptent de travailler pour le PNUD mais pas pour la Banque mondiale, en raison de désaccords sur certaines des politiques qu'elle mène.

Un directeur de projet « mercenaire »

L'un des directeurs de projet rencontré se présente comme un mercenaire et affiche ostensiblement son absence d'engagement, notamment au service de l'État.

« Moi comme je dis je suis mercenaire. je vais chez le plus offrant. Mais j'ai pris le parti de ne pas rentrer dans l'administration. On m'a pris dans les projets. (..) En attendant de trouver mieux. Je trouve autre chose. Comme je vous dis je suis mercenaire. »

Samba Gueye, ancien directeur de projet, ministère de la femme

Quelques agents rencontrés (ils sont peu nombreux) évoquent leur métier en parlant ainsi de mercenariat. On retrouve ici une manière de se présenter type des professionnels de l'aide expatriés (Stirrat 2008).⁶⁸⁰ Ce groupe désignerait notamment les consultants qui travaillent pour les organisations internationales de développement et qui se présenteraient comme étant exclusivement intéressés par les gains matériels apportés par l'industrie de l'aide. Cette présentation de soi contraste, dans ces études, avec l'implication et la somme de travail fournie remarquée par l'auteur. Pour ce dernier, les agents sous-jouent leur implication. Ici aussi, ce discours très cynique tranche avec la plupart des récits qui mettent en avant l'engagement, le service de l'État et du développement, la défense de l'intérêt général. De la même manière, on peut retrouver ici les différentes explications au fait que certains professionnels de l'aide sous-jouent leur implication : la culpabilité de travailler avec un statut avantageux avec des collègues de statuts plus difficiles, le caractère incertain du sens de ce que l'on fait et de l'atteinte des buts (Stirrat 2008). Se présenter comme mercenaire permet alors d'esquiver les débats sur ces questions.

Par ailleurs, dans notre situation, cette qualification va de pair avec un récit lui aussi assez cynique sur le système de l'aide en général et un problème en particulier : le fait que la Banque mondiale refuse depuis peu d'indemniser des agents de l'État.

« Mais c'est un grand problème. Un grand problème. La Banque ce qu'elle veut

⁶⁸⁰ L'auteur s'intéresse au personnel expatrié originaire des pays du Nord et cette caractéristique géographique est au centre de sa démonstration puisqu'il parle du « white man's burden ». Toutefois, son explication de la présentation cynique des agents comme mercenaires peut être rapprochée des discours que nous entendons.

faire ça ne va pas marcher. Tu ne peux pas aller dans l'administration tu trouves un fonctionnaire tu lui dis : écoute, tu as ton travail en plus de ton travail voilà le travail à ajouter, je te demande de réaliser un certain nombre de performances, et comme contrepartie je ne te le paye pas. Les gens ils vont te dire va te faire foutre, ou bien oui mais ils vont faire de sorte que ça ne va pas marcher. Il faut, moi je suis convaincu qu'il faut qu'ils restent dans l'approche projet, qu'ils mettent en place des équipes projet qui vont rendre compte, et qui vont travailler en toute intelligence avec. À moins que tu leur confies et tu leur donnes en contrepartie les ressources

Question : oui c'est ça qu'ils font non ?

R1 : Non ils ne donnent pas d'indemnités ! Pas d'indemnité. C'est le grand problème ! »

Samba Gueye, ancien directeur de projet, ministère de la femme

Dans ce contexte, l'auto qualification de cet enquêté comme « mercenaire » est à lire de manière spécifique. Il peut être une réponse à cette décision de la Banque mondiale. Celle-ci refuse de payer des fonctionnaires, dès lors il en tire les conséquences en se désignant de manière un peu provocante comme mercenaire, en montrant qu'il n'est pas possible de faire travailler des fonctionnaires gratuitement. Il prend la posture inverse à la Banque mondiale : lui refuse de travailler gratuitement et se fait payer par les bailleurs, c'est donc un mercenaire.

Encadré 18 : Le directeur de projet « mercenaire »

Au-delà de l'attachement au projet comme cadre d'organisation de l'action et aux pratiques de gestion spécifiques des projets, l'attachement à l'institution comme projet sociétal⁶⁸¹ reste donc important. En cela, le clivage avec le reste de l'administration reste circonscrit aux cadres de travail et non aux missions effectuées par les agents. Pour Marc Abelès la culture d'institution, comprise comme un phénomène collectif qui mobilise entre autres des registres affectifs et symboliques, intellectuels, pratiques... prend sens quand les acteurs s'identifient à l'institution et sont identifiés à ses objectifs par leurs interlocuteurs extérieurs (Abelès and Jeudy 1997). Ici, si les individus font bien des projets un espace opposé à l'administration dans son ensemble, ils se réclament toujours du service de l'État.

L'imaginaire des projets est donc mobilisé par les agents pour se démarquer des traits critiqués de l'administration tels que son lien aux responsables politiques ou la lourdeur de ses procédures. Individuellement, ils ont des intérêts et des dispositions à adopter ce discours qui

⁶⁸¹ Je m'appuie ici sur le travail de Bruno Milly qui étudie différents professionnels de la fonction publique française en mettant en avant le rapport à l'organisation, à la profession et à l'institution. Il distingue ainsi l'attachement à l'institution (le projet sociétal décliné sous la forme d'encadrement juridique, politique et administratif), à l'organisation (les cadres et collectifs d'exercice d'une action), et à la profession (les cadres et collectifs transversaux de pairs exerçant la même activité professionnelle) (Milly 2012).

légitime l'existence d'unités séparées de gestion des projets et qui correspond à leurs savoirs spécialisés. Toutefois, cette critique de l'administration reste circonscrite à l'organisation : il ne s'agit pas d'un rejet des missions ou de l'institution. Les agents ne rejettent pas le fait de travailler pour l'État, mais veulent mettre en avant une nouvelle manière de le faire. En fait, ce discours des directeurs de projet doit être remis dans le contexte plus général de la transformation de l'administration dans son ensemble.

Conclusion du chapitre

Le projet est donc une catégorie symbolique forte pour les agents de l'administration : c'est un mot du développement (Cartier-Bresson, Destremau, et Lautier 2010)⁶⁸², lié à un imaginaire opposé à celui de l'administration. Ces représentations des projets et de l'administration reposent sur différents éléments qui forment un « fond discursif commun » (Lahire 2005)⁶⁸³ largement partagé et porté par les membres de l'administration, les salariés des projets ou les responsables politiques, qu'ils s'expriment en entretien ou dans la presse. Il offre une image unifiée d'une part des « projets » et de l'autre de « l'administration », conçus comme deux espaces de travail et de fabrique de l'action publique clairement distincts et inégaux. Dans cette représentation largement partagée, la caractéristique centrale des projets d'aide est leur mode de gestion, qui correspond aux idéaux du nouveau management public. En miroir, l'image de l'administration rassemble, elle, tous les maux. On retrouve dans cet imaginaire plusieurs éléments présents dans l'abondante littérature créée par les organisations internationales et les différentes institutions d'aide bilatérales⁶⁸⁴.

Il y a bien, ici, un effet de la présence des bailleurs sur les définitions normatives qu'adoptent les acteurs des carrières et des métiers au sein de l'administration. Toutefois, on ne peut réduire cet imaginaire aux bailleurs : il s'ancre dans les transformations plus générales que connaît l'administration, avec l'arrivée des technocrates dans les années 1980, la re-politisation du personnel politique sous Abdoulaye Wade et l'apparition à présent des « managers ». Ces représentations des projets sont donc moins liées à la constitution d'un groupe spécifique qu'aux clivages plus large existants au sein de l'administration. On ne peut pas non plus en faire le signe d'un détachement complet de l'administration des autorités politiques, puisque ces transformations administratives

⁶⁸² Les auteurs montrent qu'il existe « deux histoires du développement : celle des faits, qu'on figure par les récits de modernisations, de transformations économiques, sociales, culturelles, par des statistiques innombrables. Et celle des mots, de centaines de mots », des mots sans contradicteurs et qui produisent des effets de réels (Cartier-Bresson, Destremau, et Lautier 2010, 276).

⁶⁸³ L'auteur ajoute qu'il n'existe pas « une culture mais des cultures administratives diverses, nombreuses et parfois contradictoires »

⁶⁸⁴ Notamment ceux qui défendent la création d'enclaves administratives pour l'exécution des projets évoqués dans le chapitre 4 sur les projets.

sont en partie portées par les présidents. Si la présence des bailleurs affecte bien les cultures administratives, celle-ci est donc aussi le produit de la structuration plus générale de l'administration, en lien avec les responsables politiques. Ces représentations informent toutefois sur la compétition qui existe plus largement au sein de la haute administration entre différents groupes. Au-delà de cet imaginaire des projets, on peut se demander si ce sentiment d'appartenance à un groupe particulier s'accompagne de différences de carrières et de relations de solidarité réelles. Quelle division existe-t-il réellement entre les salariés des projets et les agents de l'État qui exercent dans l'administration ?

CHAPITRE 7. SOCIOLOGIE DES DIRECTEURS DE PROJETS : RECRUTEMENT, FORMATION ET CARRIÈRE DANS LES PROJETS

Derrière l’imaginaire lié aux projets, on doit s’interroger sur la réalité d’une administration spécifique liée à ces structures administratives. Plutôt qu’aux structures, on peut s’intéresser aux agents, aux relations qu’ils entretiennent et à leurs carrières⁶⁸⁵. Ce chapitre repose sur l’étude des biographies des directeurs de projets. Ce statut ne suffit pas à saisir l’ensemble des intermédiaires de l’aide existants : des directeurs nationaux, des consultants occupent un rôle semblable⁶⁸⁶. Toutefois, étant donné le fort turn-over à ces postes, nombre d’agents de l’État y sont passés à un moment de leur carrière. S’y intéresser dans le temps long permet aussi de saisir les positions occupées avant ou après ce poste. Dès lors, c’est une entrée empirique intéressante pour réfléchir aux intermédiaires dans leur ensemble, à leur activité et à la manière dont on le devient et dont on le reste, ou non. Ce chapitre propose donc une étude prosopographique d’un groupe de responsables de projet.

Ce chapitre s’appuie sur l’analyse de carrières professionnelles de 46 agents (dont trois femmes) occupant ou ayant occupé le poste de directeur de projets financés sur fonds extérieurs⁶⁸⁷ ou cofinancés par des bailleurs étrangers. Ces carrières ont été reconstituées à partir des récits des acteurs rencontrés en entretien, durant lesquelles les questions visaient à obtenir les informations les plus complètes possible. S’ils présentent le risque de l’illusion biographique, les entretiens biographiques permettent de saisir les manières subjectives dont les carrières sont vécues. Les directeurs de projets n’étant pas des acteurs de premier plan de la scène publique sénégalaise, il n’a pas été possible de compléter ou d’objectiver ces récits en croisant systématiquement différentes données ni de multiplier le nombre de trajectoires étudiées en

⁶⁸⁵ On fait référence ici au concept de carrière que Hughes définit comme le « parcours suivi par une personne au cours de la vie, et plus précisément au cours de la période de sa vie pendant laquelle elle travaille » (Hughes 1996, 175) (1996). Ce concept permet d’étudier les séquences que forme la succession des activités principales des agents au cours de leur vie active, selon l’évolution de leur cycle de vie biologique et sociale et en fonction de la transformation des métiers dans le temps.

⁶⁸⁶ Il est d’autant plus difficile d’identifier ces intermédiaires lorsqu’on n’étudie pas un secteur particulier dont nous pourrions cartographier précisément les différents acteurs mais que, comme ici, on s’intéresse à l’ensemble des administrations centrales.

⁶⁸⁷ Comme pour le reste du travail nous nous sommes intéressés aux bailleurs publics étrangers : il s’agit de bailleurs multilatéraux (le PNUD, la Banque Mondiale, l’Union Européenne, le Fonds Mondial, le Fonds d’équipement des Nations Unies, la FAO, l’UNICEF, l’OMS, la banque africaine de développement, l’ONUDI) ou bilatéraux (l’Italie, l’agence française pour le développement, le Japon, l’agence canadienne pour le développement international, l’agence luxembourgeoise pour la coopération au développement, l’USAID). La multiplicité de ces bailleurs s’explique par le fait que certains agents dirigent plusieurs projets de divers bailleurs au cours de leur carrière et que de nombreux projets sont cofinancés par plusieurs bailleurs.

reconstituant des profils par le biais de la presse ou d'autres supports, comme certains chercheurs l'ont fait par exemple pour des élus (Boelaert, Michon, et Ollion s. d.). Ces informations ont toutefois parfois pu être croisées avec des CV fournis par les agents ou retrouvés sur internet, ou encore par des données publiées sur des réseaux sociaux professionnels (linkedin ou viadeo). Pour chaque carrière étudiée, nous avons saisi des caractéristiques générales (génération⁶⁸⁸, sexe, nature de la formation initiale et niveau de diplôme) ainsi que les activités menées par année. La taille restreinte de l'échantillon ainsi que les durées diverses des trajectoires étudiées (les agents rencontrés pouvant être en début ou en fin de carrière) a restreint certains types d'analyses. Toutefois, la mise en série de ces carrières permet de se détacher des illusions biographiques des récits et de les analyser à l'aide de plusieurs indicateurs (temps passé dans les projets, nombre de postes successifs, nombre d'institutions connues...) Ce matériau permet d'avoir une première vue d'ensemble de ce personnel souvent étudié à plus petite échelle. Il permet de mettre au jour des continuités (entre les projets et l'administration) qui dépassent les frontières des organigrammes formels et, à l'inverse, des cloisonnements (entre le niveau national et le niveau international des postes) dissimulés par les discours enchantés.

Encadré 19 : L'analyse des carrières

À partir de ces matériaux, nous questionnons donc la formation d'un segment professionnel et la réalité de sa séparation du reste de l'administration. Ces personnels ne forment pas un groupe professionnel reconnu comme les médecins ou les avocats. Ils ont des statuts et des occupations diverses. Toutefois, la question de la professionnalisation peut nous aider à les étudier : entendue comme un processus biographique et interactionnel, en prenant en compte les échanges avec tous les acteurs qui entourent ces directeurs de projets, elle permet d'interroger la constitution d'un groupe à part et les liens entretenus au cours d'une carrière avec le reste de l'administration (Demazière 2009). Cette perspective éclaire sous un nouveau jour les intermédiaires habituellement étudiés par le biais de leurs activités à un instant t.

La première section de ce chapitre montre la difficulté de saisir ou de catégoriser ce personnel, de l'objectiver comme un groupe, par manque de données et parce qu'il rassemble des profils et des statuts à la fois divers et peu distincts du reste de l'administration. Par ailleurs, on peut étudier les carrières des agents afin de voir comment le passage par un projet peut les influencer. Les sections suivantes se penchent sur la sociologie de ce personnel, sur sa formation, son recrutement,

⁶⁸⁸ Des regroupements de « générations » ont été effectués à partir des données disponibles, soit l'âge, la date d'entrée sur le marché du travail ou la durée des trajectoires professionnelles connues

ses postes antérieurs et sur sa poursuite de carrière après les projets, afin d'essayer de mettre en évidence des éléments structurants ou des carrières types dans la diversité des carrières des personnels rencontrés.

Section 1 : Des postes difficiles à circonscrire

Il existe en fait peu de données sur les agents qui dirigent les projets. La diversité de leur statut, le manque de chiffres et d'études fait que ce groupe est difficile à définir. De plus, les individus qui occupent ce poste partagent des caractéristiques semblables aux agents de l'administration dans leur ensemble.

1.1 L'absence de données chiffrées

Si le financement du personnel de l'aide au développement a longtemps été un enjeu pour les bailleurs, notamment à la période de la sénégalisation des cadres, la plupart des publications s'intéresse d'abord au personnel étranger en poste. Le débat est alors celui de la légitimité de l'assistance technique, perçue comme faisant concurrence au personnel local ou comme coûteuse⁶⁸⁹. À l'inverse, la participation du personnel local aux projets d'aide est très peu documentée ou questionnée. Il est donc très difficile de la quantifier⁶⁹⁰. Les données sur l'aide, notamment de l'OCDE mais aussi de la Banque Mondiale ou du Sénégal, portent sur les montants des fonds échangés, en faisant parfois apparaître les secteurs d'affectation, mais elles ne distinguent pas le financement des postes de personnel des autres opérations. Dans les documents nationaux sur l'aide, ces coûts sont fondus dans la catégorie « administration du projet », qui peut recouvrir indistinctement les frais

⁶⁸⁹ Par exemple : BANQUE MONDIALE, Operations evaluation department, *Free-Standing technical assistance for institutional development in Sub-Saharan Africa*, Rapport 8573, Washington : Banque mondiale, 1990 ; N'DIAYE Lamine, *Étude des coûts de contrepartie de l'assistance technique au Sénégal*, Washington : PNUD, 1993 ; BERG Elliot, *Repenser la coopération technique : réformes pour renforcer les capacités en Afrique*, Paris : Economica, 1994 ; EUROPAID, *Réformer la coopération technique et les unités d'exécution des projets pour l'aide extérieure de la Commission européenne*, Stratégie-Cadre, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2008 ; CAFFERINI Lionel et NAUDET Jean-David, « L'assistance technique résidente financée par l'AFD, état des lieux » *ExPost n°3*, 2007. On a étudié cette question en détail dans le chapitre

⁶⁹⁰ Comme d'ailleurs il est difficile de quantifier les agents de la fonction publique en général. Dominique Darbon note que « les chiffres sont peu fiables en termes globaux et encore moins lorsqu'on s'intéresse aux corps, aux métiers ou à la répartition géographique ou ministérielle » (Darbon 2001, 32). Au Sénégal, plusieurs audits de la fonction publique ont été menés en 1996, 2006 puis 2012. Le dernier a donné lieu à de très nombreux contentieux et recense 127 130 fonctionnaires. Il ne nous a pas été possible d'accéder à des données plus précises, par corps ou par ministère, au cours de notre enquête.

afférents aux salaires mais aussi aux locaux, à l'équipement, au fonctionnement, y compris le transport et l'organisation de réunions. Peu d'études ont essayé de chiffrer cette population⁶⁹¹.

Certains se risquent à estimer le nombre de ces postes en s'appuyant sur le nombre de projets menés au Sénégal sur les fonds de l'aide au développement.

« Il est apparu (...) que le nombre total de projets était d'environ 474. (...) Si l'on considère qu'environ 5 à 10 agents en moyenne sont employés par projet, cela fait des projets financés par bailleurs de fonds le second employeur après l'État, avec quelque 2370 à 4740 employés, un secteur en forte concurrence avec les ICS⁶⁹² et venant devant toute autre entreprise du secteur privé officiel ».

CISSOKO Fily, « L'aide, premier employeur du Sénégal après l'État ? », Échos de la Banque Mondiale n5, 2006, p22

Ce calcul paraît assez osé : si la notion de projet, dans le langage courant, correspond à un espace de travail et s'incarne dans des procédures, des locaux, des pratiques, un salaire, un recrutement, une hiérarchie, dans les documents nationaux et internationaux sur l'aide,⁶⁹³ le projet comme unité administrative ou lieu de travail spécifique n'existe pas. La même notion de « projet » fait seulement référence à une action financée, à une ligne budgétaire. Par exemple l'inventaire des projets menés par le PNUD répertorie chaque année entre 372 et 531 « projets »⁶⁹⁴. Ils correspondent à l'ensemble des déboursements réalisés par les bailleurs qui visent à concourir à une action spécifique, qui feront l'objet d'un suivi et d'une évaluation. Ils ont un titre, un ou plusieurs objectifs, un engagement de déboursement parfois planifié sur plusieurs années, mais tous ne disposent pas de personnels ou de structures dédiées. Certains correspondent à des constructions d'infrastructures directement pilotées par l'administration nationale ou par le bailleur, sans qu'aucun personnel spécifique n'intervienne. D'autres correspondent à des montants alloués à des ONG ou à des entreprises privées ou publiques. Parfois il s'agit d'actions ponctuelles comme la réalisation d'une étude préliminaire ou de faisabilité, d'une rencontre ou d'un déplacement. Enfin, même lorsqu'un projet comporte bien une équipe de direction, elle peut sous-traiter plusieurs tâches à des agences de consultance ou des bureaux d'études. Dans bien des cas, ces « projets » ne supposent pas donc l'embauche d'un personnel spécifique. Ce que recouvrent ces projets en termes de montage

⁶⁹¹ Pour le Sénégal on peut en mentionner deux. Un mémoire du CESAG mentionne en 2010 14 médecins fonctionnaires détachés, dont un seul au sein d'un projet. DIAGNE Ramatoulaye, *Problématique du cumul d'emplois publics avec des activités privées lucratives*, mémoire de fin d'études, sous la direction de Touba Fall, Dakar : CESAG, 2012. Les travaux de Giorgio Blundo sur les forestiers notent que pour ce service qui regroupe 452 agents en 2005, 77 agents, dont 43 ingénieurs sont détachés, « essentiellement dans des programmes et des projets de développement » (Blundo 2014).

⁶⁹² Les Industries chimiques du Sénégal.

⁶⁹³ Je pense ici en particulier à l'inventaire des projets d'aide extérieur du Rapport sur la Coopération au Développement publié annuellement par le PNUD et à partir des années 2000 par le Ministère de l'Économie et des Finances, ou au Plan Triennal d'Investissement Public qui détaille également les financements des différents projets.

⁶⁹⁴ Rapports annuels sur la Coopération au Développement Sénégal », de 1989 à 2006.

institutionnel change également au cours du temps et selon les bailleurs. Il semble donc hasardeux d'estimer que tous les projets emploient entre 5 et 10 salariés.

Il semble également impossible de se baser sur l'effectif d'agents détachés ou en disponibilité comptabilisés par le ministère de la Fonction publique. En effet, ceux-ci couvrent des agents destinés à d'autres services que les projets (détachement vers un autre ministère, dans le privé, mis en disponibilité pour reprise d'étude...). De plus certains postes au sein des projets ne requièrent pas un tel type d'acte (possibilité de prime supplémentaire en cumul d'activité, agents non-fonctionnaires, contrats spéciaux). En fait, l'examen des actes de détachement montre qu'ils sont peu nombreux et ne concernent que très marginalement des projets financés par les ressources extérieures. Dans les archives des JO des années 1970 et 1980, certains détachements sont effectués vers les sociétés nationales de développement. Ces détachements sont nombreux mais pas majoritaires et correspondent à différents types de postes ou de missions : un très petit nombre de projets sont cités⁶⁹⁵. Pour la période plus récente, les actes sont disponibles sur le site du ministère de la Fonction publique. Sur les 27 220 actes publiés de mars 2015 à octobre 2018, on ne compte que 36 actes de détachements, dont une seule mentionne un projet⁶⁹⁶. Par ailleurs la plupart des actes concernent des instituteurs et des enseignants de hiérarchie B, les détachements et disponibilités qui concernent les hauts fonctionnaires qui seraient susceptibles de travailler dans les projets sont rares. Si un pan de l'administration travaille dans les projets, cela ne se retrouve donc pas dans ces chiffres⁶⁹⁷.

Pour avoir un ordre d'idée de ces postes, on peut aussi étudier les allocations de contrats de la Banque mondiale. La Banque mondiale est un des principaux bailleurs du Sénégal, souvent le premier pour l'aide projet⁶⁹⁸ et a l'avantage de partager largement les données liées à ses activités⁶⁹⁹. Entre

⁶⁹⁵ Les archives des JO consultées à Dakar étant incomplètes, on ne peut pas donner de chiffre précis ici.

⁶⁹⁶ Les actes publiés sur cette période officialisent des détachements effectués à partir de 2012. 71 correspondent à des disponibilités (ou fin et renouvellement de disponibilités) ou à des détachements (ou fin et renouvellement de détachements). Parmi ces derniers, un seul mentionne un projet comme structure de détachement.

⁶⁹⁷ Les difficultés de réalisation de l'audit de la fonction publique en 2014 ont montré des incohérences entre les chiffres des différents services ainsi que des cas de fraudes, notamment de cumul d'activité non déclaré. On peut notamment questionner l'écart entre ces chiffres et ceux de Blundo, en 2014, malgré la diminution du nombre de projets de foresterie. Toutefois, même en prenant cela en compte on peut penser que le nombre d'agents administratifs attachés aux projets est en fait assez faible.

⁶⁹⁸ La Banque mondiale est en 2011 le premier bailleur au Sénégal avec 18,29 % des décaissements effectifs. En 2012, elle est le deuxième bailleur avec 13,48 % des décaissements, dépassé par la France. Pour l'aide projet, elle est première en 2011 et 2012 avec respectivement 19,39 et 14,82 % de l'aide décaissée. MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, direction de la coopération économique et financière, *Rapport sur la coopération au développement (RCD) 2012*, Dakar, mai 2014.

⁶⁹⁹ La liste des allocations de contrats de la Banque Mondiale est disponible en ligne, sur son site. J'en ai extrait les 1350 contrats passés pour le Sénégal entre 2000 et 2016. Ces derniers montrent que des contrats aux intitulés semblables (par exemple le recrutement d'un directeur de projet) peuvent avoir différents types de sélection (sélection de consultants individuels, sélection fondée sur la qualité technique et le coût, sélection

2000 et 2016, la Banque mondiale a organisé pour des missions au Sénégal cinquante-quatre sélections de consultants individuels. Sur l'ensemble des contrats passés dans le pays, 752 contrats ne concernent ni de l'acquisition de matériel ni des travaux de construction. Parmi ceux-là, on peut en identifier clairement un peu plus de 150 qui correspondent à des postes logés au sein d'équipes de projet (« project coordinator's contract », « project director », « directeur administratif et financier du projet » « chef comptable »...). 200 contrats correspondent à une commande d'étude (étude d'impact, étude préliminaire pour un projet ou une réforme, évaluations...). Également, une quarantaine de postes ont pour objectif d'assister une administration ou un service, parfois dans une mission précise comme la préparation d'un nouveau projet, d'autre fois sans qu'aucune mission ne soit précisée. Il semble donc qu'il existe plus de contrats courts qui s'adressent à des consultants pour une tâche précise, que de postes de moyenne durée, qui couvrent l'ensemble d'un projet. Par ailleurs, on ne peut pas déterminer à partir de ces chiffres s'il s'agit de personnel national ou international. Même si cela permet d'avoir une idée de l'activité de la Banque mondiale au Sénégal en termes d'offres d'emploi, il est donc difficile d'en tirer des conclusions claires sur l'administration de l'aide.

Il est donc difficile d'objectiver l'existence de ce groupe de personnel local dont les postes seraient financés par l'aide, d'autant plus que ces derniers peuvent recouvrir des situations diverses.

1.2 Derrière un même nom, des réalités diverses

Il est difficile de distinguer un groupe de professionnels de l'aide ou de salariés des projets qui serait cohérent. D'abord, les projets financés par des ressources extérieures génèrent une multiplicité de métiers qui vont du chauffeur et autre personnel d'appui aux cadres de direction. Parmi les cadres, les intitulés de coordonnateurs (*sic*), chargés de programmes, responsables administratifs et/ou financiers, chargés de suivi et d'évaluation, peuvent recouvrir des réalités semblables comme très éloignées. L'uniformisation des titres dissimule ici des différences objectives : deux directeurs de projets peuvent occuper des postes peu semblables, aux statuts et aux rémunérations variées. Les modes de recrutement et d'emploi des salariés des projets sont divers et les montages institutionnels de ces structures oscillent entre intégration à l'administration et autonomie. Comme pendant les années 2000 le recrutement spécifique a été adopté à la fois par la Banque mondiale et par le PNUD et promu par un service du ministère des Finances et par les

fondée sur les qualifications des consultants) et des montants très divers (de 62 000 à 200 000 dollars). L'analyse suivante est basée sur les intitulés de ces contrats.

responsables de projets eux-mêmes⁷⁰⁰, elle est très visible et marque les représentations des agents. Toutefois, cette évolution des structures administratives des projets décrites précédemment ne les touche pas tous : ils connaissent des situations très diverses en fonction des spécificités de chaque négociation de financement. Un changement peut tenir à la chose vue ou à sa perception : ici c'est le cas. La place du PNUD et de la Banque mondiale comme producteurs de normes du développement explique que leur changement de procédure prend une importance particulière, bien qu'on ne puisse pas documenter un changement complet, une conversion de tous les bailleurs au même modèle au même moment.

Finalement, le poste de directeur de projet peut recouvrir des situations variées. Un directeur de projet peut en être salarié, fonctionnaire détaché ou mis à disposition, avec ou sans complément de salaire, un salaire fixe ou des primes au résultat. Certains bailleurs laissent au ministre de tutelle du projet la liberté de nommer le directeur de projet : dans ce cas, le directeur est un agent de l'État qui reçoit une indemnité supplémentaire provenant soit directement du bailleur, soit du budget du projet. Lorsque ce montage est choisi, le directeur travaille parfois avec un homologue expatrié, membre de l'agence qui finance le projet. Parfois, il y a une double gestion du projet : le directeur national planifie les activités et administre les fonds de la contrepartie nationale selon les règles en vigueur au Sénégal alors que l'expatrié gère les fonds extérieurs (c'est le cas pour l'USAID, de la Belgique ou du Japon par exemple). Un autre groupe de bailleurs recrute les directeurs de projet suite à un appel à candidatures et à une sélection effectuée par un comité rassemblant à la fois des membres de l'administration et des membres de l'agence qui finance le projet. Ces coordonnateurs ont alors la plupart du temps le statut de salarié du projet, d'agent public contractuel ou de consultant individuel. Ainsi, au même intitulé de poste peuvent correspondre des positions, ainsi que des métiers, très différents. Il existe donc des différences objectives au sein de cette catégorie.

Les positions et salaires peuvent également évoluer dans le temps. Par exemple, Moumar Gueye, directeur du projet agro forestier de Djourbel (projet BOAD-FIDA), est pour la première phase du projet un fonctionnaire qui reçoit en plus de son salaire habituel une indemnité de direction. Pour la deuxième phase du projet qui commence en 2000 son statut change : son contrat est lié directement au bailleur qui prend en charge totalement sa rémunération. Les statuts et salaires peuvent également dépendre d'un contexte spécifique : ils constituent un élément à part entière de la négociation lors de la définition du projet avec le bailleur. Par exemple, un des directeurs de projet rencontré a conservé sa rémunération de fonctionnaire, et ne reçoit aucune indemnité

⁷⁰⁰ Ce système est lié aux directives de la Banque mondiale encadrant la sélection et l'emploi des consultants, prises notamment au regard de la lutte anti-corruption qu'elle mène. J'ai décrit ces changements et l'accompagnement de leur mise en place par les agents dans les chapitres précédents.

supplémentaire. Cette situation exceptionnelle est le fruit d'une négociation particulière : le directeur national de la direction dont dépend le projet aurait voulu cumuler son poste à celui de directeur du projet, comme cela lui était déjà arrivé. Étant donné le budget du projet, il a accepté de ne pas recevoir d'indemnités supplémentaires et de se contenter de son salaire de directeur national. Le PNUD, bailleur du projet, en relation avec le ministère des Finances, décidait à la même période de structurer et de normaliser le montage institutionnel des projets de son portefeuille. Parmi les nouvelles règles adoptées, l'une stipule que chaque projet est désormais piloté par un directeur recruté sur appel d'offres et salarié à temps plein. Chaque projet est également placé sous l'autorité d'une direction nationale (« ancré » dans une direction) et de son directeur. Dès lors, le statut de directeur n'est plus accessible à un directeur national en poste. Ici, la solution adoptée a été de placer le second du directeur à la tête du projet, mais le budget n'a pas été modifié : l'adjoint du directeur a donc pris la tête du projet tout en conservant son salaire d'agent de l'État. Cela révèle que contrairement à ce qu'on pourrait croire à la lumière des nombreuses règles et procédures cadrant les projets, une large place de négociation et d'arrangements subsiste. Chaque montage est le fruit de négociations particulières. D'ailleurs, le manque d'harmonisation et de transparence autour de la rémunération du personnel des projets est évoqué lors de certaines revues de la Banque Mondiale au Sénégal⁷⁰¹.

Au-delà de différences dues aux grilles salariales d'organisation qui n'ont ni les mêmes moyens ni la même histoire, on peut voir des politiques de ressources humaines différentes selon les bailleurs. On a vu précédemment que la Banque africaine de développement opte alors pour une rémunération du personnel local aligné sur le haut d'un marché cible composé du personnel des autres bailleurs ou d'importantes entreprises étrangères⁷⁰². Il s'agit bien d'attirer du personnel de haut niveau rémunéré à hauteur des autres bailleurs ou banques internationales. À l'inverse, la Banque mondiale a décidé de diminuer la rémunération des consultants et salariés des projets qu'elle finance. La logique annoncée est de « maintenir les rémunérations dans une limite raisonnable et d'empêcher une concurrence malsaine entre les projets »⁷⁰³. Il s'agit ici au contraire de réduire et d'encadrer les salaires. Les situations sont donc diverses.

Afin de saisir réellement la position des salariés des projets, il faut encore s'intéresser à la taille des projets et à leur rattachement administratif. Les projets à petits budgets, les projets régionaux, les projets logés dans des directions à faibles moyens et ceux attachés directement aux

⁷⁰¹AIDARA Cheikhou, « Les finances de la Banque Mondiale au Sénégal estimées à 595 milliards », in *Seneweb.com*, décembre 2016

⁷⁰² Pour le Sénégal le groupe de structures auxquelles la banque se compare est composé des ambassades du Canada, des pays bas, de la BCEAO, du CRDI, des entreprises Nokia, Citibank, Écobank, Philip Morris, Pfizer, de l'ONG Oxfam, des bailleurs Banque Mondiale, Nations Unies, USAID, Union Européenne. On a évoqué ce point dans le chapitre 3

⁷⁰³ « Projets financés par la Banque Mondiale : nouvelles grilles salariales », in *Le Quotidien*, août 2017

cabinets ministériels ou à la primature n'offrent pas à leurs directeurs les mêmes rétributions ni les mêmes opportunités professionnelles. Les budgets des projets sont très variables : les directeurs de projets rencontrés gèrent des budgets qui s'échelonnent de 60 000 dollars pour le plus faiblement doté, à 540 millions pour le plus important. Ces différences sont bien connues des agents de l'État. Lors des entretiens, ils comparent les projets entre eux et les classent parmi les « gros » ou les « petits » projets. Cela fait d'abord référence au budget du projet, mais aussi à l'équipe de salariés qui y travaille, au nombre de bailleurs impliqués, de secteurs d'intervention ou à l'espace géographique couvert par le projet.

« Moi j'ai un petit projet, pour mon cas, le projet qui est là (dans le même couloir) eux ils avaient presque le même montant mais ils n'étaient que trois : coordonnateur, assistant, on partageait même l'assistante de direction⁷⁰⁴. Avec, seul le troisième projet avait 1 milliard, et lui il avait deux experts, le coordo, le RAF⁷⁰⁵, une assistante une secrétaire et 3 chauffeurs. Lui c'est un plus gros projet. Tout le boulot ici vous devez vous le taper vous-même. »

Pierre Kane, directeur de projet (PNUD, FEM), ministère de l'environnement, 4 juillet 2013

« Je voulais approfondir ça en étant dans le domaine de la santé au Sénégal, ce qui était presque le plus gros projet ici. (...) Un des plus gros projets, non, c'est un gros projet je vous disais que c'est l'un des plus gros projets au Sénégal. Ils sont implantés dans chaque région du Sénégal, 14 régions, ils travaillent avec 6, au moins 6 secteurs, ce qu'ils appellent secteur : santé, famille, ça veut dire les ministères, les démembrements des ministères, qui les aident dans la sensibilisation, c'est la lutte contre le sida. Ils travaillent avec les ONG, la société civile, le secteur privé. Donc ils ont aujourd'hui, disons au minimum 50 bénéficiaires qu'ils financent. Ça fait d'eux un des plus gros projets du Sénégal. Et dans chaque région ils ont une unité qu'ils appellent unité d'appui régionale. Et un coordonnateur et un comptable. »

Khadim Diong, consultant, auditeur expert comptable, évaluateur de projets, 7 mars 2015

Khadim Diong évoque ici le Projet de Développement Intégré de la Santé, qui a bénéficié d'un prêt de 50 millions de dollars de la Banque mondiale pour mener ses activités pendant cinq ans. Au-delà du budget, c'est l'étendue géographique et sectorielle du projet, ainsi que la taille importante des équipes sous sa responsabilité qui sont évoquées. Enfin, outre le projet lui-même, les niveaux de rattachement à l'administration sont divers (une direction, une agence autonome ou au plus haut niveau, la primature ou la présidence) et ont des implications importantes. Le soutien politique et la position dominante des projets placés sous l'autorité directe du Premier ministre permettent, d'après les dires des directeurs de projets, une plus grande efficacité. Certaines évaluations de projet recommandent d'ailleurs leur rattachement à une structure centrale pour permettre un meilleur suivi.

⁷⁰⁴ Celle-ci travaillait pour deux projets différents logés dans les mêmes locaux et financés par le même bailleur.

⁷⁰⁵ Responsable Administratif et Financier

Finalement, les coordonnateurs reçoivent des salaires variés, utilisent des outils et procédures diverses, occupent des positions hiérarchiques disparates. Il y a donc des différences objectives derrière le titre largement partagé de coordonnateur ou de directeur de projet. La notion recoupe des réalités très différentes, ce qui interroge sur l'existence d'une catégorie unifiée, un peu à la manière de la catégorie de cadres étudiée par Luc Boltanski, pour laquelle l'auteur se demande pourquoi elle n'est pas éclatée en plusieurs catégories (Boltanski 1992). Cela peut être lié à l'imaginaire valorisant qui entoure les projets, que l'on a étudié dans le chapitre précédent. De plus, les directeurs de projets partagent des caractéristiques semblables à celles des autres agents de l'administration.

1.3 Une formation peu spécifique

L'existence de formations spécifiques liées au marché du travail est pour certains auteurs un indice fort de la professionnalisation d'un groupe⁷⁰⁶. C'est aussi un objet topique de l'étude des élites administratives⁷⁰⁷. Les directeurs de projets rencontrés ont plutôt des formations qui correspondent à celles des cadres administratifs en général. Des formations qui affichent des liens avec les bailleurs et qui se veulent spécifiques au monde du développement existent pourtant, mais sont dirigées vers l'ensemble des agents. Elles participent plutôt de la constitution de l'imaginaire des projets, tel qu'on l'a décrit précédemment, que d'une fermeture d'un groupe professionnel.

1.3.1 Des formations de management et de finance semblables à celle des cadres de l'administration publique

La formation des responsables des projets correspond d'abord à l'évolution générale de la formation des cadres de l'administration sénégalaise. Malgré l'existence de formations qui affichent des liens avec les bailleurs étrangers, la formation ne semble pas être un élément déterminant ou spécifique au groupe.

Nous avons déjà évoqué la manière dont la formation des agents de l'État a évolué, passant de la prépondérance de la formation d'enseignants, pendant la période coloniale, aux écoles d'État, pour être dominée plus récemment par les écoles de gestion et de management liées aux organisations internationales⁷⁰⁸. On retrouve ce mouvement chez les directeurs de projets. Les agents qui deviennent directeurs de projets ont, à de rares exceptions près, un niveau de diplôme

⁷⁰⁶ Les auteurs fonctionnalistes font de la formation et de son caractère universitaire un critère de la professionnalisation, par exemple (Merton 1957; Wilensky 1964) pour la médecine.

⁷⁰⁷ On pense ici aux nombreux travaux sur l'ENA pour la France, par exemple

⁷⁰⁸ Nous montrons dans le chapitre ?

élevé (au moins un diplôme de niveau licence, ce qui est plus courant aujourd'hui mais est plus rare pour des agents qui ont effectué leur scolarité dans les années 1980⁷⁰⁹). Plusieurs se sont distingués dans leur scolarité : ils ont étudié au Prytanée militaire, ont poursuivi leurs études grâce à des bourses d'excellence ou dans des cursus sélectifs. La plupart des agents ont un niveau de diplôme élevé : ils sont 5 à avoir suivi des études de 3e cycle, validées ou non par un doctorat. La moitié a un niveau équivalent au bac + 5, qu'il s'agisse d'un DEA ou d'un diplôme d'école nationale. Certains ont plusieurs masters. La dizaine d'agents les moins formés ont tout de même étudié dans des cursus sélectifs accessibles sur concours, le cycle B de l'ENA ou l'école nationale des cadres ruraux de Bambey accessible après le brevet de fin d'études moyennes. Les écoles nationales qui forment les cadres du pays et de la sous-région sont très représentées : 21 des 46 agents de notre groupe y ont étudié, notamment à l'école nationale d'économie appliquée, l'école des cadres ruraux de Bambey, l'école vétérinaire, l'école polytechnique de Thiès, l'Institut National de Développement Rural, l'école normale supérieure... Une dizaine a étudié à l'étranger. Certains le font à l'université, sur leurs fonds propres, mais pour la plupart il s'agit d'écoles régionales offrant des bourses pour permettre aux étudiants sénégalais de suivre leurs études dans des filières qui n'existent pas dans le pays. Les agents étudiés sont donc un personnel bien formé, sans toutefois qu'il ne s'agisse exclusivement d'une élite économique : plusieurs directeurs rencontrés sont d'origine modeste et ont bénéficié très tôt de bourses d'études, notamment de bourses d'excellence. Certains sont entrés dans la fonction publique en écourtant leurs études, à une période où elle constitue une importante voie de promotion sociale. Pour utiliser un vocabulaire bourdieusien, il y a ici plus de capital méritocratique que de capital hérité : un seul des directeurs de projet rencontré évoque une famille de responsables politiques qui lui a permis d'obtenir un poste⁷¹⁰. Les formations initiales des directeurs de projets correspondent donc aux formations valorisées à la période où ils ont fait leurs études.

Plus de la moitié des responsables de projets interrogés (27 sur les 46 étudiés) ont repris des études au cours de leur carrière professionnelle. Pour certains, la reprise d'étude est favorisée par un bailleur qui la finance pour recruter ensuite le nouveau diplômé, ou qui le forme dans le cadre du projet : c'est le cas de six des directeurs de projet de notre groupe. D'autres font financer leur formation par l'administration ou la financent eux-mêmes. Cela correspond à la possibilité de se former une fois recruté dans l'administration : comme plusieurs directeurs le disent, l'administration est une grande école : les bourses de formations et d'aménagement du temps de travail y sont

⁷⁰⁹ Les données de l'UNESCO mentionnent 2006 diplômés de l'enseignement supérieur en 1980, près de 4917 en 1990 et 28058 en 2017. Cf. <http://data.uis.unesco.org/>, diplômés de l'enseignement supérieur, jeu de données mis à jour en février 2019.

⁷¹⁰ Salif Niasse présente ce type de parcours : il a fait un master au États-Unis après une licence à Dakar, alors que la plupart des directeurs rencontrés sont passés par des écoles nationales. Il évoque le lien avec un ami de son père, homme politique, qui l'a recruté à un poste à responsabilité dans une ONG très présente au Sénégal.

nombreuses et favorisent cette possibilité. Ainsi, si les projets sont des lieux qui peuvent permettre de bénéficier de formations, ça n'est ni automatique ni spécifique aux responsables de projets : certains des directeurs de projet effectuent cette reprise d'étude en amont de leur poste lié aux bailleurs.

Les modalités de ces reprises d'études sont diverses, mais portent beaucoup sur des savoirs de gestion ou de management. Certains étudiants passent par les écoles internationales présentées dans un chapitre précédent : 2 étudient au CEFEB et 8 au CESAG⁷¹¹. Le CEFEB, déjà mentionné, forme les membres de l'Afd et le personnel des pays bénéficiaires de l'aide depuis 1974. Les formations sont diverses, mais pour certaines en lien avec le monde du développement et les priorités de l'aide française : « chef de projet agricole », « analyse de projet de développement » en 1980, « harmonisation et modalités de l'aide », « coopération et développement » plus récemment⁷¹². Le faible nombre de places et le recrutement international de l'école expliquent que ces formations soient peu représentées ici. Le CESAG, lui, propose des formations plus généralistes en gestion et finances. La moitié des responsables étudiés effectuent leur reprise d'étude à l'étranger, aux États-Unis et au Canada mais aussi en Suisse, en France ou à Abidjan. Enfin, certains suivent des formations ou des cours en ligne, dans des établissements privés de management moins cotés qui se multiplient⁷¹³, après la loi de 1994 qui facilite leur création⁷¹⁴.

⁷¹¹ Le CESAG, le CEFEB et l'École Polytechnique de Thiès ont été mis en place au Sénégal grâce au soutien d'OI ou de pays développés — respectivement la CDAO, la BCEAO et la France. Le CESAG et le CEFEB font partie des trois écoles qui constituent pour Niane le fer de lance de la montée des techno-économistes dans l'administration mais aussi de la transnationalisation du marché de la formation. (Niane 2012) Selon lui, l'État a progressivement été disqualifié dans la formation des cadres, au profit de ces écoles soutenues par des bailleurs étrangers. Signe des liens entre c'est le CESAG et les bailleurs, l'école organise également des formations spécialisées sur les procédures de certains bailleurs, notamment la Banque Mondiale. Pour Boubacar Niane, le CESAG est toutefois la moins valorisée de ces écoles internationales, elle forme des agents d'exécution.

⁷¹² Rapports annuels d'activité de la Caisse Française de Développement

⁷¹³ Il n'existe pas de recensement précis des établissements et formations privées au Sénégal. Selon Babacar Niasse, on passe de 4 établissements en 1994 à 70 en 2007, soit plus qu'au Bénin, au Cameroun, au Ghana, au Nigéria ou au Kenya. Il s'appuie sur les chiffres de la Direction générale de l'Enseignement supérieur (DGES) qui ne comptabilise que les établissements agréés. D'après la même source, à la même période le nombre d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur privé passe de 500 à 25 000. cf. NIASSE Babacar, *L'enseignement supérieur à l'heure de la mondialisation : état des lieux, stratégies et qualité dans les établissements privés d'enseignement supérieur au Sénégal*, mémoire de master éducation et formation, sous la direction de Hamidou Nacuzon Sall, Dakar : UCAD, 2009. Le rapport annuel de performance du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche parle lui de 47 000 étudiants dans le privé en 2017.

⁷¹⁴ La loi 94-82 du 23 décembre 1994 portant statut des établissements d'enseignement privé supprime la plupart des formalités administratives nécessaires à leur ouverture. Désormais, ils ne sont soumis qu'à une simple obligation de déclaration préalable. Ils peuvent également élaborer leurs propres programmes de formations et délivrer des diplômes particuliers. À partir de cette date, l'État oriente certains bacheliers vers certaines formations privées reconnues par le Conseil Africain et Malgache pour l'Enseignement Supérieur ou, plus récemment, par l'autorité nationale d'assurance qualité de l'enseignement supérieur « Anaq Sup ». Dans ce cas l'État prend en charge les frais d'inscription des bacheliers pour deux ou trois ans, selon la filière.

Pour le personnel dont la situation économique n'a pas permis de faire des études longues, cette reprise d'étude constitue un moyen de rattraper ce retard. C'est le cas par exemple de cinq enseignants qui, après avoir étudié à l'école William Ponty⁷¹⁵ puis enseigné quelques années, ont profité de ces possibilités de formation pour évoluer et intégrer l'administration centrale. Pour la plupart des acteurs suivis, c'est aussi un moyen d'intégrer le groupe des managers et « capitaines d'entreprises » qui croit dans les institutions dirigeantes, constituant le pôle techno-économique du champ du pouvoir⁷¹⁶(Niane 1992). En effet, la moitié de ces reprises d'études vise à obtenir un diplôme en management ou finance, alors que seulement six de ces directeurs de projets avaient suivi une telle formation directement après le bac. On retrouve ici une valorisation des études en management et en gestion qui dépasse le personnel spécifique des directeurs de projets. Elle correspond à la multiplication de ces formations dans les années 2000⁷¹⁷, et à une tentative de reclassement pour les agents de l'État (Bourdieu 1978), au même titre que peut l'être le poste de directeurs de projet. Ici, il y a une adéquation entre l'évolution de l'offre de formation et la demande au sein des projets. Mais les régularités que l'on peut observer (la forte présence des écoles nationales de formation, les reprises d'études en management ou finance) correspondent à des mouvements plus généraux observés dans l'ensemble de l'administration (Niane 2012). Le groupe étudié a les mêmes diplômes que ceux qui irriguent généralement les classes supérieures des milieux administratifs et entrepreneuriaux au Sénégal. Les formations qui semblent spécifiques aux bailleurs n'y sont donc en fait pas réservées.

1.3.2. Des formations liées aux bailleurs ?

Finalement, si on exclut les deux directeurs de projet qui ont étudié au CEFEB, on peut noter l'absence de formation dédiée aux projets ou à la gestion spécifique de l'aide au développement, contrairement par exemple à la France où les formations portant sur le développement et la solidarité internationale sont nombreuses⁷¹⁸. Si certains établissements font référence, dans leur présentation, aux projets financés sur les fonds extérieurs et à l'aide au développement, ils ne sont

⁷¹⁵L'école William Ponty est une école prestigieuse, jusqu'aux années 1960 l'entrée s'y fait par concours, les élèves sont internes et souvent boursiers

⁷¹⁶ On remarque le développement de ces formations de finance et de management dans le répertoire des diplômes reconnus par le CAMES. On a étudié l'évolution de ces formations dans le chapitre 5.

⁷¹⁷ Alors qu'aucun diplôme de formation privé n'était reconnu par le CAMES avant 2005, une cinquantaine d'établissements privés font reconnaître des diplômes entre 2005 et 2015, notamment (pour les établissements qui ont le plus de diplômes reconnus) l'école supérieure de commerce de Dakar Sup de co, l'institut africain de management IAM, l'école supérieure de technologie et de management de Dakar ESTM.

⁷¹⁸ Par exemple, le site portail-humanitaire.org propose un annuaire des écoles proposant des formations diplômantes pour la solidarité et l'humanitaire : on y trouve 79 établissements en France et en Belgique et 3 seulement en Afrique, dont aucune au Sénégal.

pas –ou très peu- fréquentés par le groupe étudié⁷¹⁹. Il semble que l’inscription dans l’imaginaire des projets soit surtout, pour eux, un mode de présentation permettant d’attirer les étudiants.

Par exemple, le nom du « Centre d’Études et de Recherches en Management de projets programmes et portefeuilles », créés en 2010 à Dakar, fait explicitement référence aux projets financés sur ressources extérieures. Il propose des formations en « management de projet de développement international ». En proposant des masters, des MBA et des « PHd », il s’adresse aux « Cadres, et professionnels confirmés » et aux « Consultants et autres experts »⁷²⁰. La description des formations et des « valeurs » du centre met en avant la rhétorique managériale et le lien avec l’international :

« Nos Programmes, arrimés à des standards internationaux, visent surtout à renforcer les aptitudes managériales, entrepreneuriales et de leadership des participants. Le Centre a également tissé des liens étroits avec les Associations Professionnelles Internationales, en particulier au plan du développement des standards, de la recherche appliquée et de la production de connaissances (...) Le besoin global pour des professionnels du management de projet compétents est soulevé par des organisations telles que le Fonds Monétaire International, la Banque Mondiale ou encore le Parlement européen. »

Site internet du Centre d’études et de recherches en management de projets programmes et portefeuilles, consulté le 11 octobre 2017, <http://www.casr3pm.sn>

Le centre promeut la recherche appliquée. On voit dans les sujets de thèse que les problématiques liées à l’aide et à ses effets sont très étudiées. Étant donné que ces expériences de doctorat s’effectuent en marge du monde académique, le choix de tels sujets révèle les poursuites de carrière espérées dans le monde des projets. Ils montrent l’importance de la gestion de l’aide pour ces professionnels et les opportunités professionnelles supposées autour de ces thématiques.

Thèses menées au CS3PM

- Modélisation Financière et Principes de Régulation dans les Montages de Projets D’Infrastructures
- Management Stratégique des Ressources Humaines dans les Politiques, Projets et Programmes Publiques (*sic*) du Sénégal
- Pérennisation des résultats des projets et programmes sociaux communautaires des Organisations Non Gouvernementales par les populations à la base.

⁷¹⁹ En plus des formations citées ci-dessous, 25 diplômes de « développement » qui s’intéressent à différents secteurs (santé, culture, environnement) ou sont généralistes (gestion de projet, gouvernance et management) sont reconnus par le CAMES depuis 2015. Toutefois, ces formations sont proposées par des écoles extérieures au Sénégal (Togo, Égypte, Niger, Burkina) et aucun des membres du groupe étudié ne les a suivies.

⁷²⁰ Site internet du Centre d’études et de recherches en management de projets programmes et portefeuilles, consulté le 11 octobre 2017, <http://www.casr3pm.sn>

- Planification Stratégique et Évaluation de la Performance d’Exécution des Projets et Programmes de Santé en Afrique de l’Ouest :
- Approche Participative et Élaboration d’un Modèle Communicationnel de Gestion de Conflits dans les Projets et Programmes en Afrique de l’Ouest
- Évaluation de l’impact des Aides Publiques au Développement sur le Financement, l’Optimisation Et l’Équité Des Systèmes De Santé Dans Les Pays en Développement
- Méthode d’Évaluation et d’Analyse Critique de la Performance de la Bonne Gouvernance en Afrique de l’Ouest
- Indicateurs et Mesure des Résultats des Projets et Programmes Santé Financés par les Bailleurs au Sénégal : État des Lieux, Perspectives et Actions.
- Contribution à l’élaboration d’une proposition méthodique de gestion de projet : Une Analyse contextuelle et stratégique du parallélisme des projets »
- L’évaluation du succès perçu des systèmes de suivi et évaluation dans les projets et programmes de développement au Sénégal

Site internet du Centre d’études et de recherches en management de projets programmes et portefeuilles, consulté le 11 octobre 2017, <http://www.casr3pm.sn>

Encadré 20 : Thèses menées au CS3PM

Toutefois, si le centre affiche l’intention de répondre aux besoins de ces organisations internationales, il ne semble entretenir aucun lien concret avec elles. L’établissement étant récent on ne peut pas encore étudier les effets possibles de cette formation sur les carrières des étudiants. Mais on peut d’ores et déjà noter que les doctorants inscrits dans l’école mentionnée plus haut se déclarent pour la plupart fonctionnaires de différents ministères (13), salariés d’organisation internationale ou d’ONG (9), de projets (2), consultants (4) ou salarié d’autres entreprises (11), notamment dans le domaine de la formation⁷²¹. Les profils de personnes se formant dans ce domaine sont donc variables mais pour l’essentiel ne sont pas (ou pas encore) liés aux bailleurs.

Un peu de la même manière, le CESAG est un établissement lié aux bailleurs mais dont les étudiants ne travaillent pas nécessairement dans cette sphère d’activité. On trouve aussi au CESAG de nombreux mémoires qui portent sur les projets financés sur fonds extérieurs⁷²². C’est le signe qu’ils sont pour les étudiants des lieux dans lesquels ils se projettent pour la poursuite de leurs

⁷²¹ Données du site de l’école, <http://www.casr3pm.sn/>. Il faut ajouter à cette répartition 6 doctorants pour lesquels aucun métier n’est précisé et 4 pour lesquels le nom de la structure mentionnée n’a pas pu être catégorisée.

⁷²² Ce n’est pas le cas à l’ENEA où les mémoires sur les sociétés de développement et les projets étaient nombreux avant les années 90 mais se font désormais plus rares. À l’UCAD également, les mémoires qui portent sur les projets sont peu nombreux.

carrières. Un étudiant le note d'ailleurs dans son mémoire sur les procédures de décaissement des projets de l'Union Européenne : « la présente recherche permet de nous informer sur la gestion d'un projet de développement en vue d'une éventuelle carrière dans la direction financière d'un projet »⁷²³. Ici on voit que la direction financière d'un projet est pour l'étudiant une orientation professionnelle espérée. Toutefois, les formations du CESAG ne semblent pas sur-représentées dans les études qu'ont suivies les directeurs de projets. Les formations qui affichent des liens avec les bailleurs ne sont donc pas forcément des filières de formations qui y mènent vraiment. Au contraire, certains diplômés de ces formations spécifiques ne trouvent pas de poste répondant à leurs attentes au sein de l'administration. C'est le cas d'un agent qui a suivi une formation longue à l'institut de la Banque mondiale et qui, à son retour, reste au même poste qu'auparavant, dans lequel il utilise peu ce qu'il a appris (la budgétisation de projets). C'est pour lui source de frustration. Par contre, ces formations contribuent à entretenir l'imaginaire lié aux projets et à promouvoir les pratiques et savoirs liés au nouveau management public. Il peut y avoir ici un décalage entre un marché scolaire qui met en avant cette étiquette des « projets » ou du « développement » afin d'attirer des étudiants, et les réelles possibilités d'accès à ces postes.

Les formations spécifiques aux bailleurs se déroulent plutôt donc sur de courtes durées, au cours des projets et ne sont pas diplômantes. Les responsables et salariés des projets rencontrés n'ont pas participé à des formations longues liées spécifiquement à l'aide, mais ont tous suivi plusieurs séminaires de courte durée sur un thème, voire un outil, précis. L'IDEP, présenté dans un chapitre précédent, a reformulé son cursus et propose désormais des formations qui durent entre 5 jours et deux semaines, pour les cours présentiels, jusqu'à un mois pour les cours en ligne. La Banque mondiale a également créé dans les années 1990 l'IDE, organisme de formation qui propose des formations aux hauts fonctionnaires et décideurs africains, notamment des séminaires de haut niveau sur la gestion du développement⁷²⁴. Elle propose des formations en ligne, par exemple le Programme de Certificat en Passation des marchés Publics, un cours accessible gratuitement en ligne (MOOC). La Cellule d'Appui aux Projets également présentée précédemment organisait aussi régulièrement des formations ou séminaires de gestion de projet et de gestion financière à destination des salariés de son portefeuille de projet. Le CESAG abrite aussi régulièrement, depuis 1998, des séminaires de courte durée pour la Banque Mondiale⁷²⁵ (cf. la brochure ci-après). Il s'agit là

⁷²³ GBESSEMEHLAN Mahuton Amen E., *Analyse de l'efficacité des procédures de décaissement dans un projet financé par l'Union Européenne au Sénégal : cas d'un devis programme au PSON-FED*, mémoire de fin d'études, sous la direction de Fanny MartialAdjassa, Dakar : CESAG, 2012.

⁷²⁴ BANQUE MONDIALE, *L'initiative pour le renforcement des capacités en Afrique* (rapport 8507), Washington : Banque mondiale, 1991.

⁷²⁵ Deux séminaires « gestion financière », 2 séminaires « passation des marchés » et deux séminaires « gestion de projet » tous les ans. La Banque mondiale se chargeait initialement des contenus et de la sélection des

d'un marché intéressant pour l'école qui tente de développer les mêmes prestations pour la BOAD et la BAD. Certains établissements privés tentent de se spécialiser dans ces séminaires spécialisés. L'ISADE propose ainsi 73 formations courtes pour l'année 2014/2015, dont certaines portent sur des compétences communes aux projets des bailleurs et à d'autres structures (gestion de projet, Gestion Axée sur les Résultats, passation des marchés publics, suivi évaluation des projets) et d'autres spécifiques aux bailleurs (gestion comptable et décaissement dans les projets, procédures de la Banque Mondiale, passation des marchés selon les procédures du FIDA).

L'ensemble de ces formations, de courte ou de longue durée, liées ou non aux bailleurs, ne s'adressent pas seulement aux salariés des projets mais touchent l'ensemble des agents de l'État ou d'ailleurs. Pour les formations courtes organisées par les bailleurs, les appels à candidatures paraissent dans les journaux et les écoles démarchent largement par e-mail toute personne intéressée. Les offres circulent sur les groupes de mail créés entre collègues ou promotionnaires.

participants, le CESAG ne faisant que les abriter dans ses locaux. Désormais ces formations sont externalisées et le CESAG les gère complètement.



**INSTITUT SUPERIEUR AFRICAIN POUR LE
DEVELOPPEMENT DE L'ENTREPRISE**

VOTRE PARTENAIRE POUR LE
RENFORCEMENT DES CAPACITES EN AFRIQUE

SEMINAIRE / ATELIER INTERNATIONAL

(PM1-S2-14)

**PASSATION DES MARCHES PUBLICS DE TRAVAUX, FOURNITURES
ET SERVICES DE CONSULTANTS (Procédures Banque Mondiale)**

Durée : 15 jours ouvrables

Date : du 27 octobre au 14 novembre 2014

FRAIS DE FORMATION

4. 000 Euros



1 Ordinateur Portable

OFFERT

OBJECTIFS

- Rédiger les différents documents contractuels ;
- Mettre en œuvre toutes les phases d'un marché de travaux, de fournitures de services et de prestations intellectuelles (consultants) ;
- Analyser efficacement les offres ;
- Gérer le marché de la notification jusqu'au solde.

Les applications seront basées sur les règles et procédures des institutions financières internationales, plus particulièrement de la Banque Mondiale.

CONTENU

- 1. Les Généralités sur la passation des marchés**
 - Définition
 - L'importance de la passation des marchés
 - Le cycle du projet
 - Les principes de base des marchés.
- 2. Le montage institutionnel : organisation - compétence - fonctionnement**
 - Cellules de Gestion des Marchés Publics (CGMP)
 - Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics (DGCMP)
 - Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP)
- 3. Les différentes méthodes de passation des marchés**
 - L'appel d'offres
 - Les types de marchés
 - Les marchés particuliers.
- 4. Les différents dossiers types :**
 - Le PPM
 - Les différents DAO et DP Types des marchés de la Banque mondiale
 - Les guides d'évaluation des offres
 - Les différents modèles (de soumission, de garantie et de contrat)
- 5. Le dossier de pré-qualification**
 - Justification
 - Elaboration
 - Modalités.

CONTENU (suite)

- 6. Opération de passation des marchés**
 - La définition des spécifications/prescriptions techniques/TDR
 - La confection du DAO/DP
 - La réception des plis
 - L'ouverture des plis
 - Le processus d'évaluation des offres
 - L'attribution du marché
- 7. Les contrats**
 - Elaboration
 - Circuits d'approbation
 - Entrée en vigueur
 - Responsabilités des intervenants
 - Exécution
 - Contrôle et suivi
- 8. Les marchés de prestations intellectuelles**
 - Définitions
 - Les méthodes de sélection
 - La demande de propositions
 - Le processus de sélection
 - Les types de contrats, préparation et négociation des contrats
- 9. La planification et la programmation des marchés**
 - Modalités d'élaboration
 - Responsabilité
 - Suivi et mise à jour
- 10. Etude de cas**
 - Elaboration d'un PPM
 - Allotissement
 - Montage d'un DAO/DP
 - Evaluation des offres (travaux, fournitures et services)
 - Evaluation des propositions de prestations intellectuelles (toutes les méthodes)

Finalité de la Formation : L a Pratique du Savoir



CESAG Bd Général De Gaulle x Malick Sy
 BP 3802 - Dakar (Sénégal)
 Tél. : (221) 839 73 60 (lignes grimpées)
 Fax: (221) 8213215
 E-mail : marieme.adiaye@cesag.sn

SEMINAIRE

GESTION FINANCIERE ET PROCEDURES DE DECAISEMENT

Du 18 au 29 mars 2013
Banque Mondiale/CESAG

1. ETAT DES BESOINS

Les pays africains dépensent chaque année des millions de dollars pour l'acquisition de biens et services. Une grande partie de ces produits est utilisée dans des projets et programmes de développement financés par des donateurs et des institutions financières internationales telles que la Banque Mondiale (BM).

Mais l'expérience prouve que la plupart des agences d'exécution font face à de nombreux problèmes liés à la gestion financière et aux procédures de décaissements. Cela est spécialement dû à la méconnaissance des procédures des partenaires financiers et des différentes approches et techniques de Gestion financière et de procédures de décaissements. Il est donc impératif d'améliorer la gestion financière des projets et programmes pour faciliter leur mise en œuvre. En particulier, il y a lieu de familiariser les personnels qui gèrent les projets et programmes des pays emprunteurs aux approches de la Banque Mondiale en matière de gestion financière et de procédure de décaissement.

C'est dans ce cadre que le Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion (CESAG), en collaboration avec la Banque Mondiale, présente une série de programmes de formation en gestion financière et procédures de décaissement.

2. OBJECTIFS DU SEMINAIRE

Objectif Général

Au niveau institutionnel, ce séminaire a pour but d'assister les agences gouvernementales d'exécution de projets et les entreprises publiques et parapubliques dans la perspective d'une amélioration de leur efficacité dans la Gestion Financière et les Décaissements dans les projets et programmes financés par des prêts ou des crédits fournis par la BM, ou d'autres bailleurs de fonds.

Objectifs spécifiques

i) Au niveau technique, le séminaire est destiné à aider les participants à acquérir des connaissances solides sur les procédures de décaissement et les techniques de gestion financière.

ii) Sur le plan du comportement dans le travail, le séminaire vise à développer les capacités des participants en matière de planification et de maîtrise de la gestion financière et des procédures de décaissement. A cet égard, le programme se déroule dans le contexte des directives et procédures de la Banque Mondiale.

3. CONTENU DU SEMINAIRE

Le séminaire utilise les modules de formation développés par la Banque Mondiale.

Il débute par une présentation générale de la Banque Mondiale et des procédures de passation des marchés.

Cette partie introductive sera suivie d'un module sur la gestion financière et d'un autre module sur les procédures de décaissement. Sa durée est de 2 semaines au cours desquelles seront développés les modules et sections suivants :

* Module 1 : Gestion financière de projet

- Section 1 :** Directives de la BM en matière de Gestion financière de projet et de Responsabilités de l'emprunteur
- Section 2 :** Environnement de la gestion financière de projet
- Section 3 :** Contrôle interne
- Section 4 :** Systèmes comptables et information
- Section 5 :** Rapport financier

- Section 6 :** Dispositions en matière d'audit
- Section 7 :** Problèmes courants (récurrents) de la Gestion financière de projet
- Section 8 :** Conception d'un système de Gestion financière de projet

* Module 2 : Procédures de décaissement

- Section 1 :** Vue d'ensemble sur les politiques de Décaissement
- Section 2 :** Procédures de décaissement
- Section 3 :** Engagements spéciaux
- Section 4 :** Relevés de dépenses
- Section 5 :** Comptes spéciaux
- Section 6 :** Décaissement selon le PMR/FMR (rapport sur la gestion du Projet)
- Section 7 :** Les questions légales pendant la durée du prêt
- Section 8 :** Service d'information
- Section 9 :** Rétrospective

4. GROUPES-CIBLES

Le séminaire s'adresse aux cadres impliqués dans la gestion financière et des procédures de décaissement des projets ou programmes financés par la BM: les gestionnaires de projets ou programmes, les responsables financiers et comptables, les auditeurs, les inspecteurs et contrôleurs d'état et les cadres intervenant dans la passation de marché etc...

5. METHODES PEDAGOGIQUES

i) Ce programme de formation sera animé exclusivement par des experts ayant une grande expérience dans la formation en gestion financière et procédures de décaissement.

Les méthodes pédagogiques sont essentiellement actives et sont basées sur des exposés-débats, des études de cas, des exercices et des jeux de rôle.

ii) Chaque candidat devra préparer le séminaire en proposant 2 cas (une à deux pages maximum) basés sur des faits réels vécus en matière de gestion financière et procédures de décaissement. Les cas les plus significatifs seront discutés au cours du séminaire.

6. DUREE : 2 SEMAINES.

7. PERIODE : du 18 au 29 mars 2013

8. CONDITIONS FINANCIERES

i) Ce programme, sponsorisé par la BM, offre deux options :

ii) **Option 1:** Le coût par participant est de 1.750.000 FCFA (ou 2667.85 Euros pour les pays hors Zone Franc). Ce montant couvre uniquement :

- les frais de formation ;
- la dotation en matériel pédagogique ;
- les fournitures diverses ;
- l'assistance et les formalités à l'aéroport ;
- l'hébergement à la Résidence-hôtel du CESAG dans la limite maximum des deux nuits qui précèdent l'ouverture du séminaire, jusqu'aux deux nuits qui suivent la fin du séminaire ;
- le petit déjeuner ;
- les assurances et soins médicaux (seules les maladies contractées au cours du séminaire seront couvertes par l'assurance) ;
- le séminaire se déroulant en journée continue du lundi au vendredi, le CESAG offrira 1 pause-café et 1 déjeuner pendant les jours ouvrables ;
- Deux (2) excursions ;
- le dîner de clôture.

Le participant prend tout le reste en charge et notamment :

- 1) les frais de voyage aller-retour de son domicile au CESAG-Dakar,
- 2) les perdiems pour la couverture de ses déplacements à Dakar et ses repas pris en dehors des heures du séminaire,
- 3) divers extra etc.

Ce programme a été conçu sous forme de séminaire résidentiel. Une réservation sera faite aux participants inscrits à la Résidence-hôtel du CESAG qui offre des prestations de qualité (standing 3 étoiles) dans un environnement agréable de travail.

iii) **Option 2:** Coût par participant: 1.315.000 FCFA (ou 2004.70 Euros pour les pays hors Zone Franc). Cette option est envisagée pour les participants qui, pour une raison suffisante, ne peuvent pas loger à la résidence hôtel du CESAG prévue pour ce séminaire résidentiel et qui en ont avisé le CESAG à l'occasion de leur demande d'inscription. Dans ce cas, ils bénéficient des prestations ci-dessus évoquées sauf l'hébergement et le petit déjeuner qu'ils prennent directement en charge.

Quelle que soit l'option retenue, aucun remboursement ne sera fait au profit du séminariste qui aurait renoncé à l'une ou l'autre des prestations prévues dans l'option.

iv) Les frais d'inscription peuvent être payés soit par : 1°) chèque de banque tiré sur les livres d'une banque sénégalaise, 2°) virement émis par le Département des Décaissements de la Banque Mondiale, adressé directement au CESAG et reçu avant l'arrivée du participant 3°) travellers chèque, 4°) en espèce.

Tout candidat inscrit devra envoyer à l'avance (ou se présenter au CESAG avec) le chèque de banque sus-indiqué, sous peine d'interdiction de participer au séminaire. Les paiements en espèces se font en FCFA de la Zone UEMOA ou en EURO.

Les détenteurs de travellers chèque ou autres monnaies devront faire eux-mêmes le change sur place à Dakar et procéder au paiement.

9. FINANCEMENT ET INSCRIPTIONS

Les frais de participation à ce cours peuvent être financés par l'employeur directement ou par le biais de projets financés par la BM ou d'autres bailleurs de fonds. Dans ce dernier cas, le candidat devra obtenir l'approbation du task-manager ou du bailleur de fonds (Banque Mondiale, etc.).

Chaque candidature doit être adressée au CESAG en utilisant le formulaire de candidature ci-joint. La candidature doit être approuvée et signée par l'employeur du candidat. Le dossier de candidature doit être envoyé au CESAG, de préférence par courrier rapide, fax, ou e-mail.

Date limite d'inscription :
Jeu 14 mars 2013

NB : Le CESAG décline toute responsabilité vis-à-vis des candidats qui se présenteraient sans avoir reçu la confirmation par le CESAG de leurs inscriptions et sans avoir rempli les conditions financières ci-dessus.

Compte N° SN 094 01001 121 0000 40 301
ECOBANK SENEGAL 0

8, Avenue Léopold Sédar Senghor-Dakar

Par exemple, bien que son intitulé puisse laisser penser que le séminaire de formation « gestion financière et procédures de décaissement de la Banque mondiale » s'adresse d'abord aux salariés qui les utilisent, donc ceux des projets qu'elle finance, le public visé est plus large.

Promotion d'un séminaire sur la passation des marchés publics



Séminaire sur la passation de marchés publics

7 novembre 2006

Le CESAG organise, conjointement avec la Banque mondiale, du 27 novembre au 15 décembre 2006, un séminaire sur « la passation des marchés publics de fournitures et d'équipements ». Sont concernés : des cadres travaillant sur les marchés financés par la Banque mondiale ou d'autres bailleurs de fonds, les membres permanents des commissions nationales des marchés officiant sur les marchés publics, des cadres de contrôle des marchés publics tels que les inspecteurs d'Etat.

Des informations complémentaires peuvent être obtenues auprès de la direction de l'ISMEO, tél. : 839.73.60, poste 379.

Source : [Le Soleil](#)

 **Démarches à consulter**

- ▶ [S'inscrire au Centre africain d'études supérieures en gestion \(CESAG\)](#)
Le CESAG propose des formations supérieures axées sur le monde de l'entreprise.

Capture d'écran site « vos démarches administratives » <http://www.servicepublic.gouv.sn/>

Illustration 16 : Promotion d'un séminaire sur la passation des marchés publics

Les participants viennent en fait d'espaces de travail divers. L'étude des listes de présence des formations sur les procédures de la Banque Mondiale menées au CESAG révèle qu'en plus des

salariés des projets des bailleurs concernés, des membres des ministères, d'agences nationales, des membres de cabinet de consultants, personnes a priori extérieures aux projets, y participent⁷²⁶.

Par ailleurs, il ne s'agit pas seulement dans ces formations d'apprendre les procédures des bailleurs. Pour beaucoup, les participants les connaissent déjà. Les modalités de recrutement impliquent d'ailleurs que les nouveaux entrants dans les projets soient déjà des personnels aguerris. Ces formations ne semblent pas donc être un lieu de réel apprentissage par rapport aux formations initiales ou aux reprises d'études effectuées par les agents. Les salariés des projets disent d'ailleurs que la maîtrise des procédures spécifiques des bailleurs ne constitue pas une difficulté particulière de leur métier.

« Chaque bailleur a des procédures différentes... (...) Mais quand vous avez quand même une expérience dans la gestion des Finances publiques tout cela se recoupe, les grands principes sont les mêmes. Vous devez savoir ce qu'est un marché, une demande de renseignement de prix... »

Paul Kital, directeur de projet (FEM), ministère de l'environnement, 22 juillet 2014

Si les procédures des bailleurs sont distinctes de celles qui ont cours ailleurs au sein de l'administration, elles reposent sur des principes semblables. Les responsables de projets sont très encadrés dans leur gestion, notamment financière, des projets. Plusieurs manuels de procédures sont fournis par les bailleurs qui régissent assez strictement les différentes actions à mener. L'apprentissage se fait donc plutôt sur le terrain, par la pratique.

Les agents poursuivent d'autres intérêts en suivant ces formations. Pour le formateur, il ne s'agit pas d'apprendre de nouvelles pratiques à des profanes mais plutôt d'échanger autour entre spécialistes.

« Moi l'intérêt, je le disais toujours, c'est un séminaire plus d'échange je leur ai dit, ce que je vais vous raconter vous le savez. L'intérêt, oui, je vais vous faire profiter de mon expérience, je vais faire un benchmarking parce que j'ai voyagé dans une quinzaine de pays je connais beaucoup de bailleurs, déjà l'intérêt même que moi j'avais par rapport aux agents de la Banque moi je pouvais comparer avec PNUD avec FED, avec BAD, eux ils ne peuvent pas ils ne connaissent que la BM. Ça, c'est un intérêt. Même parce que parmi les (stagiaires) y en a un qui n'était même pas dans les projets Banque. Il était dans les projets FED PNUD mais il est venu voir (...) ils ont réussi à convaincre que c'est renforcement des capacités dans la gestion financière. Moi je leur ai facilité la tâche parce que j'essayais de faire le parallèle chaque fois avec ce qu'il vit. (...) donc aujourd'hui ça serait intéressant que les coordonnateurs viennent parce qu'on discute de problèmes pointus de problèmes qu'ils rencontrent

⁷²⁶ Pour les 104 personnes qui ont participé aux 4 formations dispensées en 2014, 30 venaient spécifiquement d'un projet de la Banque Mondiale, 12 de projets ou de fonds soutenus par d'autres bailleurs, 50 de services publics soutenus ou non par la banque, 9 venaient du privé, dont 4 consultants qui poursuivaient des projets personnels.

eux dans ce genre de projets. Et moi je suis à même de leur donner mon avis en tant qu'auditeur. (...) J'ai dit au CESAG ils auraient pu les démarcher. Ne pas faire un séminaire technique uniquement pour les RAF⁷²⁷ mais utile aux coordinateurs, qui doivent venir, même les experts (...)

Question : Mais vous dites que les gens savaient déjà... Que pour la plupart ils étaient déjà expérimentés, ils travaillent déjà ?

R1 : Oui tous, tous tous. C'est pour cela ce séminaire, je disais au CESAG l'animateur doit avoir un certain profil, un certain niveau, ce n'est pas quelqu'un qui va venir lire les diapos ça tout le monde sait, mais c'est quelqu'un qui va pouvoir dans chaque diapo leur dire derrière quelles sont les expériences pratiques, quelles sont.... Moi je partage systématiquement l'aspect pratique des choses, ça j'ai rencontré dans tel projet tel, on essaie de s'enrichir. Donc il y avait énormément d'échanges, les gens disent dans mon projet il y a tel, je dis ça c'est pas bon... »

Khadim Diong, consultant, auditeur expert comptable, formateur sur les procédures de la Banque mondiale, 7 mars 2015

Ces formations de courte durée ne sont donc pas un lieu où on apprend seulement les procédures spécifiques de la Banque mondiale, mais où on les compare et où on échange autour des procédures des différents bailleurs. Ces formations peuvent donc être un lieu de rencontre et de socialisation pour des cadres qui n'ont que peu d'occasions d'échanger avec des collègues qui partagent leur position d'intermédiaire. Elles peuvent également être un moyen de formaliser des connaissances déjà acquises grâce à l'obtention d'un certificat, afin de pouvoir le faire valoir, par exemple lors d'une candidature à un poste. Mais elles ne semblent pas fortement valorisées par les directeurs de projets : à la différence des formations longue durée et diplômantes elles ne figurent pas dans les CV que nous avons consultés et nos interlocuteurs ne les évoquent pas, de prime abord, quand nous les interrogeons en général sur les formations qu'ils ont suivies,

Pour les bailleurs, ces formations correspondent à l'idée de former l'administration locale dans son ensemble (et non un pan spécifique de l'administration). Surtout, ce sont des activités routinières, faciles à mettre en place : les formateurs sont nombreux, les participants sont faciles à mobiliser, souvent grâce aux per diem. On comprend alors que le « renforcement de capacité » soit une activité courante dans le cadre des projets et des programmes de coopérations. Enfin, ces formations génèrent des revenus pour les écoles et les formateurs qui ciblent donc un large panel de participants. Ces éléments expliquent que les formations ne soient pas réservées à un petit groupe spécifique qui travaille avec les bailleurs mais touchent plus largement l'ensemble de l'administration. On peut penser qu'elles répondent plutôt à une demande (des agents) qu'à un besoin (de personnel spécifiquement formé aux procédures spécifiques de tel ou tel bailleur). Finalement, s'il existe bien des formations dédiées aux outils des bailleurs, elles ne sont pas

⁷²⁷ Le sigle RAF, pour responsables administratif et financier, est passé dans le langage courant.

réservées aux salariés des projets mais irriguent l'ensemble de la haute administration. Cela peut d'ailleurs y renforcer l'idée que les postes au sein des projets sont accessibles.

Les formations suivies par les salariés des projets ne diffèrent pas vraiment de celles suivies par d'autres agents de la fonction publique. Il est donc difficile de faire de ces formations un critère de distinction d'un groupe professionnel spécifique.

Il est donc difficile d'objectiver l'existence d'une administration de l'aide qui serait un groupe cohérent, très distinct des autres segments de l'administration. Contrairement aux représentations qui opposent les agents de l'État et les salariés des projets, les profils des responsables de projets diffèrent peu de ceux des cadres de l'État. Leur expérience et leur formation et ne sont pas exceptionnelles par rapport aux autres cadres de la fonction publique. Par contre, les formations et expériences nécessaires pour accéder aux projets correspondant à celles dont disposent les hauts cadres de l'administration, ainsi que l'existence de formations dédiées, inscrivent pour eux ces postes parmi les poursuites de carrières possibles⁷²⁸.

Section 2. Des projets qui marquent peu les carrières

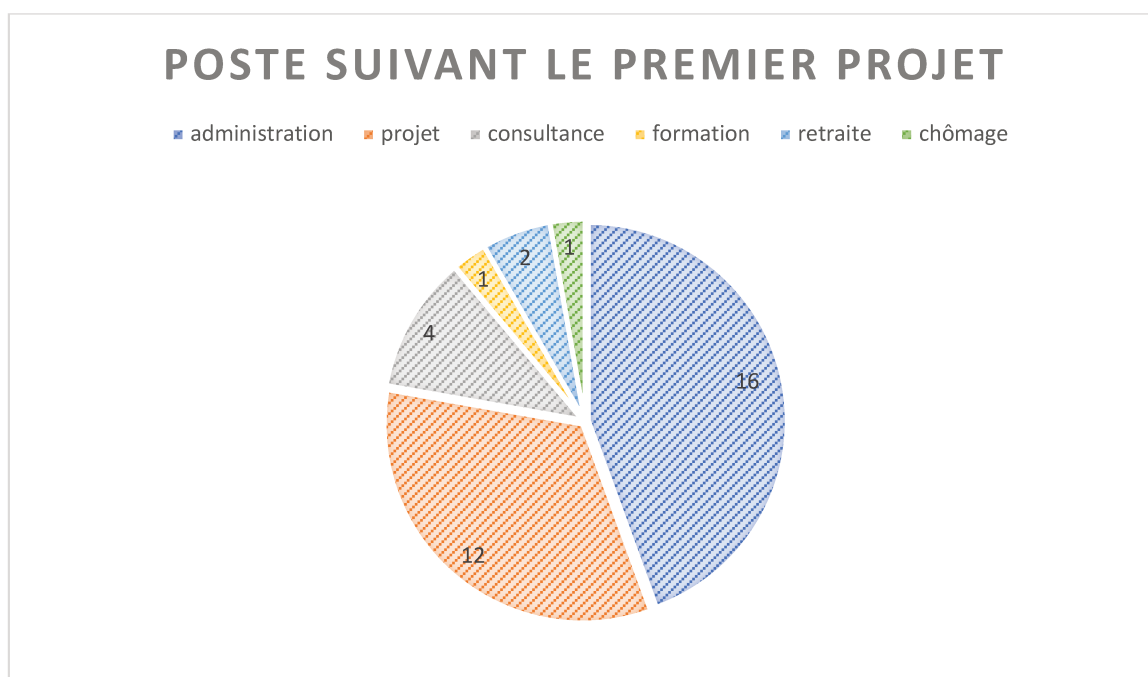
Les responsables de projet, on l'a vu, ont déjà pour la plupart une expérience dans l'administration. Celle-ci a eu lieu le plus souvent à des niveaux de responsabilités moins importants que celui de directeur de projet. Avant d'accéder à ce poste pour la première fois, les agents sont conseillers techniques, chefs de division, parfois experts ou « point focal »⁷²⁹ de l'administration pour un autre projet. Ils occupent en tout cas des postes d'exécution. Devenir responsable d'un projet représente presque toujours un avancement financier et octroi de plus grandes responsabilités, notamment en termes de gestion financière (les directeurs sont responsables d'un budget propre) ou de management d'équipe (les équipes sont la plupart du temps plus grandes que celles dirigées dans les postes précédents). Accéder à un tel poste pour la première fois est donc une promotion. Toutefois, celle-ci peut être plus ou moins importante et intervenir à différents moments de la carrière des agents. Comme nous allons le montrer, cette promotion n'influe pas durablement sur la carrière des agents.

⁷²⁸ Medhi Labzae note également pour l'Éthiopie que « Malgré le peu d'« élus » parvenant à quitter la fonction publique par ce biais, l'importance numérique des ONG et projets de développement en Éthiopie, et des financements conséquents, inscrivent ces sorties de la carrière publique dans le domaine du réalisable, et l'extraversion de l'administration est une ressource que les fonctionnaires tentent de capter » (Labzaé 2015, 95)

⁷²⁹ Ce terme désigne pour certains bailleurs un interlocuteur ciblé au sein d'un service national qui peut suivre un pan d'un projet.

2.1 Trouver un poste après un projet

Faire une carrière dans les projets est une vocation énoncée clairement par plusieurs enquêtés, mais qui ne se réalise pas toujours. Les poursuites de carrières sont diverses et se répartissent principalement entre l'administration, les projets et la consultance⁷³⁰. Il y a ici un décalage entre les attentes liées à ces postes d'une part et, d'autre part, les réalités des postes, précaires et concurrentiels, et les possibilités d'évolution associées. Cela peut être source de désenchantement pour les acteurs (Bourdieu 1978)⁷³¹.



Pour les carrières cumulant plusieurs postes de directeurs de projets dans le temps, seul le premier poste est pris en compte ici.

Tableau 5 : Postes suivant le premier projet

2.1.1 La difficile poursuite de carrière au sein d'un projet

Parmi les 34 agents rencontrés et qui ont poursuivi leur carrière après la direction d'un projet, 12 ont réussi à enchaîner ainsi un autre poste au sein d'un projet. Pour ce personnel, un enjeu important de la fin du projet est donc de convaincre les bailleurs de le poursuivre durant quelques années supplémentaires, en mettant en place une deuxième phase ou en formulant un autre projet.

⁷³⁰ Pour 10 agents rencontrés, le projet n'était pas terminé à la fin de l'enquête et, comme le montre le camembert suivant, 2 agents ont fait valoir leurs droits à la retraite. Ce paragraphe s'appuie donc sur un sous-groupe plus petit de 34 trajectoires.

⁷³¹ Pierre Bourdieu évoque le désenchantement dû au décalage entre le marché scolaire et les possibilités d'accès au marché du travail. C'est la situation dans laquelle les institutions (l'école et la famille) font naître des aspirations qui se révèlent inatteignables.

La plupart des projets s'inspirent de projets déjà réalisés, amendés à la marge. C'est le cas de toutes les « secondes phases » de projets qui s'appuient sur un premier projet qui est plus ou moins remanié. Dans ce cas, les interlocuteurs du premier projet sont les mieux placés pour négocier un nouveau financement. Pour les salariés des projets, l'évaluation est un moment clé pour négocier une suite au projet. Lorsque les projets s'enchaînent ainsi, le personnel reste le même : les bailleurs peuvent ainsi s'appuyer sur un personnel connu et qui a déjà fait ses preuves. Celui-ci a souvent été formé aux procédures spécifiques du bailleur, il a également développé un réseau dans le secteur d'activité du projet, auprès de ministères techniques impliqués comme des bailleurs. Un enjeu pour le personnel du projet est donc de présenter de bons résultats afin de convaincre les bailleurs de poursuivre le travail avec l'équipe. Certains responsables de projet réussissent aussi à profiter de leur position d'intermédiaire pour proposer un nouveau projet. Ils se servent de la connaissance du secteur d'intervention et des exigences du bailleur pour se présenter comme les mieux placés pour le diriger. La connaissance des procédures des bailleurs, de leurs priorités, le contact privilégié avec un chargé de programme est alors un atout pour proposer un projet qui a des chances d'être financé. De la même manière, les chargés de programmes, s'ils veulent amorcer un nouveau projet, disposent d'un point d'entrée fiable du côté de la partie nationale. La position d'expert national, interlocuteur privilégié du bailleur pour le secteur et intermédiaire entre la direction et le bailleur peut donc faciliter la création d'un nouveau projet. La relation responsable de projet national/chargé de programme du bailleur est spécifique : les autres salariés du projet en sont tenus à l'écart, les autres membres de l'administration aussi. Toutefois, de la même manière, le responsable de projet n'a pas de contact avec le bailleur au-delà du chargé de programme sectoriel. Il ne peut pas interpeller le siège ni même, souvent, le responsable de l'agence dakaroise. Il y a ici entre le coordonnateur et son chargé de programme un binôme qui pourrait faire penser à celui qui rassemble responsable de mission sur le terrain et chargé de programme au siège dans les ONG (Dauvin and Siméant 2002). Parmi les coordonnateurs rencontrés, ceux qui ont réussi à enchaîner plusieurs projets se sont appuyés sur d'autres relations supplémentaires : l'appui du directeur national lui-même en contact avec le bailleur, une connaissance au siège d'une agence... Si une partie importante de l'activité des directeurs et salariés des projets est de se préparer une porte de sortie, notamment en développant des réseaux et en formulant de nouveaux projets, ce moment paraît le plus souvent difficile. La formulation d'une deuxième phase d'un projet dépend de nombreux facteurs (capacités de financement des bailleurs, orientation de leurs activités...) sur lesquels les salariés des projets n'ont pas prise. Même si une seconde phase est préparée, les luttes administratives font qu'il arrive qu'une autre structure d'ancrage soit désignée.

À la réduction du nombre de projet et de postes associés s'ajoute le nombre plus important de candidats potentiels. Lors de leurs premiers projets, certains des directeurs n'avaient que très peu

d'inquiétudes sur leur avenir professionnel : le Sénégal manquait alors de personnel diplômé et qualifié. Le travail dans les projets était un débouché naturel pour les agents sortant des écoles nationales et de certaines formations à l'étranger. Ainsi les directeurs de projet qui entrent dans les projets dans les années 80 le font moins de deux ans après l'obtention de leur diplôme et ce sont leurs premiers postes. Désormais, le nombre de postes offerts s'oppose au nombre élevé de candidats disposant des qualifications nécessaires. Le diplôme de master ou la formation à l'étranger qui étaient des critères distinctifs se sont répandus et sont désormais assez courants, ils ne suffisent donc plus pour accéder à ces postes. Les fiches de postes des salariés des projets demandent désormais une dizaine d'années d'expérience, ce qui correspond effectivement à minima aux trajectoires observées pour les agents qui commencent leur carrière après les années 1995. Ce changement de profil des directeurs de projets révèle la plus grande difficulté d'accéder à ce type de poste et d'y rester. Si auparavant les personnes formées et expérimentées étaient rares, et que les agents pouvaient faire toute leur carrière dans les projets, désormais ces postes sont très concurrentiels. Comme on l'a déjà mentionné, il n'existe pas de données chiffrées sur ces postes, toutefois plusieurs éléments laissent penser que l'accès à ces postes est désormais plus difficile. Dans certains secteurs comme la foresterie, les années 1990 correspondent à un âge d'or où beaucoup de projets sont financés par les bailleurs, offrant des postes à de nombreux agents de l'État, qui se sont ensuite drastiquement réduits (Blundo 2011). La coordination des bailleurs peut permettre une allocation globale, comme dans le secteur de l'éducation où cette coordination est ouvertement justifiée par la réduction des coûts de gestion et où le personnel d'appui aux projets s'est réduit. C'est aussi l'impression de certains agents rencontrés :

« Quand vous lancez un appel à candidatures c'est peut-être je ne sais pas 30 candidats qui vont postuler, dans le contexte des salaires pris au niveau de la fonction publique c'est encore concurrentiel ils vont soumettre leur candidature c'est évident, »
Abdallah Gaye, consultant, ancien chargé de programme du PNUD, 22 février 2015

Cette difficulté est d'autant plus importante que la durée des projets est courte : ils durent le plus souvent 5 ans, même si certains sont plus courts. Les salariés des projets sont recrutés sur des contrats spécifiques aux bailleurs, le plus courant étant le contrat de consultant d'un an, renouvelable pour la durée du projet. Ils échappent ainsi aux règles habituelles du droit du travail et à la protection de la fonction publique. Cette imprévisibilité est bien différente du statut de fonctionnaire qui prévaut dans l'administration. Bien que cela arrive rarement, parfois les projets prennent fin avant la date de clôture prévue. Les bailleurs peuvent décider de réduire les budgets et les financements prévus ne sont alors pas assurés

« Le programme dure 4 ans pourquoi ?

R1 : Ah non si demain on fait un contrat de 4 ans, on vous fait un contrat de 4 ans, au bout de 2 ans un des bailleurs décide de se retirer. Est ce qu'on va trouver des sous

pour... (rires) ?

Question : Mais ça arrive souvent que les bailleurs comme ça se retirent ?

R1 : Ça arrive très souvent ! Très souvent que les bailleurs décident de se retirer comme ça. La coopération belge a décidé de se retirer du jour au lendemain du secteur de la microfinance, elle ne se retire pas du Sénégal mais elle se retire du secteur de la microfinance. La coopération allemande on sait qu'il y a de très fortes chances qu'à partir de 2014 2015 elle n'intervienne plus dans le secteur de la microfinance (...) Ah je ne sais pas, ça c'est l'avenir qui nous le dira. Si vous voulez l'avantage ou l'inconvénient des projets programmes, l'inconvénient majeur c'est que c'est des CDD. Aujourd'hui on a tous des contrats d'un an renouvelables. Je veux dire... »

Aba Seck, directeur de projet (ACDI, FENU, PNUD), ministère du commerce, 22 juillet 2013

Cette instabilité des projets pèse sur la carrière des personnels. L'incertitude liée aux statuts des salariés des projets est d'ailleurs parfois rappelée par ces derniers publiquement, comme ici, dans une tribune déjà évoquée⁷³².

« Malgré leurs niveaux de rémunération, qui peuvent paraître élevés pour certains, les experts des Unités de projets et programmes restent globalement une catégorie lésée et au statut plus que précaire. Contrairement aux fonctionnaires, ils n'ont pas droit ni à une pension de retraite ni à un quelconque autre avantage. Ils ne peuvent pas prétendre à un prêt bancaire conséquent à cause de la durée de leur contrat. Pire, il est stipulé dans les contrats de prestation de service qu'ils signent que leur employeur (l'État du Sénégal) peut mettre fin à tout moment à ceux-ci. Tout ceci rend difficile, voire impossible, toute projection dans le futur sur des bases fortes et suffisantes. »

DIAW Yamar Diaw, « Menaces sur le portefeuille de projets de la Banque Mondiale au Sénégal et sur le PSE », *Leral.net*, le 13 mai 2015

Ici, comme dans certains entretiens, l'instabilité d'un poste au sein d'un projet est lue comme une caractéristique centrale, qui justifie les avantages financiers liés à ce type de postes. La fin d'un projet, même si elle est peu visible, peut être difficile à vivre. Pendant plusieurs mois, en attendant une évaluation, un inventaire final ou une hypothétique seconde phase, les locaux sont abandonnés et les directeurs sont seuls. J'ai ainsi mené des entretiens dans des bureaux où l'électricité ou internet avaient été coupés. Les coordonnateurs sont alors dans la situation inconfortable de vivre au quotidien la fin du projet. Dans l'attente d'un autre poste, ils sont dans des bureaux vides, entourés de cartons et d'archives, sans collègues, sans rien à faire que d'attendre les derniers éléments—audit, évaluation— qui permettront de clôturer le projet. Ces situations donnent une matérialité à la difficulté d'enchaîner les postes.

⁷³² cf. chapitre précédent

« Actuellement on n'a plus d'électricité. Ou bien un nouveau projet arrive et paye la facture. On a vu avec l'État, mais... On n'a pas pu régler ça. Le téléphone c'est l'État il n'y a pas de problème. »

Salif Niassé, directeur de projet (FEM, UNESCO), ministère de l'environnement, 26 juillet 2013 et 6 février 2015

« Une fois qu'on a cette expérience-là de coordo, c'est quoi les perspectives ?

R1 : Ce que je suis en train de faire c'est de prendre deux mois sabbatiques pour voir demain ce sera quoi. Je ne sais pas trop mais je ne veux pas trop en dire je suis en train un peu de réfléchir. Ça bouillonne dans ma tête. À moins que vous me trouviez du boulot. »

Famara Dia, directeur de projet (PNUD, Japon), ministère de l'Environnement, consultant, 12 août 2015

Vos projets futurs c'est quoi ?

R1 : Bon, je prendrais peut-être dans une, une année... Je pourrai peut-être, je ne sais pas, être consultant ou enseignant... En tout cas moi je m'intéresse beaucoup à ça quoi. »

Daouda Mbodj, directeur de projet (FEM) ministère de l'Environnement, 27 janvier 2015

La fin d'un projet est donc pour le personnel une période d'incertitude. Pour ceux qui sont fonctionnaires, la réintégration dans la fonction publique n'est pas toujours immédiate. Pour les autres, les importantes responsabilités et le rythme soutenu du projet rendent la recherche d'emploi compliquée pendant qu'il est en cours. Dans cette situation, les responsables de projets peuvent se trouver démunis. Céline Ségalini montre que la position des salariés de projet est précaire et qu'ils craignent de connaître un fort déclassement à la fin du projet (Ségalini 2016). Dans le groupe étudié, trois agents ont passé au moins une année sans poste stable à la fin d'un projet. Ils sont bien plus nombreux à évoquer le fait que l'enchaînement des postes prenne du temps. Les acteurs doivent composer avec cet état de fait.

Les plus jeunes valorisent d'ailleurs le fort taux de renouvellement du personnel et la mobilité.

« Quand on est quelque part pendant des années on est pris par la routine. Il faut essayer d'autres défis, de bouger. Ils sont jeunes, il faut leur donner la chance de capitaliser ici et ailleurs. »

Pape Bodian Mbacke, ancien de la Cellule de suivi du DSRP, ministère des Finances, 7 mars 2015,

« En ce moment j'ai l'esprit ouvert si je vois d'autres opportunités je les investis. J'estime que quand vous faites 5 ans quelque part vous atteignez un degré de saturation... en tout cas en certains, vous devez pouvoir changer, même si vous pour d'autres expériences

Fallou Bop Ehemba, ancien agent de la direction de la coopération internationale, ministère des infrastructures, de la coopération internationale et des transports, directeur des études, de la planification et de la programmation, 11 février 2015

« Dans mon principe, ce que je maintiens, c'est personnel : je fais quatre cinq ans, après cinq ans il faut impérativement que je quitte. On peut me reprocher cela mais pour moi c'est dans la mobilité qu'on peut découvrir davantage. »

Famara Diao, directeur de projet (PNUD, Japon), ministère de l'Environnement, consultant, 16 juillet 2013

Il y a ici une adéquation entre la projection ou la relecture du parcours professionnel et les possibilités d'emplois. Les agents s'approprient l'idée de mobilité dans la carrière, ce qui est en fait une nécessité. On retrouve « l'hybridation des statuts d'activités et à la valorisation de l'individu comme "entrepreneur de soi" » décrits également en France comme une nouvelle norme du marché du travail (P.-M. Chauvin, Grossetti, et Zalio s. d.). L'un des directeurs de projet rencontré, en fin de contrat, nous décrit à l'aide d'un schéma la manière dont il utilise son réseau de manière stratégique pour trouver son futur emploi. Chaque mois, il se fait un devoir de relancer chacun⁷³³. Il s'agit bien ici d'être entrepreneur de soi-même. On retrouve ici aussi des idées liées aux sciences de gestion valorisées par ces acteurs. Plutôt que l'instabilité professionnelle, les agents mettent en avant la gratification symbolique que peut représenter la liberté d'initiative personnelle (Gaudin 2007).

La structure de l'emploi au sein des projets et le marché de l'emploi lié ne permet pas ou difficilement d'y faire une carrière complète, sans discontinuité. Le projet est donc avant tout caractérisé par sa temporalité courte, qui impose aux salariés d'être actifs dans leur poursuite de carrière. Cette instabilité de la carrière accroît les charges liées au travail. Luc Boltanski parle de pathologie de la promotion qui, dans un marché du travail très concurrentiel, implique des efforts individuels de promotion au coût élevé et un mode de vie ascétique (Boltanski 1992). Je retrouve cela chez certains des coordinateurs. Je l'ai déjà développé, nombreux sont ceux qui suivent des cours du soir en plus de leur travail à un ou à plusieurs moments de leur carrière. Ces reprises d'études sont présentées comme très importantes pour « actualiser les connaissances », « être à jour ». Plusieurs disent ne jamais prendre de vacances, être exténués, ne pas voir leur famille. Pour ceux qui sont consultants, les efforts continus sont nécessaires pour ne pas perdre les contacts nécessaires à son activité. Ces efforts s'expliquent par la volonté de promotion comme par l'insécurité de la position. Ces coûts liés à la construction d'une carrière au sein des projets sont un élément d'explication du retour de certains dans l'administration.

⁷³³ On retrouve dans cet épisode des similitudes avec la présentation « développer et utiliser ses réseaux pour son succès personnel et professionnel » du Rotary Club de Nairobi décrite par Dominique Connan. On retrouve la valorisation des mêmes techniques issues des sciences de gestion et de management. (Connan 2016)

2.1.2 La consultance, une activité incertaine, au service de la carrière dans les projets

Quand on les interroge sur leur poursuite de carrière, plusieurs agents évoquent la consultance ou l'enseignement (la formation professionnelle sur les procédures des bailleurs, la gestion axée sur les résultats notamment), qui leur permettent de rester dans un espace de travail semblable mais qui restent toutefois presque toujours des activités incertaines et peu rémunératrices. La période du projet est propice à se positionner pour être intégré sur les listes restreintes de consultants du bailleur, afin d'accéder plus facilement par la suite à des missions de consultant qu'il finance. Diriger un projet est aussi une expérience qui élargit et enrichi le réseau des acteurs. Au sein d'une direction, ils n'entretiennent des relations de travail qu'avec des collègues qui se connaissent tous entre eux. Le projet au contraire est un lieu de rencontre, avec les autres salariés du projet, mais aussi les bailleurs, certains membres du ministère des Finances, les interlocuteurs ou partenaires du projet dans les autres ministères, lors des différentes réunions, formations ou ateliers auxquels donne accès le projet⁷³⁴. Toutefois ce réseau peut être difficile à conserver.

« Mais je ne me limite pas à l'ACDI, au cas où ils ont des missions à me confier mais entre-temps il fallait bien... Donc je répondais à des appels à candidature ou comme je vous le disais des appels directs, j'ai été envoyé au PNUD, on a besoin d'un consultant dans tel domaine ou l'ACDI me recommandait directement (...) Quand on est consultant on court toujours derrière les marchés. Ce n'est pas évident, sauf quand on a une bonne assise. A un moment, je l'ai eu, je l'ai perdue le temps où j'étais directeur de la société hydraulique. Vous savez on perd son réseau de connaissance, le temps que le terrain ne soit occupé par d'autres acteurs après pour le refaire c'est très compliqué. »

Michel Torne, directeur de projet, 29 mars 2015

La plupart des bailleurs recrutent notamment des consultants pour des missions courtes à partir de listes restreintes⁷³⁵. Les projets peuvent avoir également permis de créer un réseau utile en dehors des bailleurs, au niveau local. Ainsi, 4 personnes de ce groupe qui ont exercé à plusieurs reprises au sein des projets s'engagent à plein temps dans la consultance, parfois en créant une

⁷³⁴ On pense ici aux liens « faibles » décrits par Mark Granovetter : les projets permettent de multiplier ces liens faibles, qui correspondent à des ponts entre deux groupes de personnes qui ne sont pas reliés sinon. Un directeur de projet a des relations avec des représentants des bailleurs ou d'autres administrations qu'il ne rencontre pas en tant qu'agent au sein d'une direction (Granovetter 2000).

⁷³⁵ « La banque estime que, dans la majorité des cas, le meilleur moyen de prendre en compte (différentes considérations liées à la qualité des services et au développement de la consultance nationale) est de mettre en concurrence des consultants qualifiés en utilisant une liste restreinte, puis de choisir entre eux sur la base de la qualité technique de la proposition » BANQUE MONDIALE, *Directive sélection et emploi de consultants par les emprunteurs de la Banque mondiale dans le cadre des Prêts de la BIRD et des Crédits et Dons de l'AID (rapport 57844)*, Washington : Banque Mondiale, 2011.

entreprise de conseil, sans toutefois rejoindre un grand cabinet⁷³⁶. L'un d'entre eux décrit la facilité de trouver des missions au moment où il était sur la liste restreinte de l'ACDI suite à un contrat avec eux. Bocar Ba, économiste de formation, a travaillé d'abord dans un projet de la Banque mondiale, à la chambre des métiers de Saint-Louis puis dans des projets de l'Union Européenne et de l'AFD. Certains de ces projets, comme son emploi à la chambre des métiers, touchaient à la formation en direction des petites entreprises. Alors que le dernier projet touchait à sa fin, il a prévu la création de son cabinet de consultance et de formation en gestion et a pu le mettre en place rapidement. Ici, les contacts avec les entreprises et avec la chambre des métiers ont pu être mis à profit pour développer sa nouvelle activité. Ce ne sont pas les contacts avec le bailleur, ici l'Union européenne, qui sont primordiaux, mais bien d'autres relations locales. Cet investissement dans la consultance, qui est passé par la création d'un cabinet et la recherche active de partenaires, s'explique également par le fait qu'il n'était pas fonctionnaire : il n'est donc pas facile pour lui de retourner dans l'administration.

D'autres directeurs de projet, fonctionnaires ou non, voient dans la consultance une poursuite de carrière possible. Cela reste toutefois la plupart du temps une activité de dépannage, assez peu rémunératrice, notamment parce que les marchés importants sont réservés aux cabinets établis.

« Non c'est très vulnérable. Je suis resté, quand j'ai quitté le Tchad je suis resté deux ans avant d'aller au MCA. Après trois mois encore quand le MCA s'est terminé. On est tellement dans la réalisation qu'on n'a pas le temps de préparer [la suite]. Et ensuite, la dépense quotidienne est tellement quotidienne qu'il faut retrouver quelque chose. C'est stressant. Pour la famille aussi, changer comme ça, la femme se retrouve avec un mari qui reste au lit à 10 h qui veut son café... Subitement elle se retrouve à aider un mari qui se prélasser. (...) Mais qu'est-ce qu'on fait pendant deux ans sans rien ? On a des appuis à certaines structures, du conseil, sur la comptabilité, la microfinance, mon domaine quoi. Je donnais aussi des cours dans des instituts, des cours du soir, dans les périodes de vache maigre quoi. Ça permet aussi d'être opérationnel et de consolider nos acquis, quand on enseigne. Mais non ce n'est pas... On est des chômeurs professionnels. »

Papis Dione, directeur de projet (UNCDF), 15 février 2015

Ici, on voit que la consultance et l'enseignement sont davantage des activités de dépannage, en attendant mieux, qu'une activité à plein temps. C'est donc une activité qui est mise au service d'une carrière dans les projets, qui permet de tenir le temps de trouver un autre poste et de continuer à s'y projeter.

⁷³⁶ Les quatre plus grands cabinets d'audit mondiaux ont également une activité au Sénégal. Un des directeurs de projet rencontré a travaillé pour l'un d'eux en début de carrière, il fait partie du groupe de ceux qui ont ensuite effectué toute leur carrière au sein des projets.

2.1.3 Le fréquent retour au sein de l'administration

Il y a donc un décalage entre les attentes fondées sur le projet, l'imaginaire qui les entoure, que l'on a décrit dans le chapitre précédent, et les poursuites de carrières réelles dans ce cadre de travail. Dans la plupart des cas, le passage par un projet débouche sur un retour vers l'administration. Les relations au sein de l'administration restent les plus nombreuses et les plus sûres pour assurer sa poursuite de carrière. Contrairement à l'idée courante selon laquelle le projet est un premier poste vers une internationalisation de la carrière, on assiste à des retours voir à des stabilisations choisies au sein de la fonction publique. 16 des directeurs de projets interrogés retournent dans l'administration à la fin du projet qu'ils dirigent⁷³⁷.

Ce retour au sein de l'administration peut être subit : il correspond parfois à une baisse des responsabilités et presque toujours à une baisse de salaire. Il peut prendre du temps : certains attendent leur affectation plusieurs mois. Toutefois, ici, la sphère administrative favorise la stabilisation des directeurs de projets soumis à des emplois temporaires. On retrouve la situation des développeurs fragilisés par une instabilité professionnelle qui poursuivent une carrière dans l'administration du gouvernement « par contrat » que décrit Jean-Pierre Gaudin (Gaudin 2007, 222). Pour certains, retourner ou rester dans l'administration est un choix qui offre plusieurs avantages. Ainsi M Ka, administrateur à la DCEF, a refusé plusieurs opportunités offertes par différents bailleurs à cause de sa situation familiale : il refuse de partir dans les pays qu'on lui a proposés et préfère que ses enfants étudient à Dakar.

« Maintenant les bailleurs hein, même nous parfois on se demande est-ce que c'est plus intéressant d'aller chez les bailleurs ou de rester ici hein, ce n'est plus comme avant ou il y avait la motivation carrière internationale, etc., parce qu'entre temps les gens ils ont amélioré les conditions de travail du MEF donc des fois on n'a pas besoin des trucs comme ça, de partir quoi. (...) Moi si ça m'intéressait aussi des fois je serais parti depuis il y a beaucoup de fois on m'a sollicité dans des organisations internationales mais ça ne m'a pas intéressé. Soit je ne voulais pas vivre dans tel pays qu'on me proposait. Voilà des fois on me proposait un pays que j'aimais bien, mais je ne voulais pas vivre sans ma famille, les enfants et la famille, donc beaucoup de considérations quoi. »

Mbaye Diouf, responsable de la coopération, direction de la coopération économique et financière, 7 juillet 2014

Mbaye Diouf a été travaillé au ministère du Plan et de la Coopération dans les années 1990 puis, après une formation aux États-Unis, au ministère de l'Économie et des Finances, ministère dans lequel les agents disposent de nombreux avantages, notamment financiers. Son poste lui a permis

⁷³⁷ C'est ce que montre le schéma présenté plus haut. C'est encore plus fréquent si on prend en compte l'ensemble des postes au sein des projets et non seulement ceux de directeurs.

d'accéder à plusieurs bourses de formations, notamment pour étudier à l'étranger. Par ailleurs, il participe pour le travail à de nombreuses missions à l'étranger. Il travaille également à la conception de politiques et ne voudrait pas travailler au niveau opérationnel. Toutes ces caractéristiques rendent moins attrayants selon lui les postes liés aux bailleurs auxquels il a accès. On trouve ici un discours bien éloigné de l'imaginaire enchanté décrit dans le chapitre précédent. Cela s'explique par la position occupée par Mbaye Diouf : il a un statut stable, assez avantageux puisqu'il travaille au ministère des Finances⁷³⁸ et, pour la même raison il connaît de près les réalités des projets.

Un peu de la même manière, Binetou Dieng, qui a quitté la fonction publique quand elle a été recrutée par la Banque mondiale sur un projet, fait désormais des démarches pour la réintégrer. Elle se dit intéressée par un poste de directeur qu'on lui a proposé. Ce retour en arrière révèle une évolution dans sa considération des différents postes. Lorsqu'elle a quitté la fonction publique, elle pensait poursuivre sa carrière au sein des projets. Elle avait alors une vision enchantée de ce cadre de travail, au même titre que de nombreux agents, comme on l'a montré dans le chapitre précédent, et son premier recrutement comme salariée, puis une promotion comme directrice du projet l'ont incité à démissionner de la fonction publique⁷³⁹. Finalement, elle considère aujourd'hui que les postes auxquels elle a accès au sein de la fonction publique sont aussi attrayants. Il y a ici un désenchantement face à la difficulté de poursuivre sa carrière au sein des projets ou du côté des bailleurs. On voit une évolution de la manière dont Binetou Dieng considère les projets au cours du temps : s'ils restent pour elle des postes intéressants *a priori*, en pratique elle ne parvient pas à s'y stabiliser. Dès lors, le retour vers la fonction publique pallie au déclassement que constituerait une absence de poste. Ces trajectoires de retour ou de stabilisation choisies dans la fonction publique sont celles de personnels assez installés, qui ont dirigé plusieurs projets et peuvent prétendre, au sein de la fonction publique, à des postes intéressants.

Il arrive également aussi que les salariés des projets aient des propositions de postes au sein de l'administration qui les incitent à quitter un projet. Deux directeurs de projet sont devenus directeurs d'administration alors qu'ils avaient la possibilité de poursuivre la direction d'un projet lors d'une seconde phase. L'administration peut donc proposer des postes qui apparaissent plus intéressants que la poursuite éventuelle d'un projet. Comme les postes flous étudiés par Gilles Jeannot, qui sont évités par les professionnels au statut le plus solide (Jeannot 2011), les agents de l'État à la position stable ne considèrent pas forcément les postes dans les projets comme une opportunité dans leur carrière. Ils sont plus regardants sur le détail des postes offerts et les jugent

⁷³⁸ Les agents du ministère des Finances bénéficient de primes spécifiques dont ne disposent pas les autres fonctionnaires.

⁷³⁹ La fonction publique sénégalaise prévoit des détachements de un à cinq ans renouvelables une fois. Plusieurs directeurs de projets rencontrés ont décidé, à la fin de cette période, de ne pas réintégrer la fonction publique, et sont donc considérés comme démissionnaires.

sur une multitude de critères qui dépassent les avantages en matière de salaire (localisation du poste, temps de travail, sécurité de l'emploi, niveau de responsabilité).

2.1.4 Le projet comme accélérateur de carrière ?

Pour autant, le passage par un projet n'est pas forcément un accélérateur de carrière. Ici, une des difficultés est de catégoriser les postes comme plus ou moins intéressants, alors que cela varie selon les situations personnelles ou les facteurs (rémunération, localisation, échelon hiérarchique, responsabilités...) pris en compte. Une autre difficulté est de montrer que l'obtention d'un poste est directement imputable au passage par un projet. Il est assez commun pour un directeur d'avoir dirigé un projet : Giorgio Blundo montre par exemple que tous les directeurs des eaux et forêts sont passés par les projets (Blundo 2014)⁷⁴⁰, ce qui fait de ces postes, selon lui, des accélérateurs de carrière. Parmi mes enquêtés qui sont passés par les projets on trouve en effet un directeur des eaux et forêts, un directeur de la formation, un directeur de la veille environnementale, un directeur des droits et de la protection de l'enfance. Mais à l'inverse, la grande majorité de ceux qui sont passés par les projets ne devient pas directeur. Pour ceux qui ont accédé à un tel poste, il est difficile d'en faire le résultat du passage par un projet. Certains de ces agents sont aussi les plus anciens de la direction ou bien déjà directeur adjoint : dans ce cas, tout porte à croire qu'ils auraient été nommés directeurs même s'ils n'étaient pas passés avant par le projet.

D'autres exemples montrent que le projet n'accélère pas forcément la carrière. Daouda Mbodj, après ses études de foresterie, intègre un projet à un poste subalterne, qui lui a permis de bénéficier d'une formation aux États-Unis, puis est directeur d'un second projet. À la fin de ce dernier, il réintègre la fonction publique comme inspecteur des eaux et forêts en région. Après plus de dix ans à ce poste, il devient chef de division à Dakar puis dirige de nouveau un projet. Ici, on peut considérer que la première expérience et la formation à l'étranger pèsent dans la possibilité d'obtenir un poste semblable plus tard, mais le projet n'est pas un accélérateur de carrière instantané : le poste immédiatement suivant, inspecteur des eaux et forêt, est plutôt de niveau équivalent. Par ailleurs, dans le récit de sa carrière, il semble que le fait d'avoir dirigé un projet explique sa nomination comme inspecteur dans une région problématique⁷⁴¹. Si le projet a ici une influence directe sur une affectation (le projet fonctionne comme un marqueur des capacités et d'intégrité de l'agent qui est jugé apte à régler une situation problématique), on ne peut pas dire qu'il s'agisse d'une accélération de carrière ou même d'une promotion. D'autres agents occupent des

⁷⁴⁰ Par ailleurs Giorgio Blundo travaille sur les forestiers qui connaissent une situation particulière car beaucoup de projets sont financés dans les années 1990, ce qui permet à de nombreux jeunes diplômés d'y commencer leur carrière.

⁷⁴¹ La région en question connaît de nombreux problèmes de corruption et de trafic. Cela recoupe les observations de Giorgio Blundo (Blundo 2014)

postes de conseillers techniques attachés à une direction, voire à un cabinet ministériel, mais pour certains, ce poste était déjà celui occupé avant ou pendant le projet.

Le parcours « politique » d'un directeur de projet

Parmi les membres du groupe étudié, un directeur sort du lot en raison de son parcours politique. Il est le seul à avoir une formation de philosophie et de psychologie, qui semble assez éloignée des parcours habituels des cadres de la fonction publique. Il a commencé sa carrière en étant conseiller d'orientation. Après avoir été promu conseiller technique du président, il devient chef de composante d'un projet puis directeur. Son parcours est caractérisé par une nomination qui le propulse à un niveau de responsabilité importante et qui ne correspond pas à son expérience précédente. Le directeur de projet doit ce poste à son engagement politique : dès le moment de ses études, il devient un proche du président avec lequel il participe à plusieurs déplacements à l'étranger, et qui le nomme conseiller technique puis lui confie ce projet. Si cela est possible, c'est également parce que le projet n'est pas très important : il s'agit d'un petit budget. Après l'alternance et alors que le projet a pris fin, il a du mal à évoluer. Il dirige toujours la cellule créée par le projet qui, depuis la fin du financement extérieur, n'a que peu de moyens et peu d'activité. Ayant créé une association dans son village natal, il tente également de développer cette activité. C'est le seul des responsables de projet rencontrés qui affiche son engagement au sein d'un parti politique. Ses réseaux militants ont peu de poids depuis l'alternance, il n'arrive pas à retrouver un poste important. Le passage par un projet n'est pas magique : il ne lui a pas suffi pour poursuivre une carrière ascendante. Par ailleurs, cet exemple montre que les projets n'échappent parfois pas aux logiques clientélistes d'octroi des postes qui existent au sein de l'administration.

Encadré 21 : Le parcours "politique" d'un directeur de projet

En fait, la plupart des agents qui accèdent au poste de directeur de projet sont multi diplômés et ont beaucoup d'expérience. Dès lors, il n'est pas étonnant qu'ils occupent des postes de haut niveau. Dans ces situations, il est difficile de n'attribuer ces postes qu'au passage par un projet. On ne peut pas dire que le projet accélère la carrière mais plutôt qu'il est un passage commun pour des agents diplômés et expérimentés de la fonction publique.

Les postes au sein des projets peuvent donc être un accélérateur de carrière, mais cela n'est pas systématique, ce ne sont pas les seuls accélérateurs de carrière possibles (de nombreux conseillers techniques de haut niveau ne passent pas par les projets), et ils ne sont pas une condition suffisante pour accéder à de hautes responsabilités (certains responsables de projet n'accèdent à

aucun poste de plus haut niveau en termes de responsabilité, de niveau hiérarchique ou de rémunération).

Il y a donc une forte circulation du personnel étudié entre les différents espaces de travail, notamment l'administration et, dans une moindre mesure, la consultance. Il s'agit de circulation symétrique : ces deux espaces sont à la fois des espaces de recrutement et des espaces de poursuite de carrière pour les directeurs de projets. Pour nombre d'entre eux, le passage par un projet est une parenthèse : ils viennent de l'administration et y retournent. On peut également observer des carrières de consultants qui passent par les projets pour rejoindre la fonction publique et, à l'inverse, des carrières de fonctionnaires qui passent par les projets pour rejoindre la consultance.

2.2 Diversité des carrières des responsables de projets

Ici, comme pour les cadres étudiés par Luc Boltanski, l'imprécision de la définition des titres et la délimitation très vague des postes, qui s'accroît encore avec le vocabulaire du management (Boltanski 1992), rend difficile de saisir et de comparer les positions des individus. Il est aussi compliqué de comparer des carrières au sein d'un espace qui n'est pas parfaitement homogène (Boltanski 1992). C'est notre situation : les salariés des projets ont pour certains commencé leur carrière dans le privé ou l'ont rejoint, d'autres exercent dans des ministères différents... Les carrières étudiées sont aussi de durées variables et les acteurs appartiennent à des générations différentes. Le petit nombre de carrières étudiées rend ces difficultés encore plus importantes. Il est interdit de faire des généralités, d'autant plus que la méthode d'enquête (au Sénégal, par boule de neige à partir de coordonnateurs en poste) participe probablement à l'invisibilisation d'une partie des profils (ceux qui auraient poursuivi leur carrière à l'étranger notamment). Tout en gardant à l'esprit ces éléments, on peut toutefois étudier précisément les données dont on dispose pour tenter de mettre en avant différents types de carrières possibles des directeurs de projets.

Les parcours des responsables de projets sont très divers et la place que peut prendre un tel poste dans une carrière également. Il est difficile de trouver des régularités dans les carrières étudiées. Toutefois, à partir de l'indice du temps passé dans les projets⁷⁴², on peut distinguer trois groupes : un dans lequel les agents enchaînent plusieurs projets et construisent une carrière liée à

⁷⁴² Afin de pouvoir comparer l'expérience de personnes ayant des carrières de durées différentes, les groupes sont constitués en fonction du rapport entre les années passées au sein d'un projet et la durée totale de la carrière professionnelle. Considérer la seule durée passée dans les projets surreprésenterait les personnes interrogées en fin de carrière, même si elles ont eu d'autres postes. Par ailleurs, cet indice est ce qui ressort de l'exploration des séquences à partir de l'usage de l'optimal matching : celle-ci oppose, aux deux extrémités, les séquences où le passage par un projet est exceptionnel, en fin de carrière, et les séquences où le passage par un projet est fréquent.

l'international, un pour lequel la responsabilité d'un projet est une exception, et enfin un dernier pour lequel les expériences dans les projets alternent avec celles au sein de l'administration.

2.2.1 Le projet comme carrière ou première étape d'une carrière internationale

L'internationalisation représente pour beaucoup d'agents un idéal : plusieurs responsables de projets disent, après leur première expérience, vouloir continuer à travailler avec les bailleurs, pour les projets ou, mieux, à l'étranger. La plupart des agents rencontrés au moment où ils dirigent un projet cherchent un autre poste du même genre et disent ne pas vouloir retourner dans la fonction publique. Plusieurs ont d'ailleurs démissionné de la fonction publique pour pouvoir poursuivre leur carrière de cette manière, ce qui est d'ailleurs considéré comme la chose à faire la plus logique.

« R1 : Ce qui est arrivé c'est qu'à un moment donné j'ai travaillé dans une ONG et quand je travaille dans cette ONG je ne pouvais pas bénéficier d'une mise à disposition il fallait une disponibilité, j'ai demandé une disponibilité de deux ans, je crois, à l'époque (...) et quand vous renouvez une seule fois, soit vous retournez, soit on vous considère comme démissionnaire. Comme je ne suis pas retourné, on m'a considéré comme démissionnaire.

R2 : Ah oui c'est exactement comme ce qui m'est arrivé quand j'étais à la SAED j'avais un CDI hein, j'étais embauché à la SAED (...) j'ai fait une disponibilité de deux ans à l'époque et j'ai renouvelé une fois, à la deuxième fois, quand j'ai demandé qu'ils renouvellent encore ils ont dit non, non soit tu reviens soit tu démissionnes. Et j'ai démissionné. »

Mody Niang et Abdou Kan directeur et chargé du suivi évaluation de projet (BM, USAID) direction de l'élevage, 20 août 2014

Mody Niang est vétérinaire de formation. Ce diplôme lui permet d'exercer en libéral et affaiblit du même coup l'avantage que peut représenter la sécurité de la carrière pour d'autres agents de la fonction publique. Cela joue certainement sur sa facilité à l'abandonner. Le projet est donc parfois considéré comme la première étape d'une carrière internationale. Pourtant, il semble que peu de directeurs de projets y arrivent en pratique.

Parmi ceux dont on a étudié la carrière, certains travaillent très tôt dans les projets, dès la fin de leurs études, comme expert ou adjoint, et y passent ensuite l'intégralité de leur carrière ou presque. C'est un petit groupe : 7 des agents dont le parcours a été retracé ont passé plus de 80 % de leur carrière dans les projets, enchaînant jusqu'à 6 projets différents et ayant passé entre 15 et 20 ans à ces postes. Par exemple, Ismail Biagui a été délégué national de la SODEVA, une société nationale de développement soutenue par les bailleurs. Il a ensuite été expert en suivi évaluation pour un projet du PNUD, coordonnateur pour une ONG, a dirigé successivement deux projets

PNUD/FENU en région. Après cela il est redevenu expert en suivi évaluation pour un autre projet du PNUD dont il a finalement pris la direction. Binetou Dieng a le même genre de parcours : après ses études elle est recrutée comme experte dans un bureau du ministère de l'agriculture entièrement financé par la Banque mondiale. Elle travaille ensuite dans une ONG puis est recrutée comme experte en suivi évaluation dans deux projets successifs de la Banque Mondiale. Enfin, elle devient directrice d'un projet lui aussi financé par la Banque mondiale. Dans ces parcours longs, on remarque que les agents restent avec le même bailleur, et qu'ils n'ont pratiquement jamais travaillé dans un autre contexte.

Seuls trois des directeurs de projets rencontrés s'internationalisent avec des postes auprès des bailleurs, soit en devenant expert international régulier, soit en travaillant au Sénégal comme chargé de programme pour une agence d'aide. Le premier, Salif Niassee a travaillé après ses études pour l'ONG ENDA, puis pour l'UNESCO. Il a dirigé des projets au Sénégal puis a travaillé en Angleterre pour un institut financé par la coopération puis aux États-Unis. Il revient ensuite au Sénégal piloter un projet des Nations Unies, puis un projet du PNUD. Il est également expert du Sénégal pour différentes conventions internationales. Un autre, médecin-chef de district, a dirigé un projet pour l'OMS avant de devenir chef de division, jusqu'ici une carrière habituelle. Il a ensuite fait partie d'une cellule soutenue par les bailleurs au ministère de la Santé qui définissait et évaluait les politiques à mener et coordonnait les différents programmes. Contrairement à la plupart des projets qui sont des projets d'exécution, cette cellule se situe au niveau stratégique, de réflexion sur les politiques. C'est à partir de ce poste qu'il a été recruté au bureau de l'USAID pour la santé. Cette carrière a la spécificité de commencer au niveau national à des postes d'exécution (médecin, chef de division) et de terminer à un niveau stratégique, dans un poste en lien avec le niveau international. Un autre enquêté a le même type de parcours : Paul Hanne a d'abord été enseignant avant de devenir inspecteur puis conseiller technique, ce qui révèle d'une carrière habituelle au ministère de l'Enseignement et de l'Enseignement Professionnel. Il a ensuite dirigé un projet pour l'AFD dans son ministère, puis un second au Mali. Devenu directeur de la formation professionnelle au Sénégal, il est ensuite recruté par l'UNESCO pour son bureau dakarois.

Les liens entre les postes au sein des projets et les postes internationaux existent donc, mais restent assez rares parmi les parcours étudiés⁷⁴³. Certains directeurs de projets peuvent diriger un projet semblable dans un autre pays : ici, il y a bien un lien assez évident entre les deux postes. Toutefois l'expérience internationale n'est alors que ponctuelle. Pour les agents décrits ci-dessus,

⁷⁴³ La constitution du groupe, qui s'est fait en grande partie à partir de directeurs de projets exerçant au Sénégal, a peut-être un effet sur cet élément, les trajectoires des personnes qui sont parties à l'étranger étant de fait moins saisissables. Toutefois, le fait que quelques salariés des bureaux locaux ou internationaux des bailleurs dont les trajectoires sont retracées ne soient pas passés par ce type de projet consolide cette hypothèse.

l'accès aux postes internationaux n'est pas toujours lié aux expériences précédentes au sein des projets. Pour l'un des agents, l'expérience à l'UNESCO est antérieure au poste de directeur de projet. Il raconte être entré dans l'organisation internationale par le biais de relations familiales. Les deux autres n'ont pas une carrière exclusivement passée dans les projets mais ont tous deux commencé à travailler à des postes différents assez longtemps au sein de la fonction publique.

Dans tous ces cas, le capital international des agents s'enracine au niveau national. L'agent expert international du secteur de l'environnement occupe cette position parce qu'il dispose des diplômes et de l'expérience adéquate mais aussi parce qu'il représente le Sénégal : l'expérience internationale est liée à son enracinement national. Les deux autres agents qui travaillent pour les bailleurs le font dans des bureaux nationaux : ils ont été recrutés en partie pour leur réseau au sein de l'administration centrale. Ils sont en fin de carrière, il est donc peu probable qu'ils évoluent encore au sein des organisations internationales. Dans ces trajectoires d'internationalisation, l'international n'efface pas le niveau national ni ne le dépasse, mais semble plutôt s'appuyer dessus (Colombi 2016). Même au-delà d'une possible internationalisation, il semble en réalité difficile de construire une carrière ascendante à partir d'un projet.

2.2.2 Le projet comme un poste exceptionnel

Dans une dizaine des carrières étudiées, le poste de directeur de projet est une exception dans la carrière professionnelle. Ce groupe est celui qui montre les carrières les plus homogènes. Les agents n'ont alors connu qu'un ou deux projets et y ont passé moins de 6 ans, ce qui correspond à moins d'un tiers de leurs carrières. Ceux-là sont moins diplômés que les agents étudiés dans le groupe précédent. Ils ont une carrière plus stable, avec moins de changement de postes que les agents des autres groupes. Ils ont d'abord une longue carrière dans la fonction publique, où ils sont parfois entrés par un poste de base (quatre ont été enseignants et un sapeur-pompier) avant de gravir des échelons, souvent en passant par une période de reprise d'étude. Ils ont été conseillers techniques puis chefs de bureau ou chef de division et accèdent, en fin de carrière, à la direction d'un projet. C'est la plupart du temps un projet pour lequel ils ne sont pas détachés mais dont ils cumulent la direction avec leur fonction au sein de l'administration. Les fiches de postes des projets actuels demandent des profils expérimentés avec au moins 10 ans d'expérience dans le secteur d'activité donné. Si on ajoute à cela le fait que de nombreux agents ont des expériences de reprises d'étude, on comprend que ce premier poste arrive parfois tardivement. Les agents de ce groupe ont parfois suivi des projets au sein de leur direction, sans en avoir toutefois la responsabilité totale ni être payés par les bailleurs. C'est alors leur ancienneté au sein de la direction qui leur permet d'accéder à ce poste. Au moment où ils deviennent coordinateurs de projet certains sont d'ailleurs

déjà directeurs, directeurs adjoints ou chefs de région. Parmi ceux-là, le poste de directeur de projet est parfois le dernier avant de faire valoir leur droit à la retraite. Pour eux, le projet ne propulse pas la carrière mais en est l'aboutissement. Il est une promotion qu'on peut comparer à celle de directeur national. Pour ceux qui continuent ensuite leur carrière professionnelle⁷⁴⁴, le projet ne bouleverse pas la carrière : ils sont de nouveau conseiller technique et continuent à gravir les échelons.

2.2.3 L'alternance entre postes au sein des projets et au sein de l'administration

Pour la partie la plus importante de notre groupe, le poste de responsable de projet n'est pas exceptionnel mais ne représente pas non plus l'essentiel de la carrière. Lorsqu'ils sont recrutés comme responsable d'un projet, les agents ont pour la plupart déjà travaillé avec les bailleurs, comme salarié d'un projet, consultant, contrepartie nationale ou point focal. Ils ont donc déjà, pour la plupart, une expérience de ces postes d'intermédiaires entre l'État et les bailleurs. Mais pour la plupart de ces responsables de projets, ces postes représentent des parenthèses dans la carrière professionnelle. Les postes au sein des projets ne se suivent pas. Ces agents alternent les postes de salarié d'un projet (expert, coordinateur, contrepartie nationale, point focal) et ceux de fonctionnaire de l'administration (inspecteur, conservateur, chef de service, directeur...). À la fin d'un projet, l'agent reprend son poste précédent au sein de l'administration ou travaille à un autre poste, équivalent, plus ou moins élevé, au sein d'un projet ou de l'administration. Il y a donc des allers-retours entre les différents cadres de travail.

Pour ces deux derniers groupes, le passage par un projet relève de la pluri-activité. Bien que le statut de la fonction publique en fasse une exception⁷⁴⁵, cette situation semble être répandue parmi les agents de l'État⁷⁴⁶. Elle permet d'améliorer la situation financière des agents à un moment

⁷⁴⁴Nous avons rencontré de nombreux responsables de projets alors qu'ils sont en fonction, ce qui empêche d'avoir des renseignements sur leur poursuite de carrière.

⁷⁴⁵ Loi n° 61-33 du 15 juin 1961 relative au statut général des fonctionnaires. Réactualisée version 2005, article 9 : « Il est interdit, à tout fonctionnaire, d'exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit. Il peut être exceptionnellement dérogé à cette interdiction dans les conditions qui seront fixées par décret réglementant le cumul. »

⁷⁴⁶ Assez en tout cas pour que cela fasse l'objet d'un mémoire d'étudiants en ressources humaines : Adji Ramatoulaye Diagne, Problématique du cumul d'emplois publics avec des activités privées lucratives, mémoire de fin d'études, CESAG, 2010. L'auteur s'intéresse à cette pratique parmi des médecins, sages-femmes et enseignants. Si elle ne dispose pas de chiffres sur cette pratique, elle en montre le caractère habituel par la passation d'un questionnaire. Elle évoque notamment les activités de commerce, pastoralisme et agriculture, vacations et prestation de service. Dominique Darbon note cette situation pour les hauts fonctionnaires (Darbon 2001). On retrouve ici ce que montre Hughes : moins la carrière formelle accapare de temps et d'argent, plus les gens recourent à d'autres formes de travail et au travail au noir (Hughes 1996, 176).

donné. En dehors de leur expérience dans les projets, les directeurs de projets rencontrés, cadres de la fonction publique, sont plusieurs à être des entrepreneurs pluriactifs, des « personnes exerçant plusieurs emplois ou activités professionnelles successivement ou simultanément dans l'année » (Chauvin, Grossetti, and Zalio n.d.:259). Ils sont à la fois conseillers techniques, consultants, chefs d'une petite exploitation familiale lorsqu'ils viennent d'un milieu rural, enseignants ou formateurs. Dans ce contexte, la participation à l'exécution d'un projet comme consultant, salarié ou « point focal » ne déroge pas à cette situation générale de cumul d'activité.

Au-delà du caractère ordinaire que peut recouvrir le cumul d'activité, celui-ci ne débouche pas, dans la plupart des cas, sur la construction d'une carrière internationale. Les deux activités coexistent, sans que l'une (ici l'exécution de projets de développement) ne prenne le pas sur l'autre (dans le cadre de la fonction publique). On remarque plutôt dans la grande majorité des cas un complet entrelacement des postes auprès des bailleurs et des postes dans l'administration : même ceux qui travaillent régulièrement dans les projets alternent ces postes avec des postes au sein de l'administration nationale.

2.3 L'entrelacement des espaces de travail

La présence des bailleurs et des postes qu'ils financent font du cumul d'activité une situation coutumière dans la haute administration sénégalaise. Ces situations sont obligatoires du fait des statuts des postes proposés qui sont de courte durée et requièrent une expérience au sein de l'administration. Plus qu'une succession de postes ou que des allers-retours entre deux espaces de travail, certaines carrières montrent comment ces postes peuvent s'entremêler.

Certains agents occupent des postes de « points focaux », qui sont l'interlocuteur du projet au sein d'un service ou d'un ministère, ou sont les « homologues nationaux » des directeurs de projets expatriés. Dans ces situations, la catégorisation du poste, du côté de l'administration ou du projet, est complexe. Ces statuts ne sont pas des postes à temps plein mais ont pour objet de servir d'intermédiaire entre les deux structures : les agents suivent le projet pour ce qui concerne leur structure en plus de leurs missions ordinaires. Les agents ont parfois du mal à définir leur propre position :

« Nous on est hybride. Fonctionnaires, salariés... On ne sait même pas ce qu'on est ! »
Cheikh Ndiassé directeur de projet (USAID, PAM, BM), Primature, juillet 2014

Même dans les postes qui supposent un investissement à temps plein, les responsables de projet entretiennent parfois des liens de coopération étroits avec leur administration de tutelle. Ceux-ci peuvent être basés sur les carrières personnelles des agents : on l'a vu, pour la majorité ils

ont déjà travaillé dans l'administration de tutelle du projet. L'administration est aussi le cadre de travail de leurs promotionnaires : les agents peuvent alors conserver des liens étroits avec leurs anciens collègues⁷⁴⁷ ou leurs « grands ».

« Ça arrive souvent on m'interpelle sur les déchets, sur un dossier que j'avais traité. Soit le directeur, de l'environnement, ma collègue Aida qui m'a remplacé, ou bien d'autres anciens collègues dans les autres divisions, c'est plus ou moins transversal (...) je passe là-bas de temps en temps c'est des amis, c'est des collègues, soit ils passent ici, ou bien téléphone, par e-mail. »

Meissa Diop, directeur de projet, ministère de l'environnement, 6 août 2013

Les relations souvent préexistantes avec l'administration d'ancrage continuent à être entretenues par les agents qui changent de statut ou de cadre de travail.

Le cadre d'interconnaissance des responsables de projet est donc en général plus développé au sein de l'administration que dans le monde des bailleurs. Entretenir ces relations est notamment important parce que leur poursuite de carrière s'effectuera, pour certains, dans le même cadre. Les agents sont amenés à retrouver la fonction publique à la fin des projets qui restent éphémères. Pour certains, ils suivent un directeur dans ses différents postes : ainsi un des membres du groupe étudié, adjoint à un directeur national, est devenu expert dans le projet dont son supérieur a pris la direction, puis l'a suivi dans une agence. Les responsables des projets sont donc parfois très liés avec l'administration d'ancrage du projet. Pour tous ceux-là, diriger le projet bouleverse peu les liens qu'ils entretiennent avec la direction et avec leurs collègues, basés sur des relations antérieures. Certains responsables de projets disent participer aux réunions de coordination de la direction nationale. D'autres continuent de jouer leur rôle de conseiller technique, en plus de leur travail de coordination d'un projet en continuant à suivre certains dossiers.

« On me nomme toujours coordonnateur de projet, coordonnateur de projet, jusqu'à aujourd'hui, en même temps je continue à conseiller pour la direction. On fait appel à moi dans les domaines où il y a des problèmes. On me dit Ousmane tel problème, tu pourrais faire quelque chose. Voilà. (...) Comme je vous ai dit, je faisais les projets, mais en même temps on me confiait les dossiers de la direction. »

Salif Niassé, directeur de projet (FEM, UNESCO), ministère de l'environnement, 26 juillet 2013

Ce cumul d'activité a ici des effets sur les organisations collectives concernées : elles peuvent favoriser le transfert d'informations et le partage de compétences. Ainsi, la fonction de directeur de projet dépend des situations organisationnelles des structures et des carrières des acteurs. La délimitation des postes reste en pratique ouverte et les liens peuvent être tenus entre les positions, en tout cas lorsque les directeurs étaient, par le passé, en poste au sein de la direction. Un autre élément qui peut expliquer l'implication des responsables et salariés des projets au sein d'une

⁷⁴⁷ Par exemple lors d'un des entretiens au siège d'un projet avec son responsable, nous sommes interrompus par deux de ces anciens collègues qui viennent le saluer.

direction, et à l'inverse l'appui et le soutien de la direction au projet, est la proximité physique. Si parfois les projets bénéficient de locaux spécifiques, d'autres fois ils sont logés physiquement dans les locaux de la direction, ce qui permet des échanges informels nombreux avec le reste des agents et une insertion au sein des équipes. Dans certaines directions, ce mode d'activité est considéré comme la norme.⁷⁴⁸

Si j'ai bien compris il n'y avait pas des équipes de projets indépendantes ou éloignées, ils travaillaient sur d'autres dossiers...

R1: voilà ils faisaient partie de la direction. Ce n'est pas compartimenté. Et les rares personnes qui n'ont pas eu ce réflexe-là, et Dieu sait qu'on a beaucoup parlé, j'ai trois ou quatre exemples de personnes avec qui on parle pour dire que bon vous êtes ici mais vous allez faire ça, ça, ils n'ont pas très bien compris et ça a impacté leur avancement (...) Le projet et il doit appuyer aussi la direction. Souvent, si on regarde les 100 % de temps, souvent on n'a pas besoin de tout ce temps. Il y a des gens qui se tournent les pouces. Pendant le temps qu'on se tourne les pouces, on peut travailler pour la direction (...) C'est pour ça quand on fait une notation à la fin sur le rapport du projet, on doit y mettre la partie implication du projet dans la vie de la cellule. Non il n'y a pas dans les cadres à remplir, mais on doit le mettre ! C'est une chose qu'on doit ajouter quoi. »

Medoune Cheikh Sané, ancien directeur de l'environnement, ancien directeur de projet, consultant, 23 juillet 2014

« Au niveau de cette direction-là on coordonnait les projets, mais on était également responsabilisés au niveau de la direction, on faisait des missions, ce n'est pas parce que tu coordonnes, on représentait le ministère dans des réunions... » -

Salif Niassé, directeur de projet (FEM, UNESCO), ministère de l'environnement, 26 juillet 2013

La frontière entre le service du projet et le service de la direction dans laquelle il se trouve est donc floue, changeante et perméable. Elles sont aussi diverses en fonction des projets qui sont plus ou moins appropriés par les directions. Cela varie en fonction des sous-cultures administratives⁷⁴⁹ qui y existent et de la manière dont agissent le coordonnateur et le directeur, mais aussi de la manière dont a été créé le projet. Certains sont montés de toute pièce par les bailleurs, ou bien captés par une direction ou un agent qui n'ont pas participé à leur construction. D'autres sont construits avec l'implication forte des directions et parfois de celui qui en deviendra le responsable. D'autres encore sont créés par les responsables nationaux qui trouvent dans un second temps des financements. Ces différentes histoires des projets peuvent avoir des effets sur leur déroulement et les liens divers qui unissent leurs salariés ou responsables et le reste de l'administration. Dans tous

⁷⁴⁸ Il s'agit ici de la direction de l'environnement, dont on a détaillé le fonctionnement dans le chapitre 2.

⁷⁴⁹ On a montré par exemple dans le chapitre 2 que les agents de la direction de l'environnement, qui accueille de nombreux projets, prennent soin d'intégrer tous les agents, quelque soient leurs statuts, à la vie de la direction.

les cas, ces entrelacements des carrières montrent qu'au-delà des organigrammes formels, il existe des relations héritées des situations précédant le projet ou poursuivies pendant ou après celui-ci, qui vont à l'encontre d'une fragmentation de l'administration parfois décriée. Il ne faut donc pas séparer artificiellement les directeurs de projet des administrations dans lesquelles ils s'insèrent. Derrière les successions de projets et leurs limites formelles il peut exister des réseaux d'agents stables.

Loin de l'image idéalisée des projets comme accélérateurs de carrière, construite à partir de quelques parcours d'élite repris par le sens commun et les acteurs, l'observation fine des carrières des responsables de projets rencontrés montre une assez grande diversité des trajectoires professionnelles. On peut donc distinguer trois groupes pour lesquels le passage par un projet occupe une place bien différente. Au-delà de ceux qui font carrière dans les projets ou au niveau international, cela permet de regarder ceux pour lesquels le passage par un projet n'est qu'occasionnel ou très occasionnel. La plupart du temps on observe non pas une carrière linéaire au sein des projets ou du côté des bailleurs, mais plutôt une alternance avec d'autres postes ancrés localement au sein de l'administration. Pour de nombreux agents, cette expérience change peu la carrière sur le long terme. L'effet principal est plutôt la multiplication des situations de cumul d'activité. L'opposition entre cette réalité et l'imaginaire et les espoirs qui entourent ce type de postes questionne la manière dont les agents vivent ces carrières et quel rapport ils entretiennent à leur travail.

Section 3 : Rapport au travail des coordonnateurs de projet

Les postes liés à l'aide n'occupent donc pas la même place dans la carrière des agents et ne transforment pas les carrières professionnelles de manière univoque. Dès lors, ils doivent aussi remplir des attentes diverses des agents en termes d'ascension sociale. Il y a plusieurs manières de vivre cette expérience. Selon leurs positions initiales et leurs postes précédents, et selon les projets dans lesquels ils travaillent, les agents de l'État n'investissent pas le poste de directeur de projet de la même manière. Certains d'entre eux valorisent un travail de terrain, d'exécution, tandis que d'autres valorisent les activités stratégiques et d'encadrement.

3.1 Des postes stratégiques

Un premier groupe de directeurs de projet évoque d'abord, pour décrire ce métier, les réunions et rencontres « stratégiques ». Ce qui importe pour eux c'est de pouvoir participer à la rédaction des politiques, à la prise de décision, à l'orientation des stratégies au plus haut niveau.

« Je vous ai dit tantôt par exemple au niveau des réunions ministérielles, des réunions avec les bailleurs, et là également souvent on est conviés à des ateliers qu'organisent d'autres structures, des réunions, on est au fait de ce qui se passe ailleurs, dans les autres projets. Voilà, parce que par exemple un tel projet au niveau national organise un atelier, de formation, il vous invite à cet atelier, organise un atelier d'évaluation, il vous invite à cet atelier, organise un atelier de planification, il vous invite à cet atelier, donc on apprend beaucoup par rapport à tout ça quoi. On apprend beaucoup en étant au niveau de ces instances-là. Que quand on est sur le terrain, c'est vraiment... (...) c'est au niveau stratégique c'est plus intéressant quoi. »
Demba Mbow, directeur de projet (PNUD, FEM), ministère de l'environnement, 9 juillet 2013

Le « niveau stratégique » c'est la prise de décision, la transversalité. C'est être en mesure d'impulser des politiques, de conseiller les dirigeants politiques. C'est cette transversalité qui est mise en avant dans le rôle du responsable de projet. Il s'agit avant tout, d'orienter, de diriger une équipe.

« Mais quand on a l'expérience des projets souvent on est à un niveau stratégique ou, quel que soit le domaine on peut s'adapter rapidement pour le coordonner. Il suffit d'apprendre juste un peu de connaître techniquement, tu as déjà les rudiments d'un bon manager. Le coordonnateur c'est l'animateur d'une équipe, qui coordonne qui impulse, qui motive ses collaborateurs. Tu auras toujours des techniciens à côté, qui sont experts dans tel domaine ou tel domaine. L'essentiel c'est de pouvoir mobiliser tout le monde, pour aller vers l'objectif, l'essentiel c'est de pouvoir imposer son leadership. C'est ça le plus important pour un manager. Tu ne fais pas le travail technique, on te fait remonter des informations il faut savoir lire ce qu'on te fait remonter pour pouvoir prendre des décisions parfois. À un certain niveau, ce n'est pas difficile de s'adapter. Si bien que je me dis que moi j'ai été coordonnateur d'un projet de gouvernance, mais quelqu'un qui a coordonné deux ou trois fois des projets dans un autre domaine, même s'il vient dans la bonne gouvernance, un mois deux mois il prend ses repères. »

Khary Djiba, directeur de projet (PNUD), secrétariat général de la présidence, 26 juin 2013,

Certains directeurs de projet ont déjà occupé cette fonction stratégique au sein de l'administration, en travaillant dans un cabinet ministériel par exemple. Ces agents placent dans les postes au sein des projets des espoirs de consolider leur capital relationnel. D'autres, qui occupent des postes d'exécution au sein de l'administration, espèrent que leur poste au sein d'un projet leur apportera plus de responsabilité et d'autonomie.

Certains projets permettent, effectivement, de jouer un tel rôle. C'est le cas de plusieurs cellules de programmation et d'orientation soutenues par les bailleurs : la cellule de politique agricole qui existait jusqu'au début des années 2000, la cellule de suivi du programme national de

Santé. Cela correspond en fait à une génération des projets menés autour des programmes sectoriels. Désormais, ils tendent à disparaître. Dans les projets d'exécution, le rôle et les activités des dirigeants de projets sont différents. Ils sont très encadrés. Le manuel de procédures, la « bible » du directeur comme certains l'appellent, encadre très précisément chaque pan d'activité. Il n'y a alors qu'à « dérouler », avec parfois peu de place laissée à l'initiative personnelle. Les directeurs de projet doivent également continuellement rendre des comptes aux bailleurs ou à certaines structures nationales comme à la Cellule d'appui aux projets et programmes, qu'on a décrit précédemment. Cet encadrement étroit est en décalage avec les attentes des agents peut être mal vécu. Par exemple, un directeur de projet considère avoir une formation trop importante pour être placé sous la tutelle d'un autre service, ici la Cellule.

« Les projets aussi, la façon dont la CAP les gère ça dérange certains coordonnateurs, c'est trop... Presque militaire, on contrôle tout, strict. C'est bien d'un côté, mais en démocratie il faut des libertés. L'initiative.

Question : Vous trouvez que c'est trop strict pour

R1 : Oui. Il faut que les gens prennent des initiatives. Moi, la formation que j'ai, je ne suis pas formé pour être guidé, aiguillonné... Je dois prendre des initiatives, je suis formé pour ça, pour décider. J'ai fait polytechnique en suisse, université de Chicago avant. Vous voyez, moi, le parcours que j'ai. J'ai travaillé dans des institutions internationales avant de venir au gouvernement. »

Salif Niassé, directeur de projet (FEM, UNESCO), ministère de l'environnement, 26 juillet 2013

Ce niveau de formation et d'expérience est une exigence des bailleurs qui recrutent directement les salariés et directeurs de projets. Cependant, certains agents qui disposent de ces qualifications aspirent à des postes stratégiques et non d'exécution.

« (J'étais) chargé de programme et de politique. Voyez, c'était plus intéressant, tu coordonnes, les autres travaillent toi tu signes. Ici je travaille les autres signent.

Question : Ici c'est vous...

R1 : C'est moi qui conçois. Ah oui là-bas je regardais, corrigeais, signais. Ici j'écris les autres me corrigent et signent. »

Pape Sadibou Nger, coordinateur de projet (AFD), primature, 21 février 2015

Ces agents, du fait de leur formation et de leur expérience précédente, aspirent à avoir des positions plus centrales. Ainsi Khady Djiba, agent de la délégation à la réforme de l'État (DREAT), qui pourrait prendre la direction d'un projet, hésite à le rejoindre.

« J'ai eu un nouveau patron entre temps (le délégué à la réforme de l'État), il compte beaucoup sur moi il m'a confié beaucoup de choses, je suis pratiquement son bras droit : j'assure l'intérim quand il n'est pas là... Tout est intéressant, l'un ou l'autre... (...) On travaille sur des dossiers très sensibles qui concernent la haute administration, ça a l'avantage d'être sur des dossiers vraiment très stratégiques.

Alors que dans le projet on est plus sur des dossiers opérationnels on est dans un domaine, alors que là on couvre toute l'administration c'est plus général, c'est passionnant comme travail. Tu vois ce qui fait que j'ai des difficultés à faire un choix définitif. C'est plus général et c'est beaucoup plus le cœur de l'administration publique, je travaille avec tous les ministères, avec la primature, le président te confie des dossiers un peu intéressants en termes de perspectives, de revoir le fonctionnement de l'administration c'est passionnant, c'est ça mon cœur de métier. Le projet c'est intéressant c'est vrai il y a un partenaire financier qui est derrière, même le salaire est un peu plus intéressant au niveau du projet mais à mon sens la motivation ce n'est pas que le salaire. C'est la responsabilité qu'on a, la reconnaissance que vos supérieurs ont vis-à-vis de votre travail... Il y a plein de choses, donc le choix est un peu difficile. D'ici un mois je me déciderai. Là-bas c'est plus intéressant en termes de rémunération c'est vrai, mais là c'est plus passionnant en termes de responsabilisation dans les dossiers qui intéresse la haute administration, en terme même d'expérience de connaissance de l'administration publique. Partout il y a des avantages et des inconvénients. Ça paye mieux, mais ton champ d'intervention est un peu plus limité. Là ça paye moins parce que tu es fonctionnaire, tu as le salaire de la fonction publique comme tout le monde. Mais quand même le travail est très valorisant. Là-bas ça paye plus parce que c'est un partenaire qui te paye si je vais là-bas je suis en détachement c'est le PNUD qui me paye ça va être plus intéressant, mais je suis un peu plus cantonné dans quelque chose d'opérationnel. Ici c'est plus stratégique. »

Khady Djiba, directeur de projet (PNUD), secrétariat général de la présidence, 12 Juillet 2014

Ces directeurs qui valorisent le niveau stratégique sont les plus anciens : ils ont commencé leur carrière avant l'introduction des règles du nouveau management public qui renforce le contrôle sur l'échelon du projet et sépare les tâches de conception des tâches d'exécution. Ce sont aussi eux qui peuvent accéder à des postes de haut niveau au sein de l'administration. Enfin, ils peuvent avoir une vision cynique de la gestion axée sur les résultats, contrairement à d'autres directeurs de projets, entrant dans cette carrière, qui y montrent au contraire un investissement important.

Ces directeurs de projets n'apprécient pas la transformation, au cours du temps, des cadres dans lequel ils exercent leur activité de directeur de projet. Pour eux, la distinction progressive des fonctions d'encadrement et d'exécution qui s'opère avec l'apparition des cellules de projets et les procédures d'encadrement des bailleurs correspond à une perte de pouvoir. Ils tentent alors de conserver leurs positions et leurs activités « stratégiques », par le cumul d'activité ou par des activités informelles au service des directeurs nationaux ou des cabinets ministériels. Cela explique aussi qu'une partie de ces agents retourne vers l'administration pour y accéder à des postes à responsabilité, de directeur, directeur adjoint, membre d'un cabinet ministériel ou d'une structure centrale. Au-delà d'une distinction symbolique ou des avantages financiers que peuvent représenter le poste de directeur de projet, ces agents sont attachés à la capacité décisionnaire dont ils peuvent disposer au sein de l'administration, à l'influence qu'ils peuvent exercer sur l'orientation des

politiques publiques. Ce sont aussi ces agents qui racontent rédiger et proposer les projets. Au-delà d'un éloignement formel avec le monde politique, il y a ici une imbrication de leurs activités avec celles des responsables politiques (J. M. Eymeri 2003). À ces discours qui mettent en avant le niveau stratégique et l'orientation des politiques s'oppose un autre type de discours qui valorise le rapport au terrain.

3.2 La valorisation du travail de terrain

D'autres directeurs de projets décrivent leur métier en mettant en avant l'importance du « terrain ».

« J'ai démarré avec les deux projets que j'avais, le plan d'aménagement élaboré avec la coopération française on a démarré avec le PROGED, on a démarré sur ça à Tamba et Kolda.

Question : Ça vous allait d'aller là-bas en région ?

R1 : Ah oui, oui c'était bien parce que ça permettait de sortir de Dakar ! De faire du terrain c'est toujours bon de faire le terrain. »

Saliou Niang, directeur de projet, ministère de l'Environnement, 25 janvier 2015

« Au moment de rentrer on me disait qu'est-ce que tu vas faire ici reste là-bas tu vas avoir la nationalité vite fait, aux USA on m'avait dit reste, tu peux avoir la nationalité j'ai dit non. Pour être cohérent il faut que je rentre, moi je veux travailler pour mon pays d'abord commencer par mon pays, je veux d'abord avoir de l'expérience dans le développement donc je dois aller sur le terrain, ce n'est pas ici, ce n'est pas dans les bureaux à Washington ou à Québec que je ferai vraiment moi ce que j'ai envie de faire. »

Cheikh Ndiassé directeur de projet (USAID, PAM, BM), Primature, juillet 2014

Ce vocable est lié au projet institutionnel de développement : on le retrouve tant dans les organisations internationales et ONG⁷⁵⁰ que dans les sociétés de développement nationales dans les années 1970. Faire du terrain, pour ces directeurs, c'est faire quelque chose de concret, être près des populations. Il y a ici une nette volonté de se différencier des métiers administratifs bureaucratiques, plus abstraits et vus comme coupés des réalités, voire moins utiles. Valoriser le terrain, c'est aussi mettre en avant son autonomie et sa compétence propre, et valoriser son rôle dans l'action. (Dauvin and Siméant 2002). Pourtant les directeurs de projet ont en pratique une autonomie relative. Si on a

⁷⁵⁰Signe de la valorisation du « terrain » dans les métiers de la solidarité internationale et du développement, les amis expatriés travaillant dans les Organisations internationales et ONG présentes à Dakar se sont parfois moqués du manque d'exotisme de mon propre terrain d'enquête, qu'ils rapprochent, à cause du terme similaire, à leurs terrains de missions dans des communautés rurales des régions les plus éloignées. Que l'on puisse avoir pour « terrain » les bureaux du Plateau, le quartier central de Dakar, était alors pour eux source d'amusement.

vu qu'ils disposaient toujours d'une certaine marge de manœuvre⁷⁵¹, les très nombreux contrôles, le pilotage par les résultats et les mécanismes normés de prise de décision encadrent assez strictement leur activité. De plus, les directeurs de projet ont d'abord des tâches administratives à mener, ils supervisent surtout des personnels qui, eux, vont sur le terrain. Peu importe toutefois que cette représentation soit vraie, il y a un intérêt particulier à présenter son métier de cette manière pour les responsables des projets. Pascal Dauvin et Johanna Siméant montrent que chez les acteurs des ONG et travailleurs humanitaires, de telles représentations justifient « des réformes organisationnelles orientées vers une meilleure articulation avec le terrain » (Dauvin and Siméant 2002). Par analogie, ici ce discours peut montrer une volonté de mieux prendre en compte le terrain et de s'affranchir de l'encadrement strict des bailleurs.

« Voilà les bailleurs ont certaines philosophies, en venant de là-bas le bailleur qui a son siège à New York a sa philosophie sa sensibilité dit voilà je vais intervenir sur ça. Des fois ça correspond avec les besoins du terrain et des fois ça ne colle pas il y a un décalage entre l'orientation des bailleurs et les besoins réels du terrain.

Question : Alors qu'est-ce qui se passe dans ce cas là ?

R1 : Soit le terrain, en général c'est le terrain qui essaie de s'adapter en général ça ne donne pas les bons résultats. »

Aba Seck, directeur de projet (ACDI, FENU, PNUD), ministère du commerce, 22 juillet 2013

Dans un contexte où l'aide budgétaire est largement promue, ce discours valorise aussi l'importance des unités de projet. Il permet également une distinction d'avec les services de l'État ou avec le siège des bailleurs, perçus comme, à l'inverse, coupés de ce terrain. Au contraire, les projets sont censés être au contact des populations bénéficiaires. Cela apporte d'ailleurs à leurs responsables une rétribution certaine.

« Et dans le projet on rencontre beaucoup de personnes qui discutent on a vraiment l'opportunité d'échanger avec les gens pour avoir plusieurs positions. Quand on fait des enquêtes, moi je ne les fais pas directement mais en supervisant je fais quelque chose sur le terrain, ça me permet de rencontrer les populations. Des profondeurs. Savoir quels sont les problèmes que les gens vivent réellement.

Question : un peu comme inspecteur ?

R1 : Oui mais pas dans les mêmes dimensions. Et puis les fonctions c'est différent. Ce n'est pas le même type de rapport. D'ailleurs la preuve moi je ne mets plus la tenue maintenant. Depuis que je suis au projet. Parce que mes projets actuels ne nécessitent pas. »

Badara Diallo, directeur de projet (PNUD, coopération décentralisée), ministère de l'Environnement, 21 juillet 2014

« Ce qu'on a fait avec un projet basé à Kaffrine, être sur le terrain avec ces gens-là. (...) J'ai compris que, comme j'ai l'habitude de dire le terrain a toujours des réalités insoupçonnées. Ce qu'on théorise c'est très différent de ce qu'on vit sur le

⁷⁵¹ C'est l'objet du chapitre 2.

terrain.

Question : Par exemple ?

R1 : Par exemple, par exemple, la dimension sociologique. Avoir des données quantitatives, c'est à la portée de tout le monde, mais apprécier les données qualitatives il ne faudrait pas être présent pour comprendre, il y a toujours des non-dits qu'il faut savoir détecter. (...) bref tout ça comme je dis c'est des aspects qualitatifs qu'il faudrait apprécier sur le terrain. Cela a permis aussi de comprendre que si nous voulons changer les choses il faut que nous soyons présents sur le terrain, il n'y a rien de tel... »

Famara Diao, directeur de projet (PNUD, Japon), ministère de l'Environnement, consultant, 16 juillet 2013, 12 août 2015

Après des bénéficiaires du projet et des administrations partenaires, les responsables des projets sont le seul point d'entrée pour accéder aux projets et aux bailleurs. Dans la presse ou sur les sites internet des ministères, leurs noms sont cités : ils sont les représentants de leurs projets et de leurs réalisations. Ils sont responsables du projet individuellement. On retrouve ici un élément semblable à la personnification des fonctions et des postes existants dans le reste de l'administration (Darbon 2002). Puisqu'ils délivrent des services, de l'argent, qu'ils organisent des manifestations, ils bénéficient d'une très bonne image. Les directeurs de projets disposent en particulier d'une importante visibilité. Dès lors, la reconnaissance des bénéficiaires est une rétribution non négligeable de leur action.

Certains directeurs de projet opposent les réalités du terrain aux directives parfois mal adaptées des documents de projets ou des bailleurs. On retrouve ici l'opposition entre le siège et le terrain étudié pour les ONG (Dauvin and Siméant 2002).

« Il y a des gens spécialistes dans l'élaboration de projet, des juristes, qui gèrent les conventions, des experts en conventions, des experts en négociation, qui sont toujours entre deux avions parce qu'ils connaissent les conventions et les négociations. Ils savent mieux que moi sur la rédaction des projets. Moi je suis technique, opérationnel : pour la mise en place, il faut quelqu'un qui connaît le terrain. On ne peut pas tout connaître dans la vie. (...). L'élaboration donc a été à part, ça n'a rien à voir avec le terrain-là. C'est la mise en œuvre. Il faut connaître, ce n'est pas parce que tu es bien en élaboration de programme que sur le terrain, sur les normes, les inventaires... »

Yacine Thiam, directeur de projet (JICA), ministère de l'Environnement, 25 juillet 2014

Yacine Thiam met en avant la séparation des tâches entre l'exécution et le pilotage et valorise sa connaissance du terrain.

« Parce que le changement climatique on en parle beaucoup, mais rare sont les gens qui peuvent dire exactement c'est quoi. Là non seulement nous essayons de cerner la problématique mais de trouver des solutions par rapport à ça. Et dans le

projet on rencontre beaucoup de personnes qui discutent on a vraiment l'opportunité d'échanger avec les gens pour avoir plusieurs positions. Quand on fait des enquêtes, moi je ne les fais pas directement mais en supervisant je fais quelques jours sur le terrain, ça me permet de rencontrer les populations. Des profondeurs. Savoir quels sont les problèmes que les gens vivent réellement.

Question : un peu comme inspecteur ?

R1 : Oui, mais pas dans les mêmes dimensions. Et puis les fonctions diffèrent. Ce n'est pas le même type de rapport. D'ailleurs la preuve : moi je ne mets plus la tenue maintenant. »

Badara Diallo, directeur de projet (PNUD, coopération décentralisée), ministère de l'Environnement, 21 juillet 2014

Cet enquêté valorise la dimension concrète de son métier, dans un domaine, le changement climatique, qui pourrait paraître abstrait. Il valorise la rencontre directe avec les populations et le fait d'entretenir avec elles de bons rapports : il vient pour les aider, contrairement aux inspecteurs qui ont d'abord un rôle de contrôle (Blundo 2011).

Le groupe qui porte ce discours est plus jeune que le précédent. Les agents qui le composent ont une expérience professionnelle moindre et peut-être des attentes plus limitées. Ces agents n'ont pas, dans leur poste précédent comme dans celui-ci, de capacité décisionnaire. Pour eux, la plupart du temps, le poste de directeur de projet qu'ils occupent est celui le plus haut placé qu'ils aient connu. Leurs postes précédents sont soit équivalents (la direction d'un projet semblable) soit offrent moins de responsabilité et de ressources (conseiller technique, chef de division). Au début d'une carrière dans laquelle le projet marque une première promotion, ils ont peut-être plus d'espoir pour la suite. Enfin, ils ont souvent commencé leur carrière plus tard, sous le mandat d'Abdoulaye Wade, à une période où les bailleurs occupent une place centrale dans l'orientation des stratégies nationales (Diop 2006).

Les postes au sein de l'administration et des projets ne se caractérisent pas que par leur salaire, mais aussi par leur niveau de responsabilité et par les pratiques et activités quotidiennes qu'ils demandent⁷⁵². On retrouve ici une démarcation qui ne recoupe pas les frontières statutaires créées par les projets. Ils sont vécus de manière différente selon les positions précédentes occupées par les enquêtés et selon leur génération. Ainsi, certains récits valorisent le « niveau stratégique » par apport aux tâches d'exécution : ils sont portés par des personnes qui ont connu ou connaissent des niveaux de responsabilités plus importants que celui de directeur de projet. L'un d'entre eux travaille également dans un secteur, la réforme de l'administration, dans lequel il n'existe pas de « terrain » comme l'entendent certains : en région et au contact des populations. La plupart ont

⁷⁵² Cette démarcation entre des « élites programmatiques » et les postes d'encadrement supérieur au sein de la fonction publique a été décrite pour les pays du Nord.

commencé leur carrière avant les années 2000, à une période où la réflexion stratégique était davantage valorisée. Il n'est pas surprenant ici que les responsables de projets qui font partie de la génération la plus ancienne acceptent mal une transformation du métier qui correspond à un encadrement plus strict. Si la fonction publique est moins structurée qu'au Nord, on peut toutefois les rapprocher des élites programmatiques qui revendiquent une démarcation forte avec les rangs inférieurs de l'administration (J.-M. Eymeri 2001). À l'inverse, la génération formée assez tôt au nouveau management public adhère à cette même transformation, y trouvant une possibilité de se distinguer de la fonction publique stigmatisée et une possibilité d'évoluer.

Conclusion du chapitre

L'étude des carrières d'un groupe de responsables de projets montre qu'elles s'éloignent de l'idée que s'en font, notamment en début de carrière, les agents eux-mêmes. Au-delà de la diversité des carrières des projets, on peut voir que la plupart de ces agents sont très liés au reste de l'administration : ils ont les mêmes formations et les mêmes expériences. Finalement, il est difficile de distinguer un groupe spécifique des responsables ou des salariés des projets, à moins de se concentrer non sur l'ensemble des directeurs de projets mais sur une fraction de ces derniers, ceux qui réussissent le mieux. Il existe bien, en effet, des agents qui font une carrière complète au sein des projets, voire qui s'internationalisent. Mais ces trajectoires ascendantes qui débouchent sur des postes internationaux semblent exceptionnelles. Les trajectoires les plus nombreuses montrent qu'au contraire, il est difficile de faire carrière dans les projets, voire de retrouver un poste à la fin d'un contrat dans une telle structure. Pour une part importante du groupe, l'accès au poste de directeur de projet se fait en fin de carrière. Une autre part des directeurs de projets alterne les postes au sein des projets et ceux au sein de l'administration, auxquels s'ajoutent souvent des missions occasionnelles de consultances ou d'enseignements. Il semble qu'il faille donc considérer cette expérience au sein des projets comme une parenthèse plus ou moins ordinaire des cadres de la haute fonction publique sénégalaise. Plutôt qu'un bouleversement des carrières, les expériences dans les projets semblent reproduire les divisions et les hiérarchies du reste de la fonction publique. Aux différences de carrières s'ajoutent des différences de génération : les carrières sont affectées par les transformations de ce marché du travail dans lequel les postes sont devenus plus concurrentiels et offrent moins de responsabilités et d'orientation. En fonction des générations et de leurs expériences passées, les agents adhèrent plus ou moins à cette situation. Cela explique les différents rapports à leurs métiers des directeurs de projets. Ici, ce sont les plus jeunes qui acceptent le mieux ce rôle, qui reste pour eux une promotion.

Conclusion de la partie

Cette partie interrogeait la professionnalisation du groupe des directeurs de projets et l'existence d'une administration de projet spécifique. Elle montre qu'il existe bien un clivage entre ces agents et les autres cadres de l'administration, sans pour autant qu'on assiste à une segmentation professionnelle. D'une part, l'imaginaire autour des projets et la culture administrative que certaines structures entretiennent permettent aux agents qui y travaillent de se légitimer au sein de l'administration. L'aide, par l'introduction des procédures particulières et du vocabulaire spécifique qui lui sont associés, entretient dans les représentations la division entre l'administration, espace de travail décrié, et les postes au sein des projets ou liés à l'aide, valorisés. La contractualisation spécifique d'une partie de ces personnels les sépare également un peu plus de l'administration nationale. Pour autant, cette recomposition du marché du travail ne semble pas affecter le lien à l'État et la volonté de servir le développement du pays. Ce clivage renseigne sur les compétitions internes à l'administration et sur la manière dont celle-ci se transforme. Cette valorisation d'une culture administrative spécifique n'est pas seulement le fait des bailleurs mais est aussi investie par les acteurs locaux, notamment politiques. Toutefois, il ne va pas de pair avec la constitution d'un groupe aux parcours, aux formations et aux expériences homogènes.

Un peu comme Boltanski le montre avec les cadres qu'il étudie, la catégorie ne correspond pas à une réalité unifiée (Boltanski 1992). La « culture des projets » est peu unifiante. Elle ne s'accompagne pas de réelles relations de groupes, de liens concrets entre les agents. Les agents restent plutôt insérés au sein de leurs réseaux de sociabilités construits au sein des administrations. Les postes liés à l'aide transforment peu les carrières des agents. Les poursuites de carrières des responsables de projets sont diverses, mais peu d'entre eux poursuivent effectivement leurs carrières dans les projets de manière prolongée. Les élites internationalisées décrites par exemple par Yves Dezalay sont des exceptions dans les carrières étudiées (Dezalay 2004). Mais les projets sont un marché du travail pour d'autres agents, pour lesquels les liens avec l'administration, par une expérience longue en début de carrière ou par le cumul d'activité, sont importants. Les directeurs de projets qui ont une carrière longue dans les projets sont aussi ceux qui bénéficient des plus postes au sein de l'administration nationale : ils ont occupé ou occupent des postes de directeur national ou de directeur d'agence. Cela ne correspond pas aux espoirs des agents en début de carrière et à leurs représentations. Au contraire, cela montre la perméabilité entre les deux espaces de travail et la manière dont la présence des bailleurs, plutôt que de déboucher sur la création d'un groupe de professionnels spécifiques, reflète plutôt les hiérarchies existantes au sein de l'administration dans son ensemble. Il y a là une frontière assez nette entre le petit groupe de ceux qui s'internationalisent ou qui font carrière dans les projets et les autres, entre les élites programmatiques et les agents

d'exécution. Ces divisions sont absentes de l'image entretenue des projets et des postes associés. Comme pour les cadres étudiés par Luc Boltanski, la catégorie et l'espace des projets auquel elle se rattache ne sont pas structurés de manière transparente. Cela brouille l'estimation des chances de réussite des agents qui s'engagent dans la compétition autour de ces postes. Dans cette situation, les espoirs de reclassement ou d'ascension sociale que représentent les projets ne se concrétisent pas vraiment.

Conclusion générale

Cette thèse a étudié les processus de transformation et de construction de l'État « sous régime d'aide », aux prises avec les interventions des bailleurs. A partir d'un questionnement sur les configurations construites par les acteurs nationaux et internationaux autour des dispositifs d'aide, nous avons tenté de comprendre les manières dont différents acteurs peuvent se saisir de l'aide comme d'une ressource et reconfigurer les rapports de force au sein de l'État, en contribuant ainsi à construire un État extraverti. Nous avons tenté de faire le lien entre ce procédé global et les agents, leurs pratiques quotidiennes et leurs stratégies individuelles. Par l'étude des formes organisationnelles de l'administration, des acteurs, de leurs représentations et de leurs pratiques, nous avons essayé de donner du corps à ces stratégies et pratiques d'extraversion pour comprendre les manières dont elles peuvent recomposer l'État. Notre travail a porté sur des « espaces frontières », des configurations plus ou moins stabilisées au sein desquelles interagissent divers acteurs nationaux et internationaux, dont nous avons fait varier les limites spatiales et temporelles.

Nous allons rapidement revenir sur les différentes étapes de notre réflexion avant de rappeler les principales découvertes de la recherche.

Notre réflexion s'est déroulée en trois temps, qui correspondent à trois points d'observation des personnels qui participent aux stratégies d'extraversion qui nous intéressent. La première partie a permis d'observer des intermédiaires, acteurs individuels, au sein des configurations immédiates dans lesquelles ils s'inscrivent. Dans la seconde nous avons examiné les dispositifs d'aide qui peuvent structurer ces configurations, au-delà des acteurs individuels directement en contact avec les bailleurs. Dans la troisième partie, nous avons replacé les professionnels de l'aide dans le groupe plus global des agents de l'État.

D'abord, nous avons questionné les marges de manœuvre des élites dirigeantes, politiques et administratives, face aux bailleurs et à l'aide qu'ils fournissent. Nous avons pu voir que les relations entre les acteurs locaux et les bailleurs ne peuvent pas être comprises uniquement comme une résistance à ces derniers, ni d'ailleurs comme une coopération constante, mais bien comme une stratégie d'adaptation constante. Ici, Les acteurs doivent concilier les contraintes et les enjeux des configurations dans lesquelles ils s'inscrivent et où se rencontrent des acteurs nationaux et internationaux. L'analyse que nous avons proposée permet de comprendre l'évolution de ces configurations, dans le temps (chapitre 1) ou dans l'espace administratif (chapitre 2). Ces configurations laissent aux acteurs des possibilités inégales. Lorsque la situation financière du pays est dégradée et que l'ensemble des bailleurs s'accordent sur les mesures de redressement (comme au moment des plans d'ajustements structurels étudiés dans le chapitre 1), ou dans des secteurs d'action publique où les bailleurs sont très peu présents (chapitre 2), les acteurs locaux sont dans des positions contraintes. Ils conservent toutefois toujours une marge de manœuvre : Abdou Diouf retarde par exemple la mise en œuvre de certaines mesures coûteuses prévues par les plans d'ajustements structurels. De la même manière, certains directeurs de projets s'écartent des règles formelles de gestion des fonds extérieurs. A l'inverse - et c'est la situation la plus courante pour le Sénégal - les configurations peuvent permettre aux acteurs locaux de construire de véritables stratégies de captation et d'utilisation de l'aide. Ici, il y a bien un travail actif de courtage qui est fait en direction des bailleurs, ainsi qu'un usage de l'aide correspondant aux intérêts propres des acteurs. Par exemple, Abdoulaye Wade développe une coopération nouvelle avec les bailleurs émergents, qui lui permettent de financer ses « grands projets » et ses réseaux clientélares en échappant au contrôle et à l'orientation des fonds des bailleurs occidentaux. De la même manière, la direction de l'environnement construit un réseau étroit avec les bailleurs investis dans ce domaine afin de faire grandir la direction, grâce à la redistribution des fonds captés à son profit. Il apparaît déjà que ces stratégies de captation et d'utilisation des fonds sont des ressources collectives : elles favorisent le parti au pouvoir ou les directions qui les mènent. L'aide n'est pas une ressource qui passe du niveau international au niveau national, mais construit des chaînes d'extraversion longues, entre le parti au pouvoir et sa clientèle, entre les directeurs de projets et les directions dans leur ensemble.

La deuxième partie de notre réflexion interrogeait les effets de l'existence dans le temps long des dispositifs de gestion de l'aide mis en place par les bailleurs. En effet, si nous avons commencé par saisir l'aide à travers les configurations changeantes d'acteurs individuels, la présence continue des bailleurs a bien des effets sur les pratiques et les modes d'organisation des administrations nationales. Nous avons particulièrement étudié l'évolution de trois dispositifs d'aide : l'assistance technique, l'aide projet (chapitre 3), et les interventions en partie liées à l'aide budgétaire, qui organisent l'orientation et la gestion des fonds depuis le ministère des Finances et se déclinent au sein des ministères (chapitre 4). L'étude de ces dispositifs dans le temps long a permis de montrer que, loin de ne dépendre que des paradigmes changeants des bailleurs, leur transformation est le fruit d'interactions entre les différents bailleurs et les acteurs locaux qui participent à leur mise en œuvre, ainsi que des pesanteurs institutionnelles et des routines administratives. Nous avons également montré que ces transformations des dispositifs d'aide recomposent les relations de pouvoir au sein de l'État au profit des structures administratives. En effet, dans les années 1970, alors que l'aide est peu programmée et est gérée suivant des procédures nationales, les responsables politiques peuvent avoir prise sur le contrôle de ces fonds, ce qui est parfois critiqué. Les dispositifs visent donc à rationaliser la gestion de l'aide. A travers la formation des membres de l'administration et la création de structures administratives vouées au suivi de l'aide, qui suivent des procédures spécifiques et s'appuient sur un personnel dédié (chapitre 5), c'est bien un processus de rationalisation bureaucratique de cette activité qui est mené. Là encore, nous avons montré que ce processus n'est pas seulement imposé par les bailleurs mais que d'une part, il s'agit d'un processus qui dépasse en partie les bailleurs et que d'autre part, il fait l'objet de traduction et d'appropriation par les acteurs locaux. D'abord, nous avons montré la manière dont l'administration sénégalaise s'est structurée dans le temps, avec l'apparition d'un personnel bien formé et en partie éloigné des allégeances politiques. Si les bailleurs participent à ce mouvement, on ne peut le réduire à leur influence. Outre l'apparition de ce personnel qui peut jouer un rôle plus important dans la gestion de l'aide, un pan de l'administration en fait une activité à part entière. Comme nous l'avons vu, certaines administrations jouent un rôle moteur non seulement dans la mise en œuvre de dispositifs définis en amont, mais bien dans la création de nouveaux dispositifs de contrôle des fonds (chapitre 5). C'est le cas de la Cellule d'appui aux projets qui formalise la procédure « exécution nationale » suivie par plusieurs projets, ou de la direction économique et financière dont les agents créent un dispositif hybride qui permet de suivre étroitement l'aide budgétaire. Les activités de ces directions montrent qu'il y a différents enjeux, pour les agents, à investir ce champ d'action. Bien que les acteurs politiques semblent être en partie éloignés de la gestion des fonds, il y a ici une présence constante de l'État dans ce qui devient un secteur d'activité administrative à part entière : la gestion

des fonds extérieurs. Ces activités des administrations ne se réduisent donc pas à résister ou à détourner les dispositifs des bailleurs, comme cela peut aussi être le cas, mais accompagnent et favorisent également le contrôle qu'exercent les bailleurs sur leurs fonds. Il y a ici une alliance, une coopération, autour de ces dispositifs, entre certaines structures administratives et les bailleurs. De fait, ils permettent aux structures en question de contrôler un champ d'action qui échappe au pouvoir politique et de bénéficier des ressources qui y sont liées.

Après avoir montré l'apparition de structures organisationnelles et d'un personnel dédié à la gestion de l'aide, nous avons questionné la professionnalisation de ce groupe d'acteur et son inscription au sein de l'administration, en étudiant plus particulièrement les directeurs de projets. Cette étude par les acteurs permet de contribuer à la réflexion sur la fragmentation des administrations aidées. Si les agents eux-mêmes mettent beaucoup en avant leur autonomie et leur différence du reste de l'administration (chapitre 6), nous avons montré que ces représentations ne s'accompagnaient pas de réelles relations de groupe ni de carrières dédiées aux projets, à l'écart de l'administration nationale (chapitre 7). L'étude des représentations et pratiques valorisées par les acteurs liés aux bailleurs a toutefois permis de montrer l'existence d'un clivage au sein de l'administration et l'existence d'un groupe technocratique, dans lequel s'inscrivent les directeurs de projet, ainsi que la force des représentations et de l'imaginaire existants autour des projets, liés entre autres à la communication existante autour de ces derniers (chapitre 6), à l'existence de formations qui s'en réclament (chapitre 7), ou à son inscription dans un imaginaire plus général. Cet imaginaire est en décalage avec la réalité des carrières des directeurs de projets qui sont en fait largement ancrés dans l'administration nationale, ce qui peut occasionner un désenchantement des acteurs. Par ailleurs, cette situation compense, en partie, la fragmentation des administrations souvent associée à la présence de projets : les liens que les agents tissent avec les différentes structures (par le biais de relations personnelles avec leurs anciens collègues) ou dans le temps (en retournant travailler au sein de leur administration d'ancrage) débordent les frontières des organigrammes des projets. Plutôt que de constituer un segment professionnel à part, les directeurs de projets sont donc très liés à l'administration.

Notre travail montre que l'État en situation d'extraversion se construit en s'insérant dans le système international par le biais d'échanges continus, en inscrivant les ressources liées à l'extérieur dans les dynamiques locales existantes.

Notre première hypothèse portait sur l'existence de stratégies d'extraversion, comprises comme un travail actif de la part des acteurs locaux pour capter et utiliser l'aide. La thèse montre

que ces stratégies existent bien. Plusieurs auteurs montrent de manière globale que l'aide peut être une ressource pour les élites dirigeantes (Bayart 2004; Cooper 2008). La thèse précise cette idée en montrant d'une part, que ces élites dirigeantes ne sont pas un groupe homogène mais disparate et, d'autre part, que ces stratégies de captation et d'utilisation de l'aide ne sont pas seulement des stratégies d'acteurs individuels mais qu'elles inscrivent une multitude d'acteurs et d'organisations dans des chaînes d'interdépendance longues.

Les stratégies d'extraversion sont le fait des acteurs politiques et administratifs, qui sont en lien direct avec les bailleurs à différents niveaux. Ils construisent des stratégies d'extraversion qui correspondent à des ressources et à des intérêts différents. Ils ne s'associent pas forcément en un groupe d'élites dirigeantes homogènes mais peuvent s'opposer. L'aide ou les liens aux bailleurs peuvent constituer une ressource dans ces luttes de pouvoir : c'est le cas par exemple lorsque le ministère des Finances s'oppose au pouvoir politique grâce à l'appui des bailleurs. Sur notre terrain, le contrôle des dispositifs d'aide représente pour l'administration un moyen de revendiquer un monopole sur la conduite de certaines activités, de maîtriser un champ d'action à l'écart de l'ingérence politique. Ici, la thèse invite à questionner les effets de l'aide sur les recompositions des jeux de pouvoir au sein de l'État, notamment entre les dirigeants politiques et les administrations. Toutefois, il ne s'agit pas ici de comprendre ces deux groupes comme homogènes et opposés. La conduite d'une stratégie d'extraversion semble également nécessiter un certain accord entre ces différents acteurs. Le moment d'opposition évoqué est d'ailleurs un moment de perte d'une partie des fonds des bailleurs sollicités. Au contraire, à d'autres moments, les responsables politiques et les intermédiaires administratifs travaillent ensemble : c'est le cas pour la mise en place des plans d'ajustements structurels, la réalisation du DSRP. Dans ces situations, on retrouve les hiérarchies habituelles du sommet de l'État.

En effet ces acteurs intermédiaires, politiques ou administratifs, n'agissent pas en dehors de toute contrainte mais s'inscrivent dans des configurations spécifiques qui pèsent sur eux. Ainsi le directeur de projet, bien que maître de l'utilisation des ressources liées à ce dernier, doit composer avec les attentes de la direction et du ministère dans laquelle il s'inscrit et où se trouvent ses anciens collègues, son ancien et peut-être futur directeur. De la même manière, le Président doit prendre en compte l'existence d'une administration qui peut être une ressource ou une contrainte, si elle ne poursuit pas les mêmes stratégies. Ici, l'aide n'est pas seulement une ressource pour les élites dirigeantes comprises comme des acteurs individuels, mais construit bien des chaînes de dépendance qui plus longues au sein de l'État. Au niveau du pouvoir politique, elles lient le parti au pouvoir, par l'alimentation de réseaux de clientèle et le financement de projets crédités aux responsables politiques en place. Au niveau des administrations, au-delà du financement de structures isolées, elles peuvent renforcer des services ou des secteurs d'activité entiers. Enfin, elles

peuvent lier les acteurs politiques et administratifs, qui doivent coopérer pour capter des fonds. Les dispositifs d'aide sont aussi à l'origine de services administratifs centraux qui en font leur spécialité. Tous ces éléments stabilisent ces stratégies d'extraversion et rendent difficile tout retour en arrière.

Toutefois, explorer l'administration extravertie nous a aussi montré les limites de ces stratégies. L'aide ne peut pas être comprise comme la seule ressource pour les acteurs politiques ou administratifs étudiés. Ainsi, si les imaginaires liés à l'extraversion sont forts, leur difficile réalisation en pratique peut décevoir les acteurs. Finalement, ceux qui réussissent, ici, sont aussi ceux qui sont déjà le mieux insérés au niveau national.

Notre deuxième hypothèse portait sur le bouleversement des pratiques et les savoirs liés à l'aide valorisé au sein de l'État. Il y a bien une recomposition de ces derniers : l'État est touché par les dispositifs concrets de gestion des fonds ou de réformes impulsés par les bailleurs, comme par les discours internationaux sur ce qu'il doit être qui les accompagnent. L'extraversion n'est pas seulement économique, elle touche les pratiques et les représentations de l'État. Certains voient dans ces dispositifs une forme de contrôle interne, qui permettrait aux bailleurs d'être présents au cœur de l'État. C'est sous-estimer les possibilités de détournement de ces dispositifs, et le fait que le pouvoir politique puisse toujours les court-circuiter. Il ne s'agit pas ici de dire que l'État se construit en parfaite conformité avec les normes des bailleurs, prescrites universellement et définies de manière abstraite. La thèse montre plutôt que les dispositifs d'aide, les pratiques et savoirs valorisés par les bailleurs sont toujours traduits et recomposés selon les intérêts des acteurs qui s'en saisissent. Il y a bien un mouvement général de technicisation des activités de gestion de l'aide, qui dépasse d'ailleurs ce champ d'action. Ici, au-delà des réformes dédiées à la bonne gouvernance ou de la mise en place de tel ou tel projet portant spécifiquement sur ce secteur d'activité, la thèse tente de saisir les effets conjugués des différents dispositifs des bailleurs, en prenant en compte les formations qui portent ces savoirs et pratiques, les imaginaires qui les entourent ou les activités de contrôle de l'aide. Si ces différents éléments sont en partie liés aux bailleurs, ils ne sont pas tous directement impulsés par ces derniers. La constitution d'une offre de formation privée qui se réclame d'un lien avec les « projets et programmes » sans être en lien avec les bailleurs, la création de nouvelles procédures de contrôles des fonds extérieurs par les administrations nationales ou la promotion du discours sur la bonne gouvernance par Macky Sall lors de sa campagne présidentielle invitent à ne pas circonscrire les effets de la présence des bailleurs aux dispositifs qu'ils dirigent directement mais à prendre également en compte leurs effets plus indirects et ancrés dans le contexte national. Il s'agit de penser le rapport à l'extérieur non comme un processus d'importation de l'État mais d'allers et retours constants entre les différents acteurs nationaux et internationaux. Ici, les savoirs et pratiques liés à l'international ne sont pas des ressources en soit, mais ne le

deviennent que lorsqu'elles sont reprises, officialisées, portées par les acteurs dominant nationaux, parmi lesquels on compte les acteurs politiques. Par exemple, la rationalisation bureaucratique qui touche particulièrement la gestion de l'aide, fondée sur des savoir-faire dont le groupe des technocrates fait une spécificité, est toujours soumise aux recompositions des sommets de l'État, dans lesquelles les bailleurs ne sont qu'un facteur parmi d'autres. C'est ainsi que l'arrivée d'Abdoulaye Wade bouleverse les hiérarchies précédentes.

Enfin, notre troisième hypothèse portait sur la fragmentation de l'État, souvent associée à la présence des bailleurs. Le déplacement du regard d'un projet ou d'un dispositif d'aide en particulier à l'ensemble qu'ils forment permet de voir qu'ils sont loin d'être circonscrits aux projets ou aux « enclaves » soutenues par les bailleurs. La valorisation des pratiques et techniques du nouveau management public imprègne un large pan de l'administration. Au-delà des structures administratives éphémères que peuvent représenter les projets, on retrouve notamment ces savoirs et techniques, traduits et adaptés de manière pragmatique aux contextes locaux, au sein d'administrations qui font de la gestion des fonds extérieurs leur cœur de métier. .

Par ailleurs, l'étude des carrières et des pratiques des directeurs de projets permet d'apporter d'autres éléments à la question d'une possible fragmentation administrative liée aux projets. Nous avons montré que si les dispositifs d'aides multiplient les structures de projets, il existe aussi des mécanismes qui compensent ce morcellement organisationnel. Certains intermédiaires de l'aide restent largement ancrés dans des dynamiques nationales. Ils sont attachés à l'État et à ses missions, ils entretiennent des liens étroits avec les autres agents. Les intermédiaires que nous avons observés ne sont pas des élites cosmopolites détachées du cadre local. Nous ne pouvons pas les penser comme des acteurs en suspension entre un espace international et un espace national. Plutôt qu'une configuration internationale, nous voyons des acteurs intermédiaires qui restent bien inscrits dans des réseaux de sociabilité, des cadres de travail et des rôles d'abord ancrés à ce niveau. Ici, notre travail invite à ne pas considérer seulement les dominants des intermédiaires, ceux qui réussissent à mener une carrière au niveau international, mais à prendre en compte l'ensemble du personnel, divers, qui travaille en lien avec les bailleurs. Pour la grande partie de ces derniers, il y a un décalage entre les représentations liées à l'aide et au niveau international, et les réalités concrètes qui peuvent les incarner. Les postes au sein des projets, par exemple, sont très valorisés dans les discours, mais correspondent en pratique à des postes flous (Jeannot 2011). Encore une fois, le niveau international, ici incarné par l'accession à un poste spécifique, n'est pas une ressource en soit. Elle est associée aux autres ressources des acteurs : les agents d'exécution le restent, les élites programmatiques également. Il n'y a pas de mouvement général de transformation des carrières ou des modes de travail des agents par leur passage au sein d'un projet. Dès lors, ces derniers restent

fortement attachés au niveau national et aux réseaux de solidarités locaux, dans le reste de l'administration.

Notre travail montre les différentes activités et processus qui forment, au concret, un État extraverti. Celui-ci repose sur des acteurs intermédiaires qui mènent, chacun à leur niveau, des stratégies de captation et d'utilisation des fonds extérieurs. Loin de ne susciter que des oppositions ou des concurrences autour de l'aide, ces stratégies d'extraversion s'incarnent également dans des situations de coopération et d'interdépendance entre les groupes administratifs et politiques, entre les acteurs intermédiaires et les configurations locales dans lesquelles ils s'inscrivent. Ces stratégies ne sont pas figées mais évoluent continuellement, au gré des changements politiques et des recompositions de la scène internationale. Ici les ressources liées à l'extérieur, si elles peuvent recomposer les pouvoirs au sein de l'État, s'inscrivent dans des dynamiques endogènes à l'administration. Elles ne sont pas des ressources en elles-mêmes mais sont saisies par des acteurs pris dans des hiérarchies, des groupes spécifiques au niveau national, qui gardent leur force. Il peut ici exister un décalage entre les espoirs liés à cette ressource et les possibilités concrètes qu'elle représente. Cela invite à confronter les différentes dimensions, symboliques et matérielles, des stratégies de légitimation liées au niveau international et des effets des bailleurs sur l'État, et à penser l'extraversion dans des situations changeantes. L'économie du Sénégal n'est plus en crise. Mais des années de coopération étroites ont des effets sur les stratégies de gouvernement des dirigeants politiques comme administratif.

Table des Annexes

<u>ANNEXE 1 : AIDE REÇUE ET DONNEES SUR LE SENEGAL</u>	430
Aide reçue et bailleurs présents au Sénégal entre 2015 et 2017	430
Aide reçue et revenu national brut depuis 1960	431
Évaluation de l'administration et allocation de l'aide sur ces résultats.....	432
<u>ANNEXE 2 : DOCUMENTS DE PLANIFICATION ET STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT DU SÉNÉGAL</u>	435
Chronologie des plans et stratégies adoptées par le Sénégal.....	435
Objectifs prioritaires du DSRP 1	436
Objectifs prioritaires du DSRP 2	437
Plan OMEGA.....	438
Le plan NEPAD.....	439
Évaluation du processus d'élaboration du DSRP au Sénégal	440
Revue de l'ISPE	441
<u>ANNEXE 3 : PROCEDURES DE LA DEPENSE PUBLIQUE</u>	444
Procédures de dépense publique pour les ressources internes	444
Procédures de gestion des fonds pour les ressources extérieures	446
<u>ANNEXE 4 : ASSISTANCE TECHNIQUE AU SÉNÉGAL</u>	448
Évolution des effectifs de l'assistance technique au Sénégal	448
Appel d'offre de consultation – d'assistance technique	449
<u>ANNEXE 5 : ÉVOLUTION DU MARCHÉ DE LA FORMATIONS AU SÉNÉGAL</u>	450
Formations et stagiaires de l'IDEP	450
Carrières des directeurs successifs de l'ENA	452
<u>ANNEXE 6 : CREATION D'AGENCES ENTRE 1978 ET 2014 AU SENEGAL</u>	453
<u>ANNEXE 7 : RÉMUNÉRATION DES AGENTS DE L'ÉTAT ET SALARIÉS DES PROJETS</u>	456

Annexe 1 : Aide reçue et données sur le Sénégal

Aide reçue et bailleurs présents au Sénégal entre 2015 et 2017

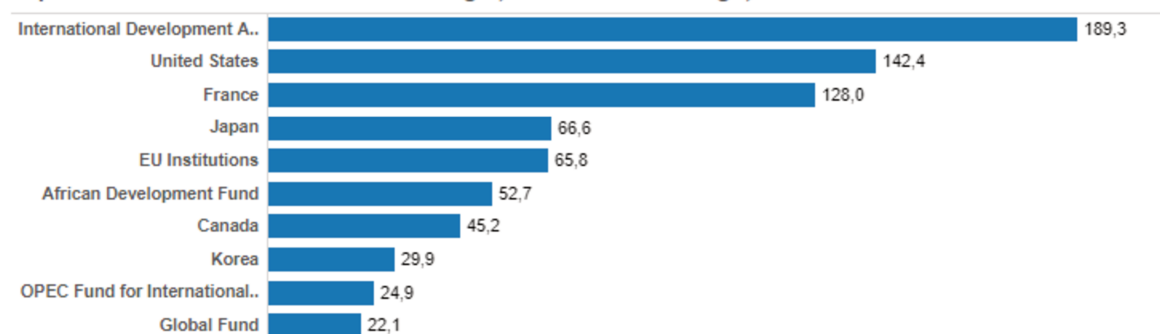
Receipts for Senegal

	2015	2016	2017
Net ODA (USD million)	879,1	736,6	909,8
Net ODA/GNI (%)	6,6	5,2	5,8
Gross ODA (USD million)	980,7	836,6	1 037,6
Bilateral share (gross ODA) (%)	63,2	55,4	57,1
Total net receipts (USD million)	1 097,9	783,8	1 153,4

For reference

	2015	2016	2017
Population (million)	15,0	15,4	15,9
GNI per capita (Atlas USD)	980,0	950,0	950,0

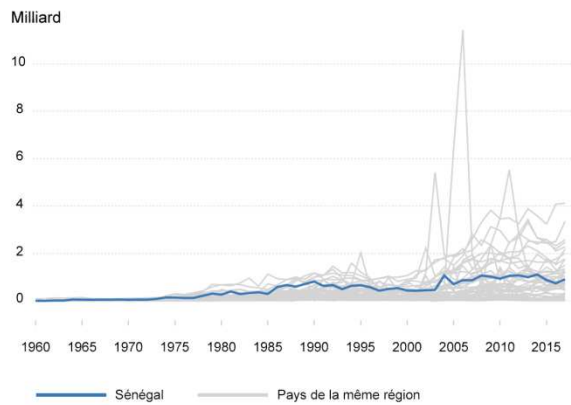
Top Ten Donors of Gross ODA for Senegal, 2016-2017 average, USD million



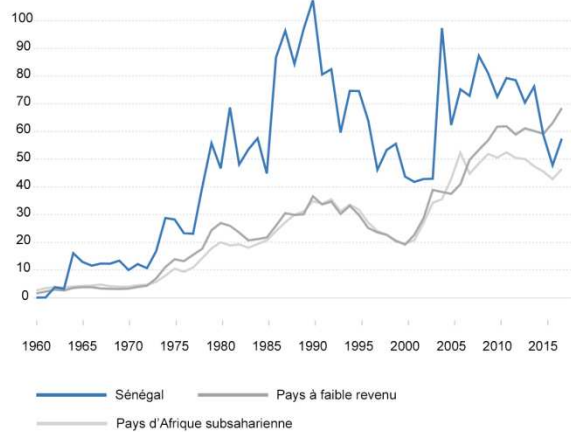
« Aid at a glance charts by recipients » Données de l'OCDE [en ligne] : <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/aid-at-a-glance.htm>

Aide reçue et Revenu National Brut depuis 1960

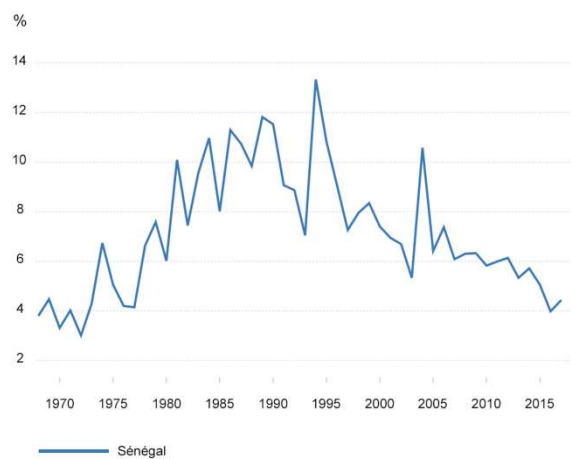
APD nette reçue
(dollars américains courants)



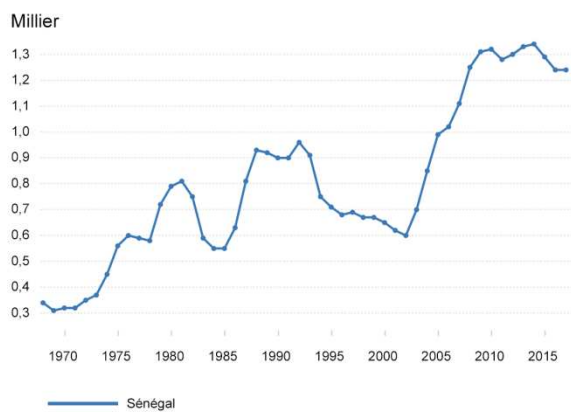
APD nette reçue par habitant
(dollars américains constants)



Part de l'APD nette reçue
dans le revenu national brut



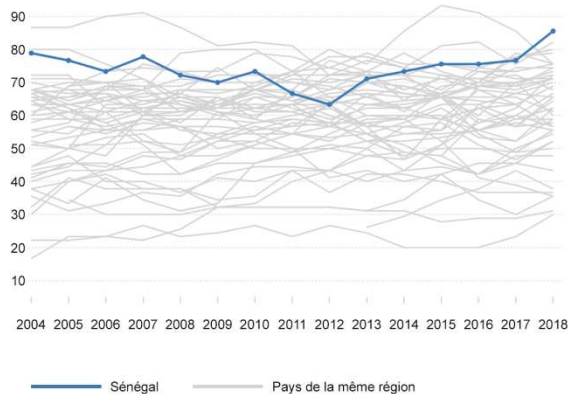
RNB par habitant, méthode Atlas
(dollars américain scourants)



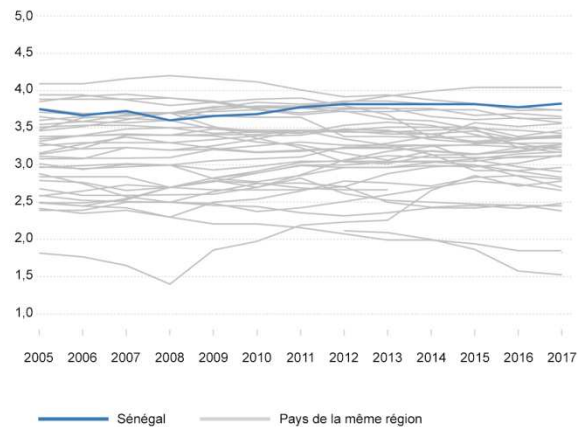
Données de la Banque mondiale [en ligne] : <https://donnees.banquemondiale.org/pays/senegal>

Évaluation de l'administration et allocation de l'aide sur ces résultats

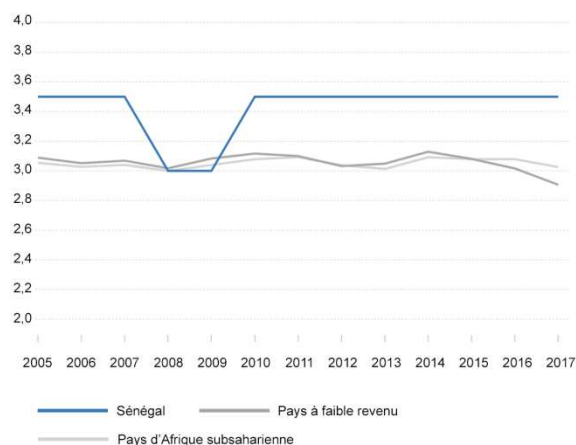
Niveau global de la capacité statistique
(échelle de 0 - 100)



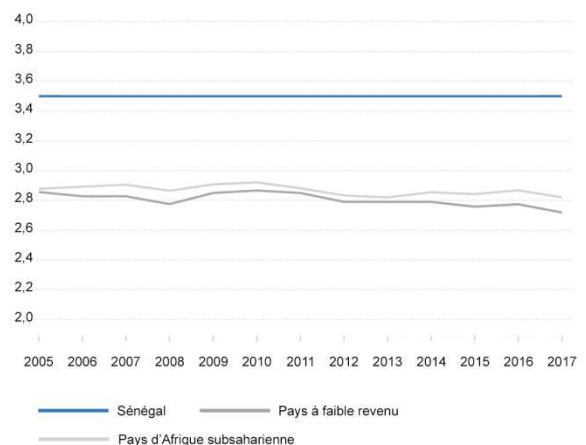
Indice d'allocation des ressources de l'IDA
(1=faible et 6=élevé)



Classement de la qualité
de la gestion budgétaire et financière
par l'EPIN (1=faible et 6=élevée)



Classement de la qualité de l'administration publique
par l'EPIN (1=faible et 6=élevée)



Données de la Banque mondiale [en ligne] : <https://donnees.banquemondiale.org/pays/senegal>

« L'Indice d'allocation des ressources de l'IDA (IRAI) établi par la Banque mondiale est basé sur les résultats produits par l'exercice annuel d'évaluation de la politique et des institutions nationales (CPIA) dans les pays admis à emprunter à l'IDA.

Dans le cadre de la CPIA, les pays sont notés sur un ensemble de 16 critères regroupés en quatre catégories : a) gestion économique ; b) politiques structurelles ; c) politiques de lutte contre l'exclusion et de promotion de l'équité ; et d) gestion et institutions du secteur public. Ces [critères](#) (a) visent essentiellement à établir un équilibre entre l'évaluation des principaux facteurs qui soutiennent la croissance et la réduction de la pauvreté et la nécessité d'éviter d'alourdir indûment le processus d'évaluation. Pour montrer toute l'importance de la CPIA dans le système d'allocation de l'IDA basé sur les performances, la note globale attribuée au pays correspond à l'indice d'allocation des ressources de l'IDA. » BANQUE MONDIALE, « indice d'allocation des ressources », site internet de la Banque mondiale.

Annexe 2 : Documents de planification et stratégies de développement du Sénégal

Chronologie des plans et stratégies adoptées par le Sénégal

1960-1964 : 1^{er} plan quadriennal

1965-1969 : 2^{eme} plan quadriennal

1970-1974: 3^{eme} plan quadriennal

1975-1979 : 4^{eme} plan quadriennal

1979 : plan d'urgence de stabilisation

1980-1984 : 5^{eme} plan quadriennal

1980-1985 : Plan de redressement économique et financier (PREF)

1985-1992 : Plan d'Ajustement à Moyen Long Terme (PAMLT)

1996-2001 : Plan d'Orientation économique et social (PODES)

2001 : Plan OMEGA

2001 : NEPAD

2002-2005 : Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP 1)

2006-2010: Document de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté (DSRP 2)

2011-2015 Document de politique économique et social (DPES)

2013-2017 Stratégie nationale de développement économique et sociale (SNDES)

2014 Plan Sénégal émergent

Objectifs prioritaires du DSRP 1

DSRP 1

4.1 Création de richesse

- 4.1.1 PROMOTION DU DEVELOPPEMENT AGRICOLE
- 4.1.2 PROMOTION DE LA GENERATION DE REVENUS RURAUX NON AGRICOLES
- 4.1.3 NOUVELLE DIMENSION POUR L'ELEVAGE
- 4.1.4 RELANCE DE LA PECHE
- 4.1.5 PROMOTION DE L'ARTISANAT
- 4.1.6 DENSIFICATION DU TISSU INDUSTRIEL
- 4.1.7 ENERGIE
- 4.1.8 MINES
- 4.1.9 ACTIVITES TERTIAIRES, BASE D'UNE FORTE CONTRIBUTION A LA FORMATION DU PIB
- 4.1.10 MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Un cadre macroéconomique sain

Le renforcement des capacités du secteur privé

La politique d'appui au développement des PME

La politique de l'emploi en appui à la création de richesse

4.2 Renforcement des capacités et promotion des services sociaux de base

- 4.2.1 CAPITAL HUMAIN ET RENFORCEMENT DES CAPACITES

Éducation – formation

Santé

Eau potable

Transport – mobilité

- 4.2.2 CAPITAL NATUREL ET CADRE DE VIE

Gestion des ressources naturelles et de l'environnement

Assainissement

- 4.2.3 CAPITAL SOCIAL ET BONNE GOUVERNANCE

Lutte contre la corruption et modernisation de l'administration

Rationalisation / approfondissement de la décentralisation et du développement local

4.3 Amélioration des conditions de vie des groupes vulnérables

- 4.3.1 DEFINITION DE LA VULNERABILITE
- 4.3.2 CARACTERISTIQUES DES GROUPES: le ciblage des groupes vulnérables
- 4.3.3 PRISE EN CHARGE DES GROUPES VULNERABLES

Objectifs prioritaires du DSRP 2

DSRP 2

4.1. AXE 1: CREATION DE RICHESSES : POUR UNE CROISSANCE PRO PAUVRE

Cadrage macroéconomique

1.2 Stratégie de Croissance accélérée

1.3. Politiques sectorielles

Sous secteur de l'agriculture

Sous secteur de l'élevage

Relance de la pêche et développement de l'aquaculture

Promotion de l'artisanat

Densification du tissu industriel et développement PME/PMI

Mines

Activités tertiaires, base d'une forte contribution à la croissance du PIB

1.4. Secteurs d'appui à la création de richesses

Transports et mobilité

Services énergétiques

Promotion de la microfinance

1.5. Mesures d'accompagnement

Cadre macroéconomique sain

Renforcement des capacités du secteur privé

Promotion de l'équité et l'égalité de genre

Promotion de l'emploi décent

Gestion et promotion des sénégalais de l'extérieur

Intégration régionale et synergie des politiques

4.2. AXE 2 : ACCELERATION DE LA PROMOTION DE L'ACCES AUX SERVICES SOCIAUX DE BASE

2.1. Capital humain et renforcement des capacités

Éducation – formation

Santé et nutrition

2.2. Capital naturel, habitat et cadre de vie

4.3. AXE 3 : PROTECTION SOCIALE, PREVENTION ET GESTION DES RISQUES ET CATASTROPHES

4.3.1. Objectifs de lutte contre la vulnérabilité

4.3.2. Composante de la stratégie nationale de protection sociale

4.4. AXE 4 : BONNE GOUVERNANCE ET DEVELOPPEMENT DECENTRALISE ET PARTICIPATIF

4.4.1. Amélioration de la qualité du service public et gouvernance économique

4.4.2. Gouvernance judiciaire

4.4.3. Développement local et décentralisation

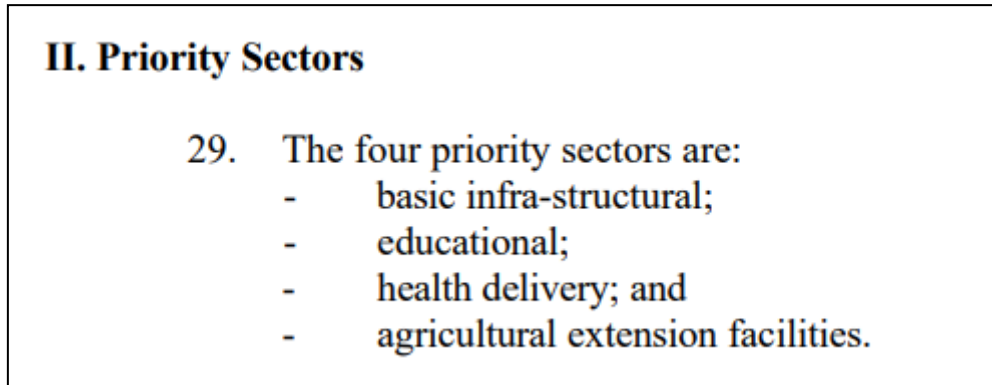
4.4.4. Développement des pôles secondaires

4.4.5 Promotion du dialogue social

Plan OMEGA

Le plan OMEGA est présenté à la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique en 2001.

Il affiche 4 secteurs prioritaires :



SOUTHERN AFRICAN REGIONAL POVERTY NETWORK, *OMEGA plan for Africa*, 2001

Le plan met l'accent sur la construction d'infrastructures. Les infrastructures de base (routes, ports, rail, aéroports, télécommunications, eau et électricité) doivent permettre la libre circulation des biens, personnes et services, le développement d'une économie moderne et ouverte, et avoir des effets bénéfiques sur l'insertion des pays dans les échanges internationaux. Le plan prévoit également la création de cinq grandes universités africaines privées pour favoriser l'intégration régionale (c'est le point « éducation »). Le plan prévoit de s'appuyer sur des financements privés.

Le plan NEPAD

Le Nouveau partenariat pour le développement en Afrique (NEPAD) s'organise autour de 8 « superpriorités »⁷⁵³, adoptées le 10 juillet 2001 par l'OUA :

- infrastructures,
- éducation,
- santé,
- NTIC,
- agriculture,
- énergie,
- accès aux marchés des pays développés,
- environnement

Deux points sur la gouvernance ont été ajoutés à ces priorités : la bonne gouvernance politique, ainsi que la bonne gouvernance économique et les flux de capitaux privés. Le Sénégal dirige plus particulièrement le domaine prioritaire « infrastructures, environnement, NTIC et énergie ».

⁷⁵³DÉLÉGATION GÉNÉRALE AU NEPAD, Le NEPAD expliqué. Vice présidence /Sénégal, Sénégal

Évaluation du processus d'élaboration du DSRP au Sénégal

Ce tableau est extrait du document d'évaluation « du processus et du contenu du document de stratégie de réduction de la pauvreté du Sénégal » rédigé par Ousmane Diop Diagne, Ahmed Lamine Dione, Serigne Momar Seck, Aymerou Ndiaye et Ibrahima Diara. Les deux derniers auteurs sont respectivement agent de la direction de la prévision et de la statistique, la direction qui a supervisé la rédaction du DSRP et directeur de planification. Il s'agit donc d'une première évaluation interne.

Tableau Récapitulatif des Points forts et des Points faibles du Processus d'élaboration du DSRP du Sénégal

POINTS FORTS	POINTS FAIBLES
<ul style="list-style-type: none"> • Démarche participative impliquant l'Administration centrale et locale, les OSC, les Collectivités Locales, le Parlement, le Secteur privé et les Partenaires au développement • Appropriation nationale de la formulation • Cadre institutionnel adéquat avec des organes pluridisciplinaires et disposant de capacités techniques avérées • Célérité de la préparation grâce à la qualité de l'expertise nationale • Respect des délais • Bon diagnostic de la pauvreté sous le double angle qualitatif et quantitatif permettant une meilleure caractérisation de la pauvreté et une actualisation de la mesure de l'incidence de la pauvreté au Sénégal • Caution des autorités politiques avec une totale indépendance des techniciens chargés de la formulation 	<ul style="list-style-type: none"> • Délai relativement court empêchant un large ratissage dans la participation, dans les thèmes discutés et dans le choix des outils utilisés pour le diagnostic • Implication tardive de la société civile en raison de problèmes d'organisation • Secteur privé pas vraiment impliqué • Faible participation des élus locaux à cause du calendrier électoral coïncidant avec le calendrier de l'élaboration du document • Insuffisances du diagnostic avec : <ul style="list-style-type: none"> * faiblesse dans la description de la dynamique de la pauvreté (comment les individus et ménages entrent ou sortent de la pauvreté) * certains aspects de la pauvreté (capital social principalement : castes, ethnies, coutumes, facteurs religieux etc.) n'ont été mis en évidence ni par les enquêtes ni par l'approche analytique du diagnostic notamment dans l'analyse objective des causes de la pauvreté * problème de la prise en compte des résultats des enquêtes faites en même temps que le processus de formulation de la stratégie • Faible communication et sensibilisation autour du DSRP due à : <ul style="list-style-type: none"> * une faible implication du comité technique * un retard non seulement dans la constitution du Collectif mais aussi dans l'implication de la presse * un recours insuffisant aux langues nationales * un appui insuffisant à la société civile de la part des pouvoirs publics : cas de la RTS • Processus dépensier de l'avis de bailleur • Présentation jugée trop technique par la société civile

DIAGNE Oumar Diop, THIOYE Ahmed Lamine, SECK Serigne Momar *et al*, *L'évaluation du processus et du contenu du document de stratégie de réduction de la pauvreté du Sénégal, rapport provisoire*, Dakar : CEPOD, s. d.

Revue de l'ISPE

Le Sénégal a conclu des ISPE à la fin des années 2007, 2010 et 2015. Le tableau suivant regroupe de courts extraits des différentes revues d'évaluation menées.

Date de la revue	Extrait des conclusions
07/2008	Le gouvernement a réalisé tous les critères d'évaluation quantitatifs à l'exception de celui relatif aux arriérés intérieurs. Ce dernier n'a pu être respecté de façon continue au début du programme. Tous les critères d'évaluation structurels et tous les repères structurels sauf un ont été respectés. A cette date, la soumission des comptes du Trésor 2004 et 2005 à la Cour des comptes n'a été que partielle.
12/2008	Le gouvernement n'a pas pu respecter trois critères d'évaluation quantitatifs : celui relatif aux arriérés intérieurs, celui relatif aux instances de paiement, et celui relatif aux emprunts extérieurs non-concessionnels. Le gouvernement confirme avoir respecté les autres critères quantitatifs du programme.
01/2009	Les résultats du programme ISPE sont contrastés. Toutes les conditions structurelles de la deuxième revue du programme ISPE ont été respectées, y compris la nouvelle structure des tarifs d'électricité. En revanche, des dérapages budgétaires majeurs (équivalant à 5 % du PIB) ont été mis en lumière. La conditionnalité du programme a grandement contribué à faire ressortir un encours important de dépenses publiques impayées et de dépenses extrabudgétaires. Les services du FMI recommandent d'accorder cette dérogation sur la base des solides mesures correctrices, qui contribueront également à corriger les déficiences à l'origine de la communication d'informations budgétaires erronées.
06/2009	Tous les objectifs quantitatifs du programme ont été respectés, à l'exception du critère d'évaluation (de performance) de fin 2008 relatif au déficit budgétaire de base qui a été dépassé en raison de la diminution prononcée des recettes, bien que les crédits ouverts aient été largement sous-utilisés.
06/2010	Tous les critères d'évaluation/de performance sauf un ont été observés. Le non-respect du critère relatif au solde budgétaire est à attribuer aux carences persistantes de la gestion des finances publiques.
06/2011	Tous les critères d'évaluation (CE) continus et à fin décembre 2010 ont été tenus,

	<p>hormis le CE relatif au déficit budgétaire de base, lequel a été manqué de peu (0,2 % du PIB) Au début mai, les autorités avaient mis en œuvre les six repères structurels pour la première revue de l'ISPE, malgré quelques retards enregistrés sur deux d'entre eux</p>
07/2012	<p>La mise en œuvre du programme a nettement ralenti au cours de la période précédant les élections présidentielles. La cible de déficit budgétaire de 2011 a été manquée de peu en raison des dépassements des dépenses courantes et des pertes de recettes fiscales, et en conséquence des arriérés aux fournisseurs se sont accumulés. Tous les autres critères d'évaluation quantitatifs ont été respectés. Si certains progrès ont été accomplis en matière de réformes structurelles, un certain nombre de repères du programme n'ont pas été observés ou l'ont été avec des retards.</p>
07/2013	<p>Tous les critères d'évaluation ont été respectés. La mise en œuvre des réformes structurelles a enregistré des résultats mitigés.</p>
04/2014	<p>Tous les critères d'évaluation quantitatifs et objectifs indicatifs du programme ont été respectés, y compris la cible de déficit budgétaire en dépit de moins-values de recettes importantes. La mise en œuvre des réformes a pris du retard au cours des derniers mois, et certains mesures structurelles du programme n'ont pas été respectées ou restent à mettre en œuvre.</p>
01/2016	<p>Les résultats du programme ont été généralement satisfaisant, tous les critères d'évaluation et les objectifs indicatifs ont été atteints à l'exception de celui sur les recettes fiscales en raison de la baisse du cours du pétrole, de la mise en place d'un tarif extérieur commun à la CDAO, des dépenses fiscales imprévues. Tous les repères structurels sont satisfaits</p>
06/2016	<p>Les résultats du programme ont été globalement satisfaisant, plusieurs repères structurels n'ont pas été atteints et l'objectif de réduction de la part des marchés conclus sur entente directe (sans appel d'offre) non plus.</p>
01/2017	<p>Les résultats du programme ont été satisfaisants, tous les critères d'évaluation et les objectifs indicatifs ont été respectés à l'exception de celui sur les recettes fiscales, manqué de justesse, en raison de recettes douanières inférieures aux projections. 3 des 5 repères structurels sont satisfait, 1 est mis en œuvre et 1 est différé</p>
07/2017	<p>Les résultats du programme ont été satisfaisants, tous les critères d'évaluation et les objectifs indicatifs ont été respectés, 4 des 7 objectifs indicatifs ont été atteints et 3 des 5 repères structurels sont satisfaits, 1 est mis en œuvre avec du retard</p>
01/2018	<p>Les résultats du programme ont été satisfaisants, tous les critères d'évaluation et les objectifs indicatifs ont été respectés tout atteint à l'exception de celui sur les recettes</p>

fiscales, 2 repères structurels sur 3 ont été atteints

FMI, Sénégal : revues du programme soutenu par l'instrument de soutien à la politique, disponibles sur le site de la direction de la prévision et des études économiques <http://www.dpee.sn>

Annexe 3 : Procédures de la dépense publique

Procédures de dépense publique pour les ressources internes

ETAPES	INTERVENANTS	ACTIONS
	Phase Administrative	A. L'ENGAGEMENT
1.	administrateur de crédits	1. Etablit et transmet au COF, un bon d'engagement (BE) en faveur du fournisseur, accompagné de pièces pouvant justifier l'engagement de la dépense ⁷⁵⁴ .
	bureau courrier cof	Reçoit et enregistre le dossier d'engagement.
2.	salle de saisie informatique	2. Saisit les informations du BE dans le logiciel, ce qui réserve les crédits budgétaires ; transmet le dossier au vérificateur COF.
3.	vérificateur cof	3. Vérifie la régularité et la légalité de la dépense avant son engagement ; transmet le dossier au chef du COF.
4.	chef du cof	4. Signe le BE et transmet le dossier à l'Agent d'édition (DGF). 5. Confirme la réservation des crédits dans le logiciel.
5.	agent d'édition	6. Edite les Titres de Créance et de Certification (TC et C). 7. Renvoie les TC et C au COF pour distribution aux fournisseurs et aux Administrateurs de crédits.
		B. LA LIQUIDATION
6.	administrateur de crédits	8. Etablit le dossier de règlement comprenant toute la documentation requise. 9. Propose la liquidation et transmet le dossier au COF.
	bureau du courrier cof	Reçoit et enregistre le dossier de liquidation et transmet le dossier à la salle de saisie informatique.
7.	salle de saisie	10. Saisit le dossier et transmet le dossier aux vérificateurs.
8.	vérificateur cof	11. Contrôle la régularité et la légalité de la liquidation et transmet le dossier au chef du COF.
9.	chef du cof	12. Signe les Titres de Créance et de Certification et transmet le dossier à l'ordonnateur pour ordonnancement.
		C. L'ORDONNANCEMENT
	bureau courrier db/ddi	Reçoit et enregistre le dossier d'ordonnancement et transmet ce dossier aux contrôleurs.
10.	division controle/db ou bur. des reglements internes/ddi	13. Contrôle la régularité et la conformité du dossier et transmet le dossier au directeur.
11.	directeur du budget ou ddi	14. Signe les BE, les Titres de Créance et Certification pour confirmer liquidation et l'exigibilité de la créance. 15. Emet le Visa de conformité sur le logiciel pour permettre l'édition des mandats et bordereaux.
12.	agent d'edition	16. Edite les mandats et bordereaux de paiement et transmet le dossier au DB ou à la DDI.
13.	db/ddi	17. Signent les mandats et bordereaux.
	courrier db/ddi	Transmet le dossier au COF pour visa des mandats.
14.	cof	18. Vise les mandats.
	courrier db/ddi	Transmet le dossier au comptable public après visa du COF.

⁷⁵⁴ Conformément aux règles de passation de marchés analysées par le CPAR.

	ii- phase comptable	LE PAIEMENT
	bureau de la depense de la dgcpt (courrier)	Enregistre le dossier de paiement et pointe les mandats. Saisit la PGT et transmet le dossier au Bureau de la Dépense pour vérification.
15	bureau de la depense dgcpt (verification)	1. Vérifie le dossier et propose le visa ou le rejet du dossier, puis transmet le dossier au PGT.
16	pgt	2. Vise les mandats ou paraphe les notes de rejets et transmet le dossier de paiement au Bureau de la Dépense.
17	bureau de la depense pgt	3. Enregistre et transmet (i) les rejets qu'il envoie à l'ordonnateur, (ii) les mandats visés au Bureau de la Comptabilité de la PGT.
18	bureau de la comptabilite pgt	4. Prend en charge les mandats et vérifie les oppositions au règlement (cf. TVA, Avis à Tiers Détenteur). 5. Edite l'Ordre de Paiement (OP) et l'Avis de Crédit (AC) pour exécuter le virement ou émettre le bordereau de liaison à destination de la RGT, puis transmet les OP et AC à la BCEAO chargée d'exécuter le virement bancaire. 6. Enregistre les écritures comptables.

BANQUE MONDIALE et BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT, *Évaluation de la gestion des finances publiques et des pratiques comptables du secteur privé* (rapport 26332), 2003

Procédures de gestion des fonds pour les ressources extérieures

AGENCE FRANCAISE DE DÉVELOPPEMENT, projet Sécurisation alimentaire eau potable Dakar, 2014:

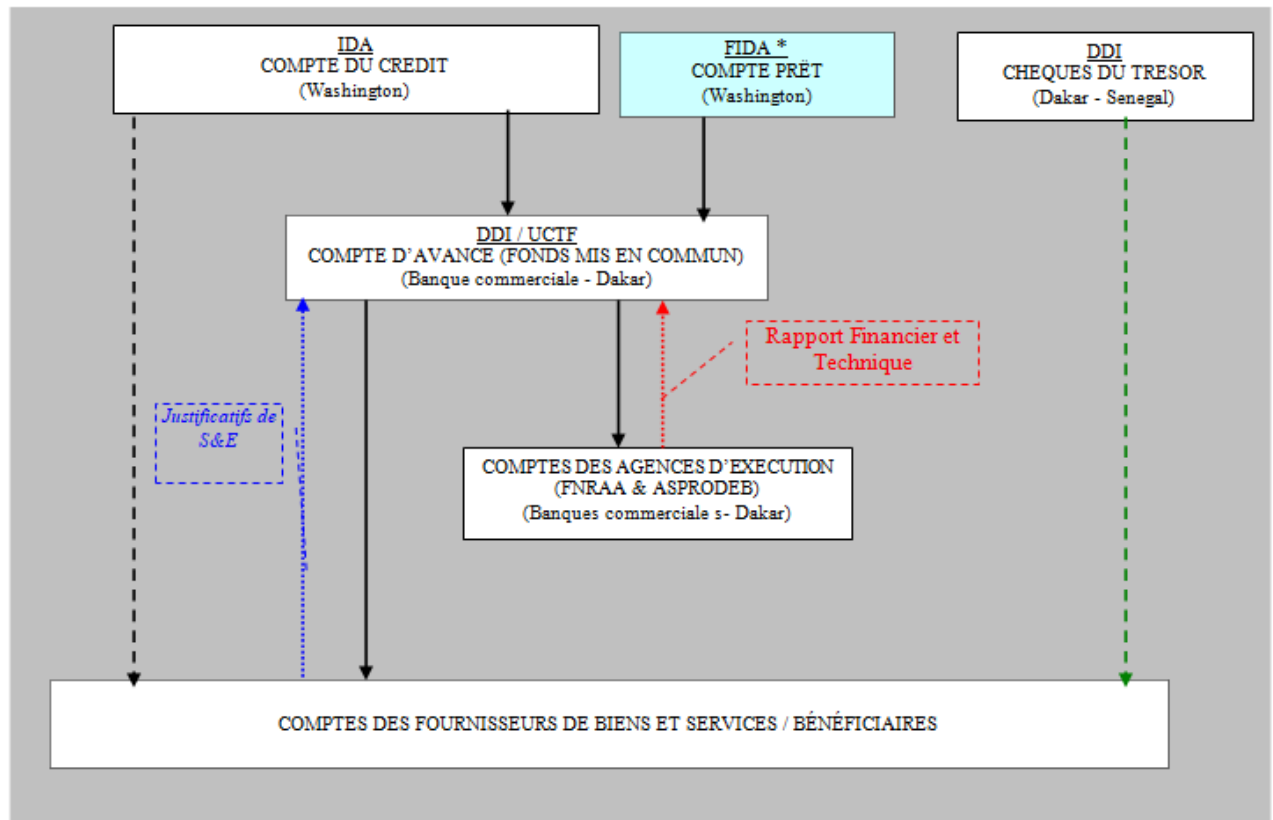
Les versements seront faits par l'AFD sur demande du ministère de l'Économie et des Finances sous forme de tranches d'avances, notamment sur la base d'une prévision d'utilisation des fonds demandés pour les six mois à venir. Ces fonds seront versés sur un compte dédié à la Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest (BCEAO). Les mouvements du compte se feront sur la base de marchés ayant fait l'objet de la non-objection de l'AFD et sous le double visa du ministère de l'Économie et des Finances et de l'AFD.

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE, projet d'appui aux filières agricoles, 2011 :

Le FIDA assurera la supervision des aspects techniques et fiduciaires du projet. Un plan détaillé d'appui à l'exécution et de supervision a été élaboré lors des premières années du projet. Il sera mis en œuvre par le bureau de présence du FIDA les passations des marchés concernant les biens et les services donneront lieu à des appels à la concurrence et se conformeront aux directives du FIDA en la matière; la vérification des comptes du projet sera effectuée par des commissaires aux comptes indépendants; le personnel seront engagés aux termes de contrats fondés sur la performance, prévoyant des évaluations annuelles à l'aide d'indicateurs de performance précis.

PNUD (tous les projets sous « exécution nationale ») : La direction de l'investissement crée, sur demande du ministère de tutelle, un compte bancaire dans une institution de la place pour y domicilier les fonds reçus du PNUD. Le coordonateur est administrateur de crédit, le responsable administratif et financier est comptable. Le suivi est aligné sur l'année budgétaire nationale. Le 10 octobre, communication à la CAP des prévisions de dépenses pour l'année à venir, qui doit permettre au PNUD de faire l'allocation budgétaire. Le 10 janvier : 1ere demande d'avance de fonds de l'année. Les avances de fonds trimestrielles sont conditionnées à différentes pièces. Les règles du code des marchés publics national et de la comptabilité publique sénégalaise et sont suivies. De plus, les projets sont soumis à un audit annuel.

BANQUE MONDIALE, Programme des Services agricoles et Organisations de Producteurs — Phase 2, 2006 :



- ▶ Paiements
- - - - -▶ Paiements directs
-▶ Demandes de retrait
-▶ Rapport technique et financier de l'Agence d'Exécution
-▶ Chèques du Trésor pour la contribution de la TVA

* Le co-financement du FIDA entrera en vigueur plus tard

BANQUE MONDIALE, Document d'évaluation de projet, Programme des Services agricoles et Organisations de Producteurs — Phase 2, 2006

Annexe 4 : Assistance technique au Sénégal

Évolution des effectifs de l'assistance technique au Sénégal

Assistance technique française

Année	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
Effectifs	1443	1394	1380	1414	1499	1523	1520	1515	1202		1209

Source : O'BRIEN, « Colonization to Co-operation? French Technical Assistance in Senegal » *Journal of Development Studies*, 1971, p45

Année	1972	1973	1976	1977	1974	1979	1980	1981	1982
Effectifs	1098		1200	1218		1517	1558	1230	1230

Source : Principaux problèmes de coopération franco-sénégalais 1982, Archives nationales, fonds MCAC Dakar, 85/0097

Années	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Effectifs	1280	1167	1064	970	875	858	799	761	731	697
dont enseignants AT	1046	923	869	788	695	674	623	583	563	538
dont AT non enseignants	234	244	195	182	180	184	176	178	168	159

Sources : N'DIAYE Lamine, *Étude des coûts de contrepartie de l'assistance technique au Sénégal*, Washington : PNUD, 1993

Assistance technique totale (tous bailleurs)

Années	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Effectifs	1021	1074		392	622			214
Dont AT long terme	752	823		372	391			81
Dont AT courte durée	7	4			15			2
Dont volontaires	262	247		20	276			131

Sources : PNUD, *Coopération pour le développement Sénégal 1999*, Dakar : PNUD, 2001, tableau E1 : personnel de coopération technique par institution bénéficiaire. L'AT de courte durée exprimée en mois-personne a été ramenée en année.



APPEL PUBLIC A MANIFESTATION D'INTERET INTERNATIONAL N° 39/2018

SELECTION D'UN CONSULTANT POUR ASSISTANCE TECHNIQUE A LA MAITRISE D'OUVRAGE

1. Le présent appel public à manifestation d'intérêt fait suite à l'avis Général de Passation des Marchés, paru sur le site des marchés publics www.mnp-dserepublique.sn et dans le Journal « Le Soleil » du 3 Janvier 2018.

2. L'Etat du Sénégal a reçu, de l'Agence Française de Développement (AFD), un financement pour le projet de renforcement et de modernisation du réseau électrique du Sénégal et Senelec a l'intention d'utiliser une partie de ces fonds pour effectuer les paiements, au titre du marché « ASSISTANCE TECHNIQUE A LA MAITRISE D'OUVRAGE ».

3. L'objectif principal de la mission est d'accompagner Senelec dans la mise en œuvre du projet de renforcement et de modernisation du réseau pour assurer un bon déroulement des travaux conformément aux spécifications contractuelles et dans le respect de la qualité, des délais et des coûts, ainsi que la mise en service efficace du projet. Ce projet est caractérisé non seulement de travaux de construction de centrales de production et de réseaux électriques Haute Tension (HT) et basse Tension (BT) mais aussi de projets en Technologie de l'Information (TI) et télécom pour la composante Smartgrids.

4. Le Consultant agira, en qualité de représentant du Maître d'Ouvrage et au mieux de ses intérêts, lors de la réalisation des contrats qui seront octroyés pour le Maître d'Ouvrage par les concessionnaires et les fournisseurs. Le Consultant travaillera, sous l'autorité du Coordonnateur du projet et des points focaux responsables de la mise en œuvre du programme AFD au sein de chaque direction de SENELEC dans un esprit d'équipe et de large concertation. Les prestations du Consultant s'étendent, jusqu'à la fin de son contrat et comprendront les tâches définies ci-après :

- Appui à la planification et au pilotage du projet ;
- Appui au suivi de l'exécution technique du projet ;
- Appui au suivi environnemental et social ;
- Appui sur la passation des marchés ;
- Contrôle d'exécution des travaux sur le site ;
- Appui à la gestion financière et comptable du projet ;
- Appui au reporting, vis-à-vis de l'AFD et de l'Union Européenne (UE) ;
- Appui à la mise en œuvre du plan de communication et de visibilité ;
- Appui lors des évaluations et des audits du projet.

5. La mission se déroulera au Sénégal et à l'étranger chez un ou des entrepreneurs et/ou fournisseurs électriques pour les besoins de contrôle et de réception des équipements.

6. La mission devrait se dérouler sur une durée estimative de quatre (4) ans.

7. Senelec invite les consultants firmes intéressées à manifester leur intérêt à fournir les services décrits ci-dessus et à fournir les informations démontrant qu'elles possèdent des expériences pertinentes pour l'exécution des services susmentionnés. Les membres d'équipe proposés devront parler et écrire couramment le Français.

8. La performance des expériences présentées, seront appréciées en fonction de :

- a. L'ampleur des marchés,
- b. La nature des services : assistance technique à la maîtrise d'ouvrage dans le secteur électrique,
- c. L'expertise technique ;
- d. Le suivi de l'exécution technique, contrôle de travaux de projet dans le secteur électrique ;
- e. Le suivi financier de projet dans le secteur électrique ;
- f. Le suivi environnemental et social de projet dans le secteur électrique ;
- g. Passation de marchés dans le secteur électrique ;
- h. Réduction de rapport de suivi et communication sur des projets dans le secteur électrique.

9. Les références doivent être accompagnées des éléments permettant d'apprécier le caractère similaire du projet et doivent être obligatoirement indiqués (nominateur de la prestation, période de réalisation ...). La description des services effectivement rendus (appui à la passation des marchés, appui à l'exécution de projets etc...) doit être explicite et le cabinet doit présenter si les prestations ont été réalisées ou pas. Les expériences seront présentées selon le modèle qui pourra être transmis aux candidats intéressés qui en feront la demande.

10. Les candidats ne doivent pas inclure dans la manifestation d'intérêt des curriculum vitae ou une méthodologie de travail. Les candidats peuvent répondre sur place, en groupe, avec des sous-traitants, indépendants, un cabinet ne devra pas manifester son intérêt plus d'une fois, seul et/ou sous plusieurs formes, de groupements, sous peine de rejet. Si le consultant est constitué en groupement, la manifestation d'intérêt doit inclure :

- Une copie de l'accord de groupement conclu par l'ensemble de ses membres ou ;

• Une lettre d'intention de constituer un groupement dans l'hypothèse où sa proposition serait retenue, signée par tous ses membres et accompagnée d'une copie de l'accord de groupement proposé.

11. Afin de confirmer leur éligibilité à un financement de l'AFD, les candidats devront joindre à leur candidature la Déclaration d'intégrité (cf. annexe 1 des directives de passation des marchés de l'AFD, voir lien ci-dessous) dûment signée.

12. Senelec recevra une liste restreinte de 6 candidats maximum, pré-établies sur la base des candidatures reçues, auxquels il adressera la demande de propositions pour la réalisation des services requis.

13. Les Consultants seront sélectionnés en accord avec les procédures nationales décrites par le code des marchés publics (décret n° 2014-112 du 22 septembre 2014) et les procédures définies dans les « Directives pour la passation des marchés financés par l'AFD dans les Etats étrangers » (cf. http://www.afd.fr/medias/afd/afddownload/afddownload_afdaffairesdirectives_PassationMarchésEtatsEtrangers.pdf).

14. Les Consultants intéressés, peuvent obtenir des informations supplémentaires à l'adresse ci-dessous, tous les jours ouvrables de 07h15 à 16h15 au : Cellule de Passation des Marchés Senelec, site au 19 rue Abdou Karim Bourgi X Wagane Diouf au 2ème étage de l'immeuble Toukara, BP 193 Dakar, Sénégal. Adresse électronique : notificationmnp@senelec.sn

15. Les manifestations d'intérêt écrites, en français dont un (01) original et trois (03) copies doivent être déposées à la salle de la Commission des Marchés de Senelec site au 19 rue Abdou Karim Bourgi X Wagane Diouf au 2ème étage de l'immeuble Toukara, Dakar, Sénégal, au plus tard le MERcredi 07 NOVEMBRE 2018 A 09 HEURES locales précises. Les offres remises en retard ne seront pas acceptées.

16. Les candidats qui souhaitent déposer leurs manifestations d'intérêt avant la date d'ouverture des plis, les remettent à la Cellule de Passation des Marchés site au 19 rue Abdou Karim Bourgi X Wagane Diouf au 2ème étage de l'immeuble Toukara, Dakar Sénégal. Les manifestations d'intérêt seront ouvertes en présence des représentants des candidats à la même adresse au plus tard le MERcredi 07 NOVEMBRE 2018 A 09 HEURES 30 MIN HEURE LOCAL.

Le Directeur Général

Annexe 5 : Évolution du marché de la formations au Sénégal

L'évolution des formations proposées par l'IDEP et des effectifs d'agents sénégalais qui les suivent, ainsi que les parcours des directeurs successifs de l'ENA, peuvent renseigner sur l'évolution du marché de la formation au Sénégal

Formations et stagiaires de l'IDEP

Les tableaux suivants ont été élaboré d'après les fiches des anciens stagiaires de l'IDEP disponibles en ligne, pour les stagiaires de 1963 à 2012. Tout porte à croire que ces données sont exhaustives : pour les quelques formations dont les documents de présentations sont disponibles, le nombre de stagiaires répertoriés correspondent aux effectifs maximums qui y sont indiqués. Par ailleurs, la page d'accueil du répertoire invite les anciens élèves à « mettre à jour » leur fiche individuelle, ce qui sous-entend qu'elle serait déjà créée. Toutefois, en dépit de nos efforts il n'a pas été possible d'avoir plus d'information sur la constitution de ce répertoire auprès de l'établissement. L'exploitation de ces données laisse donc des questions en suspens, mais elle donne une idée des formations proposées par l'établissement et suivi par les cadres sénégalais et du profil de ces derniers.

Répartition des stagiaires dans les formations

Formations ⁷⁵⁵	Ouverture de la formation	Nombre de stagiaires	Nombre de stagiaires Sénégalais
Formation de base (9 mois)	1963	782	95
Programme de recherche (6 mois)	1969	311	50
Développement industriel (3 mois)	1976	342	57
Énergie et développement (3 mois)	1976	35	10
Population et développement (3 mois)	1981	194	11
Analyse des politiques agricoles (3 mois)	1988	178	8
Programme de DEA (18mois)	1994	161	61

⁷⁵⁵Ne figurent ici que les formations suivies par des stagiaires sénégalais.

Analyse politique agricole (francophone)	2000	77	8
Analyse politique agricole (bilingue)	2003	105	6
Intégration régionale (francophone)	2003	113	4
Économétrie appliquée (bilingue)	2003	137	11
Négociation globale dans l'OMC (bilingue)	2004	97	6
Gestion de la dette (francophone)	2005	21	2
Gouvernance et politique économique (bilingue)	2006	25	3
Gouvernance, VIH/SIDA et développement (bilingue)	2006	24	2
Analyse politique industrielle (bilingue)	2007	163	7
Technique de rédaction de rapport (CEDEAO)	2007	20	2
Crise financière et gestion de la dette (francophone)	2008	25	3
Développement commerce et exportations agricoles	2008	18	1
Accords commerciaux préférentiels	2009	24	4
128 stagiaires sont inscrits dans 18 formations dont l'intitulé n'est pas accessible entre 2009 et 2012			

Institutions d'origine des stagiaires sénégalais

Institution de rattachement d'origine des stagiaires sénégalais	effectif
Agences nationales	4
Assemblée nationale	3
Associations	3
Avocats	3
Centre de recherche, école, centres de formations, universités	23
Conseil économique et social	3
Entreprises privées	6
Ministère de l'Agriculture	23
Ministère du Commerce	18
Ministère de l'Éducation	5
Ministère des Mines	10
Ministère du Plan	8
Ministère de la Santé	6
Organisations internationales	4

Carrières des directeurs successifs de l'ENA

Jean Claude GAUTRON (1963 - 1970) : agrégé de droit public et de science politique à Bordeaux, dirige l'ENA et enseigne le droit public à la l'université. Conseiller en service extraordinaire de la cour suprême du Sénégal.

Abdou Ndéné NDIAYE (1970 – 1983) : administrateur civil, diplômé de l'école nationale de la France d'outre-mer (ENFOM). Agent des services d'hygiène de Dakar, commandant de cercle, gouverneur de région.

Ousmane DIAGNE (1984 – 1989) : élève de l'école William Ponty, instituteur, diplômé de l'ENA, chef de Cabinet du ministre des Affaires étrangères, directeur de la Coopération internationale, Secrétaire général du Conseil économique et social, président de l'Association des administrateurs civils, membre du Conseil économique et social.

Abdou Karim GUEYE (1991 – 1995) : inspecteur général d'État, Directeur du Projet de Renforcement de la Transparence et de l'Intégrité en République de Djibouti/PNUD, secrétaire exécutif du Forum des Inspections générales d'État d'Afrique, directeur général chargé de la réforme de l'ENA, directeur fondateur de l'École internationale des affaires (EIA)

Abdoulaye KAMARA (1995 – 2011) administrateur civil formé à l'ENA, directeur du Budget, directeur général de la Société nationale des HLM, Directeur de cabinet ministériel, président de conseil d'administration de la SODIDA, directeur général de A. Consulting - Institut supérieur de Gouvernance et de Leadership

Mamadou TALL (2012 - 2013) : administrateur civil principal, expert en décentralisation.

Cheikh Awa BalaFall(depuis mars 2003) : administrateur civil principal formé à l'ENA, titulaire d'un diplôme de 3e cycle en management et planification des projets de l'Université de Pittsburg, conseiller technique du Premier ministre, Secrétaire exécutif du Programme national de Développement local, Secrétaire général adjoint du gouvernement, membre de l'Alliance pour la République.

Annexe 6 : Création d'agences entre 1978 et 2014 au Sénégal

1978

ASN : Agence Sénégalaise de Normalisation*

1989

AGETIP : Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public contre le sous-emploi

1997

ANCAR : Agence Nationale de Contrôle Agricole Rural*

ADM : Agence de Développement Municipal *

1999

ASER : Agence Sénégalaise d'Electrification Rurale ASER*

2000

APIX : Agence pour la Promotion des Investissements, et des grands travaux

AATR : Agence Autonome des Travaux Routiers, devenue AGEROUTE en 2010*

APRHN : Agence de Promotion du Réseau Hydrographique National*

2001

ANEJ : Agence Nationale pour l'Emploi des Jeunes

ASIT : Agence Sénégalaise pour l'Innovation Technologique devenue ASPIT avec la propriété intellectuelle en 2011*

APRODAK : Agence Pour la Propreté de Dakar, devenue APROSEN en 2006

ANS : Agence Nationale de la Statistique, devenue ANSD (ajout de la démographie) en 2005*

ADEPME : Agence de Développement et d'Encadrement des Petites et Moyennes Entreprises

2002

ARM : Agence de Régulation des Marchés, ministère des PME et du commerce

APDA : Agence pour la Promotion et le Développement de l'Artisanat, ministère de l'artisanat

APROSI : Agence d'Aménagement et de Promotion des Sites Industriels*

2003

ART : Autorité de Régulation des devenue ARTP en 2005*

ANACS : Agence Nationale de l'Aviation Civile, devenue ANACIM avec la météorologie en 2011*

2004

ANROCI : Agence Nationale de l'Organisation de la Conférence Islamique devenue ANOCI la même année

ANCTP : Agence Nationale de la case des Tout-Petits devenue ANPECTP avec la petite enfance*

ANRAC : Agence Nationale pour la Relance des Activités économiques et Sociales en Casamance*

ADIE : Agence De l'Informatique de l'État*
ANPT : Agence Nationale de Promotion du Tourisme*

2005

ARSM : Agence pour la Réinsertion Sociale des Militaires*
ANCF : Agence nationale des Nouveaux Chemins de Fer*
ASEPEX : Agence Sénégalaise de Promotion des Exportations*
AMPMD : Agence de Mise en Œuvre de la Plateforme du Millénaire de Diamniadio ;
ANS : Agence Nationale de Sécurité

2006

Agence nationale du Plan REVA.

2008

ADS : agence des Aéroports Du Sénégal
ANEV : Agence Nationale des Eco-villages*
ANRSA : Agence Nationale de la Recherche Scientifique appliquée
ANGMV : Agence Nationale de la Grande Muraille verte*
SENECLIC : Agence Nationale solidarité numérique
ANCVQC : Agence Nationale du Cadre de Vie et de la qualité de la consommation, devenue ANAT :
Agence Nationale de l'Aménagement du Territoire en 2011*

2009

ARESA : Agence Nationale pour la Recherche Scientifique Appliquée
ANAM : Agence Nationale des Affaires maritimes*

2010

ANAMO : Agence Nationale de la Maison de l'Outil *
ADL : Agence de Développement Local*

2011

ACBEP : Agence de Construction de Bâtiments et Edifices Publics*
AEME : Agence pour l'Economie et la Maîtrise de l'Énergie*
ANA : Agence Nationale de l'Aquaculture*

2013

AGPBE : Agence de Gestion du Patrimoine bâti de l'État*
ANIDA : Agence Nationale d'Insertion et de Développement Agricole (date ?)*
ANER : Agence Nationale des Énergies renouvelables*
ASP : Agence d'Assistance à la Sécurité de Proximité*
ALFA : Agence pour le Logement des forces Armées*
ANH : Agence Nationale des grands projets hospitaliers*
ACMU : Agence de la Couverture Maladie Universelle*
ASMA : Agence de Sédentarisation des Marchands Ambulants

2014

ANPEJ : Agence Nationale pour la Promotion de l'Emploi des Jeunes*

*Agences toujours présentes dans le décret de répartition des services du 8 septembre 2017

Annexe 7 : Rémunération des agents de l'État et salariés des projets

Si les projets sont toujours décrits comme une source d'enrichissement personnel pour les agents de l'État, il est difficile d'objectiver cette différence de salaire. L'accumulation des sources peut donner une idée de la variété de ces salaires et de leur montant, ainsi que des stratégies variables de présentation des acteurs. Ces derniers peuvent notamment jouer sur les différentes indemnités perçues (salaire habituel, indemnité supplémentaire versée par l'État pour la direction d'un projet, indemnité supplémentaire versée par le bailleur) pour présenter leur situation comme avantageuse ou non.

sources	montant en FCFA	montant en euros
Salaire du personnel local sénégalais de la Banque africaine de développement (au grade le plus haut, en 2010) mentionné dans BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT, <i>propositions relatives à l'ajustement des salaires du personnel recruté localement (avec effet au 1^{er} janvier 2011)</i> , [2010]	5 271 333 FCFA	9 990 euros
Indemnité d'un « expert » de projet de la Banque mondiale avant la réforme de 2015 mentionné dans DIAW YamarDiaw, <i>Menaces sur le portefeuille de projets de la Banque Mondiale au Sénégal et sur le PSE</i> , <i>leral.net</i> , le 13 mai 2015	1 500 000 FCFA	2 270 euros
Ordre de grandeur de salaire (salaire habituel et prime) évoqué par IN, directeur de projet	700 000 FCFA	1 061 euros
Indemnité d'un « expert » de projet de la Banque mondiale après la réforme de 2015 mentionné DIAW YamarDiaw, <i>Menaces sur le portefeuille de projets de la Banque Mondiale au Sénégal et sur le PSE</i> , <i>leral.net</i> , le 13 mai 2015	600 000 FCFA	900 euros
Indemnités supplémentaires de M.K, directeur d'un projet financé par l'UNICEF et le fonds Italien	400 000 FCFA	606 euros
Salaire du personnel local sénégalais de la Banque africaine de développement (au grade le plus bas, en 2010) mentionné dans BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT, <i>propositions relatives à l'ajustement des salaires du personnel recruté localement (avec effet au 1^{er} janvier 2011)</i> , [2010]	346 000 FCFA	524 euros
Indemnités financières d'un directeur de projet de la Banque mondiale selon O. M	300 000 FCFA	454 euros
Salaire maximum d'un directeur de projet d'un budget égal ou supérieur à 5 000 000 000 FCFA, (total des indemnités forfaitaires, de fonction, de logement, de déplacement, kilométriques). PREMIER MINISTRE, <i>décret 90 0036 fixant le régime indemnitaire applicable aux agents publics participants à l'exécution des conventions passées par l'État pour la réalisation de projets de développement</i> . Le décret	275 000 FCFA	416 euros

rappelle qu'il s'agit d'un maximum qui doit être exceptionnel.		
Salaire d'un cadre de la fonction publique selon F.B, également mentionné dans l'ouvrage GUEYE Moumar, <i>Crise au projet agro forestier de Djourbel (Sénégal), mon combat contre l'arbitraire</i> , Paris : L'Harmattan, 2002	200 000 FCFA	300 euros
Indemnité de directeur de projet mentionné dans GUEYE Moumar, <i>Crise au projet agro forestier de Djourbel (Sénégal), mon combat contre l'arbitraire</i> , Paris : L'Harmattan, 2002 (entre 1997 et 2007)	150 000 FCFA	227 euros
Salaire évoqué par C.R., pour décrire sa situation de fonctionnaire recevant une indemnité supplémentaire pour la participation à temps plein à un projet de la Banque mondiale dans les années 1990	105 000 FCFA	159 euros
Indemnités du personnel d'appui au projet (membres de la direction d'ancrage), selon MB	70 000 FCFA	106 euros
Salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) mensuel au Sénégal au 1 ^{er} juin 2018	52 000 FCFA	80 euros
Indemnités des points focaux prévus dans le budget du PCRBF	50 000 FCFA	75 euros
Indemnité (reçue en sus du salaire habituel) évoquée par F.B, B.T et B.M, tous trois directeurs de projet du PNUD rencontrés	50 000 FCFA	75 euros

Entretiens

Plusieurs enquêtés ont évoqué différentes expériences professionnelles lors des entretiens. Si nous l'avons mentionné dans la description des agents, le classement est fondé sur l'expérience la plus évoquée durant l'entretien. Seuls sont mentionnés ici les entretiens annoncés comme tels, plusieurs ayant donné lieu à d'autres rencontres plus informelles au cours de l'enquête.

Les noms et prénoms des personnes dont les propos sont cités ont été modifiés

Directeurs et salariés de projets

1. Aba Seck, directeur de projet (ACDI, FENU, PNUD), ministère du commerce, 22 juillet 2013, entretien enregistré (01:20)
2. Abdou Sadio, directeur de projet (PNUD), Cellule de redéploiement industriel, 25 juillet 2013, entretien enregistré (39:59) et juillet 2015
3. Abdoulatif Badji, directeur de projet (Luxdev) et spécialiste en passation des marchés, ministère de la formation professionnelle, 5 août 2014, entretien enregistré (01:40)
4. Aissatou Ba, ancienne agent de la DPS, directrice de projet, ministère de la Femme, 10 février et 28 juillet 2015, entretien non enregistré
5. Amadou Fall Canar Diop, directeur de projet (BAfD), ministère de l'intérieur, 26 janvier 2015, entretien enregistré (54:42)
6. Babou Dimé, directeur de projet (PNUD), ministère des affaires Étrangères, 3 juillet 2013 et 28 juillet 2015, entretien non enregistré puis enregistré (02:19)
7. Badara Diallo, directeur de projet (PNUD, coopération décentralisée), ministère de l'Environnement, 14 et 21 juillet 2014, entretien enregistré (01:18)
8. Badou Diarra, directeur de projet (AFD, USAID), ministère de l'éducation, 11 août 2014 et mars 2015, entretiens enregistrés (01:11:23) et (02:23)
9. Binetou Dieng, chargée du suivi-évaluation puis directrice de projet (BM), ministère de l'agriculture, 24 août 2014, entretien enregistré (16:39)
10. Binette Sagna, directrice de projet (Comon found for commodities) direction de l'environnement, 14 août 2013, entretien enregistré (01:09:13)
11. Cheikh Ndiassé directeur de projet (USAID, PAM, BM), Primature, juillet 2014, entretien enregistré (01:33)
12. Daouda Mbodj, directeur de projet (FEM) ministère de l'Environnement, 27 janvier 2015, entretien enregistré (01:37)
13. Demba Mbow, directeur de projet (PNUD, FEM), ministère de l'environnement, 9 juillet 2013 entretien enregistré (01:50)
14. Famara Diao, directeur de projet (PNUD, Japon), ministère de l'Environnement, consultant, 16 juillet 2013, 12 août 2015, entretiens enregistrés (02:41 ; 01:06)

15. Ismaela Dione directeur de projet (PNUD, Genève), ministère de l'Aménagement du territoire et des Collectivités locales, 22 août 2013, entretien non enregistré
16. Ismail Biagui, directeur de projet (FENU, Luxdev), ministère de l'aménagement du territoire et des collectivités locales, 18 juillet 2013, entretien enregistré (02:15)
17. Issaka Gueye, directeur de projet (BID), ministère de l'Education, 17 juillet 2014, entretien non enregistré
18. Khary Djiba, directeur de projet (PNUD), secrétariat général de la présidence, 26 juin 2013 puis 12 Juillet 2014 et 15 mars 2015, entretien enregistré (01:27) puis non enregistrés
19. Maffal Guène, directeur d'agence, ancien coordonateur de projet (BM) de la direction des eaux et forêts, 14 juillet 2014, entretien enregistré (01:18)
20. Magatte Ndoye, directrice de projet (PNUD), ministère de l'aménagement du territoire, 3 mars 2015, entretien enregistré (01:02)
21. Mar Kassé, directeur de projet puis directeur d'agence, ministère de l'environnement, 17 juillet 2015, entretien non enregistré
22. Meissa Diop, directeur de projet, ministère de l'environnement, 6 août 2013, entretien enregistré (01:08)
23. Michel Torne, directeur de projet, 29 mars 2015, entretien enregistré (01 :15)
24. Mody Niang et Abdou Kan directeur et chargé du suivi évaluation de projet (BM, USAID) direction de l'élevage, 20 août 2014, entretien enregistré (01:20)
25. Moumar Gueye, retraité, ancien directeur de projet (FIDA), direction des eaux et forêts, 15 juillet 2014 entretien enregistré (01:24)
26. Moussa BA, directeur de projet (France, SNU), secrétariat général de la présidence de la république, 8 juillet 2013, (01:50)
27. Ousmane Dione, directeur de projet, ONAS, 26 janvier 2015, entretien enregistré (58 :08)
28. Pape Sadibou Nger, coordinateur de projet (AFD), primature, 21 février 2015, entretien enregistré (03:33)
29. Papis Dione, directeur de projet (UNCDF), 15 février 2015, entretien enregistré (1 :47)
30. Paul Kital, directeur de projet (FEM), ministère de l'environnement, 22 juillet 2014, entretien enregistré (01:24)
31. Philippe Bacoumba Faye, spécialiste passation des marchés, 11 février 2015, entretien enregistré (01:06)
32. Pierre Kane, directeur de projet (PNUD, FEM), ministère de l'environnement, 4 juillet 2013, entretien enregistré (02:09)
33. Salif Niasse, directeur de projet (FEM, UNESCO), ministère de l'environnement, 26 juillet 2013 et 6 février 2015, entretiens enregistrés (02:42) et (02 :13)
34. Saliou Niang, directeur de projet, ministère de l'Environnement, 25 janvier 2015, entretien enregistré (52 :37)
35. Samba Dior, directeur de projet (ACDI, BM, USAID), ministère de l'Intérieur, 15 juillet 2014, entretien enregistré (01:05)

36. Soxna Sy Diallo, directrice de projet (FEM), ministère de l'Environnement, 20 juillet 2014, entretien enregistré (01:15)
37. Samba Gueye, ancien directeur de projet, ministère de la femme, entretien enregistré, 3 avril 2015 ((01 :34)
38. Thierno Sambou, directeur de projet (BaFD), ministère de la jeunesse, 6 mars 2015, entretien enregistré (01:42)
39. Waly Faye, chargé de suivi évaluation puis directeur de projet (PNUD), ministère de la bonne gouvernance, 21 août 2013, entretien enregistré (01:47)
40. Woula Taye, directeur de projet, ministère de l'agriculture, 22 janvier et 8 février 2015, entretiens non enregistrés
41. Yacine Thiam, directeur de projet (JICA), ministère de l'Environnement, 25 juillet 2014, entretien non enregistré

Consultants

1. Ali Diouf, consultant, ancien directeur de projet, 1^{er} février 2015, entretien enregistré (48 :00)
2. Babou Cambe, consultant, évaluateur de projets, 3 février 2015, entretien enregistré (01:09)
3. Bacar Diagne, consultant, ancien directeur de projet (PNUD, Union européenne), ministère des affaires étrangères, 28 juillet 2014, entretien enregistré (01:37)
4. François Loum, consultant, ancien agent de la direction du plan, 8 février 2015, entretien enregistré (01:41)
5. Latiphe seck, consultant, évaluateur de projet (PNUD), 30 mars 2015, entretien enregistré (00:48)
6. Mamadou Kebe, consultant, ancien directeur de projet (UNICEF), 22 février 2015, entretien enregistré (02:00)
7. Mour Gueye, consultant, ancien directeur de projet (BM), 07 août 2014, entretien non enregistré
8. Khadim Diong, consultant, auditeur expert comptable, formateur sur les procédures de la Banque mondiale, 7 mars 2015, entretien enregistré (00 :49)
9. Mady Faye, consultant, ancien directeur de projet (BAfD), ministère de l'Économie et des Finances, 28 janvier 2015, entretien enregistré (01 :03)

Ministère des Finances et de la Planification

1. Abdouramane Dia, agent de la direction du plan, puis de la direction de la coopération économique et financière, ministère des Finances, 19 février 2015, entretien enregistré (02:28)
2. Aliou Sow, bureau Europe de la direction de la dette et de l'investissement, 6 août 2014, et 1 mars 2015, entretiens non enregistrés

3. Amadou Niang, Oumar NDiaye, ancien membre de la cellule de suivi du DSRP, cellule du Millenium Challenge Account, juillet 2015, entretien enregistré (02:26)
4. André Ndecky, responsable de la coopération, direction économique et financière, 12 avril 2015, entretien non enregistré
5. Fallou Bop Ehemba, ancien agent de la direction de la coopération internationale, ministère des infrastructures, de la coopération internationale et des transports, directeur des études, de la planification et de la programmation, 11 février 2015, entretien enregistré (01:58)
6. Ibrahima Dieng, chargé du suivi de la mise en œuvre de la déclaration de Paris, ministère des Finances, entretien non enregistré
7. Ibrahima Niang, agent de la direction de la dette et de l'investissement, formateur sur les procédures de la Banque mondiale, directeur de projet, 2 février 2015, entretien enregistré (01:48)
8. Issa Dieme ancien de la Cellule de suivi du DSRP, unité de suivi de la politique économique, ministère des Finances, 14 avril 2015, entretien enregistré (01:12)
9. Madia Diop, direction de la coopération économique et financière, ministère des finances, 8 août et 7 septembre 2014, entretien enregistré (02 :25) et non enregistré.
10. Mamadou Himane, chargé de programme de la Cellule d'appui aux projets et programmes, ministère des Finances, puis consultant (PUDC), 5 février 2015 entretien non enregistré
11. Mbaye Diouf, responsable de la coopération, direction de la coopération économique et financière, 7 juillet 2014, 12 avril 2015 entretien enregistré (02:51) et entretien non enregistré
12. Moustapha Ouarme, ancien de la Cellule de suivi du DSRP, 8 avril 2015, entretien enregistré (02:30)
13. Moustapha Tall, responsable administratif et financier de la Cellule d'appui aux projets et programmes, ministère des Finances puis consultant (PUDC), 24 juillet 2013 et 20 février 2015, entretiens non enregistrés
14. Ousmane Ka, ancien de la Cellule de suivi du DSRP, ministère des Finances, 2015, 28 juillet 2015, entretien enregistré (01:52)
15. Pape Bodian Mbacke, ancien de la Cellule de suivi du DSRP, ministère des Finances, 7 mars 2015, entretien enregistré (01:29)
16. Sekou Diakhaby, ancien directeur de la planification, 11 août 2014, entretien non enregistré
17. Serigne Ndiaye, chargé de portefeuille d'audit, Cellule d'appui aux projets et programmes, ministère des Finances, 17 juillet 2013, entretien non enregistré
18. Tidiane Dia, ancien de l'UCSPE, ministère des Finances, mars 2015, entretien enregistré (02:30)

Ministères sectoriels ou autres institutions

1. Adama Coly, Cellule d'appui et de suivi du PNDS, ministère de la Santé puis consultant, évaluateur de projets de la Banque mondiale, 28 juillet 2014 et 11 février 2015, entretiens enregistrés (01:51) et (01:04)
2. Amadou Djibril Ba, directeur de la prévision et de la planification, de la recherche et des statistiques, ministère de la santé, 25 juillet 2015, entretien non enregistré
3. Gabriel Diouf, direction de l'administration générale et de l'équipement, ministère de l'éducation, 28 mars 2015, entretien non enregistré
4. Mame Badiane, cellule de suivi des projets, ministère de l'Environnement, 31 juillet 2014, entretien enregistré (01:32)
5. Medoune Cheikh Sané, ancien directeur de l'environnement, ancien directeur de projet, consultant, 23 juillet 2014, entretien enregistré (01:49)
6. Ndeye Coumba Drame, direction de l'administration générale et de l'équipement du ministère de la santé, ancienne directrice de projet (BM), 12 février 2015, entretien enregistré (02:04)
7. Ousmane Balde, responsable de recherche au CESAG, 7 juillet 2014, entretien non enregistré
8. Paul Hanne, ancien directeur de la formation professionnelle, chargé de programme (UNESCO), 31 août 2013, entretien enregistré (01:29)
9. Yacouba Sagnan, direction de l'administration générale et de l'équipement, ministère de l'éducation, entretien enregistré (01:09)

Organisations internationales

1. Arona Fall, Abdallah Gaye, consultant, ancien chargé de programme du PNUD, 22 février 2015, entretien enregistré (01:11)
2. Mame Cor Ndour, chargé de programme USAID, ancien directeur de projet, 6 mars 2015, entretien enregistré (02:00)
3. Catherine Chevalier, chargée de programme AFD, 5 novembre 2014, entretien enregistré (01:06)
4. Makhsouf Sarr, directeur de projet (FAO), 3 février 2015, entretien enregistré (01:27)

Tables des sources primaires

LITTERATURE GRISE, DOCUMENTS INSTITUTIONNELS, RAPPORTS ET EXPERTISES	464
Documents des structures sénégalaises	464
Documents des organisations et agences d'aide internationales.....	465
Documents relatifs à un projet	469
BIOGRAPHIES, ACTES DE COLLOQUES, ENTRETIENS ET AUTRES OUVRAGES	470
MEMOIRES DE FIN D'ETUDES	471
RAPPORTS DE SEANCE ET TEXTES LEGISLATIFS	472
Textes français et internationaux	472
Textes sénégalais	472
PRESSE, ARTICLES ET TRIBUNES	474
Auteurs identifiés.....	474
Auteurs non identifiés	476
DOCUMENTS ELECTRONIQUES, AUDIO ET VIDEO	477
ARCHIVES	478
Centre des Archives nationales, Pierrefitte-sur-Seine	478
Centre des Archives diplomatiques de Nantes	478
Centre des Archives économiques et financières (CAEF), Savigny-le-Temple	478
SITES UTILISES	480

Littérature grise, documents institutionnels, rapports et expertises

Documents des structures sénégalaises

CISSÉ Sada Ly, *Recueil bilan des réalisations de la mise en œuvre des réformes budgétaires et financières 2003-2009*, 2010

CELLULE D'APPUI À LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS ET PROGRAMMES (CAP), *Guide des procédures des projets et programmes suivant la modalité « exécution nationale » (NEX)*, Dakar :CAP, 2008

CELLULE D'APPUI À LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS ET PROGRAMMES (CAP), *La modalité exécution nationale. Dispositif institutionnel et technique d'opérationnalisation de la Déclaration de Paris*, Dakar : CAP, 2008

CELLULE D'APPUI À LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS ET PROGRAMMES (CAP), *Manuel cadre pour l'exécution des projets sous « exécution nationale »*, Dakar :CAP, 2008

CELLULE D'APPUI À LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS ET PROGRAMMES (CAP), *Rapport RARE 2008*, Dakar : CAP, 2008

CELLULE D'APPUI À LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS ET PROGRAMMES (CAP), *Capinfo n1 à 10*, Dakar : CAP, février 2009 à avril 2012

CELLULE D'APPUI À LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS ET PROGRAMMES (CAP), *Rapport général du premier atelier régional d'échange sur la modalité « exécution nationale » (NEX)*, Dakar : CAP, 2012

COUR DES COMPTES, *Rapport général public 1999*, Dakar, 1999

COUR DES COMPTES, *Rapport général public 2000*, Dakar, 2000

COUR DES COMPTES, *Rapport général public 2001*, Dakar, 2001

COUR DES COMPTES, *Rapport général public 2004*, Dakar, 2004

COUR DES COMPTES, *Rapport général public 2009*, Dakar, 2009

COUR DES COMPTES, *Rapport général public 2010*, Dakar, 2010

DÉLÉGATION À LA RÉFORME DE L'ÉTAT ET À L'ASSISTANCE TECHNIQUE, *Projet de termes de référence de l'étude d'évaluation des agences d'exécution*, Dakar, s. d.

DIAGNE Oumar Diop, THIOYE Ahmed Lamine, SECK Serigne Momaret *al*, *L'évaluation du processus et du contenu du document de stratégie de réduction de la pauvreté du Sénégal, rapport provisoire*, Dakar : CEPOD, s. d.

DIENE Médoune, *Note sur la politique agricole*, Séminaire de St Louis sur le développement rural du 13 au 17 août 1977, Dakar, 1977

DIRECTION DE L'APPUI AU SECTEUR PRIVE, *Commande publique et délais de paiement : enjeux et perspectives*, Dakar, 2011

DIRECTION DE LA PLANIFICATION, *Revue sommaire de quelques méthodes d'évaluation des projets d'investissement publics*, 2017

DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, *Plan Triennal d'Investissement Public (PTIP) 2015-2017*, Dakar, 2014

DIRECTION DE LA PLANIFICATION NATIONALE, *Guides de préparation des projets/programmes*, Dakar, 2011

EMAP et RBMG, *Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris phase 2*, Dakar, 2010

GUAY Madeleine, MEIER Werner, NDIAYE Amacodouet al, *Première phase de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris - Évaluation au niveau des pays, le Sénégal : rapport d'évaluation finale*, Dakar, 2008

IDEA, *Revue initiale de la qualité des données du Millennium challengeaccount au Sénégal*, 2016

INSPECTION GÉNÉRALE D'ÉTAT, *Rapport public sur l'état de la gouvernance et de la reddition des comptes*, Dakar, 2014

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, direction de la coopération économique et financière, *Rapport sur la coopération au développement (RCD) 2012*, Dakar, mai 2014.

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE, *Rapport annuel de performance 2017*, Dakar, 2017

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, rapport terminal tri-annuel du Projet d'amélioration et de valorisation des services des écosystèmes forestiers au Sénégal, Dakar, [2012]

RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL, *Lettre d'intention, Mémoire de politique économique et financière, et Protocole d'accord technique*, Dakar, 2008

Documents des organisations et agences d'aide internationales

ACEDO Andres, *Histoire de l'USAID au Sénégal*, Washington : USAID, 1994

ACHOUR Ali, FISCHER Didier et LECALLO Denis, *Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques au Sénégal, rapport sur la seconde évaluation du système de la GFP, rapport final pour l'Union européenne*, s. l. : ADE SA et 2AC SA, 2011

BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT, *Propositions relatives à l'ajustement des salaires du personnel recruté localement (avec effet au 1^{er} janvier 2011)*, 2010

BANQUE MONDIALE, Operations evaluation department, *Free-Standing technical assistance for institutional development Sub-Saharan Africa*, Rapport 8573, Washington : Banque mondiale, 1990

- BANQUE MONDIALE, *L'initiative pour le renforcement des capacités en Afrique* (rapport 8507), Washington : Banque mondiale, 1991
- BANQUE MONDIALE, *Sénégal. Stabilisation, ajustement partiel et stagnation* (rapport 11506-SE), Dakar, 1993
- BANQUE MONDIALE, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why. A World Bank policy report*. Washington: Oxford University Press, 1998
- BANQUE MONDIALE, *Poverty reduction strategy sourcebook: chapters and related materials*, Washington: Banque mondiale, 2001
- BANQUE MONDIALE et BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT, *Rapport analytique du système de passation des marchés au Sénégal*(rapport 29419), 2003
- BANQUE MONDIALE et BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT, *Évaluation de la gestion des finances publiques et des pratiques comptables du secteur privé* (rapport 26332), 2003
- BANQUE MONDIALE, *Sénégal, revue des dépenses publiques*, 2006
- BANQUE MONDIALE, *Sénégal, consultation sur les prêts de la Banque mondiale à l'appui de la politique de développement et l'application des bonnes pratiques en matière de conditionnalités*, Dakar : Banque mondiale, 2009
- BANQUE MONDIALE, *Directive sélection et emploi de consultants par les emprunteurs de la Banque mondiale dans le cadre des Prêts de la BIRD et des Crédits et Dons de l'AID* (rapport 57844), Washington : Banque Mondiale, 2011
- BANQUE MONDIALE, *Directives passation des marchés de fournitures, de travaux et de services*, Washington : Banque Mondiale, 2011
- BERG Elliot, *Ajustement ajourné : réforme de la politique économique du Sénégal dans les années 80* (résumé en français rédigé pour l'USAID), 1990
- BERG Elliot, *Repenser la coopération technique : réformes pour renforcer les capacités en Afrique*, Paris : Économica, 1994
- BUREAU INDÉPENDANT D'ÉVALUATION DU FMI, *Évaluation de l'usage prolongé des ressources du FMI*, Washington : Fonds monétaire international, 2002
- CHAROY Xavier et DIOP Lamine, « Le CESD — Paris : au service de la formation statistique », *Stateco*, n100, Paris : INSEE, 2006
- CISSOKO Fily, « L'aide, premier employeur du Sénégal après l'État ? », *Échos de la Banque Mondiale* n5, 2006, p22
- COMITÉ DU DÉVELOPPEMENT (Comité ministériel conjoint des conseils des gouverneurs de la Banque et du Fonds sur le transfert de ressources réelles aux pays en développement), *Initiative en faveur des pays pauvres très endettés, Examen et perspectives* (rapport DC/98-15), 1998

- DEVEZE Jean-Claude et ROUVIERE MC, « Réflexion sur l'évolution et le rôle de la coopération française en matière d'appui aux organisations paysannes », *Notes et études*, n42, Paris : Caisse centrale de coopération économique, division des études générales, mai 1991
- DIA Mamadou, « Faire de l'État un partenaire efficace du développement : réforme de la fonction publique en Afrique Subsaharienne », *Rapport Technique* No. 225, Washington : Banque mondiale, 1993
- DIA Mamadou, *Pour une meilleure gouvernance comme fondement de la réforme de la fonction publique en Afrique au sud du Sahara*, Washington : Banque mondiale, 1994
- EUROPAID, *Réformer la coopération technique et les unités d'exécution des projets pour l'aide extérieure de la Commission européenne*, Stratégie-Cadre, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2008
- FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL, *Second review under the policy support instrument, country report 09/5*, Washington: FMI, 2009
- GELLAR SHELDON, *Le climat politique et la volonté de réforme politique et économique au Sénégal*, DAKAR : USAID Sénégal, 1997
- JICA, *Operational Results of Technical Cooperation*, JICA, 2015
- JICA, *Guide d'accueil des volontaires JOCV*, JICA, 2016
- JOINT INSPECTION UNIT, *Expanded preliminary note on a new system for agency support costs*, Genève, 1979
- MICHEL James H, *Coopération pour le développement, 1997, Paris : OCDE, 1998, p28*
- MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ETEUROPÉENNES, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, *La promotion de l'expertise française à l'international*, 2011
- NATIONS UNIES, *résolution adoptée par l'assemblée générale, quarante-septième session, A/RES/47/199*, New York, 1993
- N'DIAYE Lamine, *Étude des coûts de contrepartie de l'assistance technique au Sénégal*, Washington : PNUD, 1993
- NDIAYE Mademba, « Une croissance à coup de marteaux ! », *Échos de la Banque mondiale*, n10, avril 2009, p29
- NIANG Souleymane, *Sénégal, consultation sur les prêts de la Banque mondiale à l'appui de la politique de développement, et l'application des principes de bonne pratique en matière de conditionnalité*, Dakar, 2009
- OCDE, *L'assistance technique et les besoins des pays en voie de développement, rapport d'un groupe d'experts du Comité d'aide au développement*, Paris : OCDE, 1968
- OCDE, *Coordination et efficacité de l'aide, Expérience acquise à l'échelle nationale et régionale*, Paris : OCDE, 1988

- OCDE, *Principes relatifs aux orientations nouvelles de la coopération technique*, Paris : OCDE, 1991
- OCDE, « La coopération française sur le terrain », *Revue de l'OCDE sur le développement*, vol 5, no. 2, 2004, pp. 289-298
- OCDE, « Coopération technique », *Revue de l'OCDE sur le développement*, vol. 7, no. 1, 2006, pp. 121-144.
- OCDE, *Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, 2008
- OCDE, Réseau du CAD sur l'évaluation du développement, *Approche méthodologique pour les évaluations de l'aide budgétaire*, Paris : OCDE, s. d.
- PIGATO Miria, *Sénégal, le défi de l'intégration internationale*, Banque mondiale, 1997
- PNUD, *Examen d'ensemble des programmes et des politiques du PNUD*, Rapport de l'administrateur, DP114, New York : PNUD, 1975
- PNUD, *Exécution des projets par les gouvernements, rapport de l'administrateur* (rapport DP221), New York : PNUD, 1976
- PNUD, *Report of the governing council twenty-third session*, New York: PNUD, 1977
- PNUD, *Program implementation, government execution*, DP11 ad.1, New York: PNUD, 1982
- PNUD, *Une Génération : portrait du programme des Nations-Unies pour le développement : 1950-1985*, New York : PNUD, 1985
- PNUD, *Review of program and project activities*, New York: PNUD, 1987
- PNUD, *Program implementation*, DP 19, New York: PNUD, 1988
- PNUD, *Official records of the economic and social council, supplement 9/E/90/29*, New York: PNUD, 1990
- PNUD, *Coopération au développement Sénégal 1990*, Dakar : PNUD, 1991
- PNUD, *Coopération au développement Sénégal 1992*, Dakar : PNUD, 1993
- PNUD, *Coopération au développement Sénégal 1994*, Dakar : PNUD, 1995
- PNUD, *Coopération au développement Sénégal 1996*, Dakar : PNUD, 1997
- PNUD, *Country cooperation framework to Senegal 1997-2001*, rapport DP/CCF/SEN1, 1997
- PNUD, *Coopération au développement Sénégal 1999*, Dakar : PNUD, 2001
- SIMS Jacobs, DESAI Harsh, NGOM Oussenyou et al., *Exploiter la révolution des données pour alimenter la stratégie de développement émergente du Sénégal*, 2016
- THEVENIN P., « Processus de décision dans les actions de développement, mode d'organisation et responsabilisation des acteurs, quelques exemples », *Notes et études*, n31, Paris : Caisse centrale de coopération économique, division des études générales, décembre 1989

Documents relatifs à un projet

AGENCE FRANCAISE DE DÉVELOPPEMENT, *projet Sécurisation alimentaire eau potable Dakar*, 2014

BALIMA Michel et DIENG Oumar, *Mission d'évaluation conjointe de la phase pilote de la cellule d'appui à la mise en œuvre des projets et programmes (CAP)*, Dakar :PNUD, 2009

BANQUE INTERNATIONALE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DEVELOPPEMENT, ASSOCIATION INTERNATIONALE POUR LE DEVELOPPEMENT, *Évaluation du projet d'aéroport international de Dakar*, 1972

BANQUE MONDIALE, *Document de projet d'irrigation de Debi Lampsar*, 1975

BANQUE MONDIALE, *Projet de développement du Sénégal oriental*, 1976

BANQUE MONDIALE, *Petits projets ruraux, rapport d'évaluation*, 1980

BANQUE MONDIALE, *Deuxième projet de Sedhiou (crédit 647— SE) rapport d'achèvement de projet*, 1984

BANQUE MONDIALE, *Rapport de fin d'exécution, projet de développement des ressources humaines 1*, (Crédit 2255-SN), 1997

BANQUE MONDIALE, *Document d'évaluation de projet, Programme des Services agricoles et Organisations de Producteurs — Phase 2*, 2006

CISSE Sada Ly, *Recueil bilan des réalisations de la mise en œuvre des réformes budgétaires et financières 2003-2009* (rapport provisoire), Dakar : ministère de l'Économie et des Finances, 2010

DAMIBA André, *Évaluation finale indépendante du programme conjoint « nutrition, enfant et sécurité alimentaire » (NESA) au Sénégal*, 2013

EUROPAID, *Termes de références évaluation à mi-parcours du projet PAPLUGA*, Dakar, 2009

FALL Abdou Salam, *Rapport final d'évaluation externe du programme TOKTEN et de formulation du descriptif d'un nouveau programme*, Dakar : PNUD, 2007

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE, *Projet d'appui aux filières agricoles*, 2011

FREEMAN Peter H. et TEJEDA Felipe, *rapport compréhensif et évaluation, Projet de Céréales II (Mars 1985 -D6cembre 1987)*, Arlington : USAID Sénégal, 1987

IDA, division des opérations, *Rapport d'évaluation projet d'appui à l'alphabétisation priorité femmes*,1996

MINISTÈRE DES FINANCES, *Évaluation finale du projet d'appui au développement économique local (PADEL/PNDL)*, rapport final, 2012

Biographies, actes de colloques, entretiens et autres ouvrages

- ASSOCIATION DES ANCIENS ÉLÈVES DE L'ENFOM, *L'administrateur colonial cet inconnu. Étude historique et sociologique d'une promotion de l'école nationale de la France d'Outre-mer*. Paris : L'Harmattan, 1998
- BA Amadou Hampâté, *L'étrange destin de Wangrim*, Paris : Christian Bourgois, 1979
- BENOIST Joseph-Roger de, *Léopold Sédar Senghor : témoignage de Cheikh Amidou Kane*, Paris : Beauchêne, 1998
- CHALENDAR, Jacques de. *Une vie passionnée -Itinéraires et rencontres*, Paris : J. de Chalendar, 2011
- CLUB NATION DÉVELOPPEMENT, *Club nation développement du Sénégal, Recueil de conférences et rencontres de 1969*, Paris : Présence africaine, 1972
- COULIBALY Abdou Latif, *Le Sénégal à l'épreuve de la démocratie. Enquête sur 50 ans de lutte et de complots au sein de l'élite socialiste*, Paris : L'Harmattan, 1999
- DIENG Amady Aly, *Mémoires d'un étudiant africain. Volume II : De l'Université de Paris à mon retour au Sénégal (1960-1967)* Dakar : CODESRIA, 2011
- GUEYE Moumar, *Crise au projet agro forestier de Djourbel (Sénégal), mon combat contre l'arbitraire*, Paris : L'Harmattan, 2002
- KASSÉ Hamidou el Hadji, et KANE Mamoudoulbra, *Mamoudou Touré, un Africain au cœur de l'économie mondiale*, Paris : L'Harmattan, 2012.
- NDIAYE Babacar, NDIAYE Waly, *Présidents et ministres de la République du Sénégal*, s. I. ,B. Ndiaye, 2006
- NDOYE Mariama, « Te souviens-tu de nos 20 ans ? », *Le Monde diplomatique*, juin 2013
- NIANG Mass, *Les agences d'exécution et la modernisation de l'État*, Paris : L'Harmattan, 2017
- ROUS Jean, *Un homme de l'ombre / Jean Rous* ; [propos recueillis et présentés par] Dominique Gauthiez, Paris : Éditions Cana, 1983
- SENGHOR Léopold Sédar, *Élégie pour Georges Pompidou*, Paris : Éditions Regard, 1978
- TOURÉ Mamoudou et MARTI Serge Marti, « Entretien avec Mamoudou Touré », *Revue d'économie financière*, hors-série 4, 1994, pp436-442
- WADE Abdoulaye, « Intervention d'Abdoulaye Wade au Club nation développement du Sénégal », *Recueil de conférences et rencontres de 1969*, Paris : Présence africaine, 1972
- WADE Abdoulaye, *Un destin pour l'Afrique*, Paris : Karthala, 1989
- WANE Abdoul Baïla, *Collin : l'Africain*, Dakar : Les Éditions Républicaines, 1990

Mémoires de fin d'études

- AKOMIAN Christian, *Audit organisationnel de la direction générale au plan (DGP) de la République du Sénégal*, mémoire de fin d'études en audit et contrôle de gestion, sous la direction de Paulin Hazoume, Dakar : CESAG, 2013
- BA Oumar el Foutiyou, *Fonction planification et pilotage du développement : évaluation du dispositif de prise en charge de la planification du développement économique et social du Sénégal et propositions*, mémoire de fin d'études en gestion publique, sous la direction de Ibrahima Mboulé Fall, Dakar : CESAG, 2007
- DIAGNE Ramatoulaye, *Problématique du cumul d'emplois publics avec des activités privées lucratives*, mémoire de fin d'études, sous la direction de Touba Fall, Dakar : CESAG, 2012
- DIMI KANGA ALCOLEA Linda Eurossia, *Audit organisationnel de la direction générale du plan*, mémoire de fin d'étude en audit et contrôle de gestion, sous la direction de Moussa Yazi, Dakar : CESAG, 2013
- DIOP Oulimata, *La diversité des structures administratives : enjeux et perspectives*, mémoire de fin d'études de l'ENAM, sous la direction de Mamadou Diop, Dakar : ENAM, 1995
- GBESSEMEHLAN Mahuton Amen E., *Analyse de l'efficacité des procédures de décaissement dans un projet financé par l'Union Européenne au Sénégal : cas d'un devis programme au PSON-FED*, mémoire de fin d'études, sous la direction de Fanny Martial Adjassa, Dakar : CESAG, 2012
- KANE Maguette, *l'intervention de la SODEVA en milieu rural, impact et problèmes*, mémoire de fin d'études de l'ENAM, Dakar : ENAM, 1981
- NIASSE Babacar, *L'enseignement supérieur à l'heure de la mondialisation : état des lieux, stratégies et qualité dans les établissements privés d'enseignement supérieur au Sénégal*, mémoire de master éducation et formation, sous la direction de Hamidou Nacuzon Sall, Dakar : UCAD, 2009
- THIAW Aboubacry, *Analyse du système de sélection des projets d'investissement public au Sénégal*, mémoire de maîtrise professionnalisée de gestion des entreprises et des organisations, sous la direction de Ibrahima Mboulé Fall, Dakar : CESAG, 2014
- TOP Ibrahima, *Agenciation : système d'organisation de la traçabilité des ressources, dans un projet financé par la Banque mondiale au Sénégal*, mémoire de fin d'études en audit et contrôle de gestion, sous la direction de Aziz Dieye, Dakar : CESAG, 2013

Rapports de séance et textes législatifs

Textes français et internationaux

CAFFERINI Lionel et NAUDET Jean-David, « L'assistance technique résidente financée par l'AFD, état des lieux » *ExPost n°3*, 2007

COMITÉ D'AIDE ET DE DÉVELOPPEMENT, *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*, 2005

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL, *Arrêtés portant sur le classement des postes d'experts techniques internationaux par groupes et indemnités de résidence à l'étranger*, de 2008 à 2015

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE et RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL, *Convention du 29 mars 1974 relative au concours en personnel apporté par la République Française au fonctionnement des services publics de la République du Sénégal*, signé à Dakar le 26 octobre 1979

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, *Journal officiel*, débats parlementaires, compte rendu intégral des séances, n°115, 1975

SOUTHERN AFRICAN REGIONAL POVERTY NETWORK, *OMEGA plan for Africa*, 2001

Textes sénégalais

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE, *Décret n° 65 026 du 20 janvier 1965 fixant organisation et conditions de fonctionnement de la SAED*, J.O. du 13 février 1965

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE, *Circulaire 18 PR du 10 novembre 1990 portant publication des textes réglementaires de création et de fonctionnement des projets de développement*

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE, *Loi 94-82 du 23 décembre 1994 portant statut des établissements d'enseignement privés*

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE, *Loi 2003-07 du 28 mai 2003 autorisant le Président de la République à ratifier l'Amendement au Protocole de Montréal relatif à la Convention de Vienne sur la Protection de la Couche d'Ozone, adopté à Beijing (République populaire de Chine), en décembre 1999*

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE, *décret n° 2007-545 du 25 avril 2007 portant code des marchés publics*

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE, *Loi d'orientation n° 2008-03 du 8 janvier 2008 sur la Stratégie de Croissance accélérée*

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE, *Décret n° 2008-182 du 28 février 2009 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Délégation à la Réforme de l'État et à l'Assistance technique*, J.O. n° 6411 du samedi 7 juin 2008

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE, *Loi d'orientation n° 2009-20 du 4 mai 2009 sur les agences d'exécution*

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE, *Décret n° 2011-1704 du 6 octobre 2011 portant création de l'École nationale d'Administration (ENA) et fixant ses règles d'organisation et de fonctionnement*, J.O. 6623 du jeudi 10 novembre 2011

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE, *Loi n° 61-33 du 15 juin 1961 relative au statut général des fonctionnaires*, réactualisée en 2005

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES *Décret n° 65-169 du 17 mars 1965 portant organisation du ministère des Finances*

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, *Arrêté ministériel n° 5645 MEF-DGF-DDI en date du 23 août 2006 portant création, organisation et fonctionnement de la Cellule d'Appui à la mise en œuvre des Projets / Programmes (CAP)*, J.O. 6324 du samedi 3 février 2007

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, *Décret no 2008 642 du 16 juin 2008 portant organisation du Ministère de l'Économie et des Finances*, J.O. 6749 du Samedi 21 septembre 2013

PREMIER MINISTRE, *décret 90 0036 fixant le régime indemnitaire applicable aux agents publics participants à l'exécution des conventions passées par l'État pour la réalisation de projets de développement*, JO 5335

PREMIER MINISTRE, *décret n° 2003-183 du 15 avril 2003 abrogeant et remplaçant l'alinéa 1 de l'article 2 et les articles 6, 13, 20 et 24 du décret n° 78-330 du 19 avril 1978 portant statut particulier du cadre des fonctionnaires de la Planification*, J.O. 6097 du samedi 19 avril 2003

Presse, articles et tribunes

Auteurs identifiés

- AHNE Aminatou, « De Senghor à Macky, zoom sur le bureau organisation-méthode », *Sénéplus économie*, 2015
- AIDARA Cheikhou, « Les finances de la Banque mondiale au Sénégal estimées à 595 milliards », *Seneweb.com*, décembre 2016
- BA Oumar El Foutiyou, « La coopération internationale dans la sous-région entre convoitises des nouveaux acteurs portés par la Chine et appétits des partenaires classiques : quels éléments de réponse pour le Sénégal ? » *Le Soleil*, 26 janvier 2018
- BA Oumar El Foutiyou, « L'administration sénégalaise face au défi des résultats : limites et perspectives », *leral.net*, 8 mai 2015
- BA Thierno Assane et KANE Souleymane, « Abdoulaye Wade n'est pas Abdou Diouf », *Senepius*, 19 avril 2014
- DIAGNE MbgnickKharachi, « Programme d'accès à l'eau et assainissement en milieu scolaire : près de 10 000 élève de Saint-Louis et Matam bénéficiaires » *Le Soleil*, 17 juillet 2018
- DIAGNE MbgnickKharachi, « AfricaRice sensibilise 150 jeunes de la vallée », *Le Soleil*, 18 juillet 2018
- DIALLO Mamadou Aliou, « Santé sexuelle et reproductive : environ 600 000 femmes et adolescentes ciblées dans 5 régions », *Le Soleil*, 17 juillet 2018
- DIAW Mame Talla, « les méthodes de calcul des taux de décaissement diffèrent d'un bailleur à un autre », *Senseneplus*, le 9 mai 2015
- DIAW Yamar Diaw, « Menaces sur le portefeuille de projets de la Banque Mondiale au Sénégal et sur le PSE », *leral.net*, le 13 mai 2015
- DIOUF Amacodou « L'État du Sénégal déshabille ses agences d'exécution pour habiller le PNUD », *Pressafrik*, 9 juillet 2015
- DIOUF Amadou, « Sénégal : Contrats spéciaux dans l'administration : 756 contrats passés entre 2000 et 2003 contre 58 sous Diouf », *Walfadjiri*, mai 2004
- FOFANA Bachir, « Alex Segura révèle de fausses informations que le gouvernement du Sénégal lui avait données », *Le Populaire*, 25 septembre 2009
- FOFANA Bachir, « Instabilité gouvernementale chronique depuis l'alternance : Wade a utilisé 122 ministres en 10 ans », *Le Populaire*, disponible sur Xibar.net
- GAUTRON Jean-Claude, « L'administration moteur de l'expansion économique ? » *Le Monde diplomatique*, février 1974
- GUÉRIVIÈRE Jean de la, « Jean Collin, le "toubab" de la négritude », *Le Monde*, 7 avril 1988
- GUEYE Ibrahima, « C'est à partir de 2000 que des dysfonctionnements sont constatés dans l'administration », *Seneweb*, 28 juillet 2014

- LO Moubarack, « Gestion du programme d'urgence de développement communautaire par le PNUD », *mourides.info*, 14 juillet 2015
- LY Mohamed, « Le code des Marchés publics au Sénégal : entre incertitude, recherche d'efficacité et de célérité », *Dakaractu*, juillet 2016
- MANE Bacary Domingo Mane, « Abdou Latif Coulibaly, SG du gouvernement, sur l'externalisation de l'exécution du PUDC », *Sud quotidien* 10 juillet 2015
- NDAO Abdou NdukurKacc, « Programme d'urgence pour le développement communautaire (PUDC) : « pnunidation » du développement local », *Senenews*, 29 juillet 2015
- NDIAYE Aliou Ngamby, « Soleymane Jules Diop (secrétaire d'État chargé du suivi du PUDC) "Le PUDC, un plan Marshall pour le monde rural" », *Enquête +*, le 30 juillet 2016
- NDIAYE Amath Sigui Ndiaye, « Développement des collectivités territoriales : Une trentaine d'élus locaux formés à l'entretien du réseau routier », *Le Soleil*, 5 juillet 2018
- NIANG Mody, « Une administration meurtrie. La rupture promise toujours attendue », *leral.net*, 5 janvier 2016
- PARINGAUX Roland-Pierre, « D'autres voies pour le développement, Coopération Sud-Sud au Sénégal », *Le Monde diplomatique*, mars 2001
- ROBERT Anne-Cécile, « Des promesses aux actes. Le Sénégal attend le grand changement », *Le Monde diplomatique*, février 2002
- SAGGO, « Gestion du PUDC par le PNUD : "C'est une bizarrerie", selon Abdoulaye Mactar Diop », *Ferloo*, 9 juillet 2015
- SAVANÉ Landing, « IDH : une mauvaise querelle », *Xalima.com*, le 11 novembre 2010
- SENGHOR Charles Thialice, « Alternance 10 ans politique : Constitution malmenée, instabilité gouvernementale », *Pressafrik*, 19 mars 2010
- SENGHOR Léopold Sédar, « Le Sénégal, terre du dialogue. Une triple coopération, noire, africaine et internationale », *Le Monde diplomatique*, juin 1965
- TALL Abdoul Aziz, « L'administration sénégalaise : à l'épreuve de la rationalité », *Sud Quotidien*, janvier 2009
- THIAM Abou Abel, « Wade, le FMI et la valise compromettante », *Courrier international*, 4 novembre 2009
- TRAORE Hady, « L'administration publique face à la gestion axée sur les résultats : de la nécessité d'instaurer une culture de l'évaluation », *Le Soleil*, janvier 2016

Auteurs non identifiés

- « Un exemple de coopération franco-africaine », *Le Monde diplomatique*, 1960
- « André Peytavin : la poigne du Nègre-Blanc », *Dakarmatin*, 16 février 1964.
- « Notre coopération avec les pays que j'ai visités sera renforcée », *Le Soleil*, 2 mars 1974
- « Une coopération économique à renforcer », *Le Soleil*, 1^{er} mars 1985
- « Redynamisation de la coopération Égypto-Sénégalaise », *Le Soleil*, 6 mars 1985
- « Autriche-Sénégal, intensifier les échanges », *Le Soleil*, 10 mars 1986
- « Sénégal – République Fédérale d'Allemagne : une coopération exemplaire » *Le Soleil*, 10 mars 1986
- « Restructuration des services, efficacité avant tout », *Le Soleil*, 29 mars 1990
- « Le NEPAD, une opportunité pour l'Afrique selon Abdoulaye Wade », *Panapress*, juin 2004
- « Signature de l'accord de financement du MCA au Sénégal, le Sénégal miraculé du MCA », *Sud Quotidien*, 22 septembre 2009
- « Appui budgétaire à la politique environnementale du gouvernement », *Sud on line*, 11 avril 2010
- « Le président sénégalais tance l'ambassadrice américaine devant les caméras », *rfi.fr*, 29 mai 2010
- « Quelles sont les conséquences du désaccord entre Abdoulaye Wade et Hillary Clinton à Monrovia ? », *Dakaractu.com*, 25 janvier 2012
- « Les dessous d'une collaboration pour freiner Wade », *Enquête +*, août 2012
- « Établissements privés d'enseignement supérieur : La grande arnaque ? », *Xalima.com*, juin 2014
- « Projet USAID/EPQ : bilan positif après 4 années d'activités dans la région de Ziguinchor », *Le Soleil*, 14 juillet 2014
- « Exécution d'un programme d'urgence de 422 milliards de FCFA : Macky choisit le PNUD, contourne l'administration et menace », *sen24heures.com*, juillet 2015
- « Fongip : Silence, on magouille... », *leral.net*, novembre 2015
- « Comptes et mécomptes du Prodac : Magouilles autour de 5 milliards de FCFA », *Libération*, juin 2018
- « Dakar accueille ce lundi un atelier sur la conduite de l'aquaculture », *Journal du Sénégal.com*, 25 juin 2018

« Recherche en agriculture : Les autorités apprécient les résultats du projet Usaid/Era », *Le soleil*, 2 juillet 2018

« Casamance : 600 femmes formées au leadership et à la bonne gouvernance », *Journal du Sénégal.com*, 5 juillet 2018

« Prodac : L'ancien coordonnateur Jean-Pierre Senghor réclame 15 millions... », *Flashinfo.net*, 11 août 2018

« Projets financés par la Banque Mondiale : nouvelles grilles salariales », *Le Quotidien*, août 2017

Documents électroniques, audio et vidéo

Discours du général de Gaulle à Dakar [audio], diffusé le 26 août 1958, INA, Charles de Gaulle, parole publique, disponible en ligne : <https://fresques.ina.fr/de-gaulle/fiche-media/Gaull00329/discours-a-dakar.html>

Abdou DIOUF, 1er ministre du Sénégal, vingt-quatre heures sur la deux, Office national de radiodiffusion télévision française[vidéo], diffusé le 26 janvier 1971, INA, 1 min 31 s, disponible en ligne : <https://www.ina.fr/video/I05214938>

GISCARD D'ESTAING Valery, « Allocution de clôture de la conférence Franco-Africaine, Dakar, le 21 avril 1977 », [en ligne], *Vie publique.fr*

La démission du Président SENGHOR, Antenne 2 Midi[vidéo], diffusé le 1^{er} janvier 1981, INA, disponible en ligne : <https://www.ina.fr/video/I06026872>

SENGHOR Léopold Sédar, Léopold Sédar Senghor, Enregistrements historiques présentés par Philippe Sainteny [audio], Paris : Frémeaux et Associés, 2004

GISCARD D'ESTAING Valery, « Léopold Sédar Senghor, Joal (Sénégal), 9 janvier 1906 - Version, 20 décembre 2001 », [en ligne] *Recueil des commémorations nationales*, 2006

WADE Abdoulaye, discours prononcé le 3 juin 2008 lors du sommet de la FAO à Rome, [vidéo], ajoutée le 27 septembre 2009, YouTube [format inconnu, 9.'13'''] disponible sur <https://www.youtube.com/watch?v=FyPtdvys5-M>

Documentaire sur JOCV au SENEGAL 35ème année [vidéo], ajoutée le 20 janvier 2015, JICA, disponible en ligne : https://www.youtube.com/watch?v=bCCsyQQer_M

PUDC le film [vidéo], ajouté en juillet 2015, PNUD, Bocar Alpha Kane, disponible en ligne : <http://www.sn.undp.org/content/senegal/fr>

Allocution introductive de son Excellence Monsieur le Président Macky Sall à l'occasion de la réunion de haut-niveau du Comité directeur du Centre de développement de l'OCDE, juin 2016 [en ligne] sur le site de la présidence, <http://www.presidence.sn>

Archives

Centre des Archives nationales, Pierrefitte-sur-Seine

Fonds du ministère de la coopération

19810532/6, Direction de la coopération technique et culturelle ; Services rattachés au directeur ; Directeur adjoint (1971-1980)
19850097, Cabinet et services rattachés au Ministre ; Cabinet ; Chargé de mission (1976-1983)
19850496/16, Direction politique du développement (1981-1987) - Service études financières, coordination géographique (1987-) (1959-1983)
19850153/12, Direction des politiques du développement ; Service des politiques bilatérales ; Bureau Afrique de l'ouest (1968-1982)
19940061 et 19940063, Industrie ; Enquête annuelle d'entreprise (1982-1989)
19940063/52 et 76, Coopération ; Direction du développement ; Sous-direction développement rural (1952-1986)
19960069/11 à 13, Direction des politiques de développement ; Secrétariat des programmes (1962-1984)
20000137/4 et 19850097/8, Coopération ; Cabinet et services rattachés au Ministre ; Cabinet ; Chargé de mission (1959-1985)

Centre des Archives diplomatiques de Nantes

Fonds de la mission de coopération et d'action culturelle à Dakar (Dakar MCAC) 1959-1989

1-2 Généralités
14-22 Voyages et visites
23-35 Comités ministériels, commissions mixtes
39-42 Aide française au Sénégal, orientations à moyen terme, réunions des chefs de missions
350-425 Assistance technique

Centre des Archives économiques et financières (CAEF), Savigny-le-Temple

Fonds de la Direction du trésor, 1958-1984

B 0009326, Comité directeur du Fonds d'aide et de coopération (FAC) 1958 – 1970
B 0009328, Compagnie française pour le développement de fibres textiles 1949 – 1971
B 0009339, Caisse centrale de coopération économique, société d'aide technique et de coopération (SATEC), 1960 - 1970
B 0073362, États d'Afrique subsaharienne, relations bilatérales, 1959-1984

Fonds de la Direction des finances extérieures, 1959 – 1976

B 0009257, Participation du Fonds d'Aide et de coopération (F.A.C.) au financement du programme de développement économique et social de la République du Sénégal, 1959-1962

B 0054732, Sénégal, situation économique et financière, budget, investissements, commerce extérieur, 1960-1962

B 0054733, Sénégal, situation économique et financière, budget, investissements, commerce extérieur, 1963-1973

Fonds de la Direction de la prévision

B 0052365

Fonds de la Direction générale de l'Institut national de la statistique et des études économiques

B 0052511, Rapports de missions effectuées par des fonctionnaires de l'INSEE dans des pays en voie de développement, Sénégal, 1974 1975

B 0057592, Coopération et aide technique en matière statistique 1962 – 1971

B 0059613, Ministère de l'économie et des finances 1988-1990

B-0069257/1, Fonds d'investissement et de développement économique et social (FIDES) siégeant pour les départements d'Outre-mer (DOM)

Bibliothèque Paris BULAC

Le Cafard libéré, no.611(1999)-no.618(1999); no.621(2000)-no.641(2000) ; no.643(2000) ; no.648(2000)-no.649(2000) ; no.740(2000)-no.742(2001) ; no.746(2001).

Sites utilisés

Données de la Banque mondiale : <https://donnees.banquemondiale.org>

Données de l'OCDE : <https://stats.oecd.org>

Plateforme en ligne de gestion des financements extérieurs du Sénégal : <http://pgfe.finances.gouv.sn>

Pour les anciennes versions des sites de ministères ou de projets : <https://archive.org/web>

Archives du quotidien *Le Soleil* : <https://fr.calameo.com/accounts/275347>

Agence Expertise France : <https://www.expertisefrance.fr>

Répertoire des diplômes reconnus par le CAMES : http://www.lecames.org/diplome_cames

Bibliographie

- Marc ABELES et Henri-Pierre JEUDY, *Anthropologie du politique*, Paris, A. Colin, 1997.
- Thomas ALAM et Jérôme GODARD, « Réformes sectorielles et monstration de la modernité », *Politix*, n° 79-3, 2007, p. 77-100.
- Thomas ALAM, Marion GURRUCHAGA et Julien O'MIEL, « Science de la science de l'État : la perturbation du chercheur embarqué comme impensé épistémologique », *Sociétés contemporaines*, n° 87-3, 2012, p. 155-173.
- Mélanie ALBARET et Delphine PLACIDI-FROT, « Le portail internet de l'ONU », in *Méthodes de recherche en relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2016, p. 115-138.
- Amin ALLAL, « Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des policy tranfers à portée limitée », *Critique internationale*, n° 48, 2010, p. 97-116.
- Delphine ALLES, Auriane GUILBAUD et Delphine LAGRANGE, « L'entretien en relations internationales », in Guillaume DEVIN (ed.), *Méthodes de recherche en relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2016, p. 159-176.
- J. AMPROU et E. DURET, « Réformes, groupes d'intérêt et dépendance à l'aide : théorie et estimation économétrique », *Autrepart*, n° 13, 2000, p. 25-49.
- Gerhard ANDERS, *In the shadow of good governance: an ethnography of civil service reform in Africa*, Leiden; Boston, Brill, 2010.
- Gerhard ANDERS, « Good governance as technology : toward an ethnography of the Bretton woods institutions », in David LEWIS et David MOSSE (dir.), *The Aid Effect: giving and governing in international development*, Londres, Pluto Press, 2005, p. 37-61.
- Jean-François ARNAL, « Comment la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a servi de tremplin à la réforme du processus d'aide budgétaire globale au Ghana », *Afrique contemporaine*, n° 223-224-3, 2007, p. 325-339.
- Emmanuel ASSILAMEHO, « Le processus d'élaboration du document stratégique de réduction de la pauvreté au Bénin », *Afrique contemporaine*, n° 208-4, 2003, p. 31-45.
- Xavier AUDRAIN, « Du « "ndigël" avorté » au Parti de la vérité », *Politique africaine*, n° 96-4, 2004, p. 99-118.

- Gérard AZOULAY, « Les nouvelles formes de l'aide publique au développement et l'éventuel retour de l'état dans les pays d'Afrique subsaharienne », *Mondes en développement*, n 153-1, 2011, p. 57-70.
- Frederick George BAILEY, *Les règles du jeu politique*, Paris, PUF, 1971.
- Corinne BALLEIX, « La politique française de coopération au développement, French Development Aid and Cooperation Policy », *Afrique contemporaine*, n  236, 2010, p. 95-107.
- Richard BANEGAS et Jean-Pierre WARNIER, « Nouvelles figures de la réussite et du pouvoir », *Politique africaine*, n  82-2, 2001, p. 5-23.
- Julien BARRIER, Jean-Marie PILLON et Olivier QUERE, « Les cadres intermédiaires de la fonction publique », *Gouvernement et action publique*, n  4-4, 2015, p. 9-32.
- Julie BATTILANA, Eva BOXENBAUM et Bernard LECA, *Agency and institutions: a review of institutional entrepreneurship*, Cambridge, Mass, Harvard Business School, 2008.
- Julie BATTILANA, Bernard LECA et Eva BOXENBAUM, « How Actors Change Institutions: Towards a Theory of Institutional Entrepreneurship », *The Academy of Management annals: a journal of the Academy of Management*, 3, 2009, p. 65-107.
- Jean-François BAYART, « La démocratie à l'épreuve de la tradition en Afrique subsaharienne », *Pouvoirs*, n  129-2, 2009, p. 27-44.
- Jean-François BAYART, *Le gouvernement du monde : une critique politique de la globalisation*, Paris, Fayard, 2004.
- Jean-François BAYART, « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », *Critique internationale*, n  5-1, 1999, p. 97-120.
- Jean-François BAYART, *L' tat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, 1989.
- Jean-François BAYART, Béatrice HIBOU et Boris SAMUEL, « L'Afrique « cent ans après les indépendances » : vers quel gouvernement politique ? », *Politique africaine*, n  119-3, 2010, p. 129-157.
- Stéphane BEAUD, « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'«entretien ethnographique» », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, n  35-9, 1996, p. 226-257.
- Daniel BENAMOUZIG et Julien BESANÇON, « Les agences, alternatives administratives ou nouvelles bureaucraties techniques ? », *Horizons stratégiques*, n  3, 2007, p. 10-24.
- Isaline BERGAMASCHI, « Le consensus post-Washington au Mali trajectoires, usages et processus d'appropriation », Thèse de doctorat en Science politique préparée sous la direction de Samy Cohen, soutenue en 2011 à Paris, Institut d'études politiques.

- Una BERGMANE, « La consultation des archives des Affaires étrangères », in Guillaume DEVIN (ed.), *Méthodes de recherches en relations internationales*, Presses de Sciences Po, 2016, p. 272.
- Philippe BEZES, *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses universitaires de France, 2009.
- Philippe BEZES, « Le tournant néo-managérial de l'administration française », in Olivier BORRAZ et Virgine GUIRAUDON (dir.), *Politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 215-254
- Philippe BEZES, « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ? », *Critique internationale*, n° 35-2, 2007, p. 9-29.
- Philippe BEZES, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997) », *Revue française de science politique*, n° 50-2, 2000, p. 307-332.
- Philippe BEZES, Didier DEMAZIERE, Thomas Le BIANIC, Catherine PARADEISE, Romuald NORMAND, Daniel BENAMOUZIG, Frédéric PIERRU et Julia EVETTS, « New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du travail*, n° 53-3, 2011, p. 293-348.
- Philippe BEZES et Odile JOIN-LAMBERT, « Comment se font les administrations : analyser des activités administratives constituantes », *Sociologie du Travail*, n° 52-2, 2010, p. 133-150.
- Philippe BEZES et Patrick LE LIDEC, « Politiques de l'organisation », *Revue Française de Science Politique*, 3-4 vol 66, 2016, p. 407-433.
- Thomas BIERSCHEK, « States at work in West Africa : Sedimentation, Fragmentation and Normative Double-Binds » Johannes Guttenberg Universitat, working paper
- Thomas BIERSCHEK, Jean-Pierre CHAUCHEAU et Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, *Courtiers en développement: les villages africains en quête de projets*, Mayence, APAD, 2000.
- Thomas BIERSCHEK et Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, *States at Work: Dynamics of African Bureaucracies*, Leiden ; Boston, Brill, 2014.
- Françoise BLUM, « Sénégal 1968 : révolte étudiante et grève générale », *Revue d'histoire moderne contemporaine*, n° 59-2-2, 2012, p. 144-177.
- Giorgio BLUNDO, « Le roi n'est pas un parent : Les multiples redevabilités au sein de l'État postcolonial en Afrique », in Pascale HAAG et Cyril LEMIEUX (dir.), *Faire des sciences sociales. Critiquer*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 2015, p. 59-86.
- Giorgio BLUNDO, « Les Eaux et Forêts sénégalais entre participation et militarisation. Ethnographie d'une réforme », *Anthropologie & développement*, 37-38-39, 2014, p. 185-223.

- Giorgio BLUNDO, « Une administration à deux vitesses Projets de développement et construction de l'État au Sahel », *Cahiers d'études africaines*, n° 202-203-2, 2011, p. 427-452.
- Giorgio BLUNDO, « Négocier l'État au quotidien : agents d'affaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise », *Autrepart*, 4-20, 2001, p. 75-90.
- Giorgio BLUNDO, « Les courtiers du développement en milieu rural sénégalais », *Cahiers d'études africaines*, n° 35, 1995, p. 73-99.
- Giorgio BLUNDO et Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, *État et corruption en Afrique : une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers, Bénin, Niger, Sénégal*, Paris, Karthala, 2007.
- Julien BOELAERT, Sébastien MICHON et Etienne OLLION, « Le temps des élites. Ouverture politique et fermeture sociale à l'Assemblée nationale en 2017 », *Revue Française de Science Politique*, n° 68-5, p. 677-802.
- Luc BOLTANSKI, *Les cadres, la formation d'un groupe social*, Paris, Les éditions de minuit, 1992.
- Pierre BOURDIEU, *Sur l'État : cours au Collège de France, 1989-1992*, Paris, Éditions Points, 2012.
- Pierre BOURDIEU, « Les conditions sociales de la circulation internationale des idées », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 145-5, 2002, p. 3-8.
- Pierre BOURDIEU, « Esprits d'Etat [Genèse et structure du champ bureaucratique] », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 96-1, 1993, p. 49-62.
- Pierre BOURDIEU, « Droit et passe-droit », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 81-1, 1990, p. 86-96.
- Pierre BOURDIEU, « Classement, déclassement, reclassement », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 24, 1978, p. 2-22.
- François BUTON, « L'observation historique du travail administratif », *Genèses*, n° 72-3, 2008, p. 2-3.
- Jean-Hugues CAFFIN et Philippe ZARLOWSKI, « Aide publique au développement et reddition de comptes : le cas du programme d'aide budgétaire de l'Union européenne au Sénégal (2009 - 2011), Abstract », *Revue française d'administration publique*, n° 160, 2016, p. 1195-1208.
- Camille LAPORTE, « Les émergents face aux bonnes pratiques des organisations internationales », in Asmara KLEIN, Camille LAPORTE et Marie SAIGET (dir.), *Les bonnes pratiques des organisations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p.
- Jean CARTIER-BRESSON, Blandine DESTREMAU et Bruno LAUTIER, « Les mots du développement : trajectoires et pouvoirs », *Revue Tiers Monde*, n° 200, 2010, p. 725-734.

- N. CASWELL, , « Autopsie de l'ONCAD. La politique arachidière au Sénégal », *Politique Africaine*, n° 14, 1984, p. 39-73.
- Hélène CHAMBOREDON, Fabienne PAVIS, Muriel SURDEZ et Laurent WILLEMEZ, « S'imposer aux imposants. A propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, 16-1, 1994, p. 114-132.
- Jean-Marc CHATAIGNER et Hervé MAGRO (dir.), *États et sociétés fragiles: entre conflits, reconstruction et développement*, Paris, Karthala, 2007.
- Jean-Pierre CHAUVEAU, « Participation paysanne et populisme bureaucratique : essai d'histoire et de sociologie de la culture du développement », in J.P. JACOB et P. LAVIGNE DELVILLE (dir.), *Les associations paysannes en Afrique : organisation et dynamiques*, Marseille, APAD, 1994, p. 25-60.
- Pierre-Marie CHAUVIN, Michel GROSSETTI, Pierre-Paul ZALIO, *Dictionnaire sociologique de l'entrepreneuriat, (Livre électronique, 2014)*.
- Sébastien CHAUVIN et Florence WEBER, « Un texte de Norbert Elias (1987) : « The Retreat of Sociologists into the Present » », *Genèses*, n° 52-3, 2003, p. 133-151.
- Jacques CHEVALIER, « L'idéologie des fonctionnaires, permanence et/ou changement », in *Discours et idéologie*, Paris, P.U.F., 1980, p. 3-58.
- CHRISTIAN COULON et DENIS-CONSTANT MARTIN, *Les Afriques politiques*, Paris, La Découverte, 1991.
- Jean-Pierre CLING, Mireille RAZAFINDRAKOTO et François ROUBAUD, *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Paris, Économica., 2003.
- Corentin COHEN et Frédéric RAMEL, « Prendre les images au sérieux », in Guillaume DEVIN (ed.), *Méthodes de recherche en relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2016, p. 71-92.
- William Benjamin COHEN et Hubert DESCHAMPS, *Empereurs sans sceptre: histoire des administrateurs de la France d'outre-mer et de l'École coloniale*, trad. fr. Louis de LESSEPS et trad. fr. Camille GARNIER, Paris, Éditions Berger-Levrault, 1979.
- Paul COLLIER, « Aid "dependency": a critique », *Journal of African Economies*, 8-4, 1999, p. 528-545.
- Denis COLOMBI, « Les usages de la mondialisation : mobilité internationale et marchés du travail en France »
Thèse de doctorat en Sociologie préparée sous la direction de Pierre François, soutenue en 2016 à Paris, Institut d'études politiques.
- Dominique CONNAN, « Une réinvention de la différence élitaire : un Rotary Club dans le Kenya de Mwai Kibaki », *Critique internationale*, n° 73-4, 2016, p. 133-155.

- Frederick COOPER, *L'Afrique depuis 1940*, Paris, Payot, 2008.
- Frederick COOPER, *Africa Since 1940: The Past of the Present*, Cambridge University Press, 2002.
- Jean COPANS, « Afrique noire : un État sans fonctionnaires ? », *Autrepart*, n° 20-4, 2001, p. 11-26.
- Guillaume COURTY, *Le lobbying en France : invention et normalisation d'une pratique politique*, Bruxelles, P.I.E Peter Lang, 2018.
- Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG, *L'acteur et le système, les contraintes de l'action collective*, Paris, Éd du Seuil, Paris, Éd. du Seuil, (1977) ed 2014.
- Gaye DAFFE et Abdoulaye DIAGNE, *Le Sénégal face aux défis de la pauvreté : les oubliés de la croissance*, Paris, Karthala, 2009.
- Tarik DAHOU et Jean COPANS, *Entre parenté et politique : développement et clientélisme dans le delta du Sénégal*, Paris, Sénégal, Éditions Karthala, 2004.
- Tarik DAHOU et Vincent FOUCHER, « Le Sénégal, entre changement politique et révolution passive. "Sopi" or not "sopi"? », *Politique Africaine*, n° 96, 2004, p. 5-21.
- Idrissa DANT, Jean-François GAUTIER., Mohammed MAROUANI, ET Marc RAFFINOT, « "Gagner l'argent" ou formuler une politique de développement ? Le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Mali », in CLING Jean-Pierre. (ed.), RAZAFINDRAKOTO Mireille (ed.), ROUBAUD François (ed.), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Paris, 2003, p. 291-307.
- Dominique DARBON (dir.), *La politique des modèles en Afrique: simulation, dépolitisation et appropriation*, Paris, Karthala, 2009.
- Dominique DARBON, « « Pour une socio-anthropologie de l'administration en Afrique II » », *Politique africaine*, n° 46-9, 2004, p. 163-176.
- Dominique DARBON, « La Culture administrative en Afriques : la construction historique des significations du « phénomène bureaucratique » », *Cadernos de Estudos Africanos*, 3, 2002, p. 65-92.
- Dominique DARBON, « De l'introuvable à l'innommable : fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques », *Autrepart*, n° 20-4, 2001, p. 27-42.
- Dominique DARBON et Ivan CROUZEL, « Administrations publiques et politiques publiques des Afriques », in *Le politique en Afrique*, Paris, Karthala, 2009, p.
- Dominique DARBON et Olivier PROVINI, « « Penser l'action publique » en contextes africains, » *Gouvernement et action publique*, 2, 2018, p. 9-29.

- Pascal DAUVIN et Johanna SIMEANT, *Le travail humanitaire. Les acteurs des ONG, du siège au terrain*, Paris, Presses de Sciences Po., 2002.
- Lavigne DELVILLE, « Pour une anthropologie symétrique entre « développeurs » et des « développés » », *Cahiers d'études africaines*, 202-203, 2012, p. 491-509.
- Philippe Lavigne DELVILLE, « La réforme foncière rurale au Bénin », *Revue française de science politique*, Vol. 60-3, 2010, p. 467-491.
- Didier DEMAZIERE, « Professionnalisations problématiques et problématiques de la professionnalisation », *Formation Emploi. Revue française de sciences sociales*, n° 108-4, 2009, p. 83-90.
- Fabien DESAGE et Jérôme GODARD, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, vol.55-4, 2005, p. 633-661.
- Yves DEZALAY, « Les courtiers de l'international, Summary, Zusammenfassung, Resumen », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 151-152, 2004, p. 4-35.
- Yves DEZALAY, Didier BIGO et Antonin COHEN, « Enquêter sur l'internationalisation des noblesses d'État. Retour réflexif sur des stratégies de double jeu. », *Cultures & Conflits*, n° 98, 2015, p. 15-52.
- Yves DEZALAY et Bryant G. GARTH, *La Mondialisation des guerres de palais*, Paris, Le Seuil, 2002.
- DI MAGGIO, « Interest and agency in institutional theory », in ZUCKER (dir.), *Institutional patterns and organizations*, Ballinger., Cambridge, 1988.
- Hamidou DIA, « Figures étudiantes sénégalaises à l'étranger. De la recherche de l'excellence transnationale au retour contraint dans la communauté », *Hommes & migrations. Revue française de référence sur les dynamiques migratoires*, 1307, 2014, p. 95-103.
- Rozenn N DIALLO, « Les paradoxes du régime de l'aide, entre injonctions internationales et logiques nationales. Le cas d'une enclave bureaucratique au Mozambique », *Mondes en développement*, n° 165, 2014, p. 51-65.
- Rozenn N DIALLO, « Politique de la Nature et nature de l'Etat. (re)déploiement de la souveraineté de l'Etat et action publique transnationale au Mozambique », Thèse de doctorat en Science politique, préparée sous la direction de Dominique Darbon, soutenue en 2013 à Bordeaux 4
- Rozenn N. DIALLO, « Élités administratives, aide internationale et fabrique de l'action publique de la conservation au Mozambique, Administrative elites, international cooperation and the making of the public policy of conservation in Mozambique », *Politique africaine*, n°126, 2012, p. 143-161.
- Véronique DIMIER, « Au nom de l'efficacité L'évaluation des politiques européennes de développement, un rituel de conformité ? », *Politique européenne*, n° 49, 2015, p. 8-29.

- Véronique DIMIER, « “Adieu les artistes, here are the managers” : les réformes managériales au sein de la DG Développement de la Commission européenne », *Sociologie du travail*, n° 52-Vol. 2, 2010, p. 234-254.
- Véronique DIMIER, « Préfets d’Europe : le rôle des délégations de la commission dans les pays ACP (1964-2004) », *Revue française d’administration publique*, 3-111, 2004, p. 433-445.
- Momar Coumba DIOP, *Le Sénégal sous Abdoulaye Wade*, Paris, Karthala, 2013.
- Momar Coumba DIOP, « Du “socialisme africain” à la “lutte contre la pauvreté”. La fin des ambitions de développement », in Gaye DAFPE (Auteur) et Abdoulaye DIAGNE (Auteur), *Le Sénégal face aux défis de la pauvreté*, Paris, Karthala, 2009, p. 323-375.
- Momar Coumba DIOP, « Le Sénégal à la croisée des chemins », *Politique Africaine*, n° 104, 2006, p. 103-126.
- Momar Coumba DIOP, *Gouverner le Sénégal: entre ajustement structurel et développement durable*, Paris, Karthala, 2004.
- Momar Coumba DIOP, *La société sénégalaise entre le local et le global*, Paris, Karthala, 2002.
- Momar Coumba DIOP, *Sénégal : trajectoires d’un État*, Dakar, CODESRIA, 1992.
- Momar Coumba DIOP, *Le Sénégal sous Abdou Diouf*, Karthala., Paris, 1990.
- Momar Coumba DIOP et Mamadou DIOUF, « Sénégal : par-delà la succession Senghor Diouf », in *Les figures du politique en Afrique: des pouvoirs hérités aux pouvoirs élus*, Paris, Karthala, 1999, p. 139.
- Makhtar DIOUF, « La crise de l’ajustement », *Politique Africaine*, n° 45, 1992, p. 62-85.
- Dominique DORDAIN et Luc MOGENET, « Le paradigme de l’aide projet fait de la résistance, The Project-Aid Paradigm Endures. From Dependency to Re-appropriation », *Afrique contemporaine*, n° 241, 2012, p. 11-27.
- Claude DUBAR, *La socialisation, construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, Armand Colin, 2015.
- Vincent DUBOIS, « Le rôle des street-level bureaucrates dans la conduite de l’action publique en France », *halshs-00660673f*, 2012.
- Vincent DUBOIS, Delphine DULONG, GROUPE DE SOCIOLOGIE POLITIQUE EUROPEENNE (STRASBOURG) (dir.), *La question technocratique : de l’invention d’une figure aux transformations de l’action publique : [actes d’un colloque organisé à l’Institut d’études politiques de Strasbourg les 13 et 14 novembre 1997]*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1999.
- François DUPUY et Jean-Claude THOENIG, *L’Administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985.

- Fred EBOKO, « Vers une matrice de l'action publique en Afrique ? Approche trans-sectorielle de l'action publique en Afrique contemporaine », *Questions de Recherche*, n° 45, 2015.
- Fred EBOKO, Fatoumata HANE, Élise DEMANGE et Sylvain Landry FAYE, « Gouvernance et sida en Afrique : instruments de l'action publique internationale, l'exemple du Fonds mondial », *Mondes en développement*, n° 170-2, 2015, p. 59-74.
- Benoît de L'ESTOILE, « La réunion comme outil et rituel de gouvernement », *Genèses*, n° 98, 2015, p. 7-27.
- Hans-Dieter EVERS et Solvay GERKE, *Knowledge is power: Experts as a strategic group*, ZEF Working Paper Series, 2005.
- Jean Michel EYMERI, « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique. », in Jacques LAGROYE (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 47-77.
- Jean-Michel EYMERI, *Pouvoir politique et haute administration : une comparaison européenne*, Maastricht, Institut européen d'administration publique, 2001.
- Jean-Michel EYMERI-DOUZANS, Geert BOUCKAERT, Wim van de DONK et GROUPE EUROPEEN D'ADMINISTRATION PUBLIQUE, *La France et ses administrations : un état des savoirs*, Bruxelles, Bruylant, DL 2013, 2013.
- James FERGUSON, « The Anti-Politics Machine, "Development" and Bureaucratic Power in Lesotho », *Ecologist*, London and Waderbridge Then Slinfold, n° 24-5, 1990, p. 176.
- Sarah FICHTNER, *The NGOisation of education: case studies from Benin*, Köln, Rüdiger Köppe Verlag, 2012.
- Laurent FLEURY, « L'invention du mécénat d'État sous la Cinquième République : la création du Centre Pompidou », in Joseph FONTAINE et Patrick HASSENTEUFEL (dir.), *To Change or not to Change ? : Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2015, p. 71-94.
- Joseph FONTAINE, *To change or not to change? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Presse universitaires de Rennes, 2002.
- Marion FRESIA et Philippe LAVIGNE DELVILLE (ed.), *Au cœur des mondes de l'aide internationale. Regards et postures ethnographiques*, Paris/Marseille/Montpellier, Karthala/IRD/APAD, 2018.
- Aurore GARY et Bernard GAUTHIER, « La Banque mondiale. Lutte contre la corruption et programmes d'appui budgétaire », in Asmara KLEIN, Camille LAPORTE et Marie SAIGET (dir.), *Les bonnes pratiques des Organisations Internationales*, Presses de Sciences Po, 2015, p. 189-206.
- Jean-Pierre GAUDIN, *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po., Paris, 2007.

- François GAULME, « « États faillis », « États fragiles » : concepts jumelés d'une nouvelle réflexion mondiale », *Politique étrangère*, Printemps-1, 2011, p. 17-29.
- Jean-Claude GAUTRON, *L'Administration sénégalaise*, Paris, Berger-Levrault, 1971.
- François GIOVALUCCHI et Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, « Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs », *Revue Tiers Monde*, n° 198-2, 2009, p. 383-406.
- Jeremy GOULD, « Timing, scale and style: capacity as governmentality in Tanzania », in David LEWIS et David MOSSE (dir.), *The Aid Effect: giving and governing in international development*, Londres, Pluto Press, 2006, p. 61-84.
- Mark S GRANOVETTER, *Le marché autrement : les réseaux dans l'économie*, Paris, Desclée de Brouwer, 2000.
- Graham HARRISON, « Practices of Intervention: Repertoires, Habits, and Conduct in Neoliberal Africa », *Journal of Intervention and Statebuilding*, 4-4, 2010, p. 433-452.
- Graham HARRISON, « Post-conditionality Politics and Administrative Reform: Reflections on the Cases of Uganda and Tanzania », *Development and Change*, n° 32, 2001, p. 657-679.
- Jean-François HAVARD, « De la victoire du "sopi" à la tentation du "nopi" ? "gouvernement de l'alternance" et liberté d'expression des médias au Sénégal », *Politique Africaine*, n° 96, 2004, p. 22-38.
- Léonie HENAUT et Frédéric POULARD, « Faire groupe au sein d'un groupe : la structuration des segments professionnels. Le cas des conservateurs de musées en France », *Sociologies* [En ligne], 2018.
- Camille HERLIN-GIRET, « En quête de richesse », *Genèses*, n° 111-2, 2018, p. 137-155.
- Béatrice HIBOU, *La bureaucratization du monde à l'ère néolibérale*, Paris, la Découverte, 2013.
- Béatrice HIBOU, « La "décharge", nouvel interventionnisme », *Politique Africaine*, n° 73, 1999, p. 6-15.
- Meibo HUANG et Peiqiang REN, « L'aide étrangère de la Chine dans l'architecture de l'aide internationale », *International Development Policy | Revue internationale de politique de développement*, 3-3, 2012.
- HUGHES, *The sociological study of work*, 1954.
- Everett C HUGHES, *Le regard sociologique*, Paris, Éditions de l'EHESS., 1996.
- « Institut africain de développement économique et de planification Dakar-Sénégal », *Africa Development / Afrique et Développement*, 2-1, 1977, p. 111-119.
- Gilles JEANNOT, *Les métiers flous. Travail et action publique*, Toulouse, Octarès, 2011.

- Dominique KEROUEDAN, « Les bonnes pratiques de la Global Health. Améliorer la santé ou bien gérer l'argent ? », in Asmara KLEIN, Camille LAPORTE et Marie SAIGET (dir.), *Les bonnes pratiques des organisations internationales*, Presses de Sciences Po, 2015, p. 97-112.
- Sarah KOLOPP, « "La main de l'étranger" ? », *Politix*, n° 124-4, 2018, p. 161-181.
- Mehdi LABZAE, « Les travailleurs du gouvernement », *Genèses*, n° 98-1, 2015, p. 89-109.
- Jacques LAGROYE, Bastien FRANÇOIS et Frédéric SAWICKI, *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.
- Jacques LAGROYE et Michel OFFERLE (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011.
- Bernard LAHIRE, *L'invention de l'"illettrisme": rhétorique publique, éthique et stigmates*, Paris, La Découverte, 2005.
- Bernard LAHIRE, *L'invention de l'illettrisme*, La Découverte., Paris, 2005.
- Pierre LASCOUMES et Jean-Pierre LE BOURHIS, « Des « passe-droits » aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et Société*, n° 32-1, 1996, p. 51-73.
- Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES, *Gouverner par les instruments*, Paris, les Presses Science Po, 2004.
- Aurélié LATOURES, « Saisir l'État en action en Afrique subsaharienne : action publique et appropriation de la cause des mutilations génitales féminines au Mali et au Kenya » Thèse de doctorat en préparée sous la direction de Christian Coulon et soutenue en 2008 à Bordeaux, Institut d'études politiques.
- Philippe LAVIGNE DELVILLE, « Regards sur l'action publique en Afrique. Introduction », *Anthropologie & développement*, n° 45, 2017, p. 13-22.
- Anne LE NAËLOU, « L'expertise à l'œuvre : le cas de la coopération européenne en Bolivie », *Bulletin de l'APAD*, n° 8, 1994.
- Bernard J. LECOMTE et Jean-David NAUDET, *Survivre grâce à-- réussir malgré-- l'aide*, IRD Editions, 2000.
- Olivier LEGROS, « Les tendances du jeu politique à Yeumbeul (banlieue est de Dakar) depuis l'"alternance " », *Politique africaine*, n° 96-4, 2004, p. 59-77.
- Benoît de L'ESTOILE, « Observer en réunion », *Genèses*, n° 98-1, 2015, p. 3-6.
- André LEWIN, « Les acteurs de la politique africaine de la France : de la rue Monsieur et du Quai d'Orsay aux "Messieurs Afrique" de l'Élysée », *Géopolitique africaine*, n° 4, 2001.
- David LEWIS et David MOSSE, *Development Brokers and Translators. The Ethnography of Aid an Agencies*, Kumarian Press Inc., Bloomfield, Connecticut, 2006.

- David LEWIS et David MOSSE (dir.), *The Aid Effect: Giving and Governing in International Development*, Londres, Pluto Press, 2006.
- Michael LIPSKY, *Street-Level Bureaucracy, 30th Ann. Ed.: Dilemmas of the Individual in Public Service*, Russell Sage Foundation, 2010.
- Marieke LOUIS, Lucile MAERTENS et Marie SAIGET, « L'enquête de terrain », in Guillaume DEVIN (ed.), *Méthodes de recherche en relations internationales*, Presses de Sciences Po, 2016, p. 139-158.
- Florence de LUCCA et Marc RAFFINOT, « Aide budgétaire : le cas du Burkina Faso, Abstract », *Afrique contemporaine*, 223-224, 2007, p. 193-218.
- Géraud MAGRIN et Philippe HUGON, *Voyage en Afrique rentière: une lecture géographique des trajectoires de développement*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2013.
- James G. MARCH et Johan P. OLSEN, *Rediscovering institutions the organizational basis of politics*, Free Press, 1989.
- Philippe MARCHESIN, « Démocratie et développement », *Revue Tiers Monde*, n° 179-3, 2004, p. 487-513.
- Philippe MARCHESIN, « Mitterrand l'Africain », *Politique Africaine*, n°58, 1995.
- Marilou MATHIEU, « Projets de développement et corruption. Prédilections et effets d'entraînement », in Giorgio BLUNDO (dir.), *Monnayer les pouvoirs : Espaces, mécanismes et représentations de la corruption*, Genève, Graduate Institute Publications, 2016, p. 123-155.
- Céline MAVROT, « La formation continue des hauts fonctionnaires, instrument de réforme de l'administration française (1947-1974) », *Genèses*, n° 104-3, 2016, p. 93-114.
- Julien MEIMON, « En quête de légitimité : le ministère de la Coopération (1959-1999) » Thèse de doctorat en Science politique préparée sous la direction de Johanna Siméant soutenue en 2005 à Lille, Université du droit et de la santé.
- Pierre MERCIER, « L'évolution des élites sénégalaises », *bulletin international des sciences sociales*, VIII, 1956, p. 448-461.
- Olivier MERIAUX, « Référentiel, représentation(s) sociale(s) et idéologie - Remarques à partir d'une application du référentiel à la politique de l'emploi », in Alain FAURE (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques - Débats autour de la notion de référentiel.*, Paris, L'harmattan, 1995, p. 49-68.
- Robert King MERTON, *The student-physician: introductory studies in the sociology of medical education*, Cambridge, Published for the Commonwealth Fund by Harvard University Press, 1957.

- Bruno MILLY, *Le travail dans le secteur public : entre institutions, organisations et professions*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2012.
- David MOSSE, *Cultivating development: an ethnography of aid policy and practice*, Londres, Pluto Press, 2008.
- David MOSSE, *Cultivating development: an ethnography of aid policy and practice*, Londres, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, États-Unis d'Amérique, 2005.
- Jean-David NAUDET, *Trouver des problèmes aux solutions. Vingt ans d'aide au Sahel*, OCDE-Club du Sahel., Paris, 1999.
- Olivier NAY, « Les politiques de développement », in *Politiques Publiques 2*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 139-170.
- Olivier NAY et Andy SMITH, *Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Économica, 2002.
- Malick. NDIAYE, *L'éthique ceddo et la société d'accaparement ou les conduites culturelles des sénégalais d'aujourd'hui*, Dakar, Presses universitaires de Dakar, 1996.
- Moïse NEMBOT, *Le glas de la fonction publique dans les États d'Afrique francophone : Essai sur la signification d'une institution en quête de légitimité*, Paris, L'Harmattan, 2000.
- Boubacar NIANE, *Elites par procuration : Handicaps et ruses des dirigeants politico-administratifs sénégalais*, Paris, L'Harmattan, 2012.
- Boubacar NIANE, « Le transnational, signe d'excellence [Le processus de disqualification de l'État sénégalais dans la formation des cadres] », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 95-1, 1992, p. 13-25.
- Boubacar NIANE, « La formation des cadres au Sénégal », *Afrique Espoir*, n° 10, p. 24-26.
- Donal Brian Cruise O'BRIEN, Momar Coumba DIOP et Mamadou DIOUF, *La construction de l'État au Sénégal*, Paris, Karthala, 2002.
- Donal Cruise O'BRIEN, « The Shadow-Politics of Wolofisation », *The Journal of Modern African Studies*, n° 36-1, 1998, p. 25-46.
- Sylvie OCTOBRE, « Profession, segments professionnels et identité. L'évolution des conservateurs de musées », *Revue française de sociologie*, n° 40-2, 1999, p. 357-383.
- Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, « La politique du terrain. Sur la production des données en anthropologie », *Enquête. Archives de la revue Enquête*, 1, 1995, p. 71-109.

- Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, *Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, Karthala, 1995.
- Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, « De la nouvelle anthropologie du développement à la socio-anthropologie des espaces publics africains », *Revue Tiers Monde*, n° 191-3, 2007, p. 543-552.
- Carlos OYA, « To state dirigism to librealisation in Senegal : four decade of policy shift and continuities », *European journal of development research*, n° 18, 2006, p. 203-234.
- François PACQUEMENT, « Belles histoires de l'aide », *Afrique contemporaine*, n° 236, 2010, p. 41-51.
- François PACQUEMENT, « L'aide au développement à la veille de 2015 : évolutions stylisées d'une politique publique aux multiples facettes », *Quaderni*, n°87, 2015, p. 19-36.
- Raphaëlle PARIZET, « Le politique du développement : les usages politiques des savoirs experts et de la participation des populations indiennes au Mexique » Thèse de doctorat en Science politique préparée sous la direction d'Olivier Nay et soutenue en 2013 à Lille 2, Université droit et Santé Lille 2.
- PATRICK HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin., 2008.
- Virginie Diaz PEDREGAL et Danielle KAMELGARN-CERLAND, « Évoluer pour développer. Les mutations du travail dans la coopération internationale pour le développement », *Sociologies pratiques*, n° 27, 2013, p. 1-10.
- PETER GESCHIER, « Le politique en Afrique : le haut, le bas et le vertige », *Politique Africaine*, n° 39, 1990, p. 155.
- Paul PIERSON, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, n° 94-2, 2000, p. 251-267.
- Wilson PRICHARD et David K. LEONARD, « La dépendance à l'égard des recettes fiscales renforce-t-elle les capacités de l'État en Afrique subsaharienne ? », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 76-4, 2010, p. 687-708.
- Michel PROUZET, « La coordination de l'aide au développement au moyen des consortiums et des groupes consultatifs », *Annuaire Français de Droit International*, n° 17-1, 1971, p. 702-716.
- Marc RAFFINOT, « L'appropriation (ownership) des politiques de développement : de la théorie à la pratique », *Mondes en développement*, n° 149-1, 2010, p. 87.
- Marc RAFFINOT et François ROUBAUD, « Introduction. Recherche fonctionnaires désespérément ! », *Autrepart*, n° 20-4, 2001, p. 5-10.
- Jean-Bruno RENARD, « De l'intérêt des anecdotes », *Sociétés*, 114, 2011, p. 33-40.

- RICHARD BANEGAS, ROLAND MARCHAL et JULIEN MEIMON, « La fin du pacte colonial ? », *Politique Africaine*, 1-105, 2007, p. 7-27.
- Claude RIVIERE, *Les Liturgies politiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1988.
- Cécile ROBERT, « Les transformations managériales des activités politiques », *Politix*, n° 79-3, 2007, p. 7-23.
- Antonio RODRIGUEZ-CARMONA, *El proyectorado : Bolivia tras 20 años de ayuda externa / A. Rodríguez Carmona.*, La Paz, Editions Plural, 2009.
- Michael ROLL, « The state that works: “Pockets of effectiveness” as a perspective on stateness in developing countries », *Working Paper of the Department of Anthropology and African Studies, University of Mainz*, n°128, 2011, p. 27.
- Luc ROUBAN, « La norme et l’institution : les mutations professionnelles des énarques de 1970 à 2010 », *Revue française d’administration publique*, 3-151-152, 2014, p. 719-740.
- Luc ROUBAN, « La politisation de l’administration en France ou la privatisation de l’État », *Telescope*, n° 15-1, 2009, p. 52-64.
- Ibrahima SARR, « La démocratie en débats : L’élection présidentielle de l’an 2000 dans la presse quotidienne sénégalaise : Sémiologie d’une communication du politique : Perspectives pour une éducation aux médias » Thèse de doctorat en sciences de l’information et la communication, préparée sous la direction de Frédéric Lambert et soutenue en 2004 à Paris, université Paris2.
- Saskia SASSEN, *La globalisation : une sociologie*, trad. fr. Pierre GUGLIELMINA, Paris, Gallimard, 2009.
- Céline SEGALINI, « Les professionnels de l’aide sénégalais. De la précarité au travail à la fragile légitimité de l’écologie dominante », Thèse de doctorat en Science politique préparée sous la direction de Dominique Darbon et soutenue en 2016 à Bordeaux, Université Montaigne.
- Jean-Michel SEVERINO et Olivier CHARNOZ, « Les « mutations impromptues » », *Afrique contemporaine*, n° 213-1, 2005, p. 13-131.
- Jean-Michel SEVERINO et Olivier RAY, « La fin de l’aide publique au développement : mort et renaissance d’une politique publique globale », *Revue d’économie du développement*, Vol. 19-1, 2011, p. 5-44.
- Roger SEYDOUX, « La France et la coopération technique avec les pays en voie de développement », *Politique étrangère*, n° 22-3, 1957, p. 281-286.
- Soraya SIDANI et Asmara KLEIN, « Les bonnes pratiques de la gouvernance. Résistance et déviance », in *Les bonnes pratiques des Organisations Internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 189-206.

- Étienne SMITH, « La nationalisation par le bas : un nationalisme banal ? », *Raisons politiques*, 1-37, 2010, p. 65-77.
- Fatou SOW, « Essai d'analyse d'une catégorie sociale : les fonctionnaires de l'administration centrale sénégalaise », Thèse soutenue à Dakar en 1986.
- Alexis SPIRE, *Accueillir ou reconduire : enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raison d'agir éd., 2008.
- Stephen KNACK et Aminur RAHMAN, « Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients », *Elsevier*, vol. 83(1), p. 176-197.
- R.L. STIRRAT, « Mercenaries, Missionaries and Misfits: Representations of Development Personnel », *Critique of Anthropology*, n° 28-4, 2008, p. 406-425.
- Stéphanie TCHIOMBIANO, Olivier NAY et Fred EBOKO, « Le pouvoir des procédures : les politiques de santé mondiale entre managérialisation et bureaucratisation : l'exemple du Fonds mondial en Afrique de l'Ouest et du centre », in Emmanuel GREGOIRE, J.F. KOBIANE et Marie-France LANGE (dir.), *L'État réhabilité en Afrique : réinventer les politiques publiques à l'ère néolibérale*, Paris, Karthala, 2018, p. 105-124.
- Mamoudou TOURE et Serge MARTI, « Entretien avec Mamoudou Touré », *Revue d'économie financière*, n° 4-1, 1994, p. 437-442.
- Max WEBER, *Économie et société*, Paris, Pocket, 2003.
- Max WEBER et Raymond ARON, *Le savant et le politique*, trad. fr. Julien Freund, Paris, France, Union générale d'éditions, 1963.
- Lindsay WHITFIELD (dir.), *The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2008.
- Harold L WILENSKY, « The Professionalization of Everyone? », *American Journal of Sociology*, 70-2, 1964, p. 137-158.
- Frank WITTMANN, « La presse écrite sénégalaise et ses dérives », *Politique africaine*, n° 101-1, 2006, p. 181-194.
- YACOUBA CISSE, « La coopération française vue par la presse quotidienne africaine: étude de cas : "Fraternité Matin (Côte d'Ivoire) et "Le Soleil" (Sénégal) » Thèse de doctorat préparée sous la direction de Francis Balle et soutenue en 1986 à Paris, Université Panthéon-Assas.

Table des matières

SOMMAIRE	3
REMERCIEMENTS	7
SIGLES ET ABREVIATIONS	9
INTRODUCTION	13
CADRE THEORIQUE DE LA REFLEXION	21
L'État extraverti comme question de recherche	21
Saisir l'État et les dispositifs d'aides par les configurations	25
L'administration centrale comme objet d'étude	29
ÉCHELLE DE L'ANALYSE, QUESTIONNEMENT ET HYPOTHESES	37
Un cas d'étude : le Sénégal	37
Le temps long des dispositifs de développement et des administrations	41
Question de recherche et hypothèses	42
TERRAIN, METHODE DE RECHERCHE	46
Les ratages de l'observation	46
Les entretiens	48
Recueil de données et analyse à partir de documents divers	53
PLAN DE LA THÈSE	54
PARTIE 1. STRATEGIES D'EXTRAVERSION ET MARGE DE MANŒUVRE DES ELITES DIRIGEANTES FACE AUX BAILLEURS	57
CHAPITRE 1. NEGOCIATION ET USAGE DE L'AIDE DES PRESIDENTS SENEGALAIS	61
SECTION 1 : 1960-1980, LA COOPERATION ETROITE DE LEOPOLD S. SENGHOR AVEC LA FRANCE	62
1.1 Une demande active d'appui auprès de la France	63
1.2 Effets et usages de la coopération internationale sur la scène politique sénégalaise	67
SECTION 2 : 1980-2000, METTRE EN PLACE LES PLANS D'AJUSTEMENT STRUCTUREL EN MENAGEANT LES OPPOSITIONS	73
	497

2.1 Position du Sénégal sur une scène internationale reconfigurée	73
2.1.1 La France face aux institutions financières internationales	74
2.1.2 L'effet de sceau du Fonds monétaire international	77
2.2 Exécuter les PAS au rythme des échéances électorales	80
2.2.1. La rupture avec le socialisme	81
2.2.2 Freiner les réformes annoncées pour concilier les oppositions locales...	83
2.2.3 ...et se montrer bon élève de la Banque mondiale pour obtenir des fonds	85
SECTION 3 : 2000-2012 : DIVERSIFICATION DES BAILLEURS ET STRATEGIE OFFENSIVE DE NEGOCIATION	89
3.1 S'affranchir des exigences des bailleurs traditionnels	89
3.1.1 La faible appropriation du premier DSRP	89
3.1.2 Mettre le deuxième DSRP au service des priorités présidentielles	91
3.1.3 Refuser les injonctions internationales	93
3.2 Lier de nouveaux partenariats au service des projets présidentiels	94
3.2.1 Capter l'aide auprès de nouveaux bailleurs	94
3.2.2 Une nouvelle forme de coopération au service du pouvoir présidentiel	97
3.2.3 L'image d'un leader africain opposé à la domination occidentale	101
SECTION 4 : MACKY SALL : LE RETOUR AU PARTENARIAT AVEC LES BAILLEURS	104
Conclusion du chapitre	106
CHAPITRE 2. CAPTER ET UTILISER L'AIDE POUR SATISFAIRE LES INTERETS BUREAUCRATIQUES	109
SECTION 1 : DES POSSIBILITES DE CAPTATION DES RESSOURCES EXTERIEURES INEGALEMENT REPARTIES	110
1.1 Le ministère des Finances et la formation de professionnels de l'intermédiation	111
1.1.1 L'affaiblissement de la fonction planification au profit des finance	112
Les investissements successifs des bailleurs	112
Le DSRP et le poids des intermédiaires de l'aide dans le renforcement du ministère des Finances	114
Le soutien politique à l'affaiblissement du Plan	117
1.1.2 Le travail d'intermédiation et de captation de l'aide au ministère des Finances	119
Intégrer les attentes des bailleurs comme priorité	121
...Et traduire les demandes des dirigeants politiques	125
1.2 La construction de la direction de l'environnement grâce aux financements internationaux	129
1.2.1 L'environnement, un secteur au réseau international dynamique	129
1.2.2 Stabiliser une position dans les réseaux internationaux	131
1.2.3 Le travail d'intermédiation au bénéfice de la direction	133
1.3 Dans d'autres directions, des possibilités moindres de captation de l'aide	140
SECTION 2 : STRATEGIES D'UTILISATION DES FOND ETRANGERS DANS UN CONTEXTE DE NORMES MULTIPLES	144
	498

2.1 S'adapter à l'exigence de célérité des bailleurs	145
2.2 répondre aux demandes des directions d'ancrage	151
2.2.1 L'exécution de la règle de manière disciplinée	154
2.2.2 Contournement des règles et appui à l'administration de tutelle	155
Conclusion du chapitre	160
CONCLUSION DE LA PARTIE	161

PARTIE 2 : LE SOUTIEN PARADOXAL DE L'ADMINISTRATION AU RENFORCEMENT DU CONTROLE DES BAILLEURS **165**

CHAPITRE 3. TRANSFORMATION ET CONTINUITÉ DES DISPOSITIFS D'ALLOCATION DE L'AIDE	169
SECTION 1 : DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE AUX INTERMÉDIAIRES D'AUJOURD'HUI	170
1.1 l'assistance technique française, héritage de l'administration coloniale	170
1.1.1 La forte présence des assistants techniques au sein de l'administration sénégalaise	170
1.1.2 Une gestion de l'AT au plus haut de l'État	173
1.1.3 Critique de l'AT au Sénégal	175
1.2 Premières transformations de l'assistance technique	178
1.2.1 Remise en cause de l'assistance technique par les bailleurs	178
1.2.2 Réforme de l'assistance technique française et fléchage des coopérants sur les projets d'investissement	181
1.2.3 Fléchage de l'AT sur les projets d'investissement	184
1.3 Diminution de l'AT ou transformation des effectifs ?	187
1.3.1 De nouveaux modes de gestion de cette forme d'aide	188
1.3.2 De nouveaux statuts pour les coopérants	190
SECTION 2 : LA STRUCTURATION DE LA FORME « PROJET »	193
2.1 Une administration de projet ancienne	194
2.1.1 Les projets insérés dans les structures administratives nationales	194
2.1.2 Une gestion nationale des fonds insatisfaisante pour les bailleurs	202
2.2 multiplication et bureaucratisation des cellules de projet	207
2.2.1 La multiplication des cellules de projets séparées de l'administration	207
L'apparition « par le bas » des nouvelles procédures de gestion des fonds du PNUD	211
La structuration progressive de l'administration des projets de la Banque mondiale	214
2.2.2 Le recrutement d'un personnel spécifique	217
Conclusion du chapitre	221
CHAPITRE 4. RATIONALISATION BUREAUCRATIQUE DES DISPOSITIFS D'AIDE	223

SECTION 1: LA RATIONALISATION DES INSTRUMENTS DE PILOTAGE NATIONAL DE L'AIDE	224
1.1 Situation initiale : absence de planification de l'aide et négociation au sommet de l'État	224
1.2 La rationalisation de la planification comme conditionnalité des accords d'aide budgétaire	230
1.3 La continuité de l'appui des bailleurs à la rationalisation de l'exercice de planification	234
1.4 L'exercice de planification et de sélection des projets en pratique	239
SECTION 2 : LA GESTION AXEE SUR LES RESULTATS, RELAI DES CADRES GLOBAUX DE PLANIFICATION	244
2.1 Inscrire les projets dans la continuité des programmes généraux d'orientation	245
2.2 Transformation et utilisation des indicateurs de résultats	249
2.2.1 La perte de sens des objectifs généraux des projets	251
2.2.2 Le contrôle des activités par les indicateurs	256
2.3 Les agents contrôlés par la gestion axée sur les résultats	260
Conclusion du chapitre	262
CHAPITRE 5. DE LA STRUCTURATION DE L'ADMINISTRATION AU RENFORCEMENT DES OUTILS DE CONTROLE DE L'AIDE	265
SECTION 1 : UN CONTEXTE FAVORABLE A L'ADOPTION DES DISPOSITIFS D'AIDE	266
1.1 La formation des cadres nationaux	266
1.1.1 1960-1980 : des enseignants aux administrateurs civils	266
1.1.2 1980-2000 : l'apparition des formations internationales de gestion	268
1.1.3 Après 2000 : le boom des formations privées	271
1.2 La séparation des réseaux administratifs et politiques	275
1.2.1 1980-1990 : apparition des technocrates	276
1.2.2 Années 2000 : re-politisation de la haute administration et défense de l'orthodoxie administrative	280
1.2.3 De la défiance du politique à l'alliance avec les bailleurs	285
1.3 Un contexte national favorable à la structuration de l'aide projet	290
1.3.1 La réglementation des projets : une marque de consensus autour des projets ?	290
1.3.2 Un contexte plus général d'externalisation des missions de l'État	295
SECTION 2 LE ROLE D'UNE ADMINISTRATION SPECIALISEE DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT DANS LA STRUCTURATION DE L'AIDE PROJET	299
2.1 La direction de la coopération technique et financière, lieu d'alliance avec les bailleurs	300
2.1.1 Une relation de collaboration avec les bailleurs ancienne/ L'alliance aux bailleurs comme résistance au pouvoir politique	300
2.1.2 La résistance à la nouvelle politique de coopération d'Abdoulaye Wade	302
2.1.3 La création d'une procédure spécifique par la DCEF	305
2.2 La Cellule d'Appui aux Projets et la structuration de la forme projet	306
	500

2.2.1 Une cellule fortement soutenue par les bailleurs et par l'État	307
2.2.2 Le rôle de la Cellule dans la stabilisation de la procédure « exécution nationale »	309
Conclusion du chapitre 4	314
CONCLUSION DE LA PARTIE	315
<u>PARTIE 3 : ENJEUX ET REALITES DE L'AUTONOMIE DES ADMINISTRATEURS DE L'AIDE</u>	<u>317</u>
CHAPITRE 6. IMAGINAIRE DES PROJETS ET STRATEGIES DE DISTINCTION	321
SECTION 1 : LES PROJETS COMME CATÉGORIE SYMBOLIQUE FORTE POUR LES AGENTS	322
1.1 Un imaginaire valorisant des projets	322
1.2 Mettre en avant une autonomie vis-à-vis de l'administration	331
SECTION 2 : RELAYER L'IMAGINAIRE DES PROJETS	334
2.1 Le relais médiatique de cet imaginaire des projets	334
2.2 La communication autour des comités de pilotages	339
2.3 Communication de la Cellule autour des projets	343
SECTION 3 : UNE STRATEGIE DE LEGITIMATION AU SEIN DE L'ADMINISTRATION	346
3.1 Se démarquer du personnel politique	346
3.2 Se démarquer d'une administration stigmatisée	349
3.2 La valorisation du nouveau management public	355
3.4 L'attachement à l'État	359
Conclusion du chapitre	364
CHAPITRE 7. SOCIOLOGIE DES DIRECTEURS DE PROJETS : RECRUTEMENT, FORMATION ET CARRIERE DANS LES PROJETS	367
SECTION 1 : DES POSTES DIFFICILES A CIRCONSCRIRE	369
1.1 L'absence de données chiffrées	369
1.2 Derrière un même nom, des réalités diverses	372
1.3 Une formation peu spécifique	376
1.3.1 Des formations de management et de finance semblables à celle des cadres de l'administration publique	376
1.3.2. Des formations liées aux bailleurs ?	379
SECTION 2. DES PROJETS QUI MARQUENT PEU LES CARRIERES	390
2.1 Trouver un poste après un projet	391
2.1.1 La difficile poursuite de carrière au sein d'un projet	391
2.1.2 La consultance, une activité incertaine, au service de la carrière dans les projets	397
2.1.3 Le fréquent retour au sein de l'administration	399
	501

2.1.4 Le projet comme accélérateur de carrière ?	401
2.2 Diversité des carrières des responsables de projets	403
2.2.1 Le projet comme carrière ou première étape d'une carrière internationale	404
2.2.2 Le projet comme un poste exceptionnel	406
2.2.3 L'alternance entre postes au sein des projets et au sein de l'administration	407
2.3 L'entrelacement des espaces de travail	408
SECTION 3 : RAPPORT AU TRAVAIL DES COORDONNATEURS DE PROJET	411
3.1 Des postes stratégiques	411
3.2 La valorisation du travail de terrain	415
Conclusion du chapitre	419
CONCLUSION DE LA PARTIE	420
CONCLUSION GENERALE	421
TABLE DES ANNEXES	429
ANNEXE 1 : AIDE REÇUE ET DONNEES SUR LE SENEGAL	429
ANNEXE 2 : DOCUMENTS DE PLANIFICATION ET STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT DU SENEGAL	435
ANNEXE 3 : PROCEDURES DE LA DEPENSE PUBLIQUE	444
ANNEXE 4 : ASSISTANCE TECHNIQUE AU SENEGAL	448
ANNEXE 5 : ÉVOLUTION DU MARCHE DE LA FORMATIONS AU SENEGAL	450
ANNEXE 6 : CREATION D'AGENCES ENTRE 1978 ET 2014 AU SENEGAL	453
ANNEXE 7 : REMUNERATION DES AGENTS DE L'ÉTAT ET SALARIES DES PROJETS	456
ENTRETIENS	458
TABLES DES SOURCES PRIMAIRES	463
BIBLIOGRAPHIE	481
TABLE DES MATIERES	497
TABLE DES ENCADRES, TABLEAUX, FIGURES, ILLUSTRATIONS	503

Table des encadrés, tableaux, figures, illustrations

Table des Encadrés

Encadré 1 : Succession des paradigmes de l'aide au développement	42
Encadré 2 : La fermeture inattendue du terrain de la Cellule d'appui aux projets	48
Encadré 3: L'attente ambivalente autour des autorisations de recherche	51
Encadré 4 : Les liens personnels de Senghor à la France et à George Pompidou	71
Encadré 5 : Chronologie des groupes consultatifs pour le Sénégal.....	80
Encadré 6 : Ministres liés aux institutions internationales dans les années 1990	82
Encadré 7 : Profils des trois membres de l'équipe de rédaction du DSRP	121
Encadré 8 : Conventions relatives à l'environnement ratifiées par le Sénégal entre 1988 et 2016 et leurs instruments de mise en œuvre associés	130
Encadré 9 : Constitution du corpus de documents de projets	168
Encadré 10 : Français présents au plus haut de l'État sénégalais	172
Encadré 11 : Projets exécutés par l'administration dans les années 1970	196
Encadré 12 : Projets exécutés par les sociétés de développement dans les années 1970	201
Encadré 13 : Liste des guides de sélection des projets élaborés avec l'appui des bailleurs...	238
Encadré 14 : Suppression de directions au profit des agences dans les cas de doublons.....	296
Encadré 15 : Description opposée des « projets » et de « l'administration »	324
Encadré 16 : Références aux budgets des projets dans les articles de presse	337
Encadré 17 : Chronologie des activités de réforme de l'État	353
Encadré 18 : Le directeur de projet « mercenaire ».....	363
Encadré 19 : L'analyse des carrières.....	368
Encadré 20 : Thèses menées au CS3PM	381
Encadré 21 : Le parcours "politique" d'un directeur de projet	402

Table des Illustrations

Illustration 1 : Note des services français sur la "sauvegarde de la souveraineté du Sénégal" 76	
Illustration 2 : "Le coopérant", portrait satirique.....	176
Illustration 3 : Grille de notation des projets de la DCEF.....	242
Illustration 4 : Articulation des différentes stratégies nationales dans un document de projet	247
Illustration 5 : Cadre de résultat du Projet Sedhiou	253
Illustration 6 : Cadre de résultats du PSOAP	254
Illustration 7 : Cadre de résultat d'une composante du PSOAP	257
Illustration 8 : Extrait du cadre de résultat d'une composante du PSOAP	258
Illustration 9 : Circulaire sur les projets de développement	292
Illustration 10 : Matériel de promotion de la procédure NEX produit par la Cellule	311
Illustration 11 : Relation circulaire de la structuration des instruments et de celle de l'administration.....	315
Illustration 12 : Publications des projets dans la presse	338
Illustration 13 : image des comités de pilotage dans la presse	341
Illustration 14 : Matériel de communication de la Cellule	345
Illustration 15 : Publicité des formations spécifiques aux outils des bailleurs	385
Illustration 16 : Promotion d'un séminaire sur la passation des marchés publics	387

Tableaux et graphiques

Tableau 1 Recettes extérieures du Sénégal par pays donateurs entre 1960 et 1980	65
Tableau 2 : Aide de la Corée au Sénégal entre 1991 et 2016.....	95
Tableau 3 : Aide de la Banque africaine de développement, du Koweït et de la Banque islamique de développement au Sénégal 1978-2015	96
Tableau 4 Coût de la coopération technique liée et non liée aux projets d'investissement au Sénégal (1991-2000)	186
Tableau 5 : Postes suivant le premier projet.....	391

La fabrique de l'État sous régime d'aide. Construction d'une administration extravertie au Sénégal.

Résumé :

Depuis les années 2000 les programmes de coopération internationale mettent l'accent sur le renforcement de l'État et de nombreuses interventions sont consacrées à la « bonne gouvernance ». Mais l'étude des interventions internationales dédiées à ces réformes ne suffit pas à cerner les effets de la présence des bailleurs sur la construction de l'État. Les dispositifs d'aide ont des effets sur l'architecture administrative et la professionnalisation des agents qui sont plus larges et qui s'ancrent dans le temps long. En prenant pour objet la construction et la mise en œuvre des dispositifs de gestion de l'aide au niveau national et la manière dont les élites dirigeantes, politiques et administratives, s'en saisissent, cette thèse observe les stratégies d'extraversion et les reconfigurations de pouvoir qui en résultent. Elles reposent sur la réappropriation et la création d'instruments qui correspondent aux mots d'ordre internationaux par des acteurs multiples. Nous étudions plus spécifiquement les stratégies d'extraversion des agents du ministère des Finances et les directeurs et salariés des projets financés par les fonds extérieurs. La construction d'une administration extravertie, si elle donne lieu à des concurrences autour de la gestion et de l'usage des fonds, n'entraîne pas seulement une fragmentation de l'État. Au-delà de la création d'enclaves bureaucratiques ou de l'apparition d'une élite internationale, l'aide est appropriée par les acteurs locaux qui l'inscrivent dans des logiques endogènes à l'administration (les luttes administratives, les hiérarchies existantes, les liens avec le monde politique) dans laquelle ils sont fortement ancrés.

Mots clefs français :

Administration publique, Aide internationale, État, Sénégal, Classes dirigeantes, dispositifs d'aide

Unité de recherche/Research unit : CERAPS, 1 plce Deliot, 59000 Lille, <http://ceraps.univ-lille2.fr>

Ecole doctorale/Doctoral school : Ecole doctorale des sciences juridiques, politiques et de gestion, n° 74, 1 place Déliot, 59000 Lille, ecodoc.univ-lille2.fr, <http://edocorale74.univ-lille2.fr>

Université/University : Université Lille 2, Droit et Santé, 42 rue Paul Duez, 59000 Lille, <http://www.univ-lille2.fr>