

1 9 8 9 - 1 9 9 0

R A P P O R T

d'activités



MINISTRE DE LA COOPERATION
ET DU DEVELOPPEMENT

**MINISTERE DE LA COOPERATION ET DU
DEVELOPPEMENT**

RAPPORT D'ACTIVITE 1989-1990

Ce rapport a été réalisé
sous la responsabilité du ministère de la Coopération et du Développement,
service de la Communication, de l'Information et de la Documentation,
avec le concours de Laurence Porgès.

L'illustration de couverture est de Gil Foucher.

Photos :

Codevimages/Ministère de la Coopération et du Développement dont p. 24-28-57 : Rafi,
p. 33 : C. Desjeunes, p. 37-60-120 : AFVP, p. 59 : B. Lery, p. 62 : J. Hannebique, p. 98 : B. Hadjih,
p. 102 : F. Charaffi, p. 105 : C. Langa, p. 115 : A. Lepage.

1989-1990
R A P P O R T
d'activité



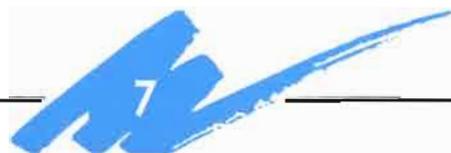
MINISTRE DE LA COOPERATION
ET DU DEVELOPPEMENT

Sommaire

Avant-propos	9	LES INSTRUMENTS DE LA COOPERATION FRANÇAISE.....	30
		EVOLUTION RECENTE	33
Situation économique et financière des états d'Afrique, de l'océan Indien et des Caraïbes	11	L'AIDE PRIVEE	37
L'EVOLUTION DES SECTEURS PRODUCTIFS	11	L'activité du ministère de la Coopération et du Développement	39
L'EVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES	13	DES OBJECTIFS CLAIRS ET AMBITIEUX	39
L'EVOLUTION SOCIALE.....	14	LES PRINCIPAUX INSTRUMENTS DE COOPERATION	44
L'aide française au développement	17	L'ASSISTANCE TECHNIQUE.....	44
LE CONTEXTE INTERNATIONAL	17	LE FONDS D'AIDE ET DE COOPERATION (FAC)	49
BILAN D'ENSEMBLE	21	LES CONCOURS FINANCIERS	56
L'AIDE FRANCAISE GARDE SA SPECIFICITE	21	L'APPUI AUX ACTEURS NON GOUVERNEMENTAUX	58
PRIORITE AUX PMA.....	24	PRINCIPALES POLITIQUES SECTORIELLES	64
L'AIDE MULTILATERALE	25	LA FORMATION ET LES BOURSES.....	64
LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE.....	27	LA CULTURE ET LE SPORT	67
LE FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL ET LA BANQUE MONDIALE.....	28	LA SANTE ET LE DEVELOPPEMENT SOCIAL	72
LES INSTITUTIONS DES NATIONS UNIES.....	29	LE DEVELOPPEMENT RURAL	76
LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT	29	L'AIDE ALIMENTAIRE ET L'AIDE D'URGENCE	80
L'AIDE BILATERALE	30	LES MINES ET L'ENERGIE.....	82
		L'ENVIRONNEMENT.....	83
		LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE.....	84

Sommaire

LES INFRASTRUCTURES	86	DIX ANNEES D'EFFORTS QUI SE SOLDENT PAR UN BILAN NUANCE	109
LA COOPERATION ADMINISTRATIVE ET JUDICIAIRE	93	DE L'AJUSTEMENT A LA SORTIE DE CRISE.....	111
LE BUDGET 1990 DU MINISTERE	96	POLITIQUE AGRICOLE ET DEVELOPPEMENT RURAL	114
LA PROGRESSION DU BUDGET DU MINISTERE DE LA COOPERATION ET DU DEVELOPPEMENT EN 1990	96	LA CRISE DE L'AGRICULTURE AFRICAINE	114
LES ORIENTATIONS DU BUDGET DE 1990	96	LES REPONSES ACTUELLES A LA CRISE DE L'AGRICULTURE AFRICAINE	115
LE REDEPLOIEMENT DE LA POLITIQUE DE COOPERATION	98	LES PRIORITES DE LA COOPERATION FRANÇAISE.....	124
Les études : économie africaine et coopération française, bilan et perspectives de quelques secteurs	101	POUR UNE POLITIQUE DE LA COMPETITIVITE ..	129
L'ECONOMIE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE ET LA COOPERATION FRANÇAISE DEPUIS 1945	101	RECAPITULATION DES HANDICAPS DE COMPETITIVITE OBSERVES EN AFRIQUE NOIRE ET A MADAGASCAR.....	130
LE « PACTE COLONIAL » ET SON EPUISEMENT (1945-1967)	101	COUTS DES FACTEURS DE PRODUCTION ET COUTS DE L'ENVIRONNEMENT	132
LE TEMPS DES ILLUSIONS (1967-1982)	102	TAUX DE CHANGE ET COMPETITIVITE : UN PROBLEME LANCINANT	135
LE TEMPS DES CRISES	105	AUTRES ELEMENTS DE POLITIQUE ECONOMIQUE FAVORABLES A UNE MEILLEURE COMPETITIVITE	136
NOUVELLES APPROCHES : VERS UNE NOUVELLE ECONOMIE AFRICAINE ?.....	107	Table des matières	139
AJUSTEMENT ET DEVELOPPEMENT : BILAN ET PERSPECTIVES DE DIX ANS D'EFFORTS	109	Table des illustrations et tableaux	142
DE LA DECENNIE DES PROJETS A CELLE DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL.....	109		





Avant-propos

Nous commémorons cette année le 30^e anniversaire des indépendances africaines, à ce titre le rapport annuel du ministère de la Coopération et du Développement est à la fois un bilan et une base de données pour notre action future.

Car l'Afrique est en train de bouger : la liberté y est encore une idée neuve mais les derniers mois ont montré son pouvoir mobilisateur. Le Sénégal, l'île Maurice, par exemple, sont d'ores et déjà dans le cercle des démocraties africaines. Puisse ce mouvement s'amplifier plus encore.

Ce vœu que je formule pour l'Afrique est, par delà toute considération philosophique, dicté par le fait que Démocratie et Développement économique sont intimement liés. La jeunesse africaine a le droit à un avenir qui allie ces valeurs politiques à une meilleure qualité matérielle de la vie. Je suis, en effet, convaincu que les efforts considérables déjà accomplis par les gouvernements de la plupart de nos partenaires africains vont porter leurs fruits. L'Afrique a en main d'indéniables atouts. La Coopération française a pour but de l'aider à en tirer parti, sans jamais se substituer à une volonté politique qui ne saurait être qu'africaine,

sans prétendre non plus à l'exclusivité. Le chantier du développement a besoin de nombreux ouvriers, que ce soient l'État, les collectivités locales, les acteurs économiques, les ONG ou les organisations internationales ; grâce à notre combat, les accords de Lomé IV ont, en effet, démontré l'intérêt croissant des douze pour l'Afrique.

Vous trouverez donc dans ce rapport les éléments de réflexion qui traduisent notre volonté de renouveler le choix de la France pour l'Afrique :

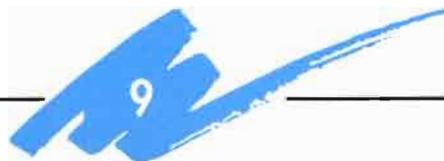
- en vous rendant compte de l'emploi des 7 milliards de francs alloués en 1989 à ce ministère ;
- en faisant largement partager par les investisseurs, les milieux économiques, les journalistes français, ce savoir accumulé par les services du ministère de la Coopération et du Développement et de la Caisse centrale de coopération économique sur l'évolution des 37 pays qui bénéficient de nos apports ;

- en vous éclairant sur le difficile combat économique du continent africain.

Je souhaite que ce rapport participe activement à votre information objective sur l'Afrique et que vous vous sentiez encore plus impliqué dans les actions de coopération menées à partir de la France.

Jacques PELLETIER

Jacques PELLETIER
Ministre de la Coopération
et du Développement





*Cactées de
Madagascar
Photo
Codevimages*

Situation économique et financière des états d'Afrique, de l'océan Indien et des Caraïbes

A lors que la croissance se poursuit à un rythme soutenu dans les pays industrialisés (environ 4 % pour l'OCDE) et que leurs politiques de rigueur s'assouplissent, les états d'Afrique, de l'océan Indien et des Caraïbes (EAOIC) subissent encore le double effet de la baisse des cours mondiaux de leurs principales exportations et du poids de la dette extérieure contractée dans les années soixante-dix.

Les politiques d'ajustement menées sous les recommandations des institutions de Washington se généralisent et s'intensifient sur le continent africain, permettant certes une salutaire remise à plat de l'ensemble des problèmes dans les sphères de la production, des finances et parfois de la monnaie, mais agissant aussi comme catalyseur des inégalités sociales. L'ajustement, dès lors qu'il implique une nouvelle répartition de la richesse, déborde du cadre économique et financier pour devenir politique.

La conjoncture en cette fin d'année 1990 est des plus incertaines : si certains signes sont encourageants et donnent de sérieuses raisons d'espérer, d'autres tendances lourdes sont plus inquiétantes.

L'ÉVOLUTION DES SECTEURS PRODUCTIFS

Les grands agrégats macro-économiques

Les données disponibles pour les pays d'Afrique subsaharienne en 1989, indiquent une évolution globale de la production intérieure brute sensiblement égale à la croissance démographique, soit une amélioration par rapport à l'année 1988.

Un examen plus détaillé montre que pour les pays hors zone franc, la croissance réelle serait voisine de 4 % alors que pour la zone franc elle serait pratiquement

nulle. De fait, ce résultat médiocre est essentiellement dû à la crise aiguë que traversent les pays à revenus intermédiaires comme la Côte-d'Ivoire, le Cameroun et le Gabon. En excluant ces trois pays, le taux de croissance du PIB réel pour la zone franc serait de 2,9 %.

L'évolution des balances commerciales est contrastée : si l'on enregistre dans la majorité des cas une compression des importations et une forte croissance en volume des exportations, les résultats en termes financiers demeurent fonction de l'évolution des cours mondiaux des produits de base et doivent également être pondérés par une augmentation très vive des importations frauduleuses que l'on constate dans nombre de cas.

Pour les pays de la zone franc, la balance commerciale globale s'améliore en 1989 puisque le solde marchandise positif voit son montant plus que doubler (530 milliards de francs CFA, soit + 113,7 %) par rapport à 1988. En excluant les trois pays "intermédiaires" cités, le solde commercial — traditionnellement déficitaire — s'améliore de 24 % (- 173,9 Mds F CFA). Ce bon résultat est confirmé par les données du commerce avec l'OCDE qui in-

diquent une amélioration de 42,4 % du solde commercial, grâce à une croissance des exportations de 14,9 % alors que les importations ne se sont accrues que de 8,6 %.

Les balances courantes s'améliorent, elles aussi, grâce à l'évolution positive des soldes commerciaux, aux effets des aménagements et annulations de dettes constatés en 1989 et, pour les pays hors zone franc, par l'effet des dévaluations. Pour la zone franc, le solde courant déficitaire de 940 Mds F CFA enregistre au cours du dernier exercice une amélioration de 5,5 %.

faces cultivées plus qu'à une intensification des cultures.

Pour les cultures de rente et afin d'équilibrer des filières grosses consommatrices de crédits gouvernementaux, les états sont lancés dans des opérations d'"assainissement", opérations où le prix payé au producteur a souvent été le premier poste de dépenses comprimé. L'effet sur le volume de la production — pour les cultures pérennes — ne semble pas cependant concomitant de la baisse des prix d'achat et se manifeste seulement au bout de plusieurs années.

L'impact des politiques d'ajustement sur les secteurs industriel et commercial

Les politiques de liberté des prix qui se généralisent, l'extraversion croissante de ces économies peu préparées à affronter un marché mondial déjà très structuré, le principe des avantages comparatifs mené à mal par l'inélasticité de l'offre, la compression globale de la demande, sont autant d'éléments qui ont contribué à faire chuter globalement les indices de production industrielle africains.

Le désengagement de l'Etat des activités productives ne s'est pas automatiquement traduit par un relais du secteur privé national ou étranger et une reprise de la production dans le secteur formel. Notons également que ce processus a permis de mettre en évidence de trop nombreux projets mal étudiés, parfois à vocations plus sociale et politique qu'économique, réalisés pendant la décennie précédente. Ce constat rend d'autant plus prioritaire l'établissement de politiques industrielles et la modification de l'environnement (bancaire, législatif, fiscal), processus déjà amorcé dans bon nombre de pays.

La compression de la demande, s'il s'agit d'un point essentiel pour le rééquilibrage des comptes publics, revêt des aspects souvent déroutants. Certes, le train de vie de l'Etat est réduit fortement mais l'on constate qu'au niveau des ménages la réalité est très diversifiée. Alors que les fonctionnaires, longtemps privilégiés, voient leur niveau de rémunération se détériorer jusqu'à des niveaux très bas (surtout dans les pays hors zone franc), le déversement sur le continent de flux financiers très importants attire les convoitises. Des comportements peu scrupuleux se généralisent afin de maintenir un niveau de vie acceptable. L'accentuation des inégalités sociales est notoire et la demande globale des particuliers évolue très lentement à la baisse.

Sous l'impulsion d'une demande encore soutenue, les secteurs de l'artisanat et du commerce connaissent un développement sans précédent grâce à un environnement plus incitateur mais surtout à cause de la faiblesse croissante de l'Etat. Les activités se multiplient essentiellement au sein d'un



Le développement agricole

Sous le double effet de conditions naturelles satisfaisantes depuis plusieurs années et d'un processus quasi général de libéralisation des prix et des activités commerciales, la production agricole et en particulier vivrière enregistre des niveaux élevés qui font qu'hormis les grands centres urbains, l'Afrique parvient globalement à nourrir ses habitants. A partir d'une base 100 en 1979-80, on obtient un indice 149 pour la dernière campagne.

Ce constat encourageant reste cependant fragile. On remarque que cet équilibre alimentaire demeure précaire et que l'augmentation de la production est surtout due à une augmentation des sur-

Bien que la marge de manœuvre des gouvernements reste étroite, des mesures structurelles de rééquilibrage demeurent encore et souvent possibles. Il convient ainsi de noter que l'équilibre des principales filières est maintenant assuré au sein de la zone franc.

La conjoncture agricole de la campagne 1989-90 indique une légère baisse de production par rapport à la campagne record précédente. Essentiellement dû à des facteurs climatiques pour le vivrier, le phénomène est plus complexe pour les cultures de rente où pour différentes spéculations, on constate une augmentation des quantités offertes pour compenser des prix à la baisse (phénomène que l'on retrouve au niveau des producteurs comme des états exportateurs).

secteur informel de plus et plus dynamique. Paradoxalement, il semble que l'Afrique n'a sans doute jamais produit autant de richesses (surtout hors de ses filières traditionnelles) mais sans doute aussi les états n'en ont jamais aussi peu profité.

L'EVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES

La nécessité de programmes cohérents et prenant en compte l'ensemble des aspects de l'économie, les besoins de financement importants mis en évidence, l'obligation d'aménager la dette extérieure pour desserrer la contrainte financière à court terme, sont autant d'éléments qui incitent les pays africains à se tourner vers les institutions de Bretton Woods et à conduire des programmes dont les effets financiers positifs commencent à être visibles.

Des soldes budgétaires en amélioration sensible

Sous l'effet des politiques d'ajustement, les soldes budgétaires s'améliorent lentement. Pour les pays de la zone franc, on constate que le déficit budgétaire courant (hors dons et dépenses d'investissement) est passé de 7,0 % du PIB en 1986 à 5,0 % en 1989.

Si l'on ne considère que les pays ayant conclu des accords avec les institutions internationales, ce déficit passe de 8,9 % en 1986 à 3,9 % pour la dernière année. A contrario, pour les pays "non ajustés", ce même pourcentage passe de 3,0 % à 7,1 %.

La position de la zone franc

Le rapport de la Banque centrale pour les états de l'Afrique de l'Ouest indique, pour l'année 1989, une amélioration des avoirs extérieurs nets, amélioration de 12,4 % par rapport à la fin de l'exercice 1988. Ce bon résultat, qui ramène la position débitrice de 849 Mds F CFA à 744 Mds un an plus tard, est en grande partie dû au soutien financier des principaux bailleurs de fonds, concours totalisant plus de 200 Mds pendant l'année. Au-delà du résultat financier, il convient de souligner que ces flux croissants de financement reflètent un progrès des réformes structurelles qu'ils accompagnent et devraient donc être suivis — à moyen terme — d'améliorations comptables autoentretenues.

Pour la zone des états de l'Afrique centrale, les avoirs extérieurs nets ont continué à s'effriter passant à un solde débiteur de 242 Mds à la fin 1989. Cette baisse de 25,7 % est la conséquence du tarissement et de l'irrégularité des recettes d'exportation constatées dans la majorité des états et de la baisse des avoirs extérieurs très marquée au Cameroun, les banques s'étant fortement endettées auprès de leurs correspondants étrangers.

Au total, on peut estimer que l'ampleur des réformes structurelles entreprises dans tous les domaines de la vie économique de la zone franc (bien qu'inachevées et nécessitant une incontournable accélération), produisent aujourd'hui des résultats financièrement constatables ; le sort des quatre pays intermédiaires, et plus particulièrement de la Côte-d'Ivoire et du Cameroun — plus tardivement entrés "en ajustement" — sera sans nul conteste un point décisif pour la zone en 1991.

La contrainte financière extérieure toujours présente

Les rééchelonnements de dette se succèdent : la contrainte se desserre et est repoussée dans le temps. La dette change ainsi petit à petit de structure : si les bailleurs de fonds bilatéraux constatent progressivement que dans certains cas



L'annulation pure et simple est l'unique solution envisageable, les institutions multilatérales octroient des ressources de plus en plus importantes — à des conditions douces il est vrai — mais sous forme de prêts.

Un examen, pays par pays, montre que souvent et malgré les efforts consentis par les bailleurs de fonds, le problème est encore loin d'être résolu dans le court terme ; de plus les projections du service de la dette indiquent qu'il se posera avec encore plus d'acuité dans une dizaine d'années, lorsqu'il s'agira en fait de "payer" l'ajustement.

Concernant la mesure d'annulation de dette au profit des pays les plus pauvres d'Afrique subsaharienne annoncée par le président Mitterrand à Dakar et entérinée par le Parlement français en décembre 1989, le montant de l'encours annulé est estimé à 20 milliards de francs français. Le montant brut des échéances 1989 annulées est d'environ 1,7 milliard de francs.

L'impact de cette annulation sur les finances publiques de certains pays est particulièrement important. Ainsi pour le Sénégal, le montant de l'encours se trouve réduit de 5,1 Mds F (soit près de 22 % de l'encours total) et les échéances 1989 de 457 millions, soit plus de 16 % du service dû. Pour Madagascar, la réduction du service de la dette est évaluée à 16 % des recettes publiques totales.

Les décisions prises par le président F. Mitterrand, lors de la XVI^e conférence des chefs d'Etat de France et d'Afrique tenue à La Baule, confortent ce processus. Deux mesures unilatérales ont été annoncées : l'une consistera, pour les 35 pays les moins avancés d'Afrique ayant déjà bénéficié de l'annulation de dette annoncée à Dakar, à ne plus faire — sauf dans le cas des projets du secteur marchand — que des dons ; l'autre porte sur la limitation à 5 % (soit une réduction de 50 %) des taux d'intérêts pour le remboursement des prêts accordés dans le passé par la Caisse centrale de coopération économique à quatre pays dits « à revenus intermédiaires » : la Côte d'Ivoire, le Cameroun, le Congo et le Gabon (cette seconde mesure représenterait en année pleine, en 1990 et 1991, un allègement de 70 M F pour le Cameroun, 27 M F pour le Congo, 130 M F pour la Côte d'Ivoire et 70 M F pour le Gabon).

A ces contraintes extérieures s'ajoutent, dans de nombreux pays, une crise sans précédent des systèmes de financement intérieur, crise qui implique une restructuration quasi complète des systèmes bancaires.



Une crise de confiance sérieuse

Les politiques d'ajustement et les accords signés avec les institutions internationales permettent la mobilisation de ressources financières très importantes et caractérisées en apparence par des affectations moins précises et un suivi moins rigoureux quant à leur utilisation

que les aides-projets traditionnelles. En fait, le souci de rigueur dans la gestion de l'Etat prônée par l'ensemble des bailleurs de fonds, a permis d'examiner dans le détail la gestion des deniers publics et, parfois, de mettre en évidence certains dysfonctionnements graves. La révélation de ces phénomènes a sans aucun doute joué un grand rôle dans l'évolution du climat social que l'on constate dans les grandes villes africaines.

Dans l'esprit des contestataires, c'est l'administration toute entière qui est jugée responsable de la crise et de sa pérennisation. L'Etat, dans ses aspects administratifs et même politiques voit, ainsi, sa légitimité contestée ; cette grave crise de confiance, renforce à son tour l'attrait exercé par le secteur informel.

Des atouts pour une sortie de crise...

L'Afrique, que certains voyaient "mal partie" ou même "étranglée", fait en pratique preuve d'un dynamisme remarquable pour s'adapter à une crise sans précédent et qui ébranle les sociétés dans leurs fondements les plus profonds.

La production agricole connaît une croissance soutenue ces dernières années, le processus de diversification des exportations s'accroît, les indices des cours mondiaux des principaux produits exportés (à l'exception du café et du cacao, il est vrai) indiquent un raffermissement au cours de l'année 1989 qui se poursuit en début d'année 1990, les activités artisanales et commerciales se développent au sein du secteur informel, les conditions sont peu à peu réunies pour une gestion plus rigoureuse des deniers publics et un assainissement durable des finances, la restructuration du secteur bancaire s'accélère...

Le développement du secteur informel, s'il se traduit par une diminution nette de recettes pour l'Etat, n'en démontre pas moins que l'esprit d'initiative existe, que les échanges s'intensifient ; il participe également au processus d'augmentation de la production. Qui plus est, on constate l'émergence

d'une catégorie de cadres compétents. Cette nouvelle génération entend bien bouleverser des structures trop pesantes, qu'il s'agisse des structures familiales, ethniques, administratives ou politiques.

L'ajustement — conçu comme un processus globalisant — devrait permettre à terme de redéfinir la place de l'Etat : comme "arbitre" dans le domaine économique et comme garant d'une certaine redistribution dans le domaine social. Les politiques menées visent en fait à renforcer le pouvoir de gestion macroéconomique de l'Etat, en lui retirant ses anciennes prérogatives d'agent économique. Certes, il ne pourra assurer cette nouvelle fonction qu'en se donnant les moyens d'attirer les éléments les plus dynamiques de la société, ce qui passe dans la majorité des cas par un renouvellement partiel de ses agents et par une moralisation accrue. La démarche implique l'adhésion des populations à un projet global de société suffisamment motivant et qui reste à définir dans de nombreux pays. ■





Femme bassari
lors d'une fête
d'initiation
(Sénégal)
Photo
Codevimages/
S. Schwarz

L'aide française au développement

LE CONTEXTE INTERNATIONAL

C'est dans un contexte international contrasté que les pays en développement, et singulièrement ceux d'Afrique subsaharienne, destinataires des deux tiers de l'aide française, ont dû faire face en 1988 et 1989 aux rudes nécessités de la restructuration de leurs économies et de leurs administrations publiques.

La croissance, retrouvée et maintenue dans les pays occidentaux ainsi que dans ceux de la zone Asie-Pacifique, a été tirée en avant par une expansion remarquable du commerce international (+8 %).

En revanche, les taux d'intérêt réels, très élevés depuis le début des années 80, le sont restés, cependant que continuaient à fléchir les cours des matières premières, exception faite des métaux dont les cours se sont raffermis en 1988 et, dans une moindre mesure, du pétrole qui, après une chute à 11 dollars le baril en 1988 a retrouvé en 1989 un cours voisin de 18 à 20 dollars.

Pour les pays en développement, de plus en plus nombreux à s'engager, avec le soutien des institutions de Bret-

ton Woods, dans des politiques d'ajustement structurel, le tarissement ou le considérable amenuisement des sources de financement bancaires privées rend plus aiguë que jamais la nécessité de solutions novatrices au lancinant problème du traitement de la dette.

En ce qui concerne l'Afrique subsaharienne, cette évolution fait également dépendre, et de façon croissante, la solution de ses difficultés les plus immédiates, de l'évolution des crédits d'aide publique au développement.

Pour cette dernière, la figure 1 (voir page suivante) décrit la situation récente.

Dans un avenir proche, il semble qu'à l'exception du Japon et de la France, la plupart des pays donateurs n'auront pas la volonté politique d'accroître leurs crédits d'aide. Après une progression spectaculaire, il est vraisemblable que l'aide italienne demeurera à son niveau actuel en raison de l'ampleur du déficit budgétaire. Pour la même raison, l'aide américaine pourrait poursuivre son déclin.

Les Scandinaves et les Néerlandais resteront dans le peloton de tête pour l'aide exprimée en % du PNB (entre 0,7 et 1,1 %).

Seul le Japon devrait continuer sa courbe ascendante en augmentant son aide de manière significative, conformément à son quatrième plan de doublement de l'aide.

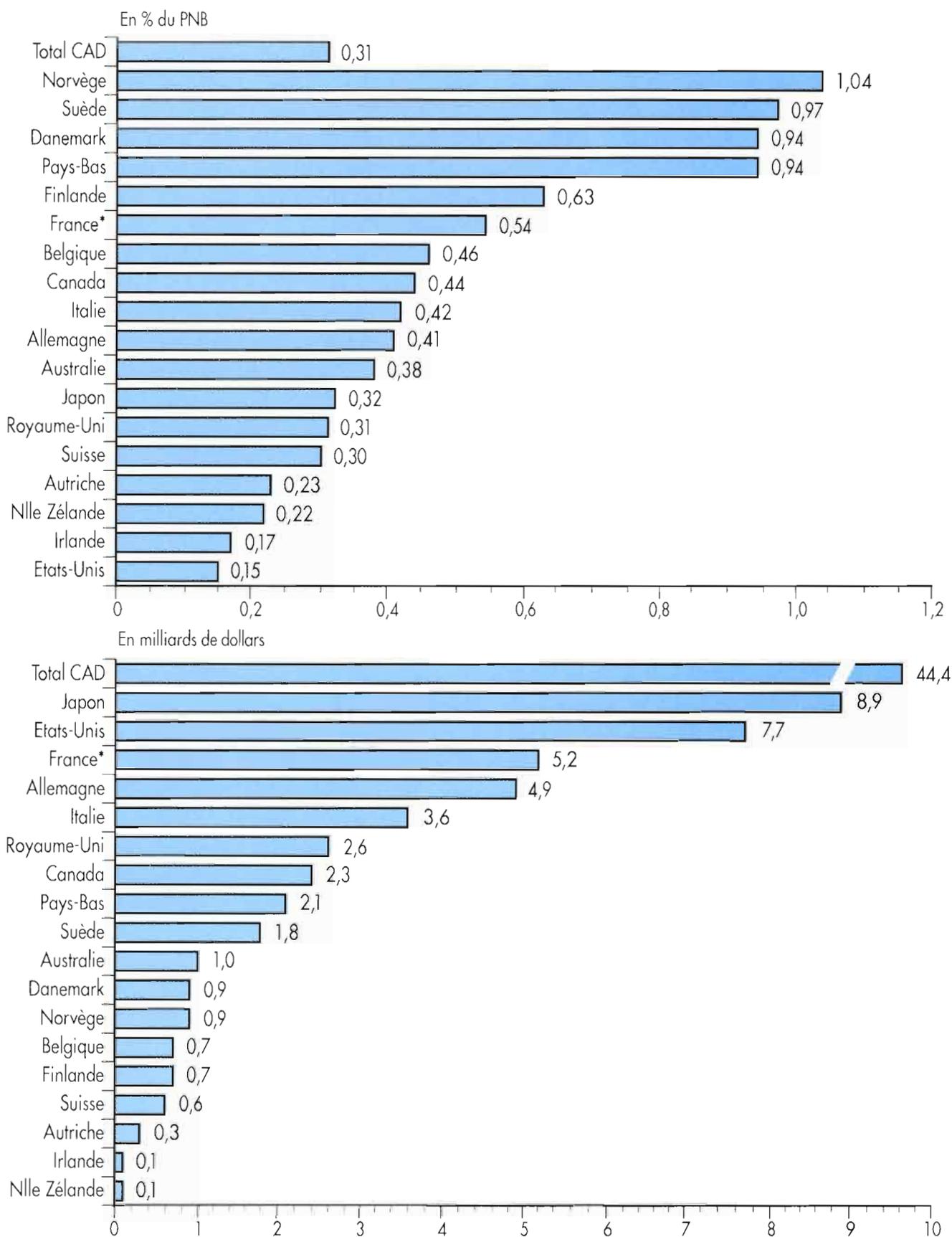
Après la chute constatée en 1989 dans les pays du Comité d'aide au développement (CAD) (0,36 % du PNB, en 1988, 0,33 % en 1989), il ne convient donc pas de s'attendre à une hausse sensible de l'APD mondiale au cours des prochaines années.

Les sommes reçues par l'ensemble des pays en développement au titre de l'APD se sont élevées à 52 milliards de dollars en 1988 et 1989 contre 57 milliards en 1985. Cette baisse s'explique, en partie, par une rétraction de l'aide arabe liée à la conjoncture pétrolière et à un déclin de l'aide apportée par les pays de l'Est membres du CAEM. Au contraire, les dix-huit pays occidentaux membres du CAD de l'OCDE ont accru leurs apports de près de 5 % à prix et taux de change constants ; leur aide représentant désormais 90 % du total mondial.

Rétrospectivement, on constate que la France fait partie du groupe des pays

fig. 1

APD nette en provenance des pays du CAD en 1989



*DOM-TOM non compris

Source : OCDE - Statistiques du Comité d'aide au développement

L'endettement de l'Afrique subsaharienne

La dette extérieure de l'Afrique au sud du Sahara est estimée à 145 milliards de dollars fin 89, sur lesquels la dette à long terme représente 85 %, le reste étant constitué de crédits du FMI et de dettes à court terme. Malgré cette forte croissance, la dette de l'Afrique au sud du Sahara représente seulement 12,5 % de la dette extérieure totale des pays en développement, contre 36 % pour celle de l'Amérique latine. Les principaux pays débiteurs d'Afrique subsaharienne peuvent être regroupés en deux ensembles : pays de la zone FAC, pays hors zone FAC.

Pays de la zone FAC : ils représentent un peu moins de la moitié de la dette extérieure à long terme de l'Afrique subsaharienne : 28 % pour les pays de la zone franc et 20 % pour les autres. Dans cette zone, les pays les plus endettés sont, par ordre décroissant d'importance : la Côte d'Ivoire (13,4 milliards de dollars), le Zaïre (8,5), le Congo (5,0), le Cameroun (4,5), le Sénégal (3,3), Madagascar (3,5) (estimations pour 1989).

Hors zone FAC, le Nigéria représente à lui seul près du quart de la dette africaine (26 milliards de dollars). Les autres pays en représentent 30 %, les plus gros débiteurs étant le Soudan, la Zambie, le Kenya et la Tanzanie.

La dette extérieure des pays africains a augmenté de 52 % de 1985 à 1989, avec toutefois une évolution contrastée selon la nature des crédits :

– la dette privée non garantie est pratiquement stable : d'un volume global faible (moins de 6 milliards de dollars), elle ne concerne que quelques pays : Côte d'Ivoire (60 % au total), Cameroun et Kenya (10 % chacun), Nigéria, Niger et Soudan (5 % chacun) ;

– la dette à l'égard des créanciers officiels bi et multilatéraux s'est accrue de façon considérable puisque son encours a été multiplié par 1,9 pour la dette multilatérale (31 milliards de dollars en 1989), et par 2 pour la dette bilatérale (57 milliards

de dollars en 1989) au cours des cinq dernières années. Les crédits privés garantis (30 milliards de dollars) se sont accrus de 20 % seulement. Les pays les plus touchés par l'accroissement de l'endettement sont :

• d'une part ceux des pays à revenu intermédiaire qui avaient gagé leur développement sur des exportations de produits pétroliers ou agricoles et qui se sont trouvés confrontés à la chute des cours des matières premières : la Côte d'Ivoire du fait de la crise du cacao, le Cameroun, le Congo et le Gabon du fait de la chute de leurs recettes pétrolières depuis 1986 ;

• d'autre part ceux des pays pauvres lourdement endettés dont les programmes de redressement n'atteignent pas leurs objectifs et qui doivent procéder à des réajustements successifs de leur dette au Club de Paris, tels que le Sénégal, Madagascar ou le Zaïre.

Les flux financiers vers l'Afrique sont, à 96 % le fait d'apports publics bi ou multilatéraux (4,5 milliards de dollars en 1989). En général, les pays de la zone FAC ont un flux net positif, mais il peut arriver que celui-ci devienne temporairement négatif (les remboursements excédant alors les encaissements) ; ceci, en particulier dans la phase qui précède la mise en œuvre d'un programme de redressement financier : ce fut le cas du Cameroun en 1987, tandis qu'en Côte d'Ivoire le solde était quasi nul, les remboursements et les versements étant sensiblement égaux. Un cas particulier concerne le FMI, dont les flux vers l'Afrique subsaharienne ont été négatifs de 1986 à 1988. L'augmentation des moyens de la Facilité d'ajustement structurel (FAS) devrait conduire à un redressement de cette situation.

L'aide internationale s'est mobilisée autour d'un ensemble d'initiatives au cours de ces deux dernières années en vue d'appuyer les efforts de redressement des pays les plus pauvres : Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) du FMI, Programme spécial de la Banque mondiale, cin-

quième reconstitution du Fonds africain de développement, volet "ajustement" des accords de Lomé. Il faut voir dans ces engagements un succès pour la France qui n'a pas ménagé ses efforts pour obtenir que la communauté internationale la suive sur la voie qu'elle avait ouverte en accordant depuis longtemps des aides hors-projet aux états africains.

Devant l'Assemblée générale des Nations unies, le 29 septembre 1988, le président de la République a proposé la constitution d'un fonds de garantie de la dette due aux banques par les pays en développement. La France, puis le Japon, ont ainsi été les premiers pays à envisager un mécanisme concret destiné aux pays à revenu intermédiaire pour réduire l'encours et le service de leur dette. Cette proposition est novatrice dans la mesure où elle vise, pour la première fois, la dette bancaire et parce qu'elle concerne d'abord des pays qui ne peuvent bénéficier ni du traitement privilégié décidé au sommet de Toronto ni des mesures d'annulation annoncées à Dakar.

Les pays d'Amérique latine sont les plus concernés par cette initiative, qui pourrait cependant s'appliquer à la réduction de la dette de quelques pays africains et plus particulièrement de la Côte d'Ivoire. Depuis cette date, d'autres initiatives françaises ont suivi :

– au sommet de Dakar (juin 1989), la France a annulé ses créances d'aide publique au développement à hauteur de 28 milliards de francs ;

– au sommet franco-africain de La Baule (juin 1990), la France a réduit à 5 % le montant des taux d'intérêt sur les prêts d'aide au développement aux pays à revenu intermédiaire, et elle a décidé de ne plus financer que des dons dans son aide aux PMA ;

– enfin, au sommet de Houston (juillet 1990), la France a proposé que soit étendu aux PRI le traitement de Toronto. Il s'en est suivi une amélioration considérable de traitement de ces pays au Club de Paris (septembre 1990). ■

Le Fonds commun pour les produits de base

Conçu lors de la 4^e Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement (CNUCED) à Nairobi en 1976, dans le cadre du Programme intégré sur les produits de base (PIPB), l'accord sur le fonds commun destiné à soutenir les accords de produits, agréé en 1980, est entré en vigueur le 19 juin 1989.

De façon constante, la France a toujours défendu les accords internationaux de produits de base et les considère comme un instrument nécessaire à la stabilisation des échanges commerciaux Nord-Sud. Il faut malheureusement constater que le contexte actuel est largement défavorable à l'idée même de soutien aux marchés des matières premières. Conçu en 1976, avec l'espoir que les accords dotés de stocks régulateurs se multiplieraient, le fonds commun devait se consacrer essentiellement à l'appui financier aux organisations qui gèrent ces accords. Or à ce jour, le bilan est maigre, un seul de ces accords (caoutchouc), fonctionne correctement, alors que les accords relatifs au café et au cacao sont en crise et qu'aucun autre ne semble devoir être prochainement conclu.

C'est pourquoi s'est peu à peu dégagé un consensus en faveur d'une mise en sommeil du premier guichet du fonds commun (destiné à financer les stocks régulateurs des accords de produits qui en sont dotés) au profit du deuxième guichet (soutien à tout ce qui concerne les filières à l'exclusion des stocks). Cependant, les intérêts du premier guichet doivent servir à couvrir le financement des frais de gestion du FCPB.

La contribution française au premier guichet, s'éleva à 56,8 M F et, au second guichet (projets), à 15 millions de dollars (soit environ 96 M F).

Après quatre conseils d'administration, il reste encore quelques textes constitutifs à adopter avant que le fonds puisse devenir opérationnel. Son entrée en vigueur devrait pouvoir intervenir après la 5^e réunion du Conseil d'administration prévue en février 1991. La France a un rôle très actif dans le déroulement de ce processus. ■

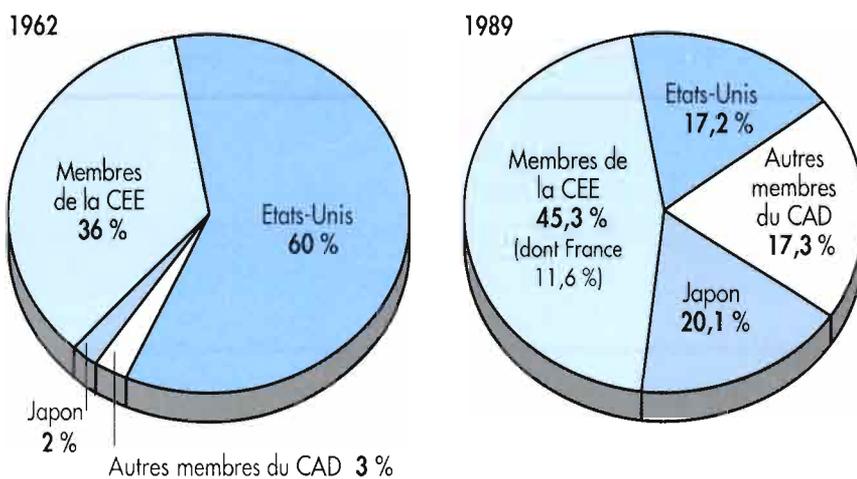
fig. 2 Résultats des pays du CAD en 1989 et ces dernières années (en pourcentage du PNB)

Pays	1975/79 moyenne	1980/84 moyenne	1987/88 moyenne	1988	1989
Allemagne	0,39	0,46	0,39	0,39	0,41
Australie	0,51	0,48	0,41	0,47	0,38
Autriche	0,22	0,29	0,21	0,24	0,23
Belgique	0,54	0,56	0,44	0,40	0,46
Canada	0,50	0,45	0,48	0,49	0,44
Danemark	0,72	0,76	0,88	0,89	0,94
Etats-Unis	0,24	0,24	0,20	0,21	0,15
Finlande	0,18	0,29	0,55	0,59	0,63
France	0,32	0,46	0,51	0,50	0,54
Irlande	0,15	0,20	0,20	0,20	0,17
Italie	0,11	0,20	0,37	0,39	0,42
Japon	0,23	0,31	0,31	0,32	0,32
Norvège	0,83	0,97	1,10	1,10	1,04
Nouvelle-Zélande	0,39	0,28	0,27	0,27	0,22
Pays-Bas	1,03	1,01	0,98	0,98	0,94
Royaume-Uni	0,45	0,37	0,30	0,32	0,31
Suède	0,86	0,85	0,88	0,87	0,97
Suisse	0,20	0,27	0,32	0,32	0,30
Total CAD	0,32	0,34	0,33	0,34	0,31

Source : OCDE : Statistiques du Comité d'aide au développement

fig. 3

Parts de l'APD du CAD



Source : OCDE : Statistiques du Comité d'aide au développement

du CAD dont l'APD a crû de façon dynamique, tout comme l'Italie et, dans une moindre mesure la Suède et le Japon. Ce dernier, qui s'est fixé pour but de rejoindre la moyenne du CAD en part du PNB affectée à l'aide (0,31 %)

a supplanté, en 1989, les Etats-Unis comme premier donateur mondial. En revanche, l'effort de ces derniers, tout comme ceux du Royaume-Uni, de la RFA, du Canada et de la Belgique a régressé ou stagné voir (fig. 2 et 3). ■

BILAN D'ENSEMBLE



La politique française de coopération conserve, sous plusieurs aspects, une certaine spécificité par rapport à celle des principaux contributeurs d'aide au développement : les Etats-Unis, le Japon, la RFA, l'Italie, le Royaume-Uni, le Canada et les Pays-Bas, pays qui ont versé plus de 2 milliards de dollars d'APD en 1989.

Tout d'abord, une particularité qu'il convient de rappeler : les institutions françaises qui définissent et gèrent l'aide au développement sont nombreuses et complexes. En effet, en dehors de quelques contributions mineures, l'aide publique au développement de la France est apportée par le ministère de la Coopération et du Développement, la direction du Trésor du ministère de l'Economie et des Finances, la Caisse centrale de coopération économique, le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Recherche et de la Technologie. La répartition des responsabilités entre ces intervenants est liée à :

- la distinction entre aide bilatérale et multilatérale ;
- la distinction entre la fourniture de dons et de prêts ;
- leur champ géographique ;
- et à leurs secteurs d'intervention.

Il n'en est pas de même dans les autres pays où, pour l'essentiel, l'aide transite

fig. 4

Part du MCD dans l'APD française en 1989

Année 1989	Montant en millions de F	Part du MCD en %
APD globale	32 933	17,9 %
APD bilatérale	24 544	24,1 %
APD bilatérale aux « pays du champ »	10 170	58,2 %

Source : Bureau du contrôle et du budget (MCD)

fig. 5

Evolution de l'APD française (hors DOM-TOM)

(en versements nets)

Années	Montant millions de F	Part du PNB en %
1978	6 893	0,33
1979	8 306	0,34
1980	9 999	0,36
1981	14 086	0,45
1982	17 225	0,49
1983	19 058	0,48
1984	22 304	0,52
1985	24 887	0,54
1986	24 298	0,48
1987	26 981	0,51
1988	28 455	0,50
1989	32 933	0,54

Source : Mémoire de la France au Comité d'aide au développement pour l'année 1989

fig. 6

Evolution de la structure de l'APD française depuis 1984

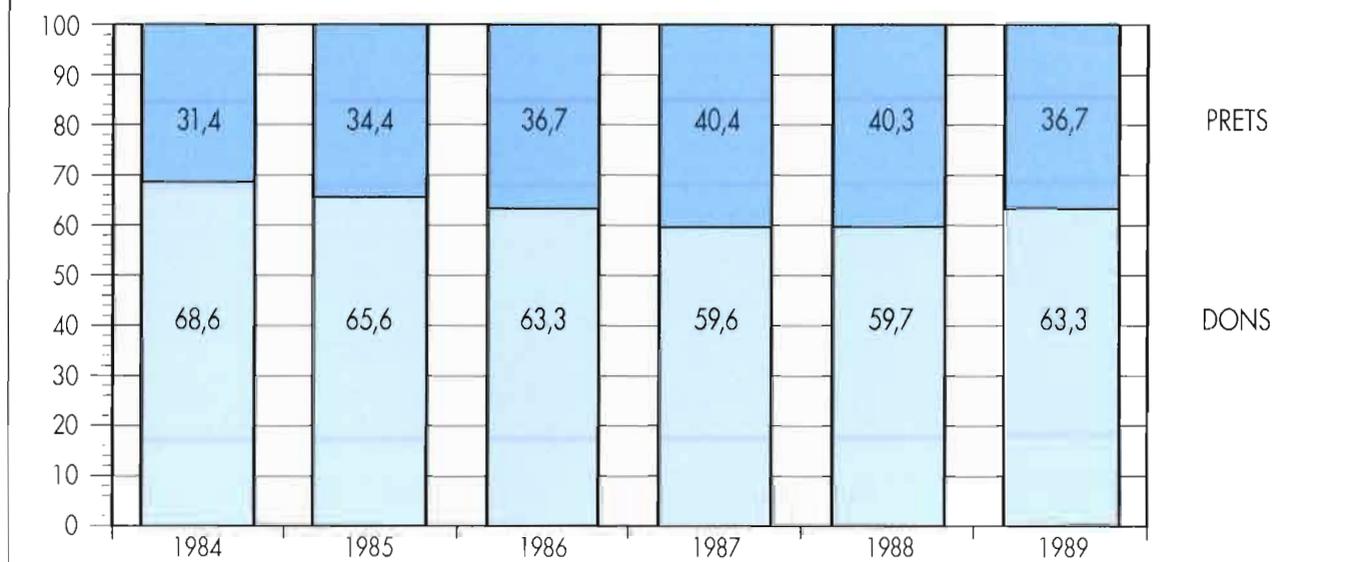
Milliards de francs courants

Années	Aide bilatérale						Aide multilatérale		Aide totale	
	Montant	% du total	Dons		Prêts		Montant	% du total	Montant	% du total
			Montant	% du total	Montant	% du total				
1984	16,9	75,8	11,6	52,0	5,3	23,8	5,4	24,2	22,3	100,0
1985	18,3	73,5	12,0	48,2	6,3	25,3	6,6	26,5	24,9	100,0
1986	17,8	73,1	11,2	46,1	6,5	26,7	6,5	26,9	24,3	100,0
1987	19,8	73,3	11,8	43,7	8,0	29,6	7,2	26,7	27,0	100,0
1988	20,9	73,5	12,5	43,9	8,4	29,6	7,5	26,5	28,5	100,0
1989	24,5	74,7	15,8	47,3	8,8	27,4	8,4	25,3	32,9	100,0

Source : Mémorandum de la France au Comité d'aide au développement pour l'année 1989

fig. 7

Evolution de la répartition entre dons et prêts dans l'aide bilatérale française (1984-1989)



Source : Mémorandum de la France au Comité d'aide au développement pour l'année 1989

par un organisme gouvernemental (Royaume-Uni), par une agence spécialisée (Canada), ou par la combinaison de l'une et de l'autre formule (RFA).

Ensuite, la concentration géographique de l'aide française demeure très forte. C'est ainsi que l'aide versée aux pays d'Afrique subsaharienne représentait, en 1989, 67,9 % (en 1988, 67,0 %) de l'aide bilatérale ventilée alors que ces pays n'abritent qu'une faible part de la population des pays en développement. C'est, de manière évidente, un héritage du passé. Pour d'autres anciennes puissances coloniales, cet héritage, s'il n'est pas ignoré, s'est cependant nettement estompé : ainsi l'aide du Royaume-Uni aux pays anglophones de l'Afrique subsaharienne est modérée. De même, les Pays-Bas n'apportent-ils à l'Indonésie que 15 % environ de leur aide bilatérale.

Cela donne à l'aide française bilatérale un caractère régional très marqué, puisque le Maghreb étant également un bénéficiaire important de l'aide française, le continent africain bénéficie à lui seul d'environ 80 % du total de l'aide ventilée.

L'aide française a sensiblement progressé, en valeur absolue et en pourcentage du PNB, au cours de la décennie 80, même si de 1986 à 1988 le rapport APD/PNB a connu un creux ; c'est en 1989, que ce rapport a retrouvé son niveau de l'année 1985 (0,54 %).

La part des dons dans l'aide bilatérale est passée de 73 % en 1980 à 60 % en 1988. Il en est résulté un affaissement très net de l'« élément-don » (1) de l'APD française à 90 % environ en 1980, 78 % en 1986-87. Ainsi, l'aide française ne satisfaisait plus à la norme du Comité d'aide au développement de l'OCDE (86 %). Un redressement s'est produit depuis lors, provenant tant de la part des dons (64,3 % en 1989) que de transformations dans les mécanismes des prêts d'ajustement et des décisions de remises de dettes. L'élément-don se trouve donc en voie de progression sensible et devrait de nouveau dépasser la norme du CAD en 1990.

Il faut noter à cet égard que le Japon a réalisé une performance encore plus faible (62 %), alors que tous les grands pays du CAD dépassaient la norme, plusieurs d'entre eux : Etats-Unis, Royaume-Uni,

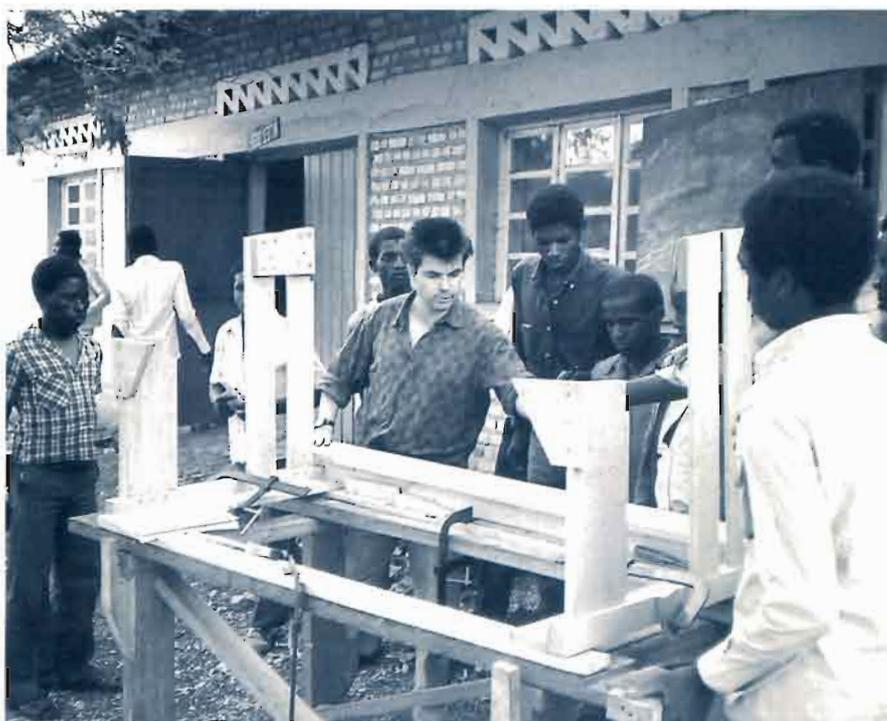


fig. 8

Evolution de l'APD française depuis 1984 (en pourcentage du PNB)

Année	Aide bilatérale	Aide multilatérale	Aide totale
1984	0,39	0,13	0,52
1985	0,40	0,14	0,54
1986	0,35	0,13	0,48
1987	0,37	0,14	0,51
1988	0,37	0,13	0,50
1989	0,40	0,14	0,54

Source : Mémoire de la France au Comité d'aide au développement pour l'année 1989.

1. L'élément-don de l'APD est calculé à partir de la proposition des dons ainsi que des conditions des prêts.



Enfin, le soutien aux systèmes d'enseignement et de formation, en particulier aux niveaux secondaire et supérieur, dans de nombreux pays d'Afrique au nord et au sud du Sahara, le souci de la diffusion de la langue et de la culture françaises, demeurent une priorité de la Coopération française.

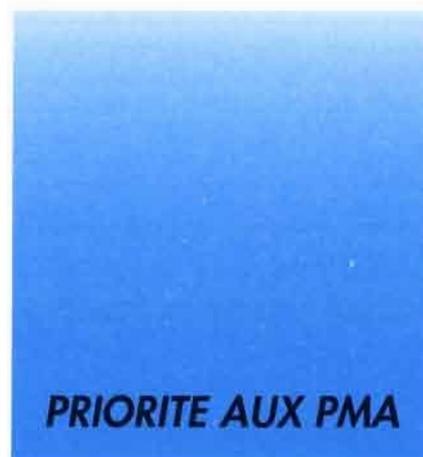


fig. 9

Evolution de l'aide française aux PMA

Années	Valeurs absolues millions de F courants	Par rapport au PNB en %
1980	2 664	0,09
1981	3 595	0,11
1982	4 294	0,12
1983	5 139	0,13
1984	6 606	0,15
1985	7 314	0,16
1986	6 823	0,14
1987	7 437	0,14
1988	8 258	0,15
1989	9 400	0,15

Source : Mémorandum de la France au Comité d'aide au développement pour l'année 1989.

L'aide aux pays les moins avancés (PMA) constitue traditionnellement une priorité de l'aide publique française au développement. C'est ainsi que le rapport entre l'aide aux PMA et le PNB, pour lequel la conférence de Paris, en 1981, avait proposé l'objectif de 0,15 %, a été réalisé dès 1984. Depuis lors, ce rapport a été maintenu approximativement à ce niveau.

pays scandinaves, Canada se trouvant même à un niveau d'« élément-don » supérieur à 95 %.

L'aide française est d'autre part caractérisée par la proportion relativement importante consacrée à l'assistance technique. Jadis, avec 30 000 coopérants, la France égalait approximativement l'effectif envoyé par l'ensemble des autres pays du CAD. Aujourd'hui, le nombre des assistants techniques français a sensiblement diminué mais, qualitativement, le phénomène demeure. Les dépenses d'assistance technique représentent plus de 45 % de l'APD qui transite par le ministère de la Coopération et du Développement et la proportion est plus forte encore pour la part d'aide bilatérale issue du ministère des Affaires étrangères.

Cependant, il convient de noter que les conditions financières de cette aide aux pays les moins avancés sont avec celles de l'aide du Japon, les moins « concessionnelles » du CAD : en 1987-88, la norme du CAD pour l'élément-don étant fixée à 90 %, l'aide française ne réalisait que 79,4 %.

Un redressement est en cours, qui devrait se manifester pleinement dans les statistiques de 1989-90 : la part des dons progresse, la dette publique a été remise (réunion de Dakar, mai 1989), les prêts désormais limités à des opérations de forte rentabilité (discours du président de la République à la Conférence des Nations unies sur les pays les moins avancés, Paris, septembre 1990).

L'AIDE MULTILATERALE



La France participe activement au financement et à l'activité des grands organismes multilatéraux d'aide au développement. Elle cherche à la fois à y faire prévaloir ses idées et à mieux coordonner son action propre avec la leur. Sans vouloir être exhaustif, on peut dresser de ces relations le tableau ci-contre :

La part de l'aide multilatérale dans l'APD totale était jadis pour la France sensiblement inférieure à la moyenne du CAD. Elle s'en est beaucoup rapproché dans les dernières années (Cf. tableau 11 page suivante).

L'effort d'aide multilatérale mesuré comme le pourcentage de son montant dans le PNB est devenu en France, depuis près de dix ans, assez nettement supérieur à la moyenne du CAD (Cf. tableau 12 page suivante).

fig. 10

Aide multilatérale française : contributions aux organismes internationaux

Versements nets en millions de francs courants

Organismes	1987	1988	1989
Communauté économique européenne			
Budget général	1 217,2	1 828,8	1 850,0
FED (Fonds europ. dev.)	1 308,4	1 775,9	2 157,6
<i>Sous-total</i>	<i>2 525,6</i>	<i>3 604,7</i>	<i>4 007,6</i>
Banque mondiale			
BIRD (Banque internat. pour reconstr. et dev.)	-	188,0	185,9
AID (Assoc. internat. dev.)	2 979,6	1 562,3	1 953,4
SFI (Soc. financ. internat.)	40,0	39,7	44,8
PSA (Progr spéc. Afrique)	-	110,0	-
AMGI (Agence multi. de garantie des invest.)	-	-	62,7
<i>Sous-total</i>	<i>3 019,6</i>	<i>1 900,0</i>	<i>2 246,8</i>
Banques et fonds régionaux			
BASD (Banque asiat. dev.)	40,7	22,8	25,5
FASD (Fonds asiat. dev.)	350,3	613,3	325,3
BAFD (Banque afric. dev.)	44,6	30,3	3,8
FAD (Fonds afric. dev.)	358,0	479,8	479,8
BID (Banque inter-am. dev.)	-	7,8	-
BDC (Banque dev. Caraïbes)	85,7	-	39,8
<i>Sous-total</i>	<i>879,3</i>	<i>1 154,0</i>	<i>874,2</i>
Fonds spéciaux			
FASR (Facilité d'ajustement structurel renforcée)	-	200,0	513,2
SII (Soc. internat. d'invest.)	8,8	-	10,1
FCPB (Fonds commun pour les produits de base)	-	-	17,0
<i>Sous total</i>	<i>8,8</i>	<i>200,0</i>	<i>540,3</i>
Nations unies			
FIDA (Fonds internat. dev. agric.)	149,6	-	-
Contributions obligatoires	236,0	258,5	278,3
Contributions bénévoles	385,0	415,4	441,6
<i>Sous total</i>	<i>770,6</i>	<i>673,9</i>	<i>719,9</i>
TOTAL GENERAL	7 203,9	7 532,7	8 388,8

Source : Sous-direction des Affaires multilatérales (MCD)

fig. 11

Part de l'aide multilatérale dans l'APD totale*
pourcentages

	1976-78	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Moyenne du CAD	34,2	31,5	25,5	28,5	27,8	31,0	26,7
France	25,1	24,2	26,5	26,9	26,7	26,5	25,3
Etats-Unis	37,4	25,9	13,0	20,5	21,7	33,3	11,1
Italie	83,1	44,8	28,9	38,2	28,2	24,3	39,4
Allemagne	25,8	32,9	32,7	31,0	29,6	33,0	35,6
Japon	32,9	43,8	32,7	31,7	29,6	29,7	24,4
Pays-Bas	28,8	30,7	32,9	32,2	32,3	30,4	27,8
Canada	43,8	36,1	38,9	37,8	33,2	32,6	31,9
Royaume-Uni	42,7	45,2	43,8	41,8	46,3	45,9	43,5

fig. 12

Part de l'aide multilatérale dans le PNB*
pourcentages

	1976-78	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Moyenne du CAD	0,12	0,11	0,09	0,10	0,10	0,10	0,09
France	0,08	0,13	0,14	0,13	0,14	0,13	0,14
Etats-Unis	0,09	0,06	0,03	0,05	0,04	0,07	0,02
Japon	0,07	0,15	0,09	0,09	0,09	0,10	0,08
Italie	0,10	0,13	0,08	0,15	0,10	0,09	0,17
Allemagne	0,13	0,15	0,15	0,13	0,12	0,13	0,14
Royaume-Uni	0,18	0,15	0,14	0,13	0,13	0,15	0,14
Canada	0,21	0,18	0,19	0,18	0,16	0,16	0,14
Pays-Bas	0,23	0,31	0,30	0,35	0,32	0,30	0,26

* Y compris l'aide accordée dans le cadre de la CEE.

Source : Rapport 1990 du président du Comité d'aide au développement de l'OCDE.



fig 13

Evolution de l'enveloppe financière des accords de Lomé en millions d'écus

Catégories d'aides	de Lomé III	à Lomé IV
Aides et prêts pour les programmes nationaux et régionaux	5 770	7 670
STABEX	925	1 500
SYSMIN	415	480
Aide d'urgence/aide aux réfugiés	290	350
Ajustement structurel	—	1 150
<i>Total FED</i>	7 400	10 800
Prêts BEI	1 100	1 200
TOTAL GENERAL	8 500	12 000

Source : Commission des communautés européennes (Bruxelles)

La moitié environ de l'aide communautaire aux pays en développement est actuellement octroyée aux états d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, les ACP, en application de la convention de Lomé.

Cette convention qui demeure le cadre le plus achevé des relations Nord-Sud s'est concrétisée par quatre conventions successives depuis 1975. Sous la présidence de la France, elle a été renouvelée pour dix ans le 15 décembre 1989. Le nouvel accord prévoit une première tranche quinquennale de 12 milliards d'écus (84 milliards de francs), la France y contribuant pour près de 25 %. Les douze états membres de la Communauté et les 69 états d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique sont engagés dans ce contrat pour le développement.

Le reste de l'aide de la CEE, qui provient pour l'essentiel du titre 9 du budget général de la Communauté, est réparti entre un nombre substantiel de pays en développement ACP ou non-ACP. Les programmes intéressant l'agriculture occupent une place prépondérante.

La convention de Lomé

C'est d'abord un dialogue :

- une coopération entre deux groupes régionaux, fondée sur le respect des options politiques et économiques de chaque partenaire ;
- une coopération sûre et durable, fondée sur des arrangements juridiquement contraignants fixés dans un contrat librement négocié ;

- une coopération globale, combinant tout l'éventail des instruments d'aide et de développement des échanges ;
- un dialogue permanent par l'intermédiaire de trois institutions communes : Conseil des ministres ACP/CEE ; Comité des ambassadeurs ACP/CEE ; Assemblée paritaire ACP/CEE.

ensuite :

- une gamme complète d'aides gérée par la Commission et par la Banque européenne d'investissement qui comporte deux volets :

- L'aide programmée

Le Fonds européen de développement (FED) accorde des aides non remboursables et des prêts à faibles taux d'intérêt pour financer des actions s'intégrant dans les plans et programmes de développement économique et social des états ACP. D'importantes ressources sont affectées à la coopération régionale, en particulier dans le domaine des infrastructures de transport et de l'agriculture, en vue de promouvoir l'intégration économique et de favoriser les échanges commerciaux. Quant à la BEI, elle accorde des prêts en faveur des projets de développement nationaux et régionaux.

Afin de soutenir les efforts d'ajustement structurel entrepris par les pays ACP, Lomé IV a prévu une enveloppe de 1,15 milliard d'écus en faveur des pays ACP à faible revenu et lourdement endettés, qui bénéficient ainsi de moyens supplémentaires.

- L'aide non programmée

Elle relève de trois enveloppes spécifiques au sein du FED :



- le STABEX, pour les transferts en espèces destinés à compenser les pertes subies sur les exportations de produits agricoles de base dont les cours fléchissent ;
- le SYSMIN, ses prêts à faibles taux d'intérêt compensent, eux, les pertes subies du fait d'industries extractives en difficulté ;
- l'aide d'urgence, pour les catastrophes naturelles et les réfugiés.

Enfin, des dispositions commerciales très favorables aux exportations des états d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique :

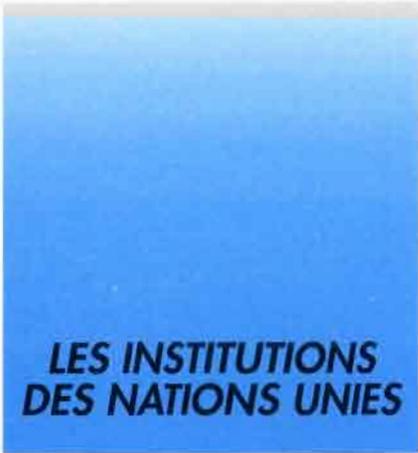
- accès en franchise de droits de douane et sans contingentement sur le marché de la CEE pour presque toutes les exportations ACP ;
- achat garanti par la CEE de 1,3 million de tonnes de sucre ACP au prix CEE ;
- fonds pour la promotion commerciale.

**LE FONDS
MONETAIRE
INTERNATIONAL ET LA
BANQUE MONDIALE**

Le dialogue entre la France et ses partenaires de la Banque mondiale et du FMI a pris un essor considérable au cours des cinq dernières années. A la

participation aux instances dirigeantes se sont progressivement ajoutés des mécanismes de travail en commun conduisant à un dialogue permanent.

Le fait que la France soit le premier bailleur de fonds pour la zone d'Afrique au sud du Sahara ajoutée à son expérience incontestée de cette région du monde, facilitent grandement le dialogue. Une mission annuelle conduite par le directeur du Développement et comprenant des fonctionnaires du ministère de la Coopération, de la direction du Trésor et de la Caisse centrale de coopération économique permet en particulier un examen approfondi des politiques sectorielles de développement et des projets qui pourraient faire l'objet de cofinancements.



LES INSTITUTIONS DES NATIONS UNIES

Comme l'ensemble des organisations des Nations unies, le PNUD (Programme des Nations unies pour le développement), qui est le principal organisme de financement de l'assistance technique apportée aux pays en développement au sein du système des Nations unies, a subi les effets de la crise.

Sur un montant total de ressources qui se situait en 1988 autour de 1,2 milliard de dollars, la contribution française demeure à un niveau modeste, au 11^e rang des pays donateurs.

Le PNUD a amélioré la coordination des aides à l'occasion de "tables rondes" qui ont pris un grand essor depuis la conférence de Paris sur les pays les moins avancés en 1981 ; la majorité des PMA africains a choisi cette formule et la France a créé auprès du PNUD un fonds de 4 M F par an pour la préparation de ces tables rondes.

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) axe ses activités sur quelques programmes : la vaccination, la lutte contre les maladies diarrhéiques et les infections respiratoires aiguës, l'eau et l'assainissement, la santé des mères et des enfants, les médicaments essentiels. Ces programmes se situent dans le droit-fil de la stratégie des soins de santé primaires.

L'OMS coordonne également le programme mondial sur le SIDA, auquel la coopération bilatérale française apporte son soutien.

La France verse à l'OMS une contribution obligatoire de 240 M F, ce qui

en fait le 6^e contributeur et des contributions volontaires de 7,1 M F, très majoritairement destinées à des programmes intéressant les pays en développement. Ces contributions sont gérées par le ministère des Affaires étrangères.

S'y ajoute le soutien apporté par le ministère de la Coopération et du Développement au programme onco-cercose, soit 45 millions de francs pour la période 1986-91.



LA BANQUE AFRICAINNE DE DEVELOPPEMENT

En 1987, le conseil des gouverneurs a autorisé le triplement du capital de la Banque africaine de développement qui est passé de 5,4 milliards de DTS à 16,2 Mds de DTS. La France possède aujourd'hui 2,44 % des actions du capital, ce qui la place au 5^e rang des membres non régionaux.

La même année, les ressources du Fonds africain de développement, guichet concessionnel de la BAD, ont été reconstituées pour la cinquième fois (1988-1990) à hauteur de 2,25 milliards de dollars.

La France, dont la part passe de 7,5 % à 8,8 % a joué un rôle particulièrement actif au cours des négociations plaidant pour une reconstitution la plus haute possible, tout en exprimant diverses préoccupations sur la gestion budgétaire et administrative ainsi que sur le développement trop rapide des prêts hors-projets.

La France fournit à la BAD une assistance technique et un appui en matière d'études et de documentation. ■

L'AIDE BILATERALE

L'évolution de la répartition de l'aide bilatérale aux états par zone géographique est décrite dans les tableaux ci-dessous (fig. 14 et 15).

L'aide bilatérale est dispensée par plusieurs ministères et établissements publics. Les schémas des pages suivantes (fig. 16 et 17) rendent compte de cette diversité des instruments de la coopération française.



La France dispose d'une panoplie d'instruments diversifiés qu'elle s'est attachée à adapter ces dernières années

pour répondre au mieux aux besoins des pays africains.

Au sein de l'aide bilatérale, on distingue généralement, selon la nomenclature du Comité d'aide au développement de l'OCDE, trois principales formes d'aide :
 - les dépenses de coopération technique et culturelle ;
 - celles de soutien économique et financier ;
 - enfin l'aide à l'investissement.

Alors que les dépenses de coopération technique et culturelle étaient déjà constituées exclusivement de dons, les mesures adoptées par la France à la suite de la Conférence franco-africaine de La Baule (juin 1990) et de la 2^e Conférence des Nations unies pour les pays les moins avancés (Paris, septembre 1990) ont eu des

fig. 14

Aide bilatérale par régions
en milliards de francs courants

Année	Afrique subsaharienne	Afrique du Nord	Europe du Sud	Amérique	Moyen-Orient	Asie du Sud	Extrême-Orient Océanie	Total
1983	7,6	1,8	0,3	0,9	0,4	0,4	0,9	12,3
1984	9,4	2,1	0,2	0,9	0,4	0,6	0,9	14,5
1985	9,8	2,7	0,1	1,4	0,6	0,9	0,7	16,2
1986	10,3	2,3	0,1	1,3	0,4	0,8	0,6	15,8
1987	11,1	2,5	0,2	1,2	0,5	0,9	0,9	17,2
1988	12,4	2,0	0,2	0,9	0,5	1,0	1,5	18,4
1989	14,8	2,2	0,3	0,8	0,4	1,1	2,2	21,8

fig. 15

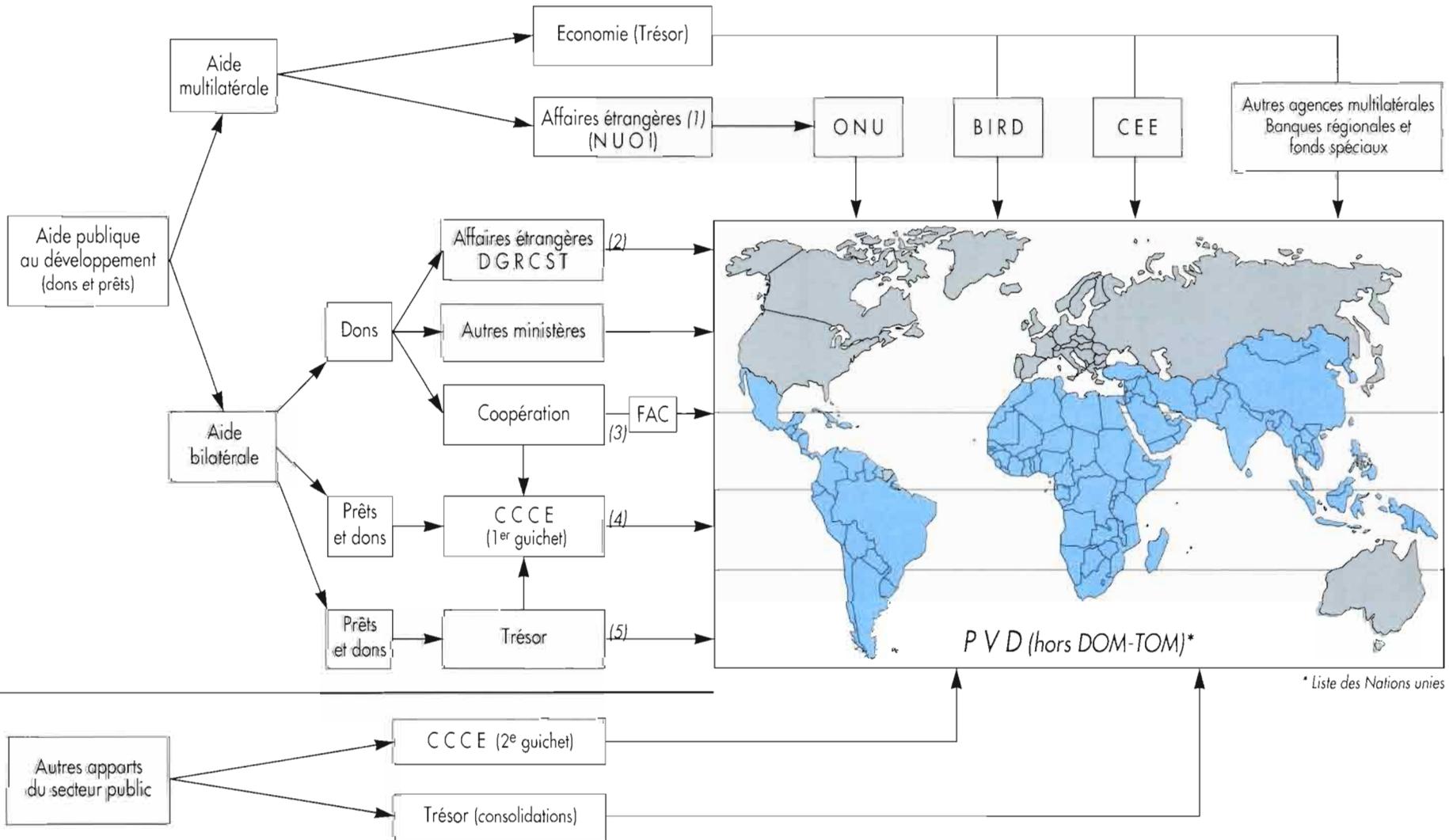
Aide bilatérale par régions
en pourcentages

Année	Afrique subsaharienne	Afrique du Nord	Europe du Sud	Amérique	Moyen-Orient	Asie du Sud	Extrême-Orient Océanie	Total
1983	62,0	14,6	2,4	7,2	3,2	3,2	7,5	100
1984	64,8	14,5	1,1	6,0	2,7	4,4	6,5	100
1985	60,7	16,4	0,7	8,4	3,9	5,7	4,2	100
1986	65,4	14,3	0,9	8,0	2,4	5,2	3,8	100
1987	64,2	14,6	1,1	6,9	3,0	5,3	5,0	100
1988	67,1	10,8	1,1	5,0	2,9	5,3	7,9	100
1989	67,9	10,1	1,5	3,6	2,0	5,0	9,9	100

Source (pour les deux tableaux) : Mémoire de la France au Comité d'aide au développement pour l'année 1989

Représentation schématique des principaux apports publics français aux pays en voie de développement

fig 16



(1) En outre, coopération multi ou bilatérale (Affaires étrangères ; DGRCSST, Coopération, Agriculture et d'autres ministères techniques).
 (2) Ensemble des PVD (essentiellement hors zone « Coopération »).
 (3) 33 Etats d'Afrique au sud du Sahara et des Antilles.
 (4) Zone « Coopération » ainsi que quelques autres états afri-

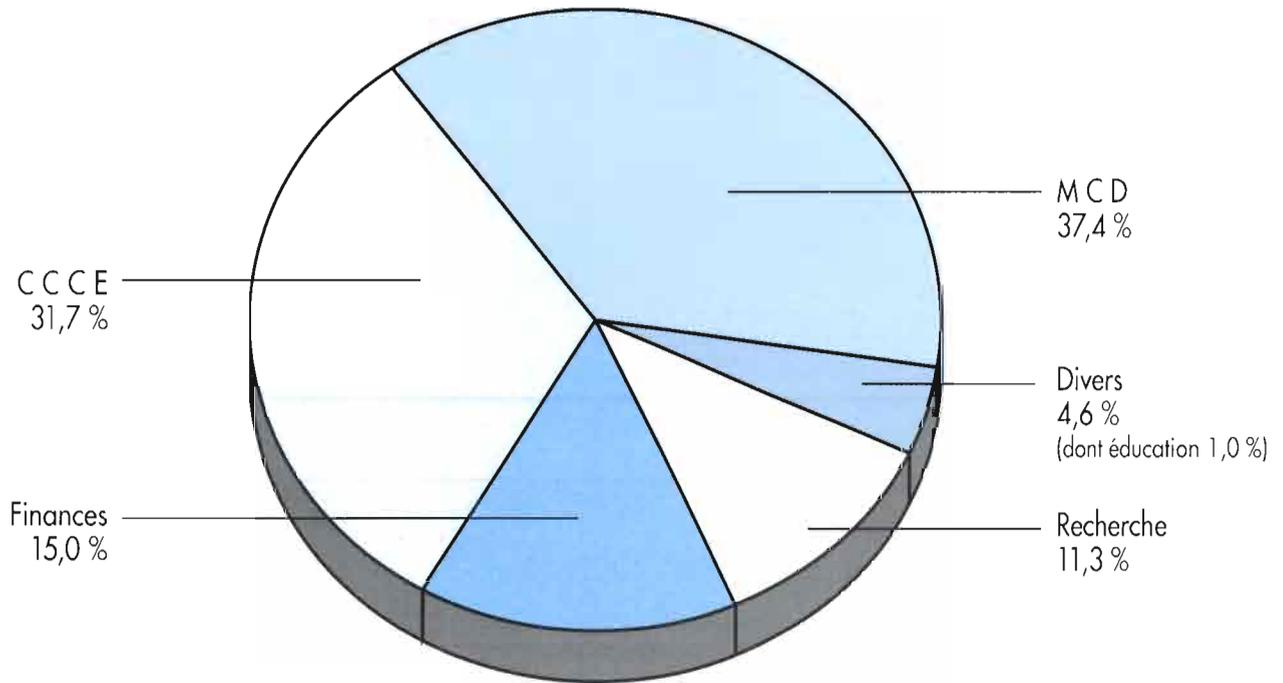
cains et, dans l'océan Pacifique, les îles Cook et le Vanuatu.
 (5) PVD non couverts par la CCCE.
 BIRD : Banque internationale pour la reconstruction et le développement.
 CCCE : Caisse centrale de coopération économique.
 CEE : Communauté économique européenne.

DGRCSST : Direction générale des relations culturelles scientifiques et techniques.
 NUOI : Service des Nations unies et des organisations internationales.
 ONU : Organisation des Nations unies.

31

fig. 17

Répartition par source de l'APD bilatérale fournie par la France en 1989 aux pays du champ



Source : Bureau du contrôle et du budget (MCD)

conséquences directes sur les dépenses de soutien économique et financier et sur les aides à l'investissement : désormais dans les pays les plus pauvres, ce type de dépense sera exclusivement financé sur dons. Dans les autres pays, la pratique antérieure se poursuivra et les prêts subsisteront à côté des dons.

Le tableau 18 et la figure 19 (p. 34) permettent de voir comment selon quels types d'aides s'agencent et se complètent ces divers instruments dans la zone subsaharienne où se concentre, pour l'essentiel, l'action du ministère.

Par nature, les dépenses de soutien économique regroupent l'aide alimentaire, les consolidations de dette, la garantie de change des institutions monétaires de la zone franc ainsi que l'aide aux finances publiques et à la balance des paiements associant des concours provenant de la Caisse centrale de coopération économique et du MCD.

L'aide à l'investissement est celle qui finance les projets ; elle est dispensée à travers trois principaux instruments : le Fonds d'aide et de coopération mis en œuvre par le MCD, les concours de la Caisse centrale de coopération économique et les prêts du Trésor.



EVOLUTION RECENTE

La période récente a été marquée par la croissance des aides directes à l'investissement et de soutien économique et financier qui ont pris de l'importance par rapport aux dépenses de coopération technique dont le poids a décliné. Quelques indications chiffrées permettront de prendre la mesure de cette évolution :

– la coopération technique représentait 60 % de l'aide bilatérale française en

1979 contre 43 % en 1989. Tous les ministères la dispensant, en particulier le ministère des Affaires étrangères et le MCD, ont été affectés par cette évolution ;

– l'aide à l'investissement a pour sa part assez largement fluctué d'une année sur l'autre mais, en lissant les écarts conjoncturels, cette forme d'aide est restée stable à un niveau proche de 30 % ;

– les dépenses de soutien économique et financier ont connu de loin la croissance la plus forte : elles représentaient 7,3 % de l'aide bilatérale en 1979, et 28 % en 1989. Outre le poids plus élevé des consolidations de dette, c'est surtout l'aide aux finances publiques et à la balance des paiements : prêts d'ajustement structurel et subventions budgétaires qui s'est accrue très sensiblement.

Les **aides hors-projet**, que la France a été le premier bailleur de fonds bilatéral à

fig. 18

Aide française à l'Afrique subsaharienne

Versements nets en millions de francs et en pourcentage du total

Aides	1984		1985		1986		1987		1988		1989	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
Coopération technique et culturelle	3 824,0	40,8	4 088,0	41,7	4 806,2	46,5	4 469,9	40,4	4 693,1	38,0	5 124,7	34,6
Aide aux investissements												
Dons	970,0	10,3	946,3	9,6	1 042,9	10,1	999,9	9,0	1 366,1	11,0	1 172,5	7,9
Prêts	1 869,4	20,0	2 358,4	24,1	3 318,4	32,1	3 311,7	30,0	3 374,2	27,3	2 895,8	19,6
Total	2 839,4	30,3	3 304,7	33,7	4 361,3	42,1	4 311,6	39,0	4 740,3	38,4	4 068,3	27,5
Soutien économique et financier												
dont :												
Annulation de dettes solde net...			36,0	0,4							1 940,1	13,1
Aide alimentaire...	172,6	1,8	167,5	1,7	111,5	1,1	88,8	0,8	19,3	0,9	15,6	0,6
Crédit de consolidation de dettes	1 305,4	13,9	1 168,1	11,9	598,0	5,8	428,1	3,9	638,6	5,1	370,7	2,5
PAS							1 186,0	10,7	1 440,5	11,6	2 001,7	13,5
							** 13,7	0,1				
TOTAL	9 367,4	100,0	9 809,5	100,0	10 342,2	100,0	11 056,6	100,0	12 353,0	100,0	14 804,6	100,0
Total des dons	6 192,6	66,1	6 145,8	65,4	6 425,8	62,1	6 117,1	55,3	6 899,7	55,9	9 536,4	64,0
Total des prêts	3 174,8	33,9	*3 393,7	34,6	3 916,4	37,9	4 939,5	44,7	5 453,3	44,1	5 268,2	36,0

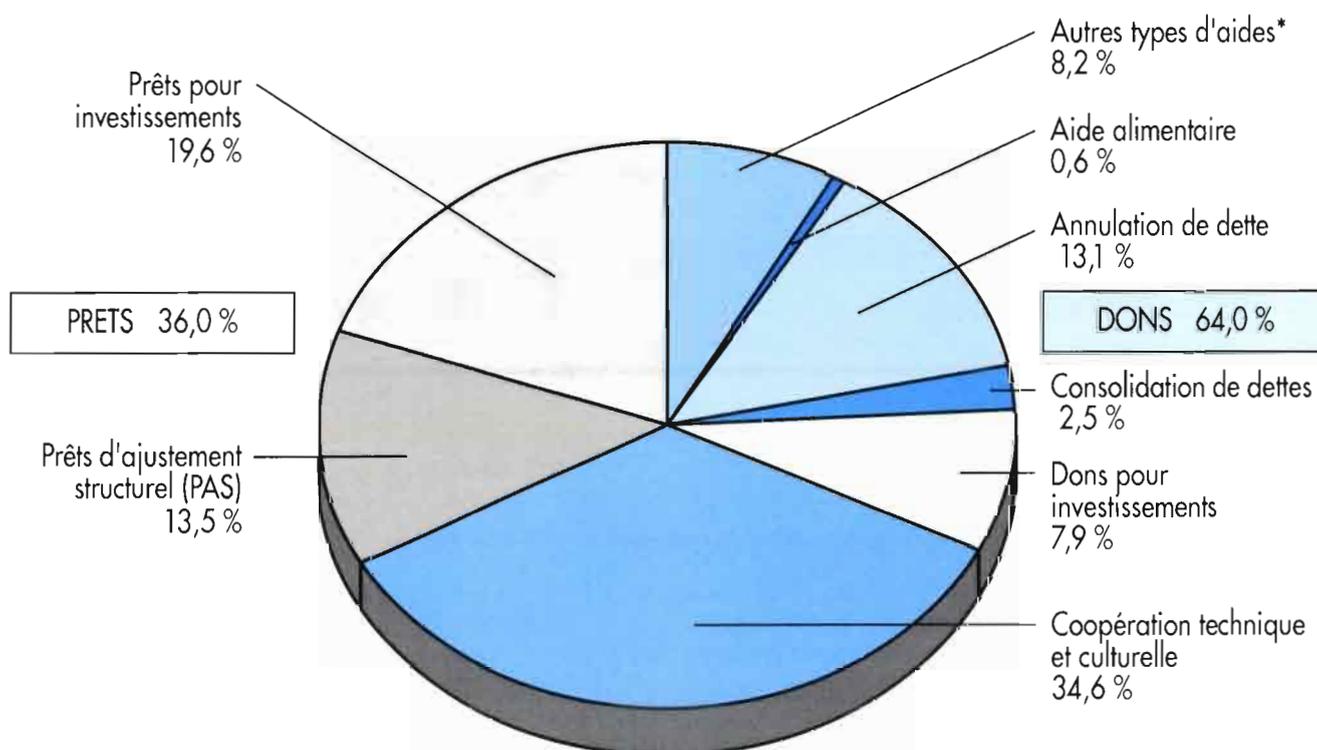
* Compte tenu de la contrepartie des annulations de dettes (132,8 millions F, soit 14,8 millions dollars comptabilisés dans les remboursements de prêts.

** Souscription au capital.

Source : Mémoire de la France au Comité d'aide au développement pour l'année 1989

fig. 19

Répartition par nature de l'APD bilatérale fournie par la France en 1989 aux pays du champ



* Bourses, soutien aux ONG, action culturelle, etc.

Source : Mémoire de la France au Comité d'aide au développement pour l'année 1989

pratiquer, représentent désormais un instrument important ; elles donnent lieu à une concertation étroite avec le FMI et la Banque mondiale.

En outre, la France participe directement au « Programme d'assistance aux pays les plus pauvres et les plus endettés d'Afrique subsaharienne » coordonné par la Banque mondiale en faveur de 23 pays de la région. Avec des décaissements de plus de 3,6 milliards de francs, la France est le premier participant bilatéral à ce programme. Une longue pratique de la coopération bilatérale dans ces pays a permis à la France de mettre son expérience au service d'une approche plus réaliste de l'ajustement, soucieuse des contraintes spécifiques des économies africaines et des délais qu'elles imposent, notamment sur des questions aussi sensibles que celles des prix agricoles, des subventions et des protections douanières.

Les aides hors-projet prennent la forme, soit de subventions budgétaires, soit de prêts d'ajustement structurel. Les subventions budgétaires se sont élevées à 1,15 milliard de francs, soit une augmentation de plus de 70 % par rapport à 1988 (68 M F). Les prêts d'ajustement structurel mis en place par la Caisse centrale se sont élevés à près de 2,8 milliards de francs en 1989.

Il convient de souligner le caractère additionnel de l'aide hors-projet française qui ne s'est pas faite au détriment des aides au développement classiques.

Au total, on peut estimer que la France aura consacré en 1989 près de 3 milliards de francs à appuyer les efforts d'ajustement entrepris désormais par la majorité des états d'Afrique subsaharienne.

En outre, la France accomplit un effort particulier dans le cadre du traitement de la dette. C'est ainsi qu'au sommet francophone de Dakar (24 mai 1989), le président de la République a annoncé que le Gouvernement déposerait devant le Parlement un projet de loi annulant les créances d'aide publique au développement pour les 35 pays les plus pauvres et les plus endettés d'Afrique. Cette mesure permet d'aller plus loin de façon bilatérale que ce qui a été décidé à la suite du sommet de Toronto. Elle a également un effet d'entraînement sur

d'autres créanciers bilatéraux, comme en témoignent l'annonce par la Belgique et les Etats-Unis de mesures bilatérales d'allègement de la dette publique.

Les bénéficiaires de cette mesure seront les 35 pays les plus pauvres d'Afrique au sud du Sahara, qu'ils soient ou non classés parmi les PMA et sans conditions liées à un accord avec le FMI (Cf. carte 20 page 36).

Outre le MCD (voir le chapitre sur l'activité du ministère) le principal instrument de l'aide hors-projet est la **Caisse centrale de coopération économique**. Celle-ci dispose d'une grande variété de concours qui lui permettent d'adapter les conditions financières de ses interventions à la nature des opérations et à la situation des pays où elle intervient (au nombre de 42, dont 36 en Afrique et dans l'océan Indien).

Au cours de la période, elle a accordé surtout des prêts à long terme, à des conditions douces, pour la réalisation de projets d'investissement. Ses engagements sont passés de 4,8 milliards de francs en 1985 à 8,02 milliards de francs en 1989, soit une augmentation de 18,3 % par rapport à 1988. La reprise de la croissance s'est ainsi poursuivie après un tassement en 1985-1986. Par rapport à 1988, l'évolution de la répartition par nature de concours se caractérise essentiellement par une augmentation considérable, d'une part ces concours à conditions très concessionnelles, d'autre part des prêts d'ajustement.

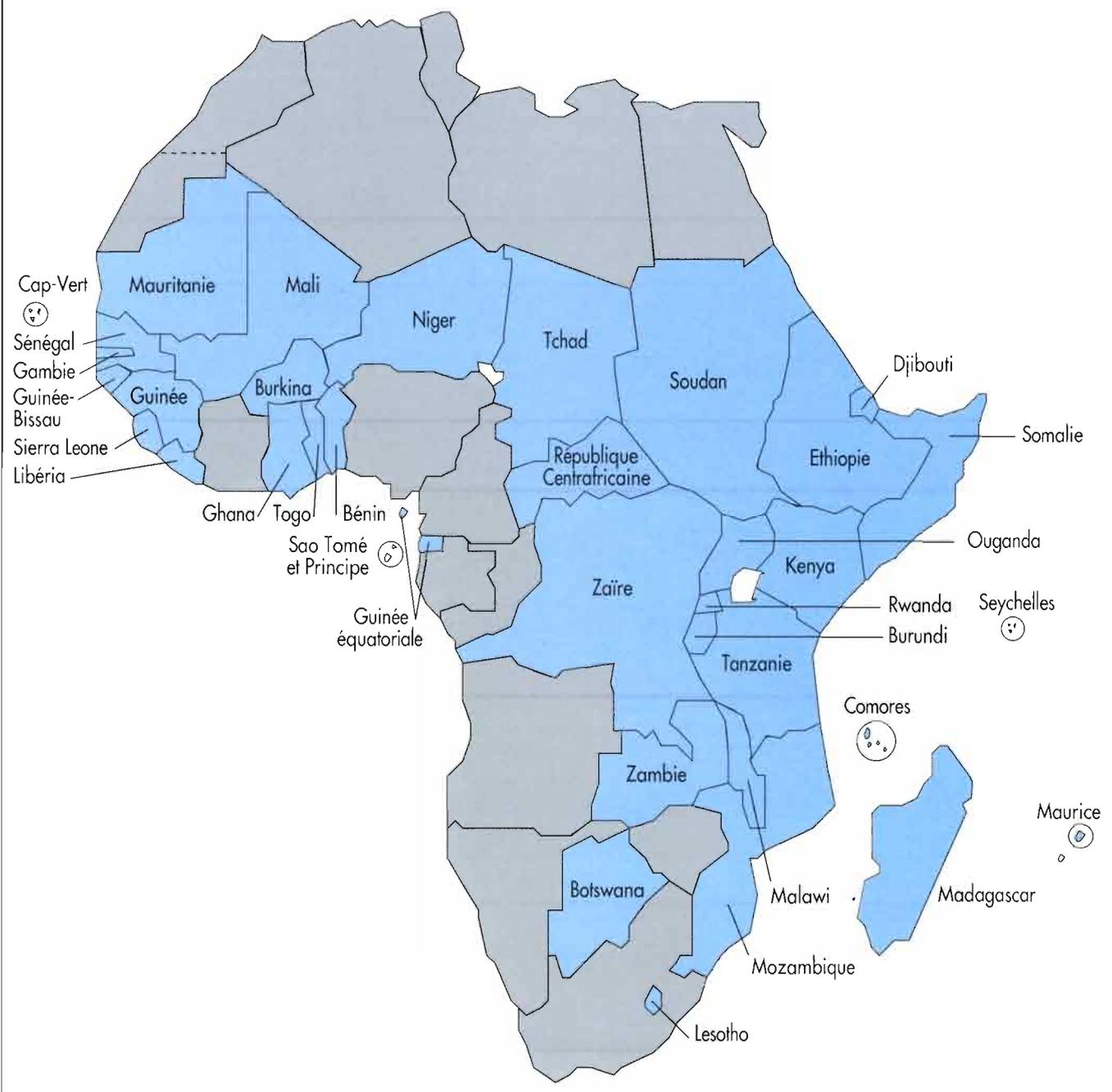
La répartition géographique des engagements de la Caisse centrale traduit le maintien d'une forte priorité au profit des pays les plus défavorisés.

Par secteurs, les secteurs productifs ont absorbé 36,1 % seulement du montant des engagements, soit beaucoup moins que les années précédentes (54 % en moyenne de 1985 à 1989).

L'année 1989 se caractérise enfin par le soutien que la Caisse centrale a apporté au financement du secteur privé, à la fois par ses propres interventions et par celles de sa filiale PROPARGO : les concours de la Caisse centrale soit sous la forme de prêts directs, soit dans le cadre de procédures d'intermédiation financière, se sont élevés à 795 millions de francs (contre 160 millions de F en 1988). ■

fig. 20

**Pays concernés par la mesure d'annulation des prêts
d'aide publique au développement,
annoncée par le président François Mitterrand
le 24 mai 1989**



L'AIDE PRIVEE

L'aide privée apportée par les Français aux populations des pays en développement est le fait de plusieurs centaines d'associations de solidarité internationale (ONG) : plus de 800 ont été dénombrées mais l'origine, la nature, la composition et la durée de vie de ces associations sont très diverses. Un rapide panorama permet de se rendre compte de la difficulté de toute recherche sur le montant de l'aide privée française :

– les œuvres privées confessionnelles sont elles-mêmes plusieurs dizaines, en adoptant parfois le profil d'une ONG (par exemple, ATD Quart-Monde, Emmaüs, Ordre de Malte...). La part de l'aide aux populations des PVD dans leurs actions est difficilement identifiable ;

– certaines grandes associations nationales ont un secteur international important (Secours catholique, Secours populaire...) mais sans pouvoir toujours fournir des indications précises sur la part exacte de leur aide au tiers-monde dans leur budget global ;

– il existe également quelques organisations éphémères qui se constituent à l'occasion d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit, en réunissant des fonds importants qui provoquent un brusque décalage entre ressources et dépenses d'un même exercice ;

– certaines associations sont "maîtres d'œuvre" de programmes de développement, mais aussi de projets en France (éducation au développement, formation, immigrés...);

– en outre, comment comptabiliser les versements volontaires en faveur d'une organisation intergouvernementale, l'UNICEF, par l'intermédiaire du Comité français pour l'UNICEF, pour mettre en œuvre des programmes publics abondés par des ressources bilatérales dont celles versées par l'Etat français ? Retenons au passage que, par son chiffre d'affaires, le Comité français pour l'UNICEF est l'un des plus gros collecteurs de fonds privés en France ;

– enfin, s'agissant des associations de solidarité internationale, on peut appliquer la règle statistique des 80/20, c'est-à-dire que 20 % des associations les plus importantes représentent environ 80 % des fonds, toutes origines confondues. L'évolution de l'aide privée au développement a pu être mieux cernée depuis 1985 grâce aux trois enquêtes d'estimation de l'aide privée effectuées par la Commission COOPERATION-DEVELOPPEMENT.

Une troisième enquête, effectuée en 1990 sur les exercices budgétaires 1988 et 1989, confirme la croissance des montants collectés en faveur des populations des PVD.

Évaluée à 1,9 Md F dont 1,5 Md de ressources propres et 400 M de fonds d'origine publique pour 1988 et à 2,3 Mds — dont 1,75 Md de ressources propres et 500 M de fonds d'origine publique pour 1989 — l'aide privée représente un élément non négligeable de l'effort



La première enquête montrait que les associations françaises pour l'année 1985 avaient mobilisé 1,342 Md de francs dont 967 M F de ressources propres et 376 M F de fonds d'origine publique, soit 28 % du montant global. Il apparaissait donc que la France n'était qu'au 15^e rang pour son aide privée parmi les pays industrialisés.

En 1988, une deuxième enquête a permis de faire ressortir un total de 1,608 milliard de francs pour 1987, montrant ainsi une augmentation sensible de l'aide privée en 1987 de 19,8 % par rapport à 1985.

français en direction du tiers-monde. La Commission COOPERATION-DEVELOPPEMENT s'est ainsi constituée en observatoire permanent de l'aide privée. Les données sont recueillies et traitées sous l'autorité d'un groupe de travail mixte (pouvoirs publics/associations) et sont régulièrement communiquées au Comité d'aide au développement de l'OCDE.

Le Parlement a voté, dans la loi de finances pour 1990, une disposition fiscale qui favorise les dons privés et devrait permettre aux associations de solidarité internationale d'accroître encore leurs ressources. ■



*Irrigation à Léré
au Mali
Photo
Codevimages/
A. Rochegude*

L'activité du ministère de la Coopération et du Développement

DES OBJECTIFS CLAIRS ET AMBITIEUX

L'activité du ministère de la Coopération et du Développement s'est organisée en 1989 comme durant les autres années autour de deux préoccupations centrales : créer les conditions propices à une reprise du développement, à la croissance et à l'investissement ; aider les hommes à maîtriser leur avenir.

Intégrer l'ajustement aux perspectives de développement, tout en maîtrisant ses conséquences sociales

L'ajustement n'est pas la recherche d'un "équilibre par le bas" et d'une réduction systématique de la dépense, au risque d'une pression intolérable, sur les pays les plus pauvres, en particulier. C'est assainir l'appareil économique pour qu'il fonctionne mieux et redevienne un instrument de développement. C'est donc améliorer la gestion des ressources disponibles (finances publiques, entreprises publiques, filières de production, politique monétaire et financière).

La Coopération française se doit de contribuer activement à l'ajustement

en aidant à sa plus grande efficacité : Il s'agit d'un processus coûteux, exigeant, douloureux. Il faut en assurer le succès, en y contribuant activement, par le biais des aides budgétaires directes et la bonification de prêts d'ajustement structurel, par une assistance technique de haut niveau aux administrations économiques et financières, pour tirer pleinement avantage d'une présence souvent comparable en montant à celle des institutions de Bretton Woods ; il faut engager, sur les orientations à moyen terme, un processus qui conforte un dialogue égalitaire, au service de la maîtrise effective de leur avenir par les pays de la zone FAC.

Il faut relancer et soutenir, dans le même temps, le processus de développement et pour cela restaurer les bases et les structures de l'économie, par la réhabilitation des filières de production, la transformation sur place des produits primaires et la diversification, par la maintenance ou la création des infrastructures indispensables et la mise en place des outils de leur gestion efficace, par l'encouragement au sec-

teur productif, l'amélioration de sa compétitivité et de son environnement, par la structuration d'espaces régionaux et de marchés de taille viable, par l'investissement visant au développement en recherchant un juste équilibre entre l'aide "hors-projet" et les projets.

L'ajustement structurel doit créer les conditions nécessaires au développement. Encore faut-il que la croissance soit au rendez-vous des efforts entrepris et des sacrifices consentis. Pour qu'il en soit ainsi, un cadre économique dynamique est essentiel : il implique l'investissement. D'où la priorité accordée à une approche sectorielle, facteur de relance effective de l'activité, et la place à réserver au financement simultané de projets, à travers l'aide, mais aussi, et de plus en plus, à travers une mobilisation de l'épargne locale et une intégration de l'économie informelle ; à travers, enfin l'encouragement à une reprise de l'investissement extérieur direct.

Rénover les politiques touchant aux dimensions sociales du développement

Total des opérations	Information accomp.*	Formation	Santé	Actions culturelles	Recherche	Dévelop. rural	Industrie mines	Infra-structures	Coopération administr.	Divers**	Total
Bénin	732	25 283	7 143	11 007	1 293	10 516	20 362	22 786	63 603	1 094	163 819
Burkina	773	54 988	18 034	7 047	3 592	17 002	11 622	27 201	21 133	2 044	163 436
Cap-Vert	2 417	4 308	797	2 138	0	5 214	660	1 239	496	128	17 397
Côte d'Ivoire	679	330 596	47 820	14 834	4 367	22 657	7 647	51 177	19 463	100 246	599 486
Gambie	0	2 130	81	66	14	211	0	261	0	0	2 763
Guinée	7 880	29 039	3 444	5 486	3 805	27 661	2 466	15 488	6 390	3 124	104 783
Guinée-Bissau	5 732	3 695	2 045	2 082	750	11 648	5 240	5 203	7 052	862	44 309
Mali	904	67 942	14 508	6 434	2 657	33 124	54 233	11 421	7 171	2 039	200 433
Mauritanie	834	67 700	28 557	4 108	5 615	31 886	8 927	49 455	11 004	2 270	210 356
Niger	751	72 710	18 804	7 445	3 306	30 410	6 376	27 068	10 758	3 350	180 978
Sénégal	1 055	175 462	67 525	18 377	4 099	41 570	54 224	64 091	25 544	5 233	457 180
Tchad	1 615	33 403	28 360	4 136	4 626	35 876	23 037	79 935	115 298	5 714	332 000
Togo	4 101	36 917	8 986	5 475	2 299	16 441	3 497	5 394	3 644	1 775	88 529
AFRIQUE DE L'OUEST	27 473	904 173	246 104	88 635	36 423	284 216	198 291	360 719	291 556	127 879	2 565 469
Burundi	726	23 272	6 338	7 188	950	14 742	1 266	8 787	4 023	1 068	68 360
Cameroun	1 429	116 378	21 843	14 836	3 627	50 434	7 334	25 014	3 406	1 154	245 455
Centrafrique	3 292	74 365	26 081	4 303	78	12 993	6 737	72 061	94 740	3 279	297 929
Congo	1 817	56 877	20 787	8 090	1 985	14 355	6 483	70 315	8 362	294 942	484 013
Gabon	1 085	74 584	11 687	44 821	156	14 544	14 298	51 481	26 142	4 641	243 439
Guinée équatoriale	11 622	4 296	2 529	2 927	0	3 993	9 222	12 843	6 021	1 273	54 726
Rwanda	713	21 266	10 431	3 133	724	14 986	924	4 058	266	849	57 350
Sao Tomé	490	5 235	1 875	2 154	0	7 650	1 714	165	2 724	0	22 007
Zaïre	2 477	23 995	12 582	14 824	105	12 478	8 095	27 812	3 993	1 459	107 820
AFRIQUE CENTRALE	23 651	400 268	114 153	102 276	7 625	146 175	56 073	272 536	149 677	308 665	1 581 099

Angola	265	3 344	284	849	0	2 145	31	0	119	80	7 117
Mozambique	679	4 352	733	185	169	6 291	194	0	125	1 755	14 483
AFRIQUE AUSTRALE	944	7 696	1 017	1 034	169	8 436	225	0	244	835	21 600
Djibouti	645	84 222	19 720	6 880	3 300	8 875	4 369	26 873	58 111	3 943	216 938
AFRIQUE DE L'EST	645	84 222	19 720	6 880	3 300	8 875	4 369	26 873	58 111	943	216 938
Comores	1 053	21 929	7 817	2 759	1 173	1 765	1 102	10 674	46 047	876	95 195
Madagascar	1 634	112 245	28 216	9 364	6 726	17 779	4 821	16 581	9 675	2 271	209 312
Maurice	428	28 463	1 450	4 382	113	12 278	216	5 203	1 257	1 873	55 663
Seychelles	97	6 042	2 176	4 053	0	977	0	4 736	1 662	1 643	21 386
Océan Indien	3 212	168 679	39 659	20 558	8 012	32 799	6 139	37 194	58 641	663	381 556
AFRIQUE	55 925	1 565 038	420 653	219 383	55 529	480 501	265 097	697 322	558 229	4 8985	4 766 662
Haïti	983	27 983	4 339	8 643	1 430	16 365	1 778	5 347	1 206	3 380	101 454
Petites-Antilles	281	1 300	9 706	477	49	5 640	0	3 232	0	889	21 574
CARAIBES	1 264	29 283	14 045	9 120	1 479	22 005	1 778	8 579	1 206	4 269	123 028
AMÉRIQUE	1 264	29 283	14 045	9 120	1 479	22 005	1 778	8 579	1 206	4 269	123 028
INTER-ÉTATS	360	60 318	24 004	4 458	15 410	41 359	5 013	399 450	13 337	7 345	571 054
NON VENTILÉ ZONE FAC	0	400	159	65	38	46	57	0	122	5 622	6 509
TOTAL ZONE FAC	57 549	1 655 039	458 861	233 026	72 456	543 911	271 945	1 105 351	572 894	4 6221	5 467 253
INTÉRÊT GÉNÉRAL	20 036	59 583	15 855	113 455	28 175	26 641	16 861	24 367	7 918	1 167	404 058

* Information accompagnement : ventilation du 42-23-60 « information » ; appui logistique à l'assistance technique

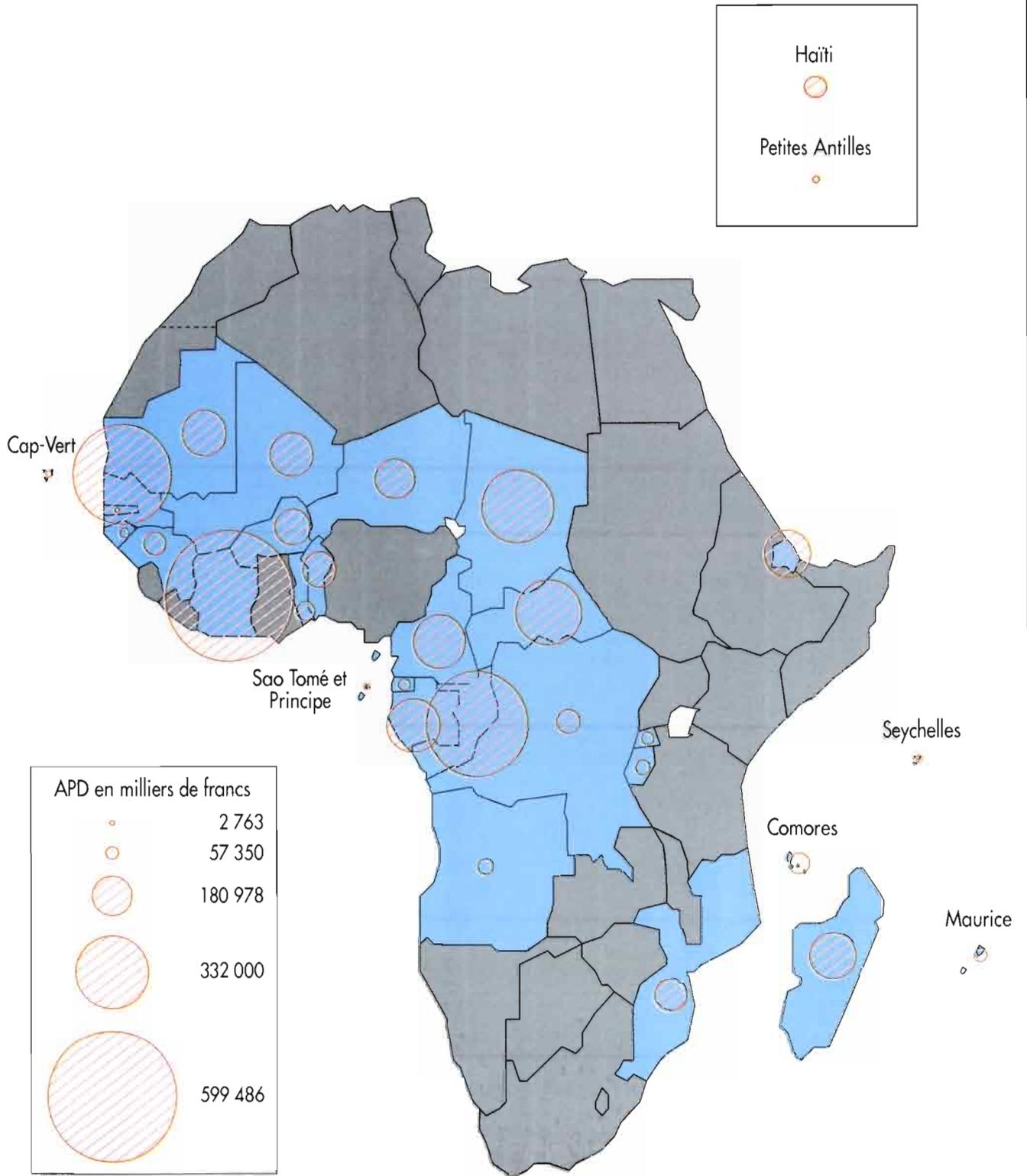
** Divers : tout ce qui ne peut être ventilé dans les secteurs.

Source : Bureau du budget et du contrôle (MCD)



fig. 22

L'aide publique au développement mise en œuvre par le MCD en 1989



Source : Bureau du budget et du contrôle (MCD)

constitue le troisième impératif. Pour cela, il ne suffit pas de compenser dans le court terme les conséquences dommageables de la rigueur budgétaire sur les systèmes de santé.

Si ce tissu se désagrègeait de façon encore plus dramatique qu'aujourd'hui, les chances de développement pourraient être irrémédiablement compromises. Mais il faut aussi inscrire dans le processus d'ajustement lui-même la rénovation des systèmes sanitaires, dont le délabrement est souvent le fruit d'erreurs initiales de conception et de modes de gestion inadéquats.

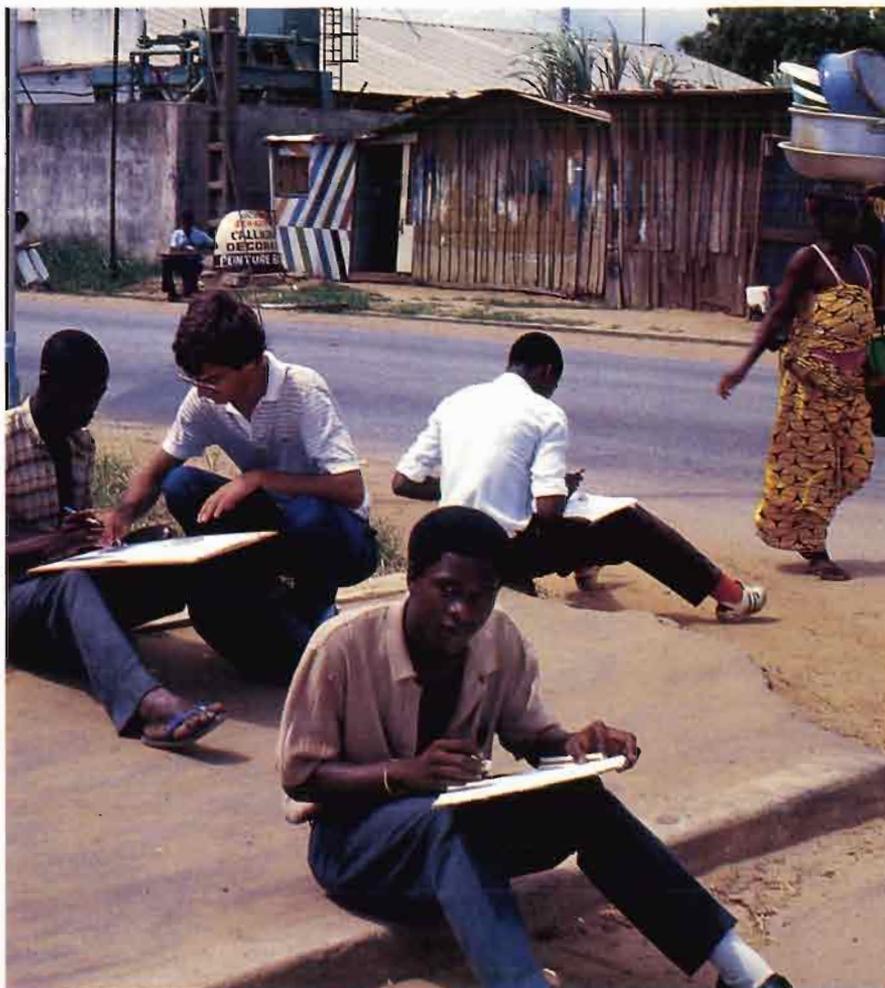
Aider les hommes à maîtriser leur avenir

Cette action, non seulement, renforce leurs capacités productives, mais permet aussi les évolutions ou les mutations indispensables dans les domaines de la formation, de la recherche, de la culture. C'est pourquoi l'aide française doit continuer à mettre un accent particulier sur la formation.

Cinq objectifs guident la Coopération française :

- favoriser la définition de politiques éducatives cohérentes en développant la capacité de diagnostic des états ;
- améliorer la gestion et l'administration des systèmes éducatifs par une meilleure formation du personnel non enseignant ;
- améliorer les conditions d'enseignement par la fourniture de livres et d'équipements ;
- soutenir des secteurs précis tels que la formation des maîtres de l'enseignement primaire, l'enseignement scientifique et la formation professionnelle ;
- offrir aux meilleurs étudiants l'accès aux filières d'excellence françaises, ce qui suppose un système de préparation adéquat.

La France a développé un appareil de recherche spécialisé, et possède une expertise reconnue en agronomie et médecine tropicale, sur laquelle il faut prendre appui pour faire désormais fructifier le potentiel scientifique des pays en développement. Des moyens nouveaux sont consacrés à la formation des chercheurs par l'accueil dans les grands instituts français de recherche capables d'attirer ou maintenir des équipes internationales de qualité et la mise en place



de réseaux d'échanges thématiques permettant de capitaliser les acquis.

De même la recherche française peut-elle éclairer les politiques de population des états et mettre au service de ceux qui prennent conscience de l'importance de ces enjeux ses capacités dans le domaine des études démographiques.

La spécificité de la Coopération française se manifeste enfin par l'importance reconnue à l'action culturelle.

Il ne s'agit pas là d'un luxe mais du constat que la maîtrise de l'avenir, la capacité des peuples à surmonter les crises dans la solidarité et la cohésion sociale dépendent largement du dynamisme d'une vision commune, d'une identité culturelle forte, d'une ouverture sur la culture des autres, d'un terrain où le dialogue soit égalitaire.

Enfin la Coopération française doit s'adapter à l'émergence de besoins nouveaux. Il en va ainsi notamment de la défense de l'environnement, de l'explosion urbaine et de la lutte contre le SIDA. ■

LES PRINCIPAUX INSTRUMENTS DE COOPERATION



Comme on l'a vu, l'aide française continue à se caractériser par une importante assistance technique en

personnel. Ainsi que le montre la carte ci-contre (fig. 24), cela est surtout vrai des pays anciennement sous souveraineté française dans lesquels, au moment des indépendances, il s'était avéré nécessaire de maintenir des cadres administratifs et techniques, aux termes d'accords de coopération spécifiques.

Le phénomène s'est amplifié au cours des années 60 et 70, du fait des besoins en enseignants qualifiés d'états engagés dans d'ambitieuses politiques de scolarisation et de formation. Depuis 1980, s'est amorcé un mouvement en sens inverse, d'une part du fait de la formation, en nombre croissant, de jeunes cadres nationaux aptes à prendre la relève de l'assistance technique française, d'autre part en raison des dif-

ficultés éprouvées par les pays (Côte d'Ivoire, Sénégal, Gabon) qui avaient choisi d'accroître l'effectif de l'assistance technique dont ils bénéficiaient en prenant à leur charge une part de son coût.

Cette réduction progressive, après avoir marqué le pas en 1987 et 1988, a désormais repris, surtout dans le secteur de l'enseignement, le poids relatif des professionnels des divers autres secteurs ayant de ce fait eu tendance à s'accroître. Elle a coïncidé avec une diminution sensible du nombre des contractuels du fait, dans un premier temps, de mesures de titularisation dont ont bénéficié essentiellement les enseignants, puis de la simple application des dispositions de la loi dite du 30 juillet 1987 relatives

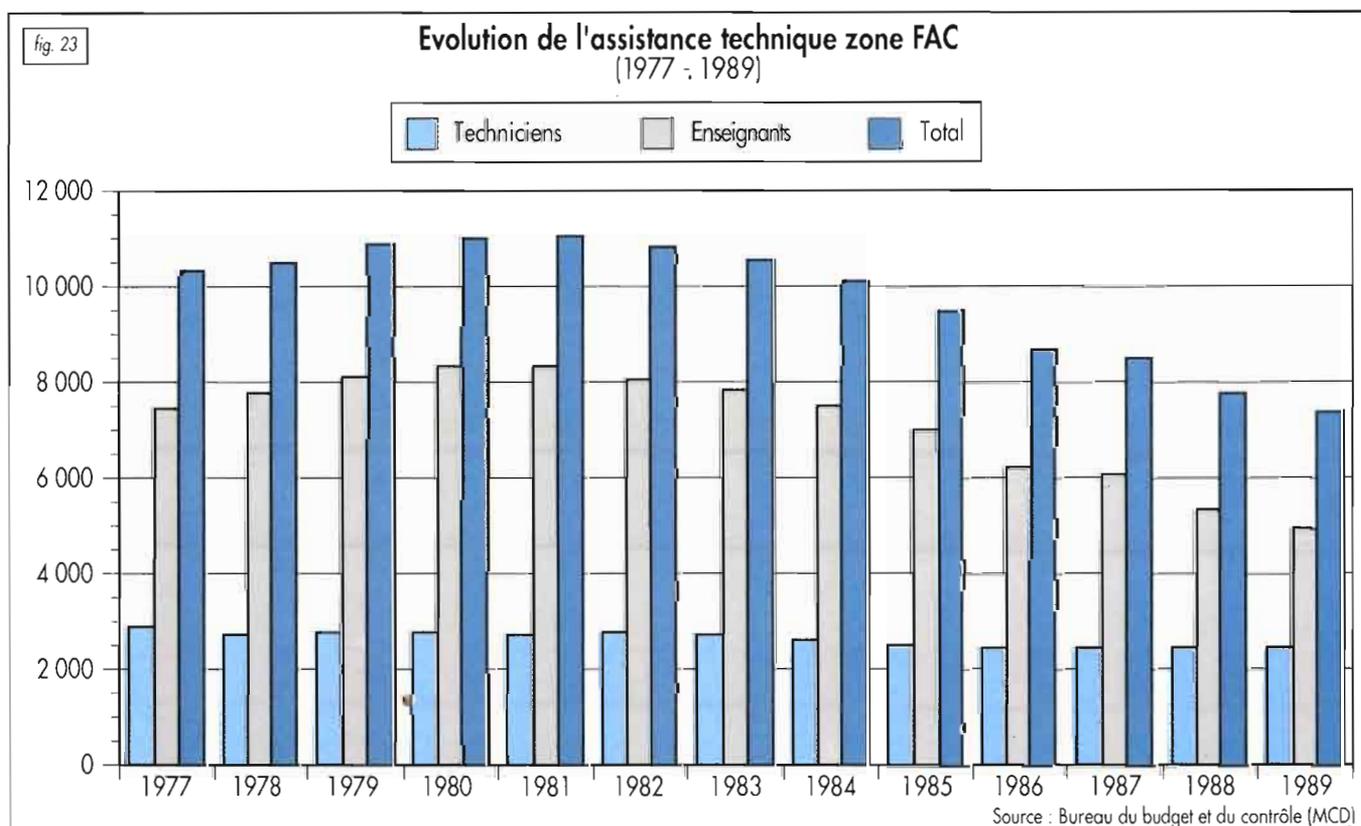
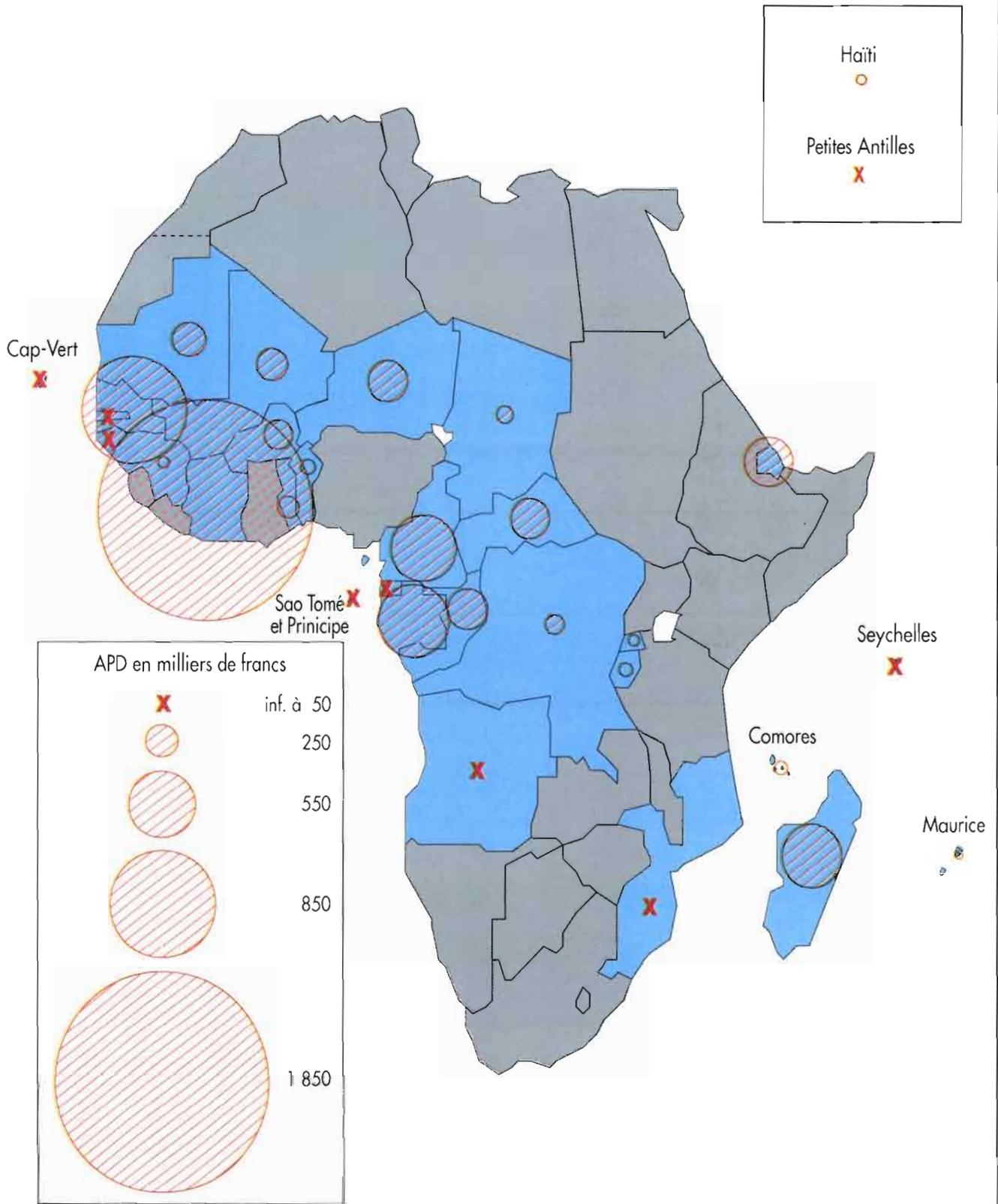


fig. 24

L'assistance technique directe effectifs 1989



Source : Bureau de la prévision et de la réglementation (MCD)

Total des opérations	Information accomp.*	Formation	Santé	Actions culturelles	Recherche	Dévelop. rural	Industrie mines	Infra-structures	Coopération administr.	Divers**	Total
Bénin	0	77	13	6	2	7	2	10	6	0	123
Burkina	0	155	25	11	3	18	6	10	9	0	237
Cap-Vert	0	6	2	4	0	2	1	0	1	0	16
Côte d'Ivoire	0	1 491	138	23	7	39	14	76	65	0	1 853
Gambie	0	7	0	0	0	0	0	1	0	0	8
Guinée	0	46	2	2	3	28	0	2	7	0	90
Guinée-Bissau	0	6	3	3	0	6	1	0	4	0	23
Mali	0	177	18	11	1	28	8	5	12	0	260
Mauritanie	0	159	33	8	7	17	16	23	12	0	275
Niger	0	222	29	13	6	26	12	11	16	0	335
Sénégal	0	668	76	20	7	26	5	36	36	0	874
Tchad	0	48	30	5	2	28	5	11	11	0	140
Togo	0	120	16	11	1	4	5	9	8	0	174
AFRIQUE DE L'OUEST	0	3 182	385	117	39	229	75	194	187	0	4 408
Burundi	0	57	10	8	2	6	0	16	7	0	106
Cameroun	0	411	55	20	7	14	1	27	7	0	542
Centrafrique	0	182	46	7	0	15	10	37	32	0	329
Congo	0	212	44	13	3	21	8	29	7	0	337
Gabon	0	406	64	9	1	7	12	54	33	0	586
Guinée équatoriale	0	6	2	3	0	2	0	5	9	0	27
Rwanda	0	42	12	5	1	14	1	6	0	0	81
Sao Tome	0	7	1	1	0	2	1	0	1	0	13
Zaire	0	79	15	25	0	12	11	13	7	0	162
AFRIQUE CENTRALE	0	1 402	249	91	14	93	44	187	103	0	2 183

Angola	0	8	1	0	0	0	0	0	1	0	10
Mozambique	0	7	3	0	0	5	0	0	1	0	16
AFRIQUE AUSTRALE	0	15	4	0	0	5	0	0	2	0	26
Djibouti	0	232	42	10	8	13	5	55	40	0	405
AFRIQUE DE L'EST	0	232	42	10	8	13	5	55	40	0	405
Comores	0	62	15	5	0	4	2	16	9	0	113
Madagascar	0	387	60	6	11	23	4	19	13	0	523
Maurice	0	44	1	6	1	7	0	2	3	0	64
Seychelles	0	13	4	6	0	0	0	7	2	0	32
Océan Indien	0	506	80	23	12	34	6	44	27	0	732
AFRIQUE	0	5 337	760	241	73	374	130	480	359	0	7 754
Haiti	0	53	2	7	2	13	1	2	2	0	82
Petites-Antilles	0	5	12	0	0	12	0	1	0	0	30
CARAIBES	0	58	14	7	2	25	1	3	2	0	112
AMÉRIQUE	0	58	14	7	2	25	1	3	2	0	112
I/E Zone Fac	0	77	33	0	8	24	1	2	37	0	182
TOTAL ZONE FAC	0	5 472	807	248	83	423	132	485	398	0	8 048
TOTAL GÉNÉRAL	0	5 472	807	248	83	423	132	485	398	0	8 048

* Information accompagnement : ventilation du 42-23-60 « information » ; appui logistique à l'assistance technique

** Divers : tout ce qui ne peut être ventilé dans les secteurs.

Source : Bureau du budget et du contrôle (MCD)

fig. 26

Répartition des enseignants par catégories d'enseignement en 1989

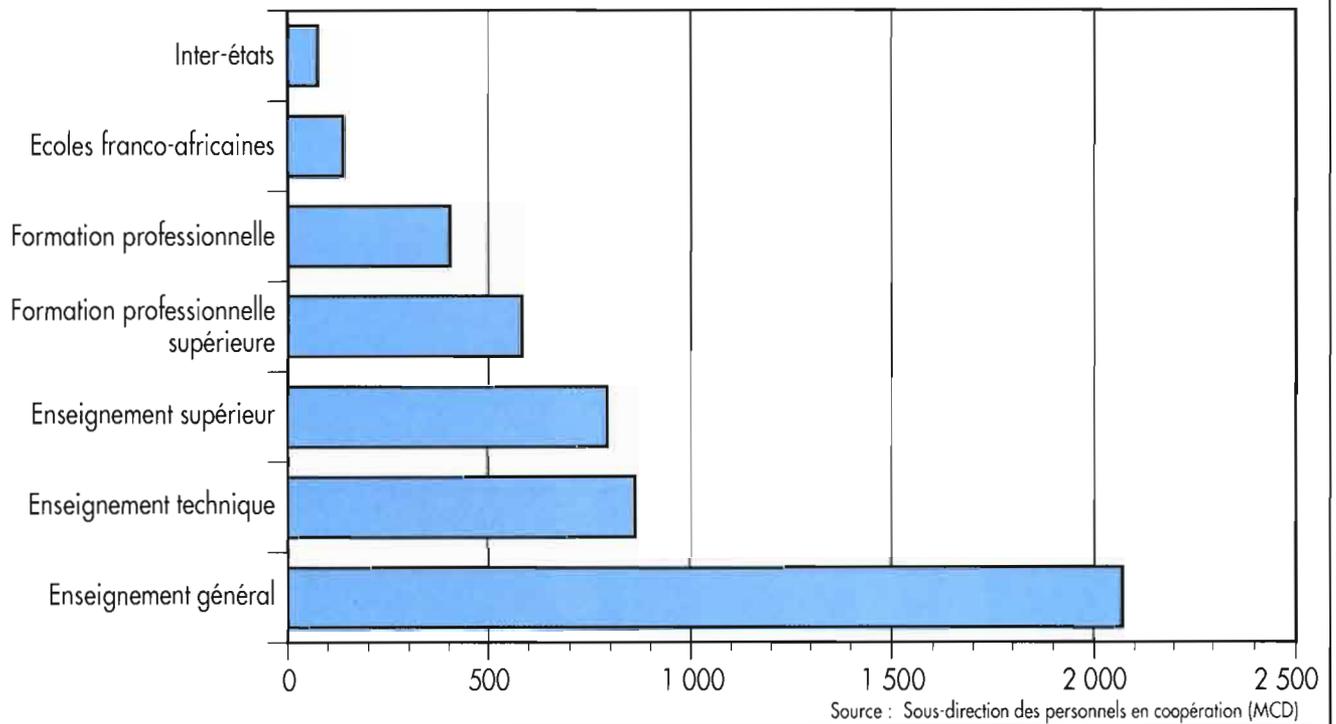
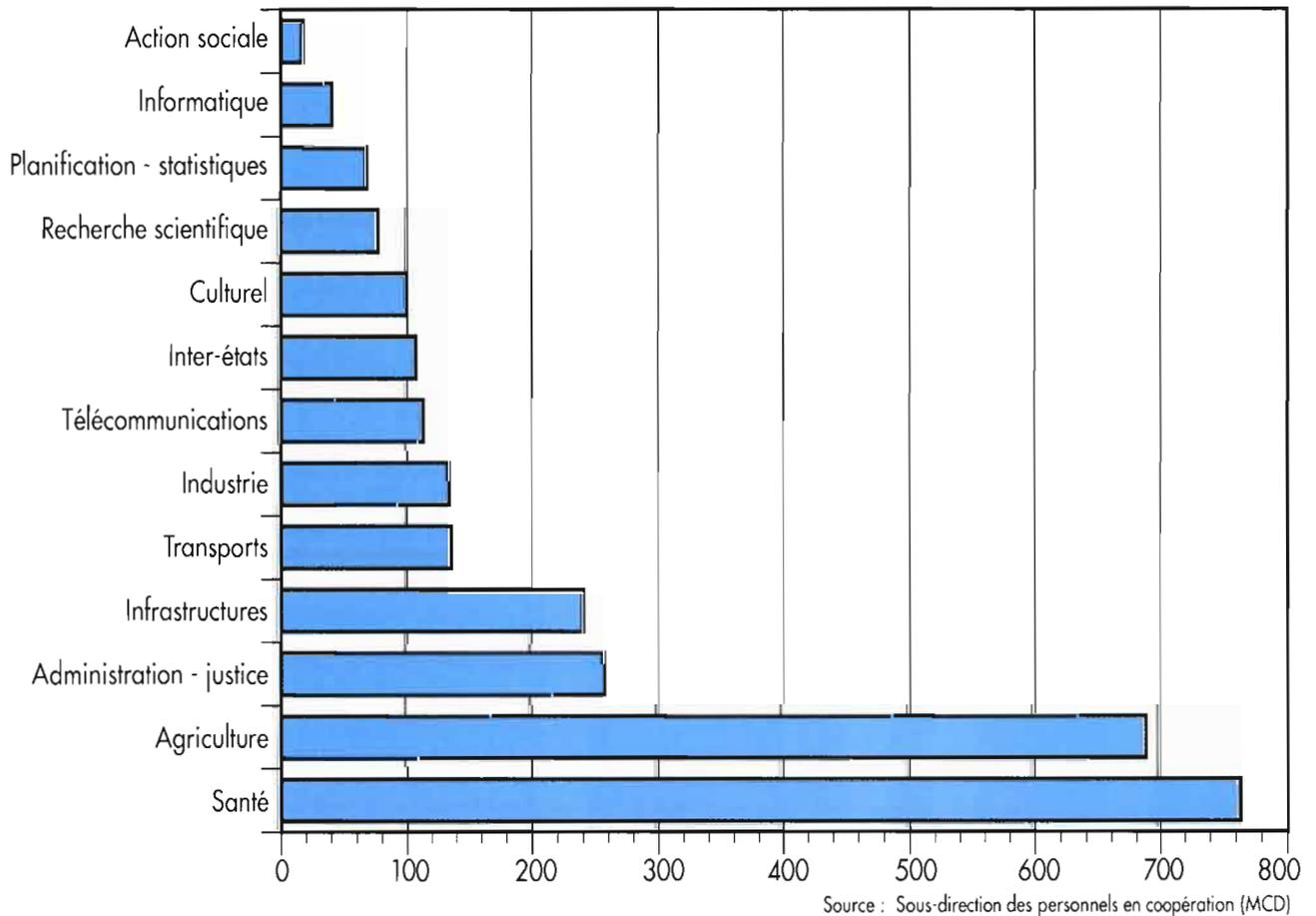


fig. 27

Répartition des techniciens par secteurs en 1989



à l'obligation d'employer les personnels titulaires de l'Etat et des collectivités locales chaque fois que cela est possible et de façon préférentielle.

L'accent a donc été mis sur l'aide à la réinsertion des coopérants non-titulaires et sur la formation des coopérants, avec l'organisation, en 1989 de 60 stages collectifs réunissant plus de 800 personnes, auxquels il faut ajouter 280 stages individuels. Un plus grand professionnalisme et une mobilité accrue sont attendus de cet effort de formation.



Créé en 1959, le Fonds d'aide et de coopération (FAC) est l'un des principaux moyens d'action du ministère de la Coopération et du Développement. Il finance sous forme de dons des projets de développement dans les 37 états entrant dans son champ de compétence et joue à ce titre un rôle important dans les efforts qu'entend poursuivre la Coopération française pour mieux articuler ajustement et développement en accroissant la part relative des dons par rapport aux prêts pour financer les investissements publics.

Les projets qu'il finance sont approuvés par un Comité directeur présidé par le ministre de la Coopération et du Développement, où sont représentés le Parlement, le Conseil économique et social, le Commissariat général au Plan, la Caisse centrale de coopération économique, ainsi que les ministères concernés ; sa composition en fait l'un des lieux privilégiés de rencontre et de concertation entre les acteurs publics de l'aide au développement.

fig. 28

Les trois catégories d'opérations du FAC en pourcentages

	1986	1987	1988	1989
Etats	61 %	64 %	58 %	54 %
Inter-états	14 %	15 %	8 %	15 %
Intérêt général	25 %	21 %	34 %	31 %
	100 %	100 %	100 %	100 %

fig. 29

Répartition des AP du FAC par état bénéficiaire en 1989 en milliers de francs courants

I - PROGRAMMATION ETATS			
Angola	6 000	Mozambique	16 100
Bénin	29 224	Niger	48 100
Burkina	52 950	Petites-Antilles	26 272
Burundi	23 700	Rwanda	25 318
Cameroun	27 000	Sao Tomé	15 900
Cap-Vert	17 000	Sénégal	69 000
Centrafrique	43 050	Seychelles	8 000
Comores	24 000	Tchad	97 300
Congo	35 400	Togo	29 000
Côte d'Ivoire	43 900	Zaire	63 300
Djibouti	18 400	Total états	1 089 369
Gabon	39 250	II - PROGRAMMATION INTER-ETATS	
Gambie	2 000	Total	161 500
Guinée	50 000	III - PROGRAMMATION INTERET GENERAL	
Guinée-Bissau	28 875	Total	542 306
Guinée équatoriale	20 000	(dont 133 000 pour la francophonie)	
Haïti	41 400	TOTAL GENERAL	1 793 170
Madagascar	64 600		
Mali	58 100		
Maurice	19 820		
Mauritanie	46 410		

Source : Bureau du budget et du contrôle (MCD)

Les trois catégories d'opérations du FAC

Les projets exécutés au profit direct d'un Etat, les projets réalisés au profit d'un organisme inter-états et les projets "d'intérêt général" pour les opérations ne peuvent être ventilés simplement entre plusieurs pays. Sur la période 1986/89, leur répartition relative est présentée dans le tableau ci-dessus (fig. 28).

On constate une baisse constante de la part relative des opérations états dans les subventions ouvertes par le Comité directeur du FAC, une stabilité de la part des

projets inter-états malgré une importante baisse ponctuelle de sept points en 1988, et une croissance soutenue de la part des projets d'intérêt général qui s'effectue au détriment des projets états.

Répartition géographique

Le tableau ci-dessus (fig. 29) met en évidence la répartition géographique des Autorisations de programme (AP) ouvertes par le Comité directeur du FAC. Avec 5,43 % de la masse globale des

Les pays de la zone FAC en 1989

Fig. 30



51

fig. 31

Evolution des AP du FAC de 1975 à 1990 en millions de francs courants

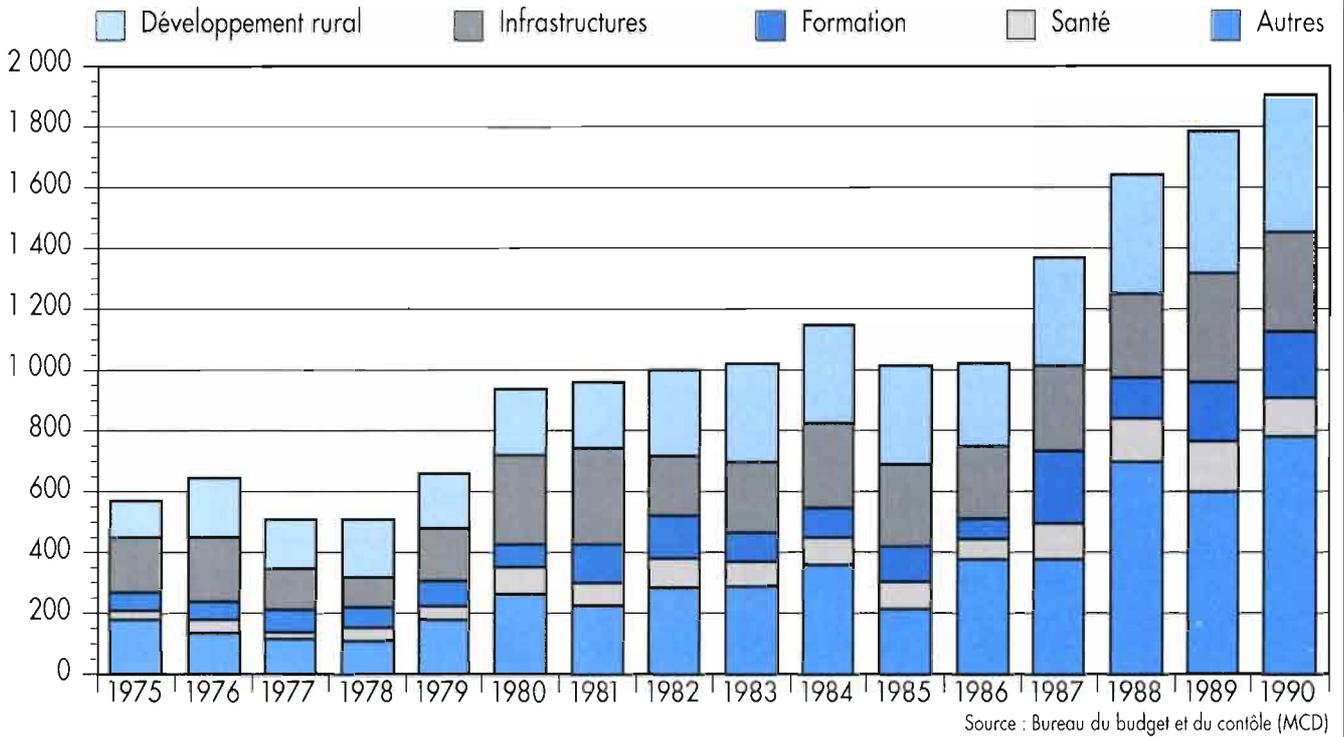


fig. 32

Evolution des dépenses de la zone FAC de 1983 à 1989 en pourcentages

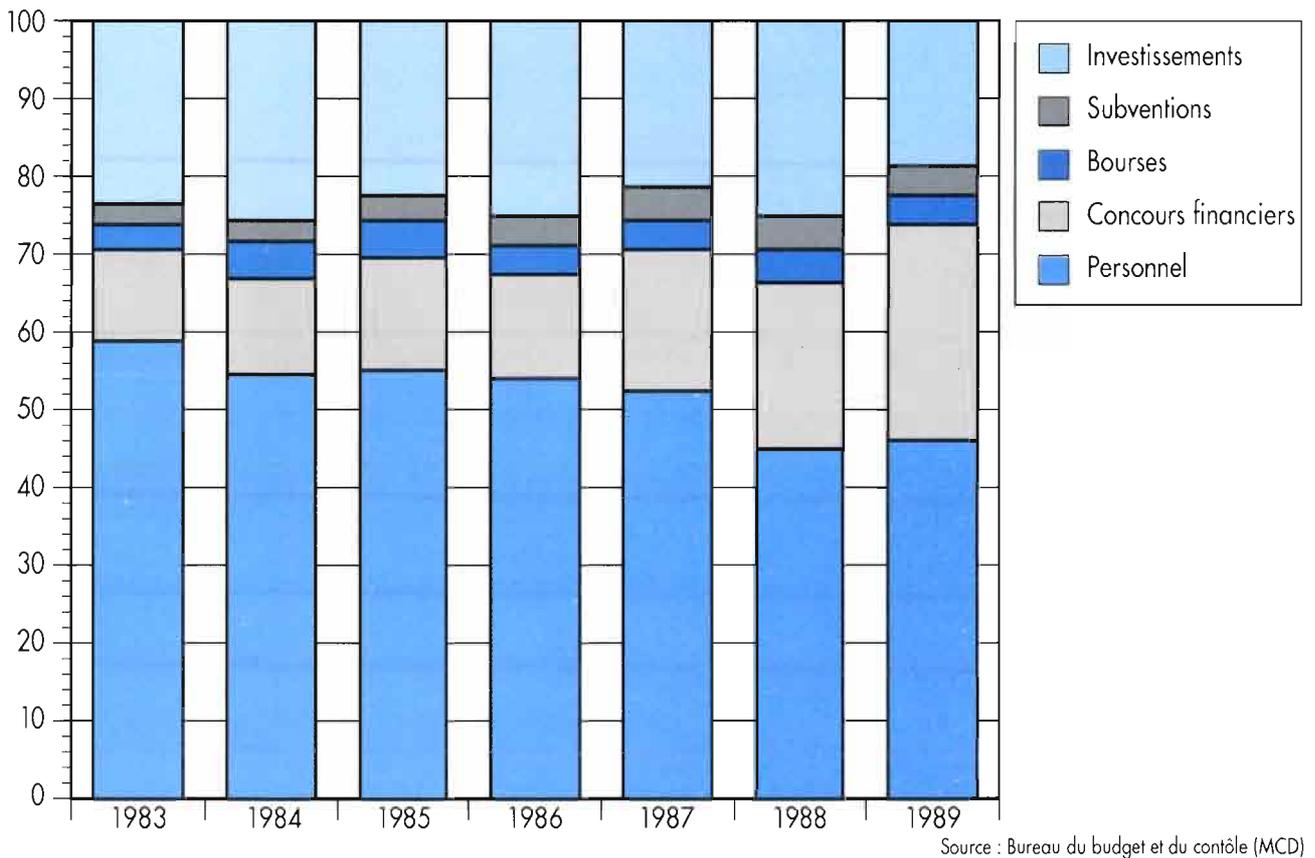
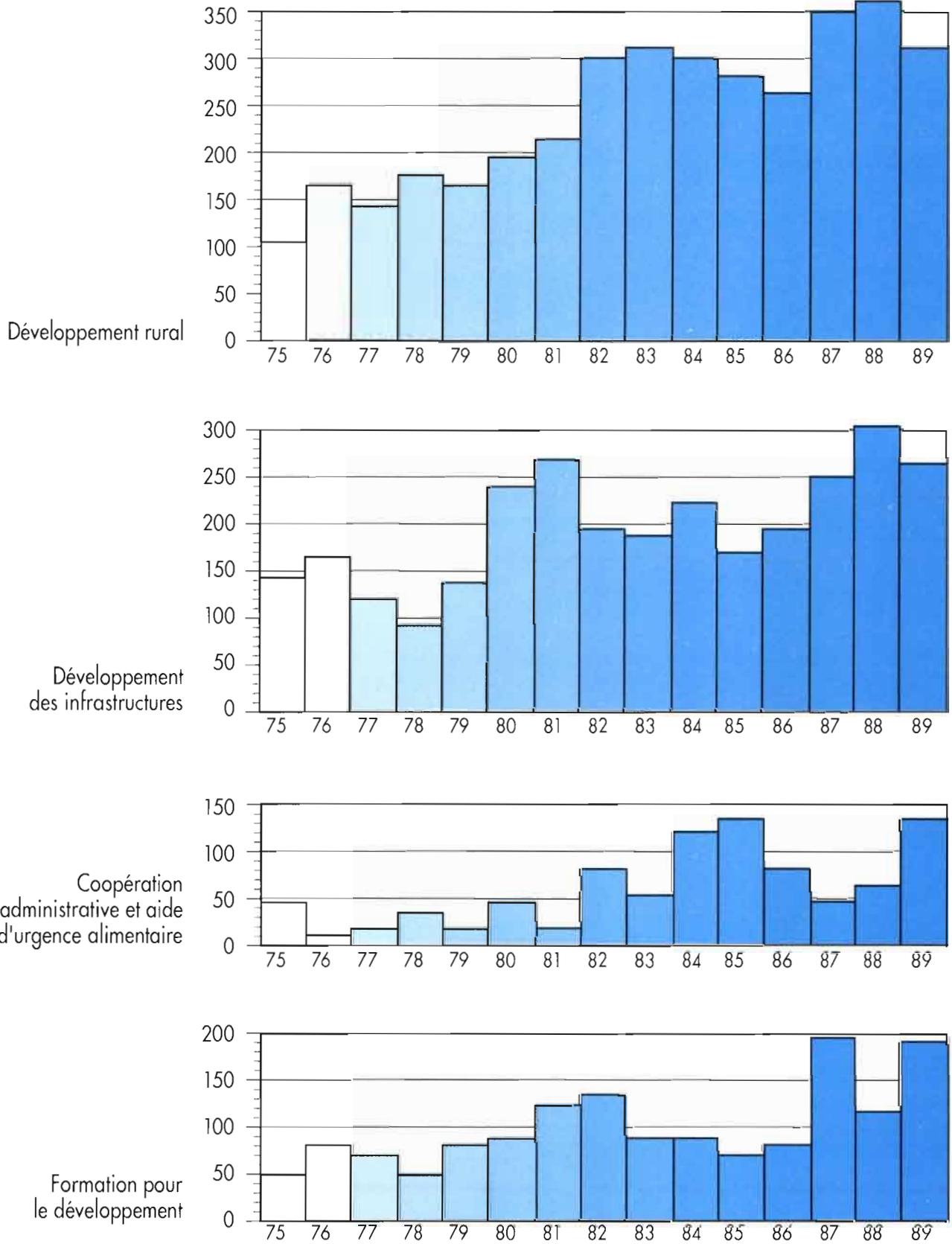


fig. 33

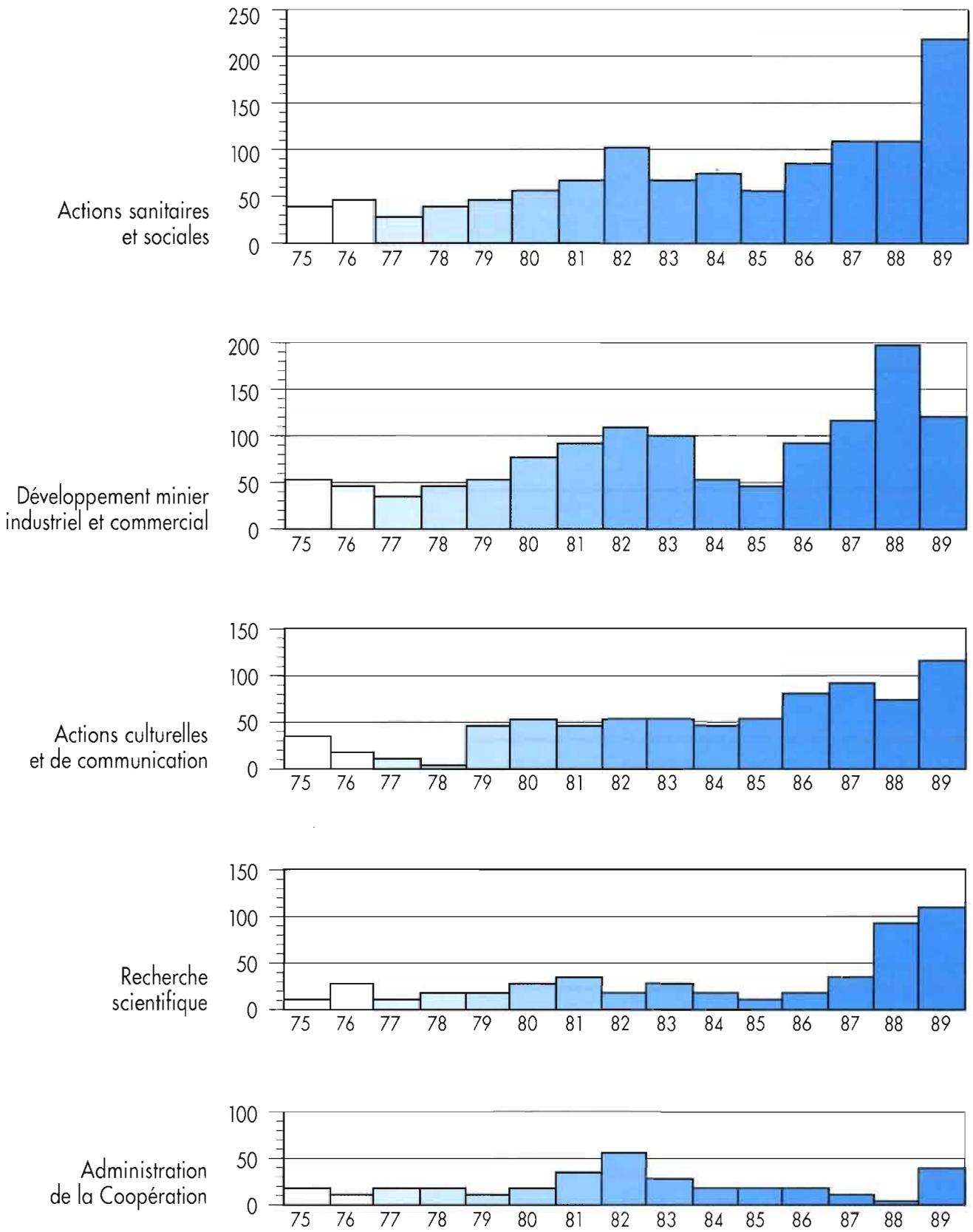
Autorisations de programmes du FAC par secteur de 1975 à 1989 en millions de francs courants



Source : Bureau du budget et du contrôle (MCD)

fig. 33

**Autorisations de programmes du FAC
par secteur de 1975 à 1989 (suite)**
en millions de francs courants



Source : Bureau du budget et du contrôle (MCD)

justifient pas l'octroi d'un prêt comme par exemple les indemnités de départ des fonctionnaires licenciés dans le cadre d'un programme de réduction des effectifs de la fonction publique comportant un volet reclassement ;

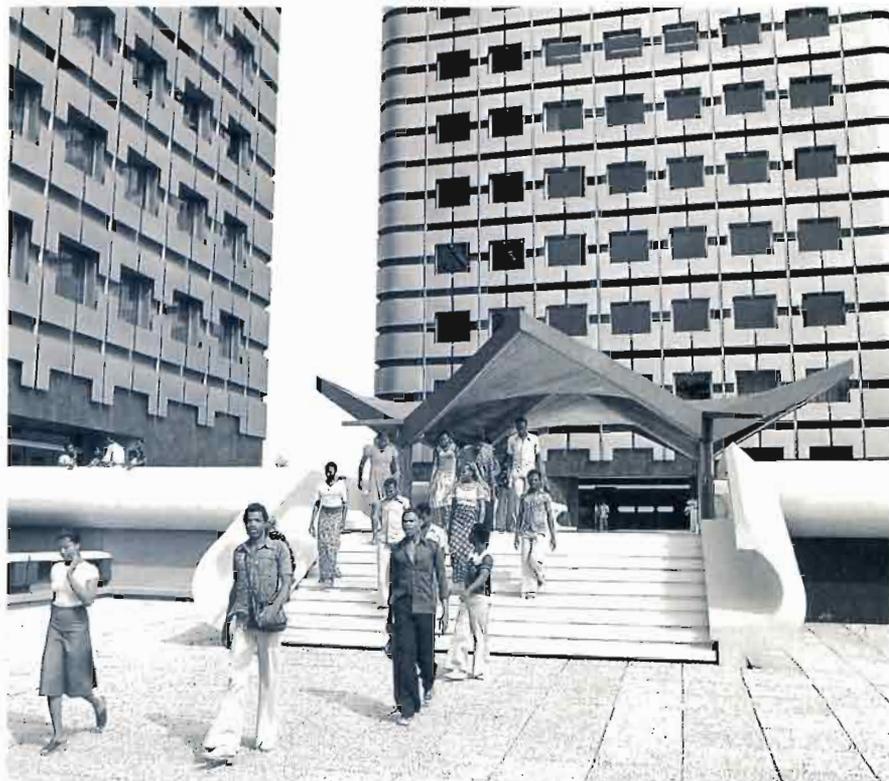
– des prêts d'ajustement structurel gérés par la CCCE qui ont atteint 2 Mds F en 1989. Ces prêts sont consentis à des conditions différentes selon la catégorie des pays :

- les états intermédiaires bénéficient de prêts d'ajustement structurel (PAS) ; il s'agit de ressources mobilisées sur le marché financier par la CCCE et bonifiées par le MCD afin de leur conférer un élément-don permettant de les classer dans l'APD ;

- les états les plus pauvres bénéficient de Prêts spéciaux d'ajustement structurel (PSAS) très concessionnels ; il s'agit de ressources budgétaires du Fonds de développement économique et social qui font l'objet d'une sur-bonification du ministère de la Coopération leur conférant un élément-don de 77%, soit un niveau comparable à celui de l'AID. Ces pays peuvent bénéficier également aux mêmes conditions de Prêts coordonnés d'ajustement structurel (PCAS) dont la mise en œuvre se fait en cofinancement avec la Banque mondiale. Dans le cadre du Programme spécial pour l'Afrique (PSA) lancé en 1987, la France s'est engagée en effet à contribuer à hauteur de 200 M de dollars sur trois ans à des opérations d'ajustement sectoriel essentiellement dans le secteur bancaire mais également dans le secteur agricole et de la fonction publique. Depuis les décisions prises en 1990 par le président de la République au sommet des Chefs d'Etat français et africains de la Baule, il n'existe plus que deux catégories de financements hors-projet: les prêts pour les pays à revenu intermédiaire dans des conditions inchangées par rapport au passé, et les dons pour les pays les plus pauvres.

Répartition géographique et modalités de mise en œuvre

Dans la mesure où la qualité de la monnaie dépend très largement d'une saine gestion des finances publiques et de l'économie, les états de la zone franc sont traditionnellement les principaux béné-



ficiaires de l'aide de la Coopération française dans ce domaine et, lorsque le Burkina aura conclu ses négociations avec le FMI et la Banque mondiale, ils bénéficieront tous de concours français à l'ajustement ; les autres bénéficiaires sont la Guinée, Madagascar, la Mauritanie, la Guinée-Bissau, Djibouti, le Mozambique, Haïti, etc.

Dans les états de la zone franc, ces prêts, comme les aides budgétaires, sont généralement versés directement au Trésor public local avec un contrôle de leur affectation, ce qui évite de passer par un système de financement d'importation tout à fait inutile dans des états où le problème de pénurie de devise ne se pose pas.

Dans les états à monnaie non convertible, ils peuvent servir comme les prêts de la BIRD, à financer des programmes d'importation qui alimentent les fonds de contrepartie mis à la disposition des états sous certaines conditions.

On rappellera enfin, que la mise en œuvre de tous ces outils fait l'objet d'une instruction tripartite (Trésor/CCCE/Coopération) dans le cadre d'une mission financière chargée d'évaluer les besoins des bénéficiaires et de définir les points d'application ou la conditionnalité des concours français.

L'APPUI AUX ACTEURS NON GOUVERNEMENTAUX

Le département de la Coopération non gouvernementale est chargé, pour le compte du ministère de la Coopération et du Développement et du ministère des Affaires étrangères, d'établir avec les acteurs non gouvernementaux — ONG et collectivités territoriales — diverses relations visant à appuyer leurs actions de solidarité internationale.

Les ONG

Les relations entre les associations de solidarité internationale (ONG) et le MCD s'articulent autour de quatre axes : cofinancements, concertation, volontariat et évaluation.

Les cofinancements

L'accroissement des crédits pour le cofinancement de projets de développement initiés par les ONG reste l'objectif principal du MCD, compte tenu du faible niveau de l'aide privée française par rapport aux autres pays de l'OCDE. Cet effort justifié implique une meilleure information (un fichier de ces projets est en cours de constitution), une plus grande concertation, un renforcement des compétences, des mesures fiscales incitatives, une plus grande transparence financière des associations.

On retiendra trois nouveautés pour l'année 1989 :

- dorénavant, des conventions de subvention sont signées avec les associations de solidarité internationale pour chaque opération, quel qu'en soit le montant bénéficiant d'un cofinancement ;
- sur proposition française, le bureau

des ONG de la Commission des Communautés européennes a entrepris d'élaborer un schéma de présentation unique. Ceci devrait entraîner une harmonisation des comptes rendus d'utilisation et des méthodes d'évaluation en allégeant les tâches administratives des ONG ;

- avec certaines associations et, pour des opérations définies, le Ministère envisage de contracter des engagements financiers pluriannuels (3 à 4 ans) dans le cadre du FAC (titre VI) selon une procédure déjà appliquée par la CEE pour les cofinancements de projets ONG.

La concertation

Elle se poursuit et se développe dans le cadre de la Commission COOPÉRATION DÉVELOPPEMENT.

En février 1989, à l'occasion d'une table ronde sur l'aide alimentaire réunissant les représentants de diverses ONG et des responsables des ministères concernés, Jacques Pelletier a ainsi confirmé l'intérêt porté par le gouvernement français à l'aide alimentaire triangulaire promue par certaines associations en décidant d'allouer 10 % du montant de l'aide alimentaire à cette forme d'action qui permet une meilleure commercialisation des productions vivrières. Deux autres tables rondes ont suivi : l'une sur l'éducation au développement, l'autre sur la dette.

Le MCD souhaite aussi élargir la concertation entre associations et entre celles-ci et d'autres services publics.

De fait, cette concertation prend diverses formes :

- dans le cadre du PSO (Programme solidarité - eau) et du PSH (Programme solidarité - habitat) avec les collectivités territoriales et les ONG ;
- avec les sous-directions techniques du Ministère en cherchant à favoriser une participation des ONG aux projets FAC, en tant qu'opératrices ;
- avec nos partenaires traditionnels du Sud, en associant des responsables ONG désignés par les collectifs d'associations de développement à des groupes de travail ad hoc de commissions mixtes ; une première a eu lieu avec le Burkina Faso, suivi du Sénégal ;
- enfin, en renforçant la présence française non gouvernementale dans les instances internationales, notamment à

Genève (aide à la présence d'un permanent ONG), mais également dans le cadre des tables rondes sur l'aide organisées par le PNUD (Togo, Cap-Vert, Burundi...).

Le volontariat

L'appui des pouvoirs publics reste toujours déterminant pour le volontariat de longue durée.

En 1989, à l'initiative de Michel Rocard, les Affaires étrangères et le MCD ont mis en œuvre une nouvelle procédure pour financer de nouveaux postes de volontaires, avec respectivement 250 et 100 postes dans les pays hors-champ et dans les pays du champ, sur la base d'une somme forfaitaire de 120 000 F maximum par volontaire.

En ce qui concerne le MCD, il s'est agi d'accroître les effectifs des Volontaires du progrès de 50 unités et d'affecter 6 MF au cofinancement de projets ONG pour l'ouverture de 50 autres postes de volontaires.

Une mission franco-néerlandais-allemande a évalué le programme VED (Volontaires européens du développement). Elle souligne certaines carences et avance des propositions institutionnelles si les parties concernées décident de poursuivre et d'élargir cette forme d'intervention qui ouvre un nouveau champ d'action et de solidarité internationale à la jeunesse européenne.

Le Ministère a aussi décidé, en 1989, d'offrir 30 postes de stages (qui sont destinés traditionnellement aux assistants techniques) à des volontaires ONG, en vue de renforcer leur compétence et de favoriser les relations entre le milieu associatif, les coopérants et les instituts de recherche.

Enfin, une bourse des postes offerts au titre de la coopération et du volontariat a été créée avec le concours des principales ONG de volontaires. Elle est accessible par Minitel (36 15 code IBIS-CUS) aux candidats au départ pour participer à des actions de solidarité internationale dans le tiers-monde.

L'évaluation

Un groupe de travail ad hoc constitué au sein de la commission COOPÉRATION DÉVELOPPEMENT doit aborder la question des critères, des méthodes et des

procédures d'évaluation de l'action des ONG sur le terrain. Des évaluations ponctuelles sont déjà réalisées, tant par les pouvoirs publics que par les organisations internationales et les ONG. Une meilleure coordination est recherchée en vue d'entreprendre des évaluations conjointes.

Il est ainsi envisagé d'effectuer, en 1990, une évaluation spécifique de l'action non gouvernementale dans un des pays où sera effectuée une évaluation globale de la Coopération française.

Au-delà de l'évaluation des opérations ayant bénéficié d'un cofinancement, le MCD reste attentif à la vitalité interne des associations et à la participation active et démocratique de leurs membres, fondements de la valeur humaine de cette forme d'action assurant la solidarité internationale.

Les sources publiques de financement

Les ONG sollicitent des contributions financières auprès de trois sources d'aide publique :

- les ministères sont la principale source de financement avec près de 200 M F par an ;
- les collectivités locales contribuent pour environ 20 M F (selon l'enquête sur l'aide privée réalisée en 1986 par la CCD) au cofinancement de projets ONG ;
- les organisations internationales sont aussi à l'origine de ressources financières importantes (150 M F), en provenance essentiellement de la Commission de Communautés européennes (100 M F). Certaines ressources communautaires sont exclusivement réservées aux ONG, d'autres leur sont éventuellement accessibles.

Dans la première catégorie, l'essentiel vient de la "participation communautaire à des actions en faveur de PVD exécutées par des ONG", doté au budget 1989 de 79 M d'écus (soit environ 553 M F). Les associations françaises bénéficient d'environ 16 % de cette dotation pour le cofinancement de leurs projets, soit 88,5 M F.

D'autres crédits sont consacrés à la défense des droits de l'homme (1,295 M d'écus), au soutien aux ONG de jeunesse (400 000 d'écus), à la participation au financement d'achat de pro-



duits alimentaires (5 M d'écus) et nau-guère, à l'aide aux ONG intervenant au Chili (5 M d'écus).

Dans la seconde catégorie, les ONG ont accès à des crédits consacrés à l'urgence, l'aide alimentaire et aux réfugiés.

Il s'agit de moyens importants pour les associations françaises qui interviennent comme prestataires de services, dans un rôle qu'elles n'ont pas encore pleinement acquis en France, contrairement aux autres associations européennes. Les associations françaises sont de fait plus dépendantes des ressources communautaires que leurs consœurs européennes. En ce qui concerne le MCD, le FAC a permis en 1988, le cofinancement de projets de terrain présentés par des ONG françaises à hauteur de 21,7 M F et en 1989 de 27 M F. Sur l'ensemble des chantiers budgétaires, le Ministère aura contribué aux diverses actions des ONG à hauteur de 124 M en 1988 et 136 M en 1989.

Au-delà, la participation d'associations à des programmes bilatéraux de coopération a été limitée pendant plusieurs années à un ou deux opérateurs : l'AFVP (Association française des volontaires du progrès) et le GRET (Groupe de recherche et d'études technologiques). Depuis 1988, le MCD fait plus largement appel aux compétences des ONG.



L'évolution qui semble se dessiner, tant par la formulation des cofinancements de projets ONG et les montants qui y sont proposés, que par la nature des relations entre pouvoirs publics et ONG, éloigne une perception caricaturale figeant les ONG comme porteuses d'une action humanitaire marginalisée et les ministères impliqués comme de simples bailleurs de fonds.

L'évolution en cours devrait se traduire par une diminution du nombre de projets en accroissant leur dimension et en les conjuguant pour en faire de véritables programmes intégrés de développement. Le Département a donc favorisé un mode de financement pluriannuel pour appuyer les projets d'envergure réalisés dans un délai moyen de trois ans, qui bénéficient, une fois engagés, de procédures simplifiées pour le déblocage annuel de chaque tranche de cofinancement. De même, les ONG sont incitées à s'associer pour réaliser des programmes à une échelle régionale.

Dans le même sens, il est procédé à un renforcement des moyens d'intervention des ONG par la mise en œuvre, au travers de la Commission, de nouveaux outils financiers et techniques (Fonds d'études préalables), l'appui à la formation des responsables d'ONG et l'aug-

mentation du nombre de volontaires pris en charge. Les ONG sont de plus en plus souvent associées aux thèmes de réflexion des pouvoirs publics (jeunesse, urbanisation, environnement), invitées à contribuer à la définition des politiques et à la réalisation des programmes d'intervention (ex : drogue, Sida). Les tables rondes thématiques permettent notamment l'ouverture vers de nouveaux acteurs (organisations socio-professionnelles ; collectivités territoriales, entreprises, médias, etc.) et la mise en œuvre de nouvelles mesures favorisant l'insertion des ONG dans d'autres secteurs du développement (aide alimentaire, éducation au développement, dette).

La concertation entre les ONG et les pouvoirs publics se développe également sur le plan géographique. La participation de représentants d'associations françaises de solidarité internationale aux travaux des commissions mixtes en est l'illustration la plus évidente. Deux capitales africaines (Ouagadougou et Dakar) ont accueilli, en 1990, des délégations officielles du gouvernement français, auxquelles s'étaient joints trois délégués ONG désignés par les membres associatifs du Bureau de la Commission COOPÉRATION DÉVELOPPEMENT.

Cette évolution des rapports entre pouvoirs publics et ONG vers un véritable partenariat est au centre des préoccupations du département de la Coopération non gouvernementale, qui adapte ses moyens d'action pour faciliter la concertation et la coordination nécessaires à la réalisation de cet objectif. L'évolution en cours s'accompagne d'une professionnalisation accrue des ONG, d'un élargissement de leurs domaines de compétences et d'une articulation plus étroite des programmes.

La coopération inter-collectivités

Depuis quelques années, les collectivités locales françaises apparaissent comme nouveaux acteurs de la coopération Nord-Sud. Régions, départements, villes et communes rurales mènent, parallèlement à l'Etat, aux associations de solidarité internationale et aux entreprises, des actions diversifiées. Il peut s'agir :

– de jumelages-coopération associant ces collectivités et celles des pays en développement, notamment en Afrique, dans des activités d'échanges et de solidarité ;

– d'actions de solidarité associant ONG et collectivités françaises sur des projets concernant le domaine de l'eau à travers le Programme solidarité-eau, ou plus récemment l'habitat ;

– d'actions de coopération technique de ville à ville associant les services techniques des villes sur des programmes de formation de personnel communal ou d'assistance à la maîtrise d'ouvrage ;

– de la promotion d'une coopération économique associant des entreprises privées ou plus largement d'actions de développement mutuelles dans lesquelles une région ou un département français s'associe avec une région partenaire dans un pays du Sud et développe avec elle un ensemble coordonné d'actions de coopération.

Dans ce cadre, la collectivité locale peut avoir un rôle principalement financier mais ce n'est en général pas le cas : elle a la plupart du temps un rôle d'impulsion, d'animation, de mise en relation. Dans certains cas, en particulier pour les actions de coopération technique de ville à ville, elle peut avoir un rôle direct d'opérateur par ses services techniques.

Le cadre juridique de la coopération inter-collectivités a été défini par des circulaires du Premier ministre qui précisent que les collectivités territoriales ne peuvent conclure ni négocier d'accords avec les états ou les organisations inter-gouvernementales. L'existence d'un délégué à l'action extérieure des collectivités locales nommé par le Gouvernement permet de veiller à ce que ces règles soient respectées.

En terme d'évolution, se développent les projets menés à partir des régions françaises : 13 régions sont actuellement concernées, avec une tendance forte à la contractualisation des rapports avec le MCD dans le cadre du Plan 1989/1993. Onze contrats de plan ont ainsi été signés avec l'Alsace, la Champagne-Ardenne, la Franche-Comté, la Guadeloupe, la Martinique, la Haute-Normandie, le Midi-Pyrénées, la Picardie, la Provence-Alpes-Côte-d'Azur, la Réunion et Rhône-Alpes.

Peu de départements se sont engagés

dans des actions de coopération (8 ont bénéficié de financements de l'Etat). Certains, les Côtes-du-Nord, l'Île de France, la Loire-Atlantique, poursuivent ces actions depuis plusieurs années et envisagent de s'associer avec le Ministère dans le cadre de conventions pluriannuelles. Enfin, au niveau des communes, certaines grandes villes (Strasbourg, Nantes, Marseille...) commencent à définir des actions de ce type.

Les collectivités locales conduisent des projets en matière d'agriculture, d'élevage et d'hydraulique agricole, notamment par le Programme solidarité-eau. En matière de santé et de formation, les actions les plus significatives sont conduites par la Fédération mondiale des cités unies (FMVJ). Les projets en matière d'urbanisme (37,8 % des financements en 1988) et en matière industrielle (27,5 % des financements en 1988) tendent à se renforcer.

Sur le plan géographique s'observe une diversification vers d'autres pays que ceux classiquement concernés par les jumelages (Mali, Mauritanie, Burkina Faso, Sénégal) et les pays où se développent une coopération régionale ou départementale (Cameroun, Togo, Côte d'Ivoire, Guinée). Les années 1988 et 1989 ont été marquées par des projets nouveaux, notamment au Tchad et au Rwanda. En outre, le développement d'une coopération régionale s'est engagée à partir des DOM : la Martinique avec Sainte-Lucie et Haïti, la Réunion avec les Seychelles.

La création en 1989, par le Ministère de la Commission nationale de la coopération décentralisée pour le développement, l'insertion dans certaines commissions mixtes de groupes de travail "coopération décentralisée" permettront à la "coopération décentralisée" de se développer en cohérence et en complémentarité avec l'ensemble des actions de coopération menées par la France.

Agir pour le développement des entreprises

En 1989, le MCD a poursuivi ses actions en faveur du développement du secteur industriel en Afrique. Il a, par ailleurs, procédé à l'évaluation globale du dis-

positif français de coopération (MCD, CCCE) dans ce domaine. En effet, la mise en œuvre de cette politique est menée par le MCD, en étroite concertation avec la Caisse centrale qui a accru, ces dernières années, ses possibilités d'accorder des refinancements longs aux entreprises établies en Afrique et avec sa filiale PROPARGO (société de capital-risque).

Le MCD a continué à mettre l'accent sur le développement du secteur privé et en particulier des PME qui, dans le contexte budgétaire et économique présent des états africains, constituent la principale source de nouveaux investissements industriels. En 1988 et 1989, trois axes ont été privilégiés.

La concertation avec le secteur privé et les organismes multilatéraux

Il s'agit d'associer le secteur privé et les organismes professionnels à la définition et à la mise en œuvre de la politique de coopération industrielle :

– lors des commissions mixtes bilatérales dont l'élargissement aux entreprises a été systématisé à l'ensemble des pays de la Coopération ;

– au cours de réunions trimestrielles avec les représentants des entreprises françaises actives en Afrique : CIAN, comité ACP du CNPF, CCI, etc. ;

– lors de la préparation des voyages ministériels qui sont une occasion d'aborder avec les autorités locales, les difficultés des entreprises ;

– à travers le dispositif mis en place pour la promotion d'entreprises conjointes franco-africaines à la suite des Rencontres de Libreville ;

– au travers d'actions cofinancées avec la Conférence permanente des compagnies consulaires africaines et françaises qui ont pour objectifs de structurer les chambres africaines et leur permettre de développer des services aux entreprises.

En outre, les relations ont été développées avec les organismes multilatéraux compétents en matière de développement du secteur productif : le Centre de développement industriel (CDI) de Bruxelles et l'ONUDI (Organisation des Nations unies pour le développement industriel).

Les relations avec la Banque mondiale et la SFI portent, quant à elles, sur une



participation financière au projet "African Project Development Facility" (APDF) : soutien au bureau d'Abidjan, et sur un échange quasi permanent d'informations sur les projets d'investissements industriels en cours dans la zone. Une concertation est également menée sur les programmes bilatéraux de réhabilitation du secteur public et de privatisation conduits par la Banque mondiale en Guinée, au Gabon, au Cameroun, au Congo, au Sénégal, etc.

Les actions au niveau des états

Le MCD accorde une grande attention à l'amélioration de l'environnement de l'entreprise en Afrique.

Sur les plans techniques et financiers, les pouvoirs publics français concentrent leurs actions sur quelques domaines-clés :

- environnement technique, maintenance, normalisation, qualité des produits : ce type d'actions est en effet essentiel dans des pays amenés à s'ouvrir au commerce extérieur et à affronter une concurrence internationale où productivité et compétitivité s'imposent à tous. Les actions concernent actuellement des pays connaissant déjà un début d'industrialisation : la Côte d'Ivoire, le Sénégal, le Cameroun et Maurice.

- promotion commerciale : la promotion des produits africains est appuyée par un cofinancement avec la CEE permettant la participation d'entreprises industrielles africaines aux Foires internationales de Paris et de Bordeaux, à la Semaine du Cuir, au Salon du tourisme et au Salon des industries agro-alimentaires.

- artisanat : pour structurer le secteur informel et mieux l'articuler avec le secteur marchand des biens et services, un appui est apporté à la constitution de chambres des métiers au Sénégal et en Côte d'Ivoire. L'artisanat apparaît, en effet, dans les pays africains comme l'une des bases possibles de la constitution de petites entreprises industrielles.

- banques et sociétés de services : la réorganisation de circuits financiers normaux constitue un préalable à un véritable développement de l'investissement industriel en Afrique.

Par ailleurs, il apparaît que certains projets industriels piétinent ou échouent faute d'un secteur tertiaire apte à leur procurer les prestations de services qui leur sont nécessaires.

- appui au développement des PME dans les états : des programmes spécifiques d'appui à ces entreprises (assistance, conseil, diagnostic, formation) sont en cours au Zaïre, Congo, Mali, Haïti, Madagascar, Sainte-Lucie, Côte d'Ivoire. De nombreux projets concernent l'industrie : valorisation des matières premières, activités d'import-substitution. Certains (Guinée, Mali) ont entre autres missions, de faciliter la réinsertion dans le secteur privé de fonctionnaires incités à quitter l'administration pour des motifs d'économies. Tous visent à aider les créateurs d'entreprises à monter leurs projets et à trouver des financements, à aider les patrons de PME à améliorer leur gestion, à rechercher des partenaires industriels français aux plans technique, financier ou commercial.

Les procédures d'accompagnement des initiatives privées

Cinq procédures existent actuellement pour accompagner les initiatives des entreprises en Afrique. Elles visent à partager avec l'entreprise le risque de la prospection, à réduire le coût de démarrage des projets industriels, lié aux

besoins de formation du personnel des entreprises locales partenaires et à faciliter le transfert de technologie.

– *Fonds d'études remboursables (porté en 1989 à 20 M F).*

Ce fonds vise à permettre aux entreprises, ayant déjà identifié un projet d'implantation en Afrique, d'en vérifier l'opportunité et la faisabilité en partageant avec elles le risque financier que représente l'étude. Les entreprises doivent financer 20 % minimum des frais d'étude, et s'engager au remboursement de l'avance consentie par le FAC si le projet se réalise. Les décisions d'octroi sont prises par le MCD et la gestion financière de ce fonds est confiée à PROPARGO, filiale de la CCE.

De 1987 à 1989, le FER a reçu 162 dossiers, dont 50 ont fait l'objet d'une décision positive. Fin 1989, 8 projets d'investissements étaient réalisés, 10 étaient en cours de négociation, 12 avaient dû être abandonnés, les études ayant montré qu'ils n'étaient pas viables, 20 autres étaient en cours d'étude.

– *Afrique audit assistance (AAA)*

Ce fonds mis en place à la fin de l'année 1988 concerne les études de diagnostic et d'audit pour des entreprises africaines à réhabiliter. Il a été doté de 2 M F pour son lancement et a permis le financement de 5 opérations. Compte tenu de la nature même de cette procédure, qui se situe en amont d'une éventuelle reprise, la dotation du Ministère n'est pas remboursable ; en revanche, il est demandé que les bénéficiaires participent aux coûts locaux.

– *partenariat technique.*

Cette procédure également mise en place fin 1988 vient compléter l'ensemble du dispositif en permettant d'apporter des financements à des entreprises africaines souhaitant bénéficier de l'assistance d'une entreprise française — notamment en matière de formation — sans pour autant impliquer une participation au capital. La collaboration des deux entreprises doit cependant faire l'objet d'un protocole précisant les apports de chacune et les objectifs à atteindre.

– *cofinancements avec le CDI de Bruxelles (Convention ACP/CEE).*

Ces cofinancements sont mis en œuvre dans le cadre d'une convention signée en 1986 avec le CDI. Ils concernent essentiellement les actions de formation des personnels locaux des entreprises créées en partenariat et l'assistance technique à la mise en route d'unités industrielles.

Les projets font l'objet d'un examen conjoint avec le CDI et les financements sont également répartis entre le MCD et le CDI, l'entreprise française et son partenaire local devant toujours assurer une part significative du programme. En 1989, 6 projets ont bénéficié de cette procédure.

– *crédits déconcentrés d'intervention.*

Gérés par les Missions de coopération, ces crédits ont une vocation qui dépasse le seul secteur des entreprises industrielles. Ils peuvent néanmoins être mobilisés pour des petits projets productifs initiés localement. Deux opérations dans le domaine des entreprises ont été ainsi aidées en 1989, la procédure, dans son application au secteur privé étant très récente.

L'évaluation du dispositif de coopération industrielle

Deux ans après les Rencontres de Libreville (janvier 1987), le MCD a mené une évaluation des actions entreprises qui a mis en lumière les difficultés des entreprises publiques et privées en Afrique, ainsi que les freins aux nouveaux investissements industriels dans cette zone. Aux faiblesses structurelles (niveau élevé des coûts de revient et dimension réduite des marchés intérieurs) se sont ajoutées, depuis les années 1980, les contraintes conjoncturelles liées à la baisse du cours des matières premières, la crise des finances publiques réduisant les budgets d'investissement et les politiques d'ajustement structurel, accentuant dans un premier temps la dépression en contractant la demande. Ce contexte peu favorable au développement des investissements se trouve aggravé par un environnement réglementaire souvent mal adapté aux besoins des entreprises industrielles. La crise du secteur bancaire constitue un

frein supplémentaire indéniable à la réalisation des investissements.

Les orientations pour 1990

Ce constat a amené le MCD, à donner pour 1990 des orientations nouvelles qui traduisent le souci de rationaliser le dispositif de la Coopération française en faveur du développement des entreprises.

Ces orientations portent sur :

- la priorité donnée à la mise en œuvre de programmes et d'actions visant l'amélioration de l'environnement institutionnel (administratif, juridique, fiscal) et financier des entreprises ;
- la mise en œuvre de programmes portant sur le développement des micro-entreprises du secteur productif, moins sensibles aux rigidités institutionnelles et financières ;
- la mise en place d'un système de garantie des investissements permettant d'alléger la part des risques actuellement supportés par les banques dans le financement des investissements des entreprises.

PRINCIPALES POLITIQUES SECTORIELLES

LA FORMATION ET LES BOURSES

La formation

La formation des jeunes Africains reste au centre des préoccupations du ministère de la Coopération et du Développement, qui y a consacré, en 1988 et 1989, environ un tiers de ses moyens sous forme, essentiellement, d'assistance technique, mais aussi de bourses et d'équipements, dans le cadre d'un vaste programme de développement des ressources humaines qui place la France au premier rang des donateurs d'aide en ce domaine, pour la zone FAC.

Cinq mille enseignants qualifiés, détachés du ministère de l'Éducation nationale sont ainsi en poste dans les lycées, écoles et universités nationales des 36 pays concernés, et il convient d'ajouter à cette présence permanente plusieurs centaines de missions courtes d'enseignement, de conseil ou d'appui technique. Le MCD veille aussi à apporter une réponse à la situation d'états qui ne disposent pas d'universités, ou dont les établissements d'enseignement supérieur sont incomplets, par l'octroi de bourses d'études de premier et de second cycles. Leur nombre continue cependant à se réduire, au profit des formations doctorales et

autres diplômes de troisième cycle, encore que l'ouverture en Afrique de grandes écoles techniques et d'enseignements universitaires de ce niveau permette d'assurer localement un nombre croissant de cursus qui impliquaient jusqu'alors une expatriation. En 1989, près de 5 500 boursiers ont ainsi été pris en charge par le MCD.

Ce dernier poursuit enfin son soutien aux investissements dans le secteur éducatif : ils ont représenté en 1988, 176 M F d'investissements pour le FAC, et 200 en 1989. Les opérations ainsi financées concernent pour l'essentiel les livres, le matériel scolaire et pédagogique, l'ingénierie éducative, l'appui et la gestion. Même si, à l'évidence, l'action du MCD en matière d'enseignement et de formation est marquée par une grande continuité, elle connaît une évolution progressive qui vise à l'adapter aux besoins des pays bénéficiaires et à en renforcer l'efficacité.

Cette adaptation doit être recherchée sans perdre de vue les trois faits majeurs suivants :

- les états d'Afrique subsaharienne francophone consacrent, depuis trente ans qu'ils sont indépendants, de 20 à 40 % de leur budget à l'éducation, mais cet effort sans égal dans le reste du tiers-monde est remis en cause par la pression démographique et le progrès de la demande sociale d'éducation d'une part, le tarissement des ressources, lié à la nécessité d'équilibrer les finances publiques d'autre part ;
- dans le domaine des ressources humaines, l'aide internationale n'a jamais été proportionnée aux efforts des états, sauf en ce qui concerne l'aide française, en raison précisément de l'importance de son assistance technique : seuls, 16 % des prêts de la Banque mondiale et 10 % de ceux de la BAD lui sont consacrés ;
- presque tous ces états ont choisi le

français comme langue d'enseignement. Ils ont également fait le choix — coûteux — d'une sanction des études secondaires par des baccalauréats liés au baccalauréat français par homologation, équivalence, etc. Ce choix reste pour eux essentiel car, si leurs universités accueillent désormais 130 000 étudiants, il y en a autant qui, dans le même temps, continuent à se former à l'étranger, dont 40 000 en France.

Cette adaptation doit également répondre à trois objectifs complémentaires

Une rénovation de l'assistance technique

Malgré une diminution de ses effectifs, liée à l'accroissement du nombre des enseignants qualifiés formés par les états, l'assistance technique reste un atout majeur de la Coopération française : elle joue en effet un rôle essentiel dans la mise en œuvre des politiques de modernisation de leurs systèmes éducatifs engagées par les états. De même, les apports financiers considérables effectués par les grands bailleurs de fonds multilatéraux : Banque mondiale, BAD, FED, destinés pour l'essentiel à la réalisation d'investissements lourds sont largement facilités et rentabilisés grâce au soutien de l'assistance technique française.

Ceci suppose que ces coopérants, sélectionnés pour leurs qualités humaines autant que pour leurs compétences professionnelles, soient judicieusement utilisés. D'une simple substitution aux cadres africains qui n'existaient pas encore au lendemain des indépendances, leur rôle évolue aujourd'hui rapidement vers des tâches de conseil, d'innovation, d'organisation et de formation de formateurs.

Cette évolution des objectifs doit s'accompagner d'une évolution des modalités : il convient de recruter les nouveaux coopérants-enseignants en fonction des objectifs poursuivis, des coûts et des pro-

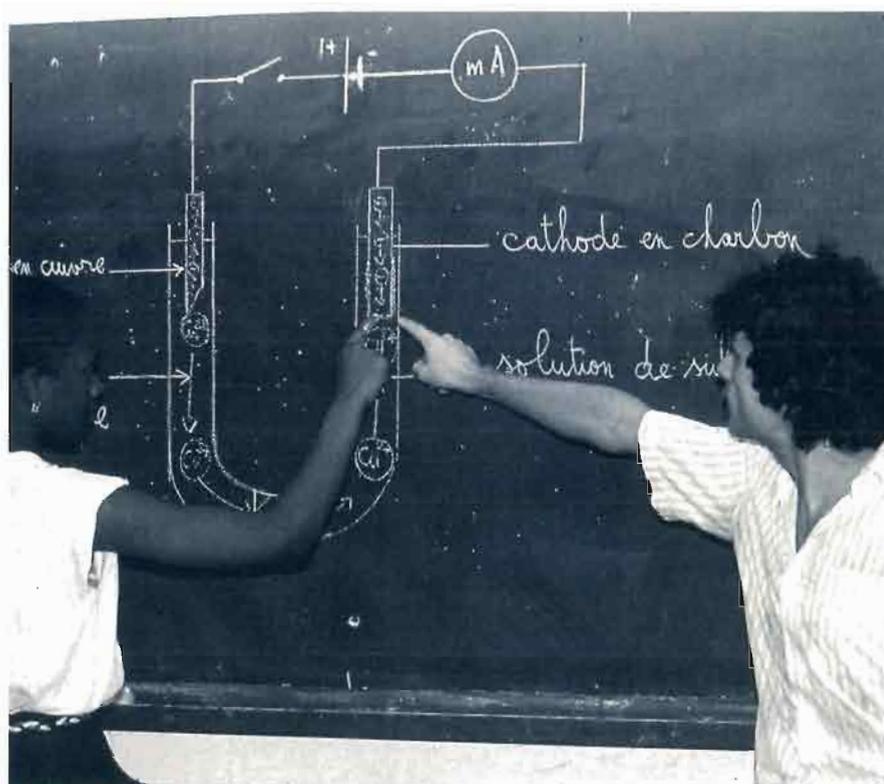
filis recherchés. De même, dans l'enseignement supérieur convient-il d'avoir davantage recours à la délégation, formule permettant l'envoi pendant trois à six mois d'un universitaire français qui peut ainsi participer à la coopération universitaire sans cesser d'enseigner en France et d'y poursuivre sa carrière.

Il n'est pas excessif de dire que la poursuite d'une telle politique pendant plusieurs années est susceptible de transformer profondément, de faire changer de nature cette assistance technique qui reste le principal apport français aux systèmes éducatifs africains.

Une mutation des relations entre universités françaises et africaines

Même si l'on partage le souci des organisations internationales (Banque mondiale, Unesco) d'accorder la priorité à la réhabilitation de l'enseignement de base, cet effort ne peut être exclusif et s'exercer au détriment de la formation des cadres techniques et économiques dont l'Afrique subsaharienne a besoin. On ne saurait proposer au sous-continent le certificat d'études et le CAP comme unique ambition pour le XXI^e siècle. Or, la France est à peu près la seule à investir dans cet aspect fondamental du développement. Comme on l'a vu, elle accueille dans ses universités près de 40 000 étudiants africains et finance 5 500 boursiers. Six cents de ses universitaires enseignent de façon continue dans les facultés africaines, et le MCD finance plus d'une centaine d'accords interuniversitaires qui permettent d'alimenter les bibliothèques en documentation récente, d'encadrer les thèses, de créer des troisièmes cycles adaptés. Mais il est clair que cet effort, pour avoir l'effet multiplicateur souhaité, doit pleinement mobiliser les 75 universités françaises.

Or, sans une impulsion nouvelle et vigoureuse, le concours de ces universités à l'effort de coopération ira en diminuant : saturées par leurs propres étudiants, s'ouvrant à ceux des autres pays d'Europe, elles seront de plus en plus réticentes à accueillir les étudiants du sous-continent. L'évolution rapide de leurs programmes, commandée par les mutations techniques et sociales,



supposent certes un développement de leurs relations internationales, mais aussi avec les autres pays du Nord. Elles sont également inquiètes devant la faiblesse du niveau académique des nouveaux étudiants africains.

Le MCD se dote donc des moyens d'une politique permettant de relancer son action dans ce domaine essentiel pour le développement des ressources humaines en Afrique. Le programme CAMPUS, dans le domaine de la recherche universitaire fait partie de ces moyens, et une trentaine de projets de recherche sont en cours dans son cadre. De même, afin que ce renouveau des échanges s'inscrive dans le temps et permette aux universités françaises de retrouver une compétence africaine, le MCD leur propose-t-il des conventions les engageant sur trois ou cinq ans sur la base de programmes intégrés, chiffrés et évalués périodiquement.

Une aide à l'organisation des systèmes éducatifs

L'Université n'est pas seule, en Afrique, à être aujourd'hui menacée d'une continue dégradation : toutes les composantes du système éducatif traduisent des signes de mauvais fonctionnement :

Différentes catégories de bourses 1989-1990

Bourses dont la maîtrise est déléguée aux MCAC

- Bourses d'études en France : 1 833
– bourses d'études pour les premier et second cycles après le baccalauréat (IUT-BTS, formations universitaires jusqu'à la maîtrise) : 1244 (9 062 mois/bourses);
– bourses de formation à la recherche pour les DEA, DESS et doctorat : 589 (4 136 mois/bourses);

– bourses de recherche en alternance réservées aux étudiants ou professionnels qui effectuent l'essentiel de leurs recherches dans leur pays d'origine et qui ne viennent en France que pour de courts séjours périodiques et soutenance de thèse. Il s'agit d'une formule très souple qui s'inscrit dans le cadre de la politique de développement des accords inter-universitaires.

- Bourses de stage en France : 1 034
– bourses de stage (de 15 jours à 6 mois) réservées à certaines formations spécifiques selon la qualification du bénéficiaire et la spécificité des programmes d'échanges et de recherche;
– bourses de séjours scientifiques de haut niveau attribuées à certains candidats occupant des fonctions importantes dans leur pays et effectuant des stages performants.

- Bourses en Afrique : 929
Appelées "bourses locales", ce sont es-

sentiellement des bourses d'étude. Elles ne sont accordées que pour des établissements africains situés hors des frontières du pays du ressortissant avec une priorité pour les établissements techniques supérieurs à vocation régionale.

Bourses liées à des programmes particuliers

- Bourses inter-états : 784
Il s'agit de bourses affectées à des établissements de formation à vocation régionale situés en Afrique (EIER, ESTHER...). Ce programme est financé en dehors de la programmation géographique dont la maîtrise a été déléguée aux MCAC.

- Bourses d'intérêt général : 465
Comme les bourses "inter-états", ces bourses consacrées à des programmes de formation en France font l'objet d'une programmation au sein des services du Ministère. Elle font le plus souvent partie intégrante des subventions accordées à des établissements français (INA, CIRAD, CEPIA...).

- Bourses d'excellence : 31
Ces bourses sont substantielles (8 000 F par mois) et permettent aux meilleurs étudiants qui achèvent généralement une thèse ou ont intégré une grande école, de suivre leurs études dans les conditions les meilleures. ■

administration et financement, qualité de l'école primaire, inadéquation des lycées et collèges à l'emploi. C'est à ces défauts qu'il convient de s'attaquer, en innovant dans les méthodes, l'approche et les moyens.

Dans la méthode, tout d'abord : l'ampleur des difficultés requiert de renoncer à une approche exclusivement bilatérale. La Banque mondiale met en place, pays par pays, des programmes d'appui sectoriel à l'éducation étalés dans le temps et qui mobilisent des moyens considérables. Il s'agit surtout de réhabilitations, dont le but est de permettre le redémarrage du développement, et la Coopération française doit coordonner ses programmes avec ceux des autres bailleurs de fonds en concentrant ses interventions sur les modifications de structure et sur les réformes.

L'approche des problèmes éducatifs en est modifiée : au lieu d'apporter une aide périodique aux établissements, des projets intégrés étalés sur plusieurs années sont désormais conçus qui portent, par exemple, sur la réforme du système de formation des maîtres, ou celle de la politique du livre scolaire.

Tout ceci débouche sur une réorganisation des moyens de la Coopération française, avec l'affectation des assistants techniques sur un projet déterminé, le financement par le FAC de projets de plus grande ampleur et, parfois, une affectation à l'éducation d'une part des aides budgétaires.

Les bourses

Le MCD apporte son concours à des états sans établissements d'enseignement supérieur, ou dont les universités sont incomplètes. Il leur accorde donc des bourses de premier et second cycles, ce qui a pour effet d'en accroître la durée moyenne, ces bourses incluant souvent une nécessaire mise à niveau.

La part des études doctorales tend à croître, même si l'ouverture en Afrique d'écoles inter-états d'ingénieurs ou de commerce, ainsi que la création d'enseignements universitaires de troisième cycle permettent désormais d'assurer sur place certaines de ces formations. La for-

mule des « thèses en alternance », qui permet à un étudiant déjà engagé dans la vie active d'alterner séjours de recherche en France et activités professionnelles dans son pays rencontre par ailleurs un succès croissant.

Il convient de noter que l'aide française ne concerne qu'une faible part de la population estudiantine africaine de l'Hexagone. En effet, un tiers des étudiants d'Afrique francophone qui effectuent leurs études à l'étranger viennent en France ; un sur vingt seulement, parmi eux, est boursier du gouvernement français.

Pour entretenir les liens que créent entre ces boursiers et notre pays les attaches que créent leur séjour universitaire, les ministères des Affaires étrangères et le MCD ont lancé en 1989 le programme d'échange PEGASE, testé à Madagascar.

Les bourses constituent un volet important de la Coopération française : 245,3 M F (année universitaire 1988-1989) correspondant à 5 425 bourses, 258,2 M F (1989-1990) pour un peu moins de 6 000 bourses.

Ces bourses s'adressent à une population très diversifiée et peuvent être classées en plusieurs catégories dont le taux varie en fonction du niveau d'études, du profil du candidat, de la nature de la formation suivie, du lieu où elle se déroule (France ou Afrique).

La sélection et l'orientation des boursiers du gouvernement français posent souvent problème. En vue d'améliorer cette situation, une réforme a été engagée qui associe plus étroitement les chefs des Missions françaises de coopération et d'action culturelle (MCAC) à la mise en œuvre du programme de formation des ressortissants de leur pays de résidence. Le chef de Mission négocie donc dorénavant chaque programme et sélectionne attentivement les candidatures présentées en concertation avec les partenaires nationaux.

Ce nouveau dispositif permet de déterminer les secteurs et filières relatifs à des bourses de stages et des bourses d'études en tenant compte des priorités de la Coopération (projet FAC, actions de la Caisse centrale et des secteurs où une relève de l'assistance technique est indispensable).



Les pays d'Afrique francophone entretiennent des relations privilégiées avec la France, qui contribuent au rayonnement de la culture et de la langue françaises dans le monde.

La dimension culturelle du développement et la promotion des identités culturelles constituent un autre objectif. La maîtrise de l'avenir, la capacité des peuples à surmonter les crises dans la solidarité et dans la cohésion sociale dépendent largement du dynamisme d'une vision commune, d'une identité forte et d'une ouverture sur le monde.

Les échanges culturels stricto sensu, les échanges de jeunes, les échanges sportifs ou encore les échanges audiovisuels entre la France et ses partenaires du Sud constituent ainsi des buts en eux-mêmes, sous l'angle du renforcement de la connaissance mutuelle des cultures en présence.

L'action culturelle du MCD s'organise autour de deux grands axes : les échanges et la coopération culturels d'une part, les actions de communication d'autre part.

Echanges et coopération culturelle

Placé sous le signe du dialogue interculturel, ce type d'interventions rassemble les actions de coopération culturelle et les initiatives en faveur de la jeunesse et des sports dans la zone FAC.

Echanges de personnes, échanges de productions culturelles et artistiques, formations de personnels nationaux,

appuis aux institutions et opérations culturelles des états, soutien à la conservation et à la valorisation de leur patrimoine, tels sont les principaux éléments des programmes concourant à l'action culturelle du MCD.

Ils concernent :

- l'accueil en France de personnalités et professionnels africains, caraïbes ou de l'océan Indien afin d'échanger des informations et de mettre en œuvre des programmes de coopération (arts, littérature, cinéma, jeunesse, sports) ;
- l'envoi de formateurs, de techniciens et de personnalités françaises auprès des instituts et des organismes nationaux de formation des pays du champ spécialisés dans les arts ou les problèmes de jeunesse et des sports ;
- l'octroi de bourses d'études et de stages de formation pour des étudiants et des professionnels des domaines de la culture et des arts ;
- des actions patrimoniales diversifiées pour le compte des états ou d'organismes culturels régionaux interétatiques, ainsi que la formation de personnels spécialisés dans ce domaine.

La politique mise en œuvre s'articule autour de six axes :

L'équipement des bibliothèques et la promotion de la lecture publique

Le livre demeure un outil privilégié de toute démarche culturelle.

Il s'agit, au delà de l'action traditionnelle de diffusion du livre français et de publications et magazines pour les jeunes, de favoriser des projets bilatéraux de création de réseaux de bibliothèques de lecture publique (dotation et conservation des ouvrages, formation des bibliothécaires, actions d'animation-lecture) et de promotion des littératures locales. Cette dernière action s'effectue essentiellement, grâce à des expositions et des numéros spéciaux de revue, avec l'appui du CLEF (Club des lecteurs d'expression française).

S'ajoute à ce programme un non moins important programme d'aide à l'édition, complémentaire de celui qui est mis en œuvre dans les secteurs de l'éducation et de la recherche.

Accompagner l'Afrique en créations

Les rencontres "Afrique en créations" qui se sont déroulées les 15 et 16 janvier 1990 à Paris avaient comme enjeu la rencontre de cinéastes, peintres, sculpteurs, chanteurs et comédiens africains et français ; 350 créateurs et producteurs artistiques se sont ainsi retrouvés.

Le ministère de la Coopération et du Développement souhaitait montrer l'importance du dialogue avec les artistes africains afin de mieux envisager le travail et les échanges que la France peut et souhaite leur offrir dans un cadre de partenariat plus ouvert.

La liberté de créer, la possibilité d'échanger, la dimension culturelle du développement, l'accès à un public national mais aussi international, c'est autour de ces questions cruciales qu'ont été animés les débats ouverts par le Premier ministre Michel Rocard, Jack Lang et Catherine Tasca.

Jacques Pelletier a annoncé, lors de la séance de clôture, trois décisions qui ou-

vrant des perspectives nouvelles pour la création contemporaine :

- ouverture de la Fondation Afrique en créations placée auprès de la Fondation de France qui verra le jour dès novembre 1990. Cette organisme réunira les moyens financiers de tous les partenaires publics et privés pour aider à la promotion des productions et des coproductions de la création artistique africaine contemporaine;

- mise en place d'un centre d'échanges, structure légère assurant la liaison entre tous ceux qui, en France travaillent autour de la création africaine et de sa diffusion;

- d'une maison des arts plastiques ouverte aux artistes africains qui, installée en province bénéficiera des apports des collectivités locales françaises.

Grâce à l'aide de la France, les créateurs africains et leurs partenaires français circuleront plus facilement vers l'Afrique ou vers la France, permettant ainsi un échange, une découverte, sources d'un véritable dialogue des cultures. ■

Le développement des industries de biens culturels

L'aide du MCD vise à atténuer les carences souvent constatées dans la gestion et la maintenance des secteurs concernés, tant en y affectant des techniciens français hautement qualifiés qu'en développant des formations adaptées aux conditions locales.

Le cinéma

L'appui apporté par le MCD à la production cinématographique des pays partenaires, vise autant à soutenir les meilleurs des cinéastes en exercice qu'à permettre à des jeunes réalisateurs de sortir leur premier film. L'ensemble de ces réalisations est diffusé par la cinémathèque de la Coopération, laquelle plus généralement est chargée de la promotion de la connaissance du cinéma africain en France.

A cet effet, le MCD abonde chaque année trois fonds interministériels gérés par le Centre national de la cinématographie (CNC) : le Fonds interministériel d'aide

sélective à la production cinématographique des pays en développement (longs métrages), le Fonds interministériel d'aide à la distribution des cinématographies peu diffusées (longs métrages), le Fonds audiovisuel international (courts métrages et séries télévisées).

Le MCD dispose également d'un dispositif d'aide personnalisée à la finition des films, dit aide à la post-production (travaux de laboratoire, de montages, de mixages, sous-titrages, générique).

Parallèlement, il soutient la diffusion du film français en Afrique noire francophone, sur le double plan commercial et non commercial, par l'achat de droits non commerciaux et par une aide à la copie.

Les échanges artistiques

Le MCD participe financièrement à l'organisation de tournées artistiques dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et de l'océan Indien et, parallèlement, subventionne l'organisation de manifestations culturelles de ces mêmes pays en France (théâtre, expositions patrimoniales ou d'arts plastiques, concerts de musique).

En matière de coopération artistique, les interventions du MCD recouvrent :

- l'assistance technique aux institutions nationales de formation artistiques et culturelles ;

- l'octroi de bourses de formation dans des instances spécialisées françaises ou africaines (CRAC de Lomé, CAFAC d'Abidjan, CICIBA de Libreville) ;

- l'appui fourni à la création artistique et artisanale en liaison avec les organismes panafricains spécialisés.

Enfin, le MCD s'intéresse à la conservation et à la promotion des patrimoines nationaux en finançant des projets de coopération avec les musées nationaux et les archives administratives, historiques et culturelles et en contribuant à la réhabilitation et à l'animation d'un patrimoine bâti souvent commun aux deux partenaires. Ce volet de l'aide française s'inscrit, si nécessaire, dans le cadre élargi de la coopération multilatérale (UNESCO, FED, CICIBA).

La jeunesse et les sports

La tenue des Jeux olympiques de Séoul en 1988 et l'organisation des premiers

Jeux de la francophonie au Maroc en juillet 1989 ont été l'occasion pour le MCD de confirmer l'orientation de sa politique en faveur du développement du sport de haut niveau. Celle-ci se traduit notamment par l'attribution d'un plus grand nombre de bourses de stage de préparation olympique.

Simultanément, l'effort en faveur du développement du sport de masse ne s'est pas relâché : aides diverses à l'essor de la pratique du sport scolaire, appuis à la création d'écoles de sports et à l'organisation de compétitions de masse.

Le redéploiement d'une partie de l'assistance technique, jusqu'à présent essentiellement axée sur la formation initiale et continue des enseignants d'éducation physique et sportive, vers ces deux secteurs prioritaires est de nature à garantir un suivi satisfaisant de ces actions, en liaison avec le mouvement sportif africain et les autorités nationales chargées du sport.

Enfin, la solidarité sportive francophone est confortée par l'existence de la Conférence des ministres de la jeunesse et des sports des pays d'expression française (CONFEJES) dont la France (MCD et secrétariat d'Etat à la Jeunesse et aux Sports) finance 36 % du fonctionnement, 30 % du fonds commun, et 80 % du programme annuel d'actions (50 % seulement en y incluant le programme de bourses canadiennes).

Par ailleurs, le MCD mène des actions dans plusieurs pays du champ visant au développement des structures de jeunesse, en particulier des Maisons de jeunes et de la culture : formation des cadres, dotation en matériels, construction d'infrastructures.

Les établissements culturels

Le réseau des centres culturels du MCD est constitué de 26 centres culturels français principaux, 6 centres annexes, 3 instituts (l'Institut français de Haïti et 2 instituts culturels d'expression française à Malabo et Bata) et 1 centre culturel franco-étranger à Niamey ; soit au total 36 établissements.

Parallèlement au réseau des centres culturels, le MCD soutient l'action de 58 comités d'Alliance française et de 3 délégations générales. Associations de droit local rattachées à l'Alliance française de

Paris, elles ont vocation à diffuser la langue et la culture française, constituant ainsi des relais provinciaux à l'action que mènent les centres et les instituts dans les mêmes domaines.

Les instituts et centres culturels, qui sont en contact permanent et direct avec les publics et les responsables locaux, constituent un élément irremplaçable de l'action culturelle de la France à l'étranger. Ils ont pour mission essentielle de contribuer :

- à la diffusion de la langue et de la culture française ;
- au dialogue et aux échanges entre la culture française et la (ou les) culture (s) du pays d'accueil ;
- à la diffusion de l'information et de la documentation sur la France ;
- à la promotion des biens culturels français.

La culture française qu'ils diffusent est comprise dans sa plus large définition : linguistique, littéraire et artistique, mais aussi scientifique et technique, économique et touristique ; classique, mais aussi contemporaine.

Même exerçant leur activité dans des pays où la scolarisation se fait en français, les établissements culturels participent à l'effort en faveur de la diffusion de la langue française. Leur action est en ce domaine coordonnée avec celle des Alliances françaises dans les pays où elles sont implantées, ainsi qu'avec les projets de développement du français gérés par les missions de coopération.

Si les centres culturels se doivent dans leur programmation de faire la plus grande part à la diffusion de la culture française sous toutes ses formes et par tous les moyens existants, ils ont également pour mission d'être des lieux d'échanges et de dialogue entre les cultures et, à ce titre, ils accueillent des manifestations culturelles étrangères, participent à des coproductions, à des actions de formation, etc.

En outre, ils sont associés aux missions d'information remplies par les postes : information générale sur la France, information sur les systèmes universitaires français, information spécialisée, économique, scientifique et technique.

Enfin, ils contribuent à la promotion des produits culturels français et aux relations avec d'autres instances françaises, qu'il s'agisse de ministères, d'institutions

culturelles françaises ou de collectivités locales, en favorisant toutes formes d'échanges entre la France et le pays d'accueil.

Communication

La politique du MCD en ce domaine recouvre l'ensemble des actions de coopération visant, d'une part, à contribuer à l'essor des radios et des télévisions ainsi que de la presse écrite en Afrique, dans les Caraïbes et dans l'océan Indien, d'autre part, à assurer aussi efficacement que possible la progression de la langue française et la présence de la culture de notre pays chez nos partenaires.

Il est clair que c'est au travers du développement des moyens de communication de masse que se joueront, dans les prochaines années, le sort et la place de la langue française dans les pays de la zone FAC. C'est aussi le lieu où se préparent les nouveaux équilibres mondiaux sous l'effet des technologies nouvelles, en particulier l'essor du satellite, qui bouleversent les frontières politiques et les contours des cultures traditionnelles.

La politique mise en œuvre s'articule autour des deux axes suivants :

Audiovisuel

La coopération audiovisuelle représente aujourd'hui une dimension essentielle de l'action culturelle extérieure de la France. Les actions de coopération traditionnellement menées en matière de radiodiffusion et de télévision s'ordonnent autour de quatre grands secteurs :

- les équipements (studios, émetteurs, matériels de production et de diffusion), permettant aux offices de fabriquer et de diffuser des programmes adaptés aux besoins nationaux et locaux ;
- la formation des hommes en France ou sur place (stages internationaux, stages spécifiques, appui aux structures de formation sur place) ;
- l'assistance technique ;
- la fourniture pour diffusion par la radio ou la télévision de programmes et d'informations en français.

Les progrès technologiques enregistrés ces dernières années permettent à la Coopération française d'envisager un



renouveau de ses activités tout particulièrement dans ce dernier secteur. La France ne peut que s'engager résolument dans la voie d'une politique de l'image marquée au sceau de la modernité, et donc recourir au satellite pour véhiculer et augmenter le volume de sa diffusion culturelle extérieure.

A cet égard, l'action du MCD comporte deux volets qui s'inscrivent dans une cohérence globale induite tant par le dispositif technique existant que par le souci d'accroître de manière significative, en qualité et en quantité, la nature des prestations françaises en matière de produits audiovisuels :

- vers l'Afrique francophone : projet Canal France utilisant le satellite INTEL-SAT V 332 5 Est.

Ce satellite diffuse tous les jours, à destination des pays africains du champ, quatre heures de programmes de télévision constitués d'images puisées dans le vivier de l'actuelle diffusion culturelle, enrichie de nouveaux apports, et de vingt minutes d'actualités quotidiennes dans le cadre du réaménagement de la formule d'information proposée par RFO/AITV, l'ensemble étant accompagné de copro-

ductions franco-africaines illustrant un véritable partenariat audiovisuel.

Au plan des équipements, les vingt-quatre télévisions africaines concernées sont progressivement dotées, depuis le 1er janvier 1989, de stations spécifiques de réception satellite permettant de recevoir, gratuitement, Canal France international, qui sera rediffusé en direct ou en différé par les réseaux hertziens nationaux dans le respect de la souveraineté des états concernés. Au terme de l'année 1989, les pays suivants ont été équipés d'une antenne satellitaire : le Bénin, le Cameroun, le Cap-Vert, le Congo, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Mauritanie, Sao Tome, le Sénégal, le Tchad, le Togo et le Zaïre.

Ainsi, la diffusion culturelle par satellite se substituera en totalité aux envois par video-cassettes et au service d'actualités de RFO-AITV dès 1991.

- vers l'océan Indien et la Caraïbe : utilisation du satellite français TELECOM 1. Ce satellite diffuse vers les DOM-TOM les programmes de RFO à raison de cinq heures par jour et ceux d'Antenne 2 à raison de sept heures quotidiennes. Il a paru souhaitable d'en prévoir

l'extension aux pays du champ voisins de l'outre-mer, dans la même optique que Canal France d'accroître la diffusion du français à l'étranger. A cet effet, le Département en liaison avec FRANCE TELECOM a mené avec succès une démarche auprès de l'organisation INTELSAT pour obtenir la levée de l'obstacle juridique s'opposant à l'utilisation de TELECOM 1 hors du territoire français. D'ores et déjà, sont en service à l'île Maurice, aux Seychelles et en Haïti des stations terriennes pointées sur ce satellite. Des investissements de même nature sont en cours d'exécution à Madagascar, qui lui permettront également de recevoir les douze heures de programmes précités.

En tout état de cause, cette double initiative ne peut qu'accroître de façon massive la présence audiovisuelle française dans les pays du ressort du MCD, la diffusion culturelle y étant, jusqu'à fin 1988, limitée à un volume annuel moyen compris entre 250 et 300 heures. Elle permettra d'une part, de renforcer et de moderniser la coopération audiovisuelle de la France avec les pays du champ, d'autre part de promouvoir l'essor du français et de la francophonie par la fourniture à l'ensemble de ces pays d'éléments télévisuels répondant à un large éventail des besoins : chacun peut y trouver ce qu'il cherche, du "prêt à diffuser" ou du "prêt à découper et à insérer" dans les grilles nationales de programmes.

Presse écrite

L'action du MCD en faveur des entreprises de presse africaines reste soutenue. En effet, l'émergence de nouveaux procédés techniques entraîne pour elles des besoins supplémentaires en matériel et en formation qu'il convient de satisfaire le mieux possible, dans la limite des crédits disponibles, afin de résister à la concurrence étrangère, canadienne et japonaise notamment.

L'appui à la presse des pays du champ se manifeste sous trois formes essentielles :

- la modernisation ou la création d'imprimeries de presse et des structures d'édition en général ;
- le soutien aux agences de presse, notamment pour leur permettre de diffuser par satellite ;

- la formation en France ou sur place des journalistes. A cet égard, le MCD a entamé une réflexion visant à réorienter les efforts financiers en faveur des deux écoles africaines de formation à vocation régionale, le CESTI de Dakar et l'ESSTI de Yaoundé, dans le sens d'une meilleure prise en compte des besoins en formation continue des journalistes confirmés, parallèlement à la poursuite de l'assistance française à la formation initiale des étudiants.

Le MCD, enfin, subventionne l'Association internationale des écoles francophones de journalisme et de communication (AIFJC), dont le rôle est d'harmoniser les programmes de formation et de favoriser les échanges d'étudiants en journalisme, comme suite aux résolutions du Sommet francophone de Québec sur les échanges de journalistes entre le Nord et le Sud. La politique de coopération culturelle vise donc à :

- offrir une image positive de la vie culturelle et sportive française en exerçant un choix rigoureux des manifestations finançables par le Département ;
- affirmer l'identité culturelle et sportive de nos partenaires en accordant des aides sélectives à la production et à la diffusion de leurs arts. A noter deux expositions préparées à l'initiative du MCD et de ses partenaires africains : celle d'art ancien de Côte d'Ivoire, en octobre 1989 au Grand Palais et celle d'art makonde du Mozambique, en décembre 1989 au musée des Arts africains et océaniques. Ces aides s'adressent aussi à la préservation de leurs patrimoines et à la préparation de leurs meilleurs athlètes sélectionnés pour participer à des manifestations d'envergure, telles que les Jeux de la francophonie.

Enfin, il importe de souligner que le MCD a entendu donner en 1989 la place qui convenait à la commémoration du bicentenaire de la Révolution française, tant par le truchement d'une exposition présentée de juin à septembre 1989 au musée des Arts africains et océaniques et intitulée "Révolution française sous les tropiques" que par l'allocation de crédits d'appui aux manifestations culturelles et artistiques programmées par les missions de coopération et d'action culturelle dans le cadre de ce bicentenaire.



LA SANTE ET LE DEVELOPPEMENT SOCIAL

La santé

Les actions menées sur le terrain par les coopérants français en matière de santé correspondent à des exigences, non seulement de dignité humaine, mais aussi de progrès économique, dans la mesure où la résurgence des grandes endémies et les problèmes de santé publique résultant de la dégradation des systèmes nationaux sont de nature à bloquer le développement. Face à la crise à peu près générale qui affecte les systèmes de santé des pays relevant de son champ de compétence, le MCD a été conduit à réorienter son action dans ce domaine. Elle poursuit les objectifs suivants :

- promouvoir une approche du développement sanitaire et social comme partie intégrante des programmes de développement économique ;
- donner la priorité aux mesures permettant l'amélioration de la situation du plus grand nombre en privilégiant les actions de santé publique et de prévention, en mettant l'accent sur la décentralisation des structures et, enfin, en favorisant la diffusion d'une information adaptée ;
- rechercher des solutions adaptées aux besoins et aux contraintes de chaque pays, celles qui résultent, en particulier, des plans d'ajustement structurel.

La réalisation de ces objectifs implique que la priorité soit donnée aux actions suivantes : la planification sanitaire, les soins de santé primaire, les soins hospitaliers, de pair avec la gestion et la maintenance des hôpitaux, la promotion du rôle économique et social des

femmes, la planification des naissances et la formation des cadres sanitaires et de la population.

En 1989, l'appui aux systèmes de santé a mobilisé 702 assistants techniques et 102 Volontaires du service national, soit une dépense de 382 M F. Si, dans bien des cas, il s'agit encore d'une assistance technique de substitution, la mise en place de "plans sectoriels santé" sous la responsabilité d'un médecin coordonnateur régional permet d'envisager une amélioration progressive de la cohérence entre ce dispositif et les objectifs poursuivis.

Outre l'assistance technique, les moyens affectés en 1989 au secteur de la santé et du développement social se sont élevés à 172 M F. Parmi les actions engagées en 1989 et 1990 dans la ligne des orientations qui viennent d'être rappelées, une mention particulière doit être accordée :

- aux programmes sectoriels santé réalisés au Tchad et à Sao Tomé ;
- à la fourniture d'une assistance technique de haut niveau dans le domaine de la gestion et de la maintenance hospitalière, comme au Burkina Faso (réhabilitation de l'hôpital régional de Bobo-Dioulasso), au Congo (CHU de Brazzaville) ou au Bénin (CNUH de Cotonou) ;
- à la lutte contre le SIDA (voir encadré page 74) ;
- au renforcement de la coopération entre les états africains par l'aide accordée aux organisations inter-étatiques que sont l'Organisation de coordination et de coopération pour la lutte contre les grandes endémies (OCCGE) en Afrique de l'Ouest et l'Organisation de coordination pour la lutte contre les endémies en Afrique centrale (OCEAC).
- au renforcement des relations avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'UNICEF. Tout en continuant à participer au programme de lutte contre l'onchocercose, le MCD a, depuis deux ans, renforcé ses contacts avec l'OMS en participant notamment aux réunions techniques de son programme de recherche sur les maladies tropicales et en soutenant financièrement certains programmes dont, par exemple, celui sur l'appui à la planification sanitaire dans les PMA (6 M F). De même, le MCD participe, pour 3,5 M F aux programmes

Programme de santé à Bobo-Dioulasso (Burkina Faso)

La coopération sanitaire au Burkina Faso est très concentrée sur la ville de Bobo-Dioulasso et les trois provinces environnantes du Houet, de la Comoe et du Kenedougou.

Les axes principaux du programme santé concernent les appuis à la réforme hospitalière, à la politique du médicament, au développement de soins de santé primaire des provinces mentionnées.

Appui à la réhabilitation de l'hôpital national Sanon Sourou

En même temps que la prise en charge de travaux de réhabilitation et l'installation d'équipements, la Coopération française contribue à la mise en place de procédures modernes de gestion,

de maintenance des infrastructures et à la formation des hommes.

Le nouvel hôpital devrait devenir autonome et être doté d'un statut juridique adapté permettant un meilleur financement des charges récurrentes.

Outre l'octroi d'un don de 35 M F pour financer les travaux de réhabilitation et l'équipement, la Coopération française met à la disposition de l'hôpital une dizaine de coopérants médecins et techniciens.

Appui au développement des soins de santé primaires

La participation à la mise en place de procédures de planification décentralisée en matière de santé publique permettra de mieux utiliser

les ressources humaines et financières. La Coopération française appuie la politique de mise en œuvre des soins de santé primaire au niveau des provinces de Houet, de la Comoe et du Kenedougou et en particulier la politique pharmaceutique basée sur les médicaments essentiels, les soins maternels et infantiles en zone urbaine, en articulation avec l'hôpital de Bobo-Dioulasso, mais aussi en zone rurale (lutte contre la tuberculose en recrudescence dans la région et les maladies infantiles du Programme élargi de vaccination (PEV), les affections diarrhéiques...).

En complément de l'affectation d'assistants techniques, un crédit FAC de 12 M F a permis de financer les actions de santé dans les trois provinces. ■

Programme de coopération sanitaire avec Sao-Tomé

Ce programme d'un montant de 6,8 M F touche 117 000 habitants ; il est conçu pour une durée de trois ans et comprend quatre composantes.

Appui à la restructuration et au fonctionnement du ministère de la Santé (0,8 M F)

Planification sanitaire, gestion des ressources humaines et des aides extérieures, étude des coûts récurrents, mise au point d'un système d'évaluation.

Appui à deux districts sanitaires (4,81 M F)

– Soins de santé primaire et secondaire dans les districts de Mezochi et Lobata (50 000 habitants) ;
– Actions curatives et préventives (Programme élargi de vaccination, Protection maternelle et infantile, Education pour la santé) mises en œuvre par des ONG (Enfants de la terre, Hôpital sans frontière et Vale Flor).

Mise en place et fonctionnement d'une banque du sang (0,665 M F)

Dépistage du VIH (avec l'OMS), du virus de l'hépatite B, de la syphilis et du paludisme.

Appui au programme national de lutte intégrée contre le paludisme (0,525 M F)

Surveillance épidémiologique, formation de techniciens de laboratoire, fourniture de médicaments et insecticides.

Un assistant technique, conseiller du ministre de la Santé, deux ONG françaises et une portugaise sur des ressources propres évaluées à 2,5 M F sont mobilisés dans ce programme qui s'articule avec les actions de l'OMS et de la Banque mondiale. Le gouvernement de Sao Tomé s'est notamment engagé à fournir le personnel et les crédits de fonctionnement courant nécessaires à la durée du projet. ■

Lutte contre le Sida en Afrique

Afin de répondre à l'inquiétude légitime des gouvernements africains face à ce fléau qui s'est répandu rapidement dans le continent au cours de la dernière décennie, un effort soutenu a été entrepris et sera maintenu.

Après la mise en place d'un comité SIDA, la Coopération française a engagé diverses actions qui répondent aux objectifs suivants :

- participation aux programmes de recherche mis en œuvre par des équipes franco-africaines ;

- participation à des projets de formation et d'éducation pour la santé et en particulier la mise en place au Centre inter-états de santé publique de l'Afrique centrale (CIESPAC), avec l'aide des centres de transfusion français et de la Croix-Rouge
- en collaboration avec l'OMS et la CEE
- d'un cours destiné aux responsables et aux utilisateurs de la transfusion sanguine en Afrique.

Le Ministère est conscient de la nécessité d'adapter les actions aux besoins et aux réalités de chaque pays et de les intégrer dans les structures de soins existantes. Le programme SIDA permettra ainsi de renforcer, voire de restructurer les systèmes sanitaires. Après les problèmes posés par la transfusion sanguine, le MCD orientera son action vers la lutte contre les maladies sexuellement transmissibles (MST). ■

Projets en cours :

Bénin :	- réhabilitation du CNHU incluant le secteur transfusion sanguine	Gabon :	- appui à l'IEC - appui au dépistage du VIH au laboratoire national de la santé publique
Burkina :	- recherche SIDA/tuberculose - recherche transmission maternofoetale	Haïti :	- formation - appui à l'hôpital universitaire
Burundi :	- soutien au laboratoire de biochimie du CHU de Bujumbura - recherche transmission maternofoetale	Mali :	- appui à l'IEC - dépistage du VIH pour la transfusion sanguine (hôpital du Point G)
Cameroun :	- transfusion sanguine (hôpital central Yaoundé et province)	Maurice :	- dépistage pour la transfusion (hôpital de Candos)
Cap-Vert :	- dépistage du VIH pour la transfusion sanguine (Praïa)	Mauritanie :	- dépistage du VIH pour la transfusion sanguine (hôpital de Nouakchott)
Centrafrique :	- appui au secteur transfusion du laboratoire national de la santé publique	Niger :	- IEC
Côte d'Ivoire :	- projet pilote de suivi et de soins des maladies opportunistes	Rwanda :	- appui au dépistage du VIH et aux soins (hôpital de Ruhengeri) - recherche sur la définition du SIDA pédiatrique en collaboration avec une équipe belge
Congo :	- transfusion sanguine (Brazzaville et Pointe-Noire en collaboration avec le FED) - recherche sur la séroprévalence des femmes enceintes - information éducation communication (IEC)	Sénégal :	- transfusion sanguine (Dakar et province)
Djibouti :	- transfusion sanguine (hôpital Peltier) - enquête sur SIDA et MST	Tchad :	- MST (N'Djamena et Moundou) - formation et diagnostic
		Togo :	- appui au laboratoire du CHU de Lomé
		Zaire :	- appui à l'Institut national de recherche biologique de Kinshasa.

élargis de vaccination et à des actions dans le domaine de la nutrition lancés par l'UNICEF au Burkina Faso, à Madagascar et au Congo.

L'ouverture vers le milieu professionnel a été intensifiée tant en direction du monde industriel qu'universitaire. La constitution du Comité de pilotage spécialisé (Sida, paludisme...) et la dynamisation des réseaux thématiques (politique hospitalière, épidémiologie, biotechnologie médicale) ont permis l'implication de nouveaux partenaires dans la définition de la politique santé du MCD.

Les interventions du ministère de la Coopération et du Développement s'orientent aussi vers les secteurs de la gestion et de la maintenance. Ces interventions se développent notamment dans le secteur hospitalier et sont systématiquement associées aux opérations de réhabilitation qui ont lieu dans ce secteur. La réhabilitation de l'hôpital de Bobo-Dioulasso et de celui de Cotonou sont de bons exemples de ce type d'opération.

Le développement social

L'intervention du MCD dans ce domaine est guidée par la préoccupation de voir les populations tirer réellement profit des projets de développement. Elles sont orientées vers :

- les programmes d'animation communautaire pour les populations rurales et urbaines, afin qu'elles participent en tant qu'acteur, bénéficiaire et gestionnaire, aux actions de développement. La gestion par des associations de quartier des bornes fontaines payantes installées à l'occasion de la rénovation du système d'adduction d'eau de la ville de Bangui est à cet égard exemplaire ;
- l'appui à l'intégration des femmes dans le processus de développement. L'importance de leur statut et de leur rôle économique est désormais reconnue. Il s'agit, pour la Coopération française, d'appuyer les associations et groupements économiques féminins et de permettre l'allègement des tâches ménagères et l'amélioration de la productivité du travail des femmes en diffusant auprès d'elles des techniques appropriées et en facilitant leur accès à la formation. Dans

cet esprit, l'assistance technique française participe actuellement au Tchad, dans les nouvelles zones irriguées, à des actions visant à faire participer les femmes aux changements en cours ;

- le soutien aux programmes communautaires en faveur de la petite enfance ;
- la réhabilitation des handicapés physiques et des jeunes marginaux par leur intégration dans le marché du travail.

En ce qui concerne les handicapés, le MCD a mis l'accent sur la formation en vue d'une réintégration rapide dans la sphère productive, dans l'agriculture et l'élevage. Un tel programme a été soutenu au Burkina Faso en faveur des aveugles.

Pour les marginaux, le problème des jeunes de la rue et celui de la drogue, de plus en plus aigü, nécessite un traitement social de type contractuel actuellement expérimenté en Côte d'Ivoire et au Mali ;

- la formation des agents du développement social : initiale dans les états, supérieure et de cadres en France.

Le MCD a procédé en 1989 et 1990 à un audit de ses opérations en matière de santé.

A l'issue de la réflexion entreprise, le ministre a présenté le 4 octobre 1990 à Bordeaux, à l'occasion du centenaire de l'école de Santé navale, les nouvelles orientations de sa politique. Celles-ci s'articulent comme suit :

- mobiliser et coordonner les acteurs français ;
- intensifier la concertation internationale ;
- approfondir l'analyse économique des problèmes de santé ;
- appuyer la réorganisation des structures sanitaires et hospitalières ;
- lutter contre les maladies transmissibles ;
- développer les actions en faveur de la santé maternelle et infantile ;
- renouveler les actions de formation et d'éducation ;
- encourager la lutte contre la désinsertion sociale ;
- adapter le dispositif français de coopération.

Leur mise en œuvre à partir de 1991 se traduira par un engagement accru de la Coopération française en faveur de la santé.

Développement régional en Haute-Guinée

Dans cette région de l'est de la Guinée, limitrophe du Mali et de la Côte d'Ivoire, divers projets tant européens (FED) que français, cherchent à développer parallèlement cultures vivrières et cultures de rente : essentiellement le coton qui peut constituer l'élément moteur du développement de la zone. Les revenus monétaires ainsi acquis rendent possible l'achat d'intrants (semences, engrais, insecticides...), d'animaux de trait et de matériel de culture. Dans les assolements, la culture du coton permet aux cultures vivrières de bénéficier de la fertilisation des sols. Enfin, la structuration d'une filière cotonnière intégrant encadrement, crédit et commercialisation facilite l'émergence de groupements de producteurs et la création d'une société cotonnière d'économie mixte.

Ce programme, actuellement dans sa deuxième phase (1989-1992), pour laquelle le MCD a mis en place 16 M F, la Caisse centrale 120 M F (prêts : 90 M,

dons : 30 M) et le FED 30 M d'écus, a pour vocation d'assurer un développement global de la région; il s'articule autour de trois grandes composantes :

- projet d'intensification (coton/cultures vivrières) couvrant quatre préfectures, soit une population rurale d'environ 1 M d'habitants ;
- projet Recherche/Développement intéressant le reste de la zone;
- appui à la réorganisation des services de l'administration rurale régionale.

Les principaux objectifs du programme visent :

- l'amélioration des revenus des producteurs par la culture du coton ;
- l'autosuffisance alimentaire ;
- le désenclavement de la région pour faciliter les circuits d'échange des produits;
- l'organisation des producteurs et la promotion d'un développement local ;
- la modernisation des systèmes de production et la gestion de l'espace agricole. ■

1970-1980, les prix des principaux produits exportés par l'Afrique ont presque tous baissé, surtout à partir de 1984. Dans le même temps, les importations de produits vivriers, notamment de céréales, continuaient à croître très rapidement. Cette crise et l'échec relatif de nombreux projets de développement agricole, financés par les aides bi et multilatérales, ont amené à revoir les stratégies de développement agricole. Les remèdes possibles à la crise ne peuvent être simples et nécessitent d'entreprendre des actions simultanément à trois niveaux :

- au niveau local, celui des paysans et de l'environnement socioéconomique de leurs activités ;
- au niveau national, celui de la définition des politiques de développement rural ;
- et au niveau international, celui de la place des pays en développement sur les marchés des produits agricoles.

Les actions au niveau local

Pendant longtemps, la stratégie de développement rural de l'Afrique a reposé sur des grandes sociétés régionales chargées en même temps de la fourniture des intrants, de la vulgarisation, du crédit agricole, de la commercialisation à des prix garantis, etc. La plupart de ces sociétés ne se sont pas révélées capables d'acheter la production au prix prévu perdant ainsi la confiance des paysans, à l'exception des sociétés cotonnières créées et appuyées par la CFDT.

Par ailleurs, les grands projets de développement et notamment les grands périmètres irrigués n'ont pas donné tous les résultats escomptés.

Ces difficultés ont amené la Coopération française et d'autres bailleurs de fonds à accorder depuis quelques années une plus grande attention à des projets plus petits, que les paysans peuvent facilement maîtriser et s'approprier. La stratégie locale de développement rural que la Coopération française soutient s'adapte aux contextes régionaux particuliers, mais elle se fonde sur les principes suivants :

- la promotion des initiatives paysannes, en particulier la création de groupements



Le développement rural reste, plus que jamais, un domaine essentiel de l'action du MCD. Il y a consacré environ 560 M F de crédits, dont plus de 260 pour les dépenses de personnel, les concours financiers, les subventions et les bourses et 300 M F pour les dépenses d'investissement.

L'Afrique vient de subir une crise agricole grave. Après une période de cours mondiaux relativement élevés dans les années

professionnels : coopératives, groupements de producteurs, associations paysannes, etc. Plus généralement, il s'agit d'aider à l'émergence d'une véritable profession agricole, notamment par un effort exceptionnel de formation des paysans. À terme, ces nouvelles structures doivent pouvoir assurer à la place de l'Etat, la formation, l'expérimentation, la vulgarisation, etc. ;

- favoriser l'écoulement des productions agricoles en libéralisant le commerce intérieur, en suscitant des débouchés par la transformation locale et l'organisation de l'approvisionnement des villes. L'expérience montre, en effet, que les politiques visant à garantir un prix rémunérateur aux paysans ont abouti à des échecs quand elles n'assuraient pas en même temps les débouchés des produits ;

- sécuriser les paysans, notamment les plus dynamiques, en leur donnant la garantie de conserver leurs terres pendant une durée suffisante pour amortir les améliorations apportées : ces problèmes fonciers prennent de plus en plus d'importance avec l'augmentation de la population et les risques de baisse de la fertilité des sols ;

- favoriser l'intégration agriculture-élevage : ces activités, traditionnellement séparées en Afrique ont vocation à se conforter ;

- encourager les systèmes locaux de crédit agricole, en particulier les systèmes mutualistes fondés sur la constitution de groupements locaux ; la faillite actuelle de la plupart des banques de crédit agricole est un problème majeur de l'Afrique de l'Ouest. Les expériences en cours de coopératives d'épargne et de crédit doivent être poursuivies et soutenues.

Dans la conduite de toutes ces actions, les femmes doivent être traitées de la même façon que les hommes : en Afrique, elles jouent un grand rôle dans beaucoup de productions et représentent parfois l'essentiel de la main-d'œuvre, voire du savoir agricole. Pour être efficaces, la plupart de ces actions doivent être intégrées dans une perspective générale de bonne gestion des ressources naturelles et d'aménagement des terroirs. Le niveau des communautés villageoises est certainement le plus pertinent pour sensibiliser les paysans à la préservation de leur environnement, pour intégrer l'arbre dans les systèmes de culture, pour

Mutuelles coopératives d'épargne et de crédit au Congo (MUCODEC)

Ce projet vise à développer en République populaire du Congo un réseau de caisses coopératives d'épargne et de crédit fondé sur les principes mutualistes. Compte tenu de la crise financière que traverse le pays et des difficultés de son système bancaire, le programme lancé en 1986 permet aux particuliers : ménages, paysans, commerçants, artisans, de déposer leur épargne rémunérée à 4 % et de solliciter ensuite, éventuellement, un prêt. Ces crédits à court terme sont accordés au taux de 2 % par mois, dix fois inférieur aux pratiques usuraires en vigueur sur le marché informel.

L'actuel projet a pour objectif de consolider l'organisation existante (25 caisses et 7 600 sociétaires), d'augmenter sensiblement la taille du réseau et d'assurer l'autonomie financière du système d'ici cinq ans. A l'horizon 1995, il est prévu que 95 caisses draineront l'épargne de 77 000 sociétaires, soit 20 % de la clientèle potentielle.

Ces crédits permettent par exemple :

- aux commerçants de constituer leurs stocks ;
- aux agriculteurs d'acheter des intrants (semences...);
- aux particuliers de couvrir des dépenses imprévues.

Les MUCODEC contribuent à la formation de leurs sociétaires aux mécanismes de l'épargne, de l'investissement et du crédit. De plus, leur organisation mutualiste et décentralisée exerce les administrateurs à la prise de responsabilité dans différents groupements.

Pendant les trois années à venir, le projet impliquera le MCD pour 5,3 M F, le Centre international du crédit mutuel (France) pour 1,3 M F, le ministère du Développement rural congolais pour 1,6 M F.

Les bons résultats obtenus par les caisses les plus anciennes et la création d'une caisse centrale en 1989 chargée de gérer l'excédent de trésorerie des caisses locales, permettent de penser qu'à l'horizon 1995, le réseau pourra fonctionner sans appui financier extérieur. ■

Hydraulique villageoise et pastorale à l'est du Tchad

Depuis 1984, le MCD appuie l'Office tchadien de l'hydraulique pastorale et villageoise dans sa mission de développement de la desserte en eau des populations rurales et du cheptel.

Le projet concerne deux régions à l'est du Tchad, le Salamat où seront creusés 20 puits et installée une base de travaux à Am Timan et le Batha où 35 puits sont concernés. Un financement de 7,6 M F y sera consacré.

Par une répartition correcte des forages dans l'Est du pays, le projet doit permettre le maintien de la transhumance dans une région où l'élevage nomade est la ressource la mieux

adaptée aux conditions climatiques. Autour des points d'eau les mieux alimentés, il est prévu de développer le maraîchage, susceptible d'apporter un complément non négligeable à la ration alimentaire.

Le programme intègre la création de comités d'usagers pour assurer la maintenance des puits et percevoir les redevances nécessaires à leur entretien.

Ce projet, complémentaire d'autres programmes de développement de l'élevage en zone sahélienne vise à freiner l'exode rural tout en contribuant à la sécurité alimentaire des populations. ■

Mozambique : appui au secteur familial de Chokwe

En 1984, un vaste périmètre irrigué de 30 000 ha situé dans la basse vallée du fleuve Limpopo au nord-est de Maputo a été redistribué entre différents partenaires tant publics que privés. Ainsi, le secteur dit "familial" a reçu 11 000 hectares divisés en "micro-exploitations" de 0,5 à 1,5 ha.

D'emblée, les paysans se sont heurtés à de multiples difficultés : maîtrise de l'irrigation, impossibilité de se procurer des intrants et du matériel, médiocre traction animale par suite de l'insuffisance de l'alimentation des bœufs, structures du périmètre mal entretenues au moment de la remise des terres conduisant à une répartition aléatoire de l'eau.

La Coopération française intervient aujourd'hui, d'une part pour la réhabilitation globale des infrastructures du périmètre par le biais d'un prêt de la Caisse centrale (38 M F), d'autre part dans les trois localités du projet sur un financement du FAC (12,5 M F).

Dans cette zone où le secteur familial dispose de 2 000 ha irrigables, le projet a développé l'implantation de trois "cases agraires" qui assurent à la fois

l'approvisionnement en intrants et la location de matériels divers, ainsi que la diffusion de messages adaptés à chaque culture. L'introduction de la technique "pépinière-repiquage" a sensiblement accru les rendements en riz. L'utilisation des sous-produits tels que la paille de riz et les graines de coton pour l'alimentation du bétail permet la diffusion de la traction animale. Pour améliorer les transports locaux, une charrette "type Chokwe" a été mise au point et est maintenant vendue à des centaines d'exemplaires.

Parallèlement, un volet "hydraulique agricole" a permis, localement, la construction d'un petit périmètre de 25 ha irrigué par pompage, mobilisant peu de moyens et bien maîtrisé par les paysans.

D'ici à la fin de 1992, 75 ha supplémentaires de petits périmètres irrigués par pompage seront installés et une nouvelle case agraire sera construite. Le but poursuivi est d'arriver à l'équilibre financier, à l'autonomie de gestion des quatre cases agraires et, par l'accroissement des rendements, de contribuer à la sécurité alimentaire du Mozambique. ■

déterminer des zonages définissant les zones cultivées, les zones de pâturages, les zones potagères, etc. La préservation du potentiel agricole de l'Afrique nécessite une forte prise de conscience de ces problèmes au niveau local.

Ces principes trouvent leur application dans les projets que le ministère de la Coopération et du Développement entreprend en faveur de l'agriculture, de l'élevage, de l'hydraulique, de la forêt sèche ou humide, de la pêche et de l'aquaculture.

Les actions au niveau national

La plupart des mesures qui peuvent être prises pour développer la production et améliorer les revenus au niveau local nécessitent des décisions au niveau na-

tional. C'est à ce niveau que doit être définie la politique de soutien aux organisations paysannes, de libéralisation du commerce intérieur, de crédit rural, de mise en œuvre d'une nouvelle législation foncière, etc.

Aider les pays africains à mettre en place des politiques agricoles nouvelles, véritablement favorables à l'agriculture, est une priorité de l'action du MCD qui participe activement, avec la Banque mondiale et la CCCE, à la définition de « lettres de politique de développement agricole » et de « programmes d'ajustement sectoriel agricoles ».

Trop de pays en développement ont cru, à partir des années 1960 pouvoir faire reposer leur développement sur l'industrialisation ou l'exploitation minière et n'ont en fait pas soutenu leurs paysans. C'est ainsi que, dans beaucoup de pays, la croissance rapide des importations de céréales ou de viande n'a pas été la conséquence mais la cause d'une insuffisance de production agricole locale, les gouvernements ayant préféré profiter de bas cours mondiaux pour nourrir les villes africaines à des prix défiant toute concurrence. L'agriculture d'exportation a souvent été taxée assez lourdement pour financer le développement des autres secteurs de l'économie. Il faut maintenant revenir à des politiques nationales de promotion de l'agriculture. Dans bien des cas, ceci signifie une politique de crédit agricole, de distribution des engrais et de commercialisation... faisant largement appel aux initiatives privées.

Cela suppose parfois l'établissement au niveau national d'une certaine protection pour limiter la concurrence des produits agricoles subventionnés par les pays riches. En ce qui concerne les cultures d'exportation, le MCD a favorisé ces dernières années une approche par « filière » qui connaît certains succès.

La crise des années 1980 a amené à se reposer le problème du fonctionnement de ces filières principalement pour les cultures d'exportation comme le coton.

En 1986, le déficit des filières coton dans les pays d'Afrique de l'Ouest a atteint 2 milliards de francs et a rendu nécessaire une politique de réduction de ce déficit. Cette politique comprend :
- une approche, commune aux principaux bailleurs de fonds et au gouvernement concerné, des diffi-

cultés d'une ou de plusieurs filières ;
– une analyse détaillée aboutissant à déterminer, parfois de façon draconienne, les économies possibles tout le long de la filière ; les coûts des opérations de production, de transformation, de transport, de commercialisation sont mis à plat et l'expérience a montré que des diminutions sensibles de coût étaient possibles ;

– une refonte du système de stabilisation qui amène tous les acteurs à partager les risques de fluctuation des cours : le producteur n'est plus garanti que pour un prix plancher et reçoit éventuellement une ristourne supplémentaire en fonction des cours mondiaux : les « barèmes » des intermédiaires sont revus ; les règles de fonctionnement des fonds de soutien ou de stabilisation, notamment en ce qui concerne les droits à prélèvement de l'Etat, des industriels et des paysans, sont fixés à l'avance et régulièrement contrôlés. À terme les producteurs devront être associés à la gestion des mécanismes de stabilisation. Cette approche permet une amélioration de la compétitivité tout en garantissant aux paysans l'écoulement de leur production à un prix qui rembourse au moins leurs dépenses monétaires.

Pour le coton en Afrique de l'Ouest, elle a permis en deux ans de diminuer en moyenne de 30 % le coût du kg de fibre de coton exporté et donc de réduire le déficit des filières coton.

Pour mener à bien ces actions sur les filières au Tchad, au Togo, au Mali, etc., la Coopération française recourt aux instruments que sont le FAC et les prêts de la CCCE, avec comme maître d'ouvrage pour le coton la CDFD. Enfin, le MCD a aussi renforcé son assistance technique au niveau des ministères du Développement rural ou de la Planification pour aider les pays africains à définir et mettre en œuvre ces nouvelles politiques agricoles.

Les actions au niveau international

Les actions entreprises en 1989 concernent principalement l'aide alimentaire et les produits de base.

L'aide alimentaire

La Coopération française a défini lors d'une table ronde de la Commission co-

opération-développement réunie le 8 mars 1989 les principes de sa politique d'aide alimentaire selon les recommandations suivantes :

– l'aide ne doit être systématique mais modulée chaque année en fonction des besoins réels ;

– elle ne doit pas perturber les marchés locaux. Dans ce souci, l'aide distribuée gratuitement doit être réservée aux situations d'urgence. Dans tous les autres cas, les produits importés ne doivent pas être vendus moins chers que la production locale et ne doivent pas priver cette production locale de ses débouchés ;

– les fonds de contrepartie provenant de la vente des produits devraient contribuer au financement de la sécurité alimentaire et au développement rural ;

– l'aide alimentaire doit se garder d'influer sur les habitudes alimentaires des populations concernées ;

– les aides alimentaires dites « triangulaires », qui sur financement français permettent l'échange entre zones de surplus et zones de disette seront encouragées ;

– la gamme des produits proposés comme aide alimentaire doit être diversifiée.

Ces principes ont été repris dans l'initiative en faveur de la « charte de l'aide alimentaire au Sahel » dont le contenu a été discuté et approuvé par le Club du Sahel qui regroupe les principaux pays donateurs de l'OCDE et de la Communauté économique européenne, ainsi que le Comité inter-états de la lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS). Cette charte engage les donateurs et les pays sahéliens à respecter un ensemble de règles de bonne conduite destinées à éviter les effets pernicieux de l'aide alimentaire.

Les produits de base

L'action du MCD s'est insérée dans les discussions pour le renouvellement de la Convention de Lomé afin d'améliorer le fonctionnement du STABEX et de compléter les modes d'intervention de la CEE en faveur des produits d'exportation des pays ACP.

Pour ce faire, l'approche par filière décrite précédemment pourrait fournir la base d'un « contrat de filière » entre les pays ACP volontaires et la CEE, contrat pluriannuel liant l'aide de la Communauté à l'effort interne pour diminuer les coûts des productions.

fig. 34

Aide d'urgence administrée et gérée par la cellule d'urgence en 1989

Pays du champ

Pays	Mois de l'intervention	Motif de l'intervention	Nature de l'intervention	Prestataire	Organisme bénéficiaire	Coût en francs	Organisme payeur
Madagascar	Janvier	cyclone Calasanjy	Délégation de crédits		Mission Coop.	200 000	MCD
Bénin	Mars	Epidémie de méningite	Médicaments		Mission Coop.	230 000	MCD
Burundi	Avril	Inondations	Délégation de crédits		Mission Coop.	200 000	MCD
Djibouti	Avril	Inondations	Secouristes-matériel de secours - médicaments Rations de survie	CODISC MINDEF		12 477 000	MCD
Angola	Mai	Epidémie de choléra	Médicaments		Mission Coop.	320 000	MCD
Sénégal/ Mauritanie	Mai	Conflit frontalier	Subventions	MINDEF	CICR-HCR	2 000 000	MAE
			Délégations de crédits		Mission Coop.	586 000	MCD
			Matériel humanitaire		HCR	4 000 000	MCD
			Rapatriements des réfugiés			14 000 000	MINDEF
			Rapatriement et hospitalisation de blessés en France			3 800 000	Santé
						24 386 000	
Guinée-Bissau	Juin	Incendie	Délégation de crédits		Mission Coop.	70 000	MCD
Namibie	Juin		Matériel - aide alimentaire	ONG	SWAPO	10 000 000	MCD
			médicaments Subvention au HCR		HCR	10 000 000	MINAGRI MAE-SEAH
Sao Tomé	Juillet	Epidémie de choléra	Médicaments		Mission Coop.	360 000	MCD
Cameroun	Décembre		Médicaments par avion	ONG		380 000	MCD
TOTAL GENERAL						58 623 000	

Source : Cellule d'urgence et sous-direction du Développement rural (MCD)



En 1989, la Coopération française a poursuivi, en liaison avec le Comité interministériel de l'aide alimentaire (CIAA), l'exécution des opérations de secours, dans le respect des principes de bonne conduite définis à l'occasion de la table ronde du 8 mars 1989 (voir supra "l'aide alimentaire p. 79). Ces mêmes principes ont inspiré la « Charte de l'aide alimentaire aux pays du

Sahel », adoptée par l'ensemble des donateurs du Club du Sahel en décembre 1989 et par les Etats bénéficiaires en février 1990.

L'aide alimentaire s'est exercée sous ses deux formes traditionnelles :

Aide d'urgence

Menée sous la responsabilité de la Cellule d'urgence et de veille, elle répond, dans les délais les plus brefs, aux situations de crise qui frappent les populations des cinq continents.

Les actions de la cellule débordent largement le cadre de l'aide alimentaire puisqu'elle étend ses interventions à toutes les formes de secours (vivres, médicaments, dispositifs d'hébergement, dons en espèces, transports, etc.).

Son action dans le cadre des "pays du champ" est résumée sur le tableau 34. Coût des interventions : 58,623 M F, en 1989.

fig. 35

Aide alimentaire, programme 1989

Pays du champ

Pays	Programme initial		Exécution			Observations
	Céréales en tonnes	Produits divers en millions de francs	Equivalent blé du produit céréaliier livré (en tonnes)	Quantité réelle livrée (en tonnes)	Nature du produit livré	
Angola	2 000		2 000	1 460	Farine de blé	+ 2 190 t de farine 87/88
Cap-Vert	4 000		4 000	4 000	Maïs	origine Togo opération triangulaire
Comores	1 370 -	— 0,315	1 370 -	1 000 -	Farine de blé Huile de beurre, semences	- exécuté en 1990
Djibouti	1 000		1 000	1 000	Blé	
Guinée-Bissau	2 000		2 000	1 460	Farine de blé	
Haïti	3 000		5 000	5 000	Blé	Programme initial réajusté en cours d'année
Mali	4 000		6 000	6 000	Blé	— idem — livré en 1990
Maurice	3 000		3 000	3 000	Blé	livré en 1990
Mauritanie	6 000		8 000	8 000	Blé	+ 6 000 tonnes de 88 (2 000 tonnes urgence décidé en cours d'année)
Mozambique	7 000 -	- 0,315	7 000 1 370 -	7 000 1 000 -	Blé Farine de blé Huile de beurre, semences	Programme initial réajusté en cours d'année
Sao Tomé	1 000	1	1 630	1 190	Farine de blé Lait, bœuf en gelée	Programme initial réajusté en cours d'année
Sénégal	2 000		1 000	416	Riz	
Seychelles		1			Lait en poudre Huile de beurre	
Zaïre	1 000		1 000	1 000	Blé	
TOTAL	37 370	2,630	44 370	41 526		

Source : Cellule d'urgence et sous-direction du Développement rural (MCD)

Aide programmée

Celle-ci est arrêtée chaque année à partir des prévisions locales de récolte et de consommation; elle est donc modulée en fonction de besoins qui nécessitent une intervention n'ayant pas le caractère de première urgence.

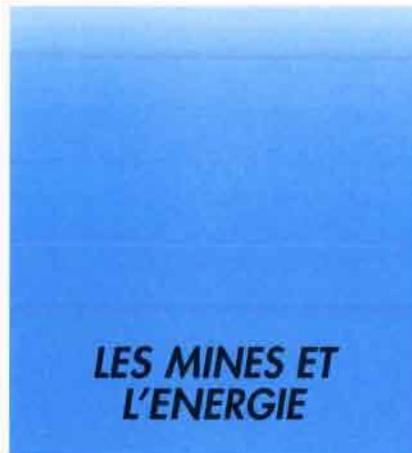
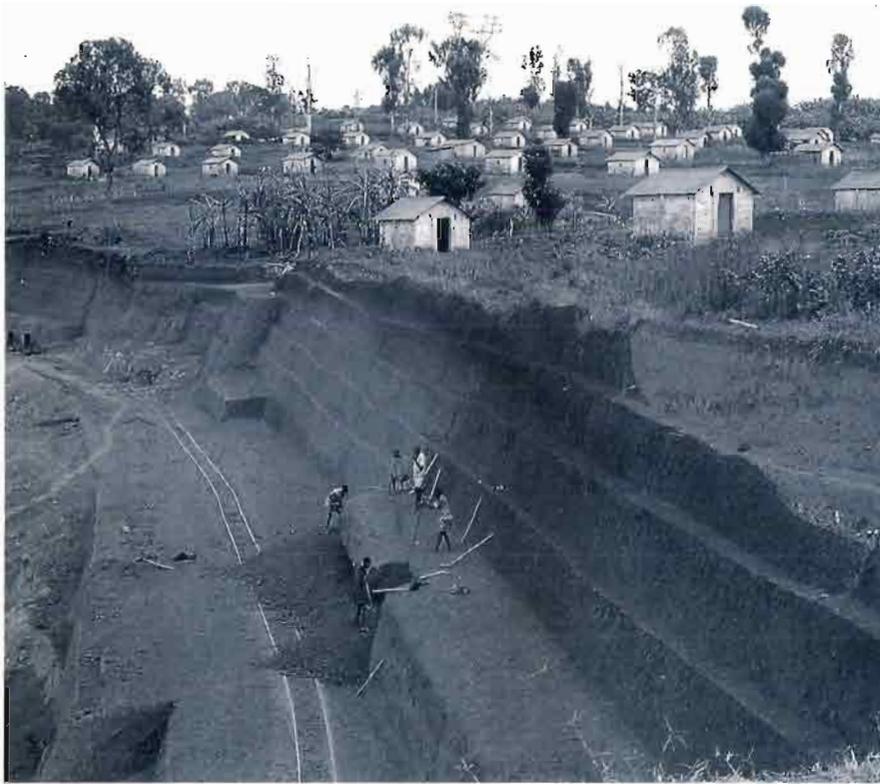
Le programme 1989 a été adopté par le CIAA en novembre 1988. Les dons destinés aux pays du champ ont été proposés par le ministère de la Coopération et du Développement (voir tableau 35).

Comme en 1988, l'aide ne s'est pas limitée à la fourniture de céréales. Elle s'est aussi présentée sous forme de produits divers tels que l'huile végéta-

le, l'huile de beurre, le bœuf en gelée et le lait en poudre; des semences ont également été envoyées au Niger et au Mozambique.

Il est à noter enfin que, fidèle à ses principes, le Département a mis en œuvre, avec le ministère de l'Agriculture et l'Office national inter-professionnel des céréales (ONIC), une opération triangulaire portant sur la fourniture de 4 000 tonnes de maïs (qualité consommation humaine) achetées au Togo et livrées au Cap-Vert.

Ainsi, un pays en développement a-t-il pu écouler ses excédents céréaliers au profit d'un autre pays de la région structurellement déficitaire.



Nombreux sont les pays faisant partie du champ de compétence du MCD qui disposent de potentialités minières appréciables. Mais, outre des investissements importants, leur mise en valeur nécessite des appuis dans les domaines de la formation, de la recherche et de la planification qui, dans la plupart des cas ne peuvent être fournis que sous forme de dons.

Ainsi l'action menée par le MCD a-t-elle pour principal objectif d'ouvrir la voie à l'investissement minier par la prise en charge des dépenses préalables à l'ouverture des mines qui sont trop lourdes pour les états et trop risquées pour les en-

treprises : en amont, centres nationaux de documentation géologique et minière, laboratoires, plans de développement minier, cartographie géologique, prospection générale, puis études approfondies des indices et études de faisabilité et de rentabilité ; en aval, la pénurie de cadres compétents conduit à apporter une assistance technique aux états ainsi que des possibilités de formation.

Dans le secteur minier, le MCD fait largement appel à des organismes spécialisés et notamment au Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) et au Centre d'études supérieures des matières premières (CESMAT).

Dans le secteur de l'énergie, la politique suivie par le MCD poursuit trois objectifs complémentaires : favoriser la production des quantités d'énergie électrique nécessaires au développement, en particulier l'hydroélectricité en raison de son prix de revient relativement faible et des potentialités existantes, permettre l'expérimentation d'énergies nouvelles et réaliser des économies.

S'agissant d'énergies nouvelles, l'action du MCD est notamment illustrée par le projet géothermique du site d'Assal en République de Djibouti dont les essais de production qui viennent de débiter permettent d'envisager l'alimentation de deux unités de 5 mégawatts qui réduiront la dépendance énergétique du territoire. L'opérateur du Ministère est la Compagnie française de géothermie (CFG) aux côtés d'autres experts intervenant sur financements de la Banque mondiale.

En outre, le MCD poursuit les actions entreprises dans la recherche, la mise en œuvre et l'entretien d'installations faisant appel à d'autres énergies : photovoltaïques, biomasse, biogaz, notamment au Mali. Ces interventions s'effectuent, d'une part avec le concours de l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie (AFME), d'autre part et dans le cadre de la coopération francophone, avec l'ACCT pour un crédit de 10 M F par an. Dans le domaine des énergies classiques, l'effort de la Coopération française se porte sur les projets suivants :

- études de planification et de rationalisation des choix énergétiques au Congo et en Côte d'Ivoire ;
- assistance à la réhabilitation et à la gestion des sociétés nationales d'énergie de 12 pays d'Afrique noire, dans le

cadre d'une convention avec EDF International ;

– participation aux études de faisabilité et à la maîtrise d'ouvrage pour la réalisation de centrales hydroélectriques : Komienga au Burkina Faso, Nangbeto au Togo, Kinguele-aval au Gabon et Bini, à Warak au Cameroun.

– réhabilitation des moyens de production thermique en Mauritanie, à Sao Tomé, au Tchad, et de distribution d'électricité au Zaïre.



Le développement économique et social à long terme de l'Afrique dépend de la gestion et du mode d'utilisation des ressources naturelles du continent. Les stratégies visant à faire face aux défis environnementaux et à promouvoir un développement économique durable consistent à gérer la pression démographique, à mettre en œuvre des méthodes rationnelles de production agricole soutenues par des politiques équitables de fixation de prix, à restaurer des terres dégradées, à développer des sources d'énergie autres que celles provenant de bois de chauffage, à gérer efficacement les ressources en eau et à combattre la pauvreté et la malnutrition. La Coopération française développe une politique, des procédures et des programmes visant à la préservation de l'environnement et à la prise en compte systématique des effets sur l'environnement des projets qu'elle met en œuvre. 75 millions de francs ont été affectés à ce secteur en 1989, 120 millions en 1990.

La constatation du processus de dégradation de l'environnement et la volonté de prévenir, ou au moins de réduire les effets potentiellement négatifs sur l'environnement des activités économiques et

particulièrement du secteur agricole, ont permis de définir une politique en matière d'environnement-développement.

Expérience du MCD en matière d'environnement

Le Ministère privilégie le développement rural dans ses actions en matière d'environnement avec comme philosophie générale de faire en sorte que les ruraux soient les gardiens de leur terroir et intègrent les problèmes d'environnement dans leur dynamique de développement. Il s'agit ici de la préservation des sols, du maintien de la fertilité, de la gestion foncière, de la reconstitution des boisements, du suivi des ressources en eau, etc.

Les problèmes posés sont très liés à la nature extensive du développement agricole de l'Afrique. Au fur et à mesure de l'intensification des modes d'exploitation devenue indispensable, des problèmes nouveaux se posent qui doivent trouver une solution.

La gestion des ressources naturelles par les communautés villageoises est indissociable du développement rural. Elle constitue un principe essentiel dans l'orientation des programmes de développement rural de l'aide française, Le Ministère n'a pas pris suffisamment en compte, dans le passé, les problèmes d'environnements urbain et industriel ainsi que les projets destinés à la gestion des ressources industrielles. Il serait en effet nécessaire d'effectuer des études d'impact sur les projets de barrage, mines, routes...

Politique générale

La coopération française a donc porté, jusqu'à présent, sur les domaines classiques de l'eau, de l'assainissement, de la forêt, etc. Cependant, le contexte général engendré par les risques d'épuisement de certaines ressources minérales, végétales et animales a modifié la notion même d'environnement et en rend la prise en compte indispensable dans la conception et la condui-

te des projets et des programmes. A partir des préoccupations rencontrées le plus fréquemment, les trois axes principaux d'intervention sont le soutien aux politiques de l'environnement dans les pays eux-mêmes, les actions en matière de développement rural, la prise en compte de l'environnement dans les autres secteurs du développement.

Toutes les procédures internes d'identification, d'analyse, d'évaluation et de suivi mises en place n'auront de réel effet sur le long terme que si elles accompagnent ou rencontrent la sensibilisation, la volonté et le soutien des pays bénéficiaires. Des moyens sont donc mis à la disposition des gouvernements africains pour structurer leur capacité institutionnelle en matière de gestion de la protection de leur environnement et mettre au point des projets et des programmes concrétisant cette politique.

Orientations futures

Les secteurs prioritaires

Le Ministère poursuivra les actions engagées dans le secteur rural en approfondissant leur composante environnementale.

Des actions ambitieuses doivent être développées dans le secteur urbain : assainissement, collecte et traitement des déchets..., en liaison avec la coopération décentralisée.

La réalisation d'études environnementales approfondies sera indispensable dans les projets industriels financés par le MCD et des projets globaux de lutte contre la pollution industrielle pourront être lancés dans certaines capitales (Dakar, Abidjan...) et pays (Maurice).

Des projets spécifiques de protection de la faune ou de la flore (création de réserves ou parcs, maintien de la diversité biologique) pourront être montés.

Les thèmes prioritaires

Le MCD apportera son concours aux pays qui s'efforcent de définir des politiques environnementales à moyen et long termes.

Il apportera également son concours aux gouvernements qui mettent en place des institutions nationales chargées de l'environnement: appui législatif et régle-

mentaire. D'autre part, la prise en compte des problèmes d'environnement par les ministères techniques nationaux sera encouragée ainsi que la création d'une structure interministérielle dotée de réels pouvoirs et moyens.

L'effort français doit obligatoirement s'intégrer à l'intérieur de celui de la communauté internationale, au sein de laquelle des instruments importants existent déjà (collecte et diffusion de données, réalisation de "profils par pays").

La Coopération française offre des formations supérieures dans les secteurs de l'eau, de la forêt, de l'agriculture; des formations globales dans le domaine de l'environnement doivent être développées en France, à l'exemple des Anglo-saxons.

Relations avec les autres intervenants français

Le MCD et le secrétariat d'Etat à l'environnement ont mis en place un programme d'actions qu'ils souhaitent mener de manière concertée dans les deux prochaines années.

Des activités conjointes sont également menées avec la Caisse centrale de coopération économique et avec les organismes français travaillant de longue date sur les problèmes d'environnement (ORSTOM, CIRAD, ANRED pour le traitement des déchets...).

Relations avec la communauté internationale

La France est très présente au sein du groupe CAD-Environnement (OCDE), dans le Plan d'action forestier tropical (PAFT) et dans les instances de la Décennie de l'eau potable et de l'assainissement (DIEPA).

La Banque mondiale a entamé des efforts importants pour établir des "états de l'environnement" par pays et aider les responsables nationaux à définir des politiques (plans d'action environnementaux). La France a déjà marqué sa volonté de participer à

cette action (Madagascar, Seychelles, Bénin).

Au niveau de la Commission des Communautés européennes, la France est intervenue sur les documents préparatoires au renouvellement de la convention de Lomé pour faire valoir les orientations exposées ci-dessus.

Le MCD prépare de façon active (en aidant les pays en développement) à participer à la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement qui aura lieu en juin 1992.

Enfin, le Ministère est largement impliqué dans les travaux de l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT) et, dans ce cas, œuvre pour la concertation francophone dans les institutions internationales.



L'action du MCD en matière de recherche scientifique s'articule suivant trois axes.

La cotutelle de l'ORSTOM et du CIRAD

Le Ministère exerce avec le ministère de la Recherche et de la Technologie, la cotutelle de ces deux organismes.

En 1988/89, l'exercice a été dominé par deux préoccupations : la situation de ces instituts en Côte d'Ivoire d'une part, leur effort pour favoriser la création d'une communauté scientifique franco-africaine d'autre part.

En Côte d'Ivoire, on peut considérer que l'ORSTOM est en train d'assumer la mutation de son mode d'établissement antérieur. L'internationalisation du centre d'Adiopodoumé renforcée au sommet

francophone de Dakar, permettra à l'ORSTOM de travailler désormais contractuellement avec cet institut, sur la base de programmes scientifiques en cours d'élaboration comme, par ailleurs, avec les institutions ivoiriennes qui souhaiteront définir des programmes conjoints avec ses équipes.

La situation des instituts du CIRAD établis en Côte d'Ivoire est en voie de clarification. Le mode de gestion provisoire défini en 1988 doit lui aussi être dépassé sur la base d'un dialogue politique clair. On peut donc considérer que les pesanteurs historiques dont a souffert un temps la coopération scientifique franco-ivoirienne seront ainsi abolies.

Le MCD s'est attaché en 1988 et 1989 à accompagner l'effort du CIRAD et de l'ORSTOM pour concevoir une nouvelle distribution de leurs activités en Afrique subsaharienne : elles seront concentrées sur quelques pôles "ouverts" de statuts divers et toujours négociés avec les états concernés. Pour l'ORSTOM, en accord avec les partenaires africains, les centres de Dakar, Lomé, Brazzaville peuvent devenir des pôles d'accueil et de formation pour des chercheurs africains ; autour des équipes de l'ORSTOM travaillant sur protocole, notamment au Mali, au Burkina, au Niger, au Cameroun, un nouveau partenariat s'élaborera ou se confirmera. De même, à travers la Conférence de la recherche agronomique africaine et française (CORAF), le CIRAD construit avec ses partenaires, une "carte" commune de "bases-centres" à vocation transnationale où seront affectés des chercheurs seniors du CIRAD et sur lesquels se concentreront des moyens significatifs.

L'organisation de colloques tels que le colloque de pédologie de Lomé ou la conférence cotonnière de Lomé permettent de consolider cette nouvelle collégialité franco-africaine.

Deux autres préoccupations sont présentes dans le dialogue entre le Ministère et les instituts :

– la nécessité de publier les acquis de la recherche hors de la seule communauté scientifique et de rendre accessibles ces résultats pour les décideurs africains et les bailleurs de fonds. Cet effort doit porter en même temps sur le transfert et le partage du capital de connaissances

accumulées depuis plusieurs décennies ;
– le souci d'une évaluation scientifique permanente : cette confrontation nécessite un renforcement des liens avec le reste de la communauté scientifique française et l'adoption de procédures d'évaluation des institutions et des chercheurs qui, tout en intégrant la spécificité des objectifs de coopération scientifique avec les pays en voie de développement n'isole pas les instituts tropicaux des dynamiques exigeantes de la recherche française.

La concertation avec les autres aides extérieures

Celle-ci requiert une mobilisation accrue des partenaires politiques et scientifiques, compte tenu de la multiplication et de l'ampleur croissante des financements affectés par les grands bailleurs de fonds à la recherche en particulier agronomique. Elle a lieu dans diverses enceintes, selon les disciplines scientifiques concernées.

Les enjeux scientifiques et technologiques liés à l'application de la télédétection, à la climatologie et à la gestion des ressources naturelles suscitent une coordination accrue tant avec les Etats-Unis qu'avec l'Organisation mondiale de la météorologie (OMM) ou l'Agence spatiale européenne (ASE).

Les préoccupations liées à la préservation de l'environnement et en particulier à la désertification en Afrique sèche accélèrent la concertation entre aides bilatérales et multilatérales (PNUE, BNUS, etc.). L'initiative française de création d'un Observatoire du Sahara et du Sahel appelle à une coopération renforcée des donateurs et des institutions scientifiques africaines, régionales et internationales (voir encadré sur l'OSS).

En matière de recherche agronomique, l'action du Ministère, en liaison avec les opérateurs scientifiques français, est de mieux en mieux coordonnée avec les institutions multilatérales.

La France joue au sein du Programme spécial pour la recherche agronomique africaine (SPAAR) un rôle significatif dans le dialogue avec les partenaires africains mais l'action du Groupe consultatif pour la recherche agricole



Observatoire du Sahara et du Sahel

Créé en juin 1990, l'Observatoire du Sahara et du Sahel (OSS) a pour but de donner une nouvelle impulsion à la lutte contre la sécheresse et la désertification en complétant et en renforçant les dispositifs existants en Afrique du Nord, en Afrique de l'Est et en Afrique de l'Ouest.

Il est proposé à vingt pays africains ainsi qu'aux organisations régionales déjà engagées dans ces actions.

Sont également concernés les principaux pays industrialisés ainsi que la CEE, la Banque mondiale et les Nations unies.

Le programme "Observatoire du Sahara et du Sahel" permettra d'établir un "tableau de bord" du processus de désertification et d'identifier les actions qui s'imposent. Il organisera les échanges entre les scientifiques du Sud et du Nord et les décideurs. ■

internationale (GCRAI) en Afrique subsaharienne, fortement soutenue par le continent nord-américain et le Japon, prend le pas sur celle des institutions africaines.

Les deux enceintes du SPAAR et du GCRAI interfèrent donc de plus en plus. La confrontation des stratégies du Ministère et de la Banque mondiale fait apparaître des divergences dont la clarification est nécessaire pour progresser vers une vraie coordination des donateurs.

En matière de recherche médicale, l'articulation avec les grands programmes internationaux (Tropical Diseases Research), autant que les échanges et concurrences entre équipes européenne et nord-américaine, font que ce secteur obéit à une dynamique multilatérale.

Le cercle de la francophonie concerne moins la recherche scientifique que d'autres secteurs. Toutefois la création de l'UREF (Université des réseaux d'expression française) devrait à terme animer l'action des universités francophones d'Afrique.

La concertation européenne devient une réalité à travers les réseaux associatifs initiés par la DG XII (Direction générale de la recherche scientifique des Communautés européennes). La renégociation de la convention de Lomé, la révision du programme "Sciences et techniques pour le développement", ont constitué en 1989 des enceintes où la politique française de coopération avec les pays en voie de développement s'est ouverte à de nouvelles solidarités.

La création d'un espace scientifique africain

Elle constitue, en coordination avec le ministère des Affaires étrangères, les axes de l'action du MDC.

Trente ans après les indépendances, alors que presque tous les états africains disposent d'un appareil d'enseignement supérieur, leurs institutions de recherche n'ont pas encore trouvé leur voie. La recherche scientifique en Afrique reste le plus souvent assurée par des chercheurs expatriés. Le manque de ressources intellectuelles, ou leur dispersion, l'absen-

ce de ressources financières durables se conjuguent pour entraver la mobilisation des capacités.

Le MCD poursuit donc deux buts :

- à court terme, aider toute équipe scientifique du Sud qui manifeste une capacité à conduire un projet de recherche dans les secteurs qui permettent l'appropriation par les Africains des technologies nécessaires au développement : agronomie, gestion des ressources naturelles, médecine, télédétection, etc., ou des connaissances nécessaires à l'affirmation de l'identité et de l'autonomie du continent : sciences sociales et économiques, démographie...

- à long terme, aider la communauté scientifique africaine à se structurer, de même que s'organise l'Europe scientifique, et pour cela lancer quelques programmes fédérateurs transafricains permettant de rassembler les acquis, de comparer les approches, de "diviser" le travail scientifique en associant l'action des instituts internationaux, des organisations régionales et d'équipes Nord-Sud collégiales.

En Afrique sahélienne, la concentration des activités autour d'un pôle comme AGRHYMET à Niamey, centré sur la climatologie et l'application de la télédétection à l'agronomie ou comme le Centre d'études et de recherche sur la population pour le développement (CERPOD) à Bamako, correspondant du Centre français sur la population et le développement (CEPED) montrent l'efficacité de la constitution sur le terrain d'équipes Nord-Sud. La création de "l'Observatoire du Sahara et du Sahel" vise elle aussi à coordonner l'action des divers intervenants scientifiques et institutionnels concernés par la lutte contre la désertification.

Le lancement de programmes fédérateurs en économie et en politiques de santé, doit suivre. Ils s'appuient également sur quelques pôles à vocation transnationale. Le projet d'une fondation à l'échelle de la CEE qui permettrait, enfin, de soutenir des chercheurs africains de haut niveau progresse.

Parallèlement l'organisation d'un tutorat des jeunes chercheurs africains est une condition essentielle à la mise en œuvre d'une politique à long terme. L'action de la Fondation internationale de la science (FIS) fait ainsi l'objet d'un programme spécial du MCD.

LES INFRASTRUCTURES

Le développement urbain

Les villes grandissent et se multiplient.

Les 37 pays où intervient le MCD ont une population totale de 170 millions d'habitants : 45 millions d'entre eux vivent dans les villes. Cette population urbaine s'est accrue, au cours des 20 dernières années, à un taux moyen de 5,6 % par an, soit près du double du taux de croissance démographique qui est d'environ 3 %.

A ce rythme ces villes doivent accueillir 2,5 millions de nouveaux citadins par an, c'est-à-dire dix fois l'accroissement annuel de la population en France. La moitié de l'accroissement est due aux naissances en ville, le reste provient de l'exode rural. Cette urbanisation accélérée se traduit par :

- l'augmentation rapide du nombre des villes. Il y a trente ans les pays francophones d'Afrique au sud du Sahara comptaient moins d'une centaine de villes de plus de 5 000 habitants ; il y en a désormais près d'un millier ;

- une concentration de la population urbaine dans les grandes villes, notamment dans les capitales. Quatre d'entre elles dépassent aujourd'hui le million d'habitants (3 à Kinshasa, 1,9 à Abidjan, 1,5 à Luanda et 1,2 à Dakar), dix autres s'en approchent (Maputo, Tananarive, Port-au-Prince, Lubumbashi, Douala, Yaoundé, Conakry et Brazzaville).

Les conditions de vie des citadins se dégradent.

Tant qu'ils le pouvaient, les états consacraient à l'aménagement des villes 10 à

25 % de leurs investissements, dont au moins la moitié sur emprunts et dons extérieurs. La crise économique, les rend de moins en moins à même de faire face aux besoins d'investissement engendrés par la croissance urbaine. Des banlieues de plus en plus étendues sont en conséquence privées de services indispensables tels que : voirie aménagée, réseaux de drainage, collecte des ordures ménagères, éclairage public ou bornes fontaines. Le maintien du niveau de ces services dans les centre-ville déjà équipés devient lui-même de plus en plus difficile. Cette incapacité des services urbains à suivre le rythme de l'urbanisation détériore les conditions d'hygiène, la santé, la qualité de vie, la sécurité et l'environnement des citoyens.

Pourtant, urbanisation et développement sont liés. En Occident, la ville a de tout temps été le lieu privilégié de l'évolution sociale, de la division du travail, de la diversification économique et de l'amélioration de la productivité. Dans les pays du Sud, cette relation devient également manifeste :

- les études d'amélioration des infrastructures de voirie et de drainage ont un effet direct sur l'activité économique : l'absence d'inondations, un niveau correct d'entretien des chaussées ou une collecte régulière des déchets urbains sont en effet nécessaires au maintien de l'efficacité économique des villes ;
- les villes abritent une part grandissante de la production. En 1985, les villes ivoiriennes abritaient 43 % de la population mais assuraient 72 % du PNB. Entre 1975 et 1985, elles ont contribué pour 84 % à la croissance de ce PNB.

Les dysfonctionnements urbains portent préjudice au développement économique. La concentration des hommes et des activités en ville ne procure en effet aux entreprises et aux ménages des économies externes importantes que si :

- ces entreprises disposent d'un réseau de communications satisfaisant pour pouvoir échanger entre elles, avec les zones rurales environnantes et avec le marché extérieur ;
- l'organisation urbaine n'entrave pas l'accès des travailleurs au marché de l'emploi ;
- les surcoûts externes engendrés par l'urbanisation : pollution, encombrement des voies, inondations... sont atténués.

Des moyens encore modestes au service d'actions ciblées.

Le MCD ne consacre encore que 2 % de son budget (et 4 % du FAC) aux problèmes urbains. Ceci s'explique par le fait que la ville a longtemps été considérée de façon négative, comme responsable de l'exode rural, de la destruction sociale et de la ponction des revenus ruraux au profit d'usages peu productifs. Chacun est aujourd'hui conscient de l'inéluctabilité de la croissance urbaine. Dans 20 ans, la moitié de l'Afrique vivra dans les villes. L'intervention du MCD en matière urbaine répond à deux objectifs fondamentaux :

- améliorer la productivité économique des villes,
- y préserver une certaine qualité de vie.



Pour ce faire, deux actions nouvelles ont été menées en 1989 qui méritent d'être soulignées. Il s'agit de l'amélioration de la gestion de l'assistance technique, au sein de laquelle les "experts" spécialisés sont progressivement remplacés par des généralistes du type "promoteur", et de la production de documents d'analyse et d'orientation en matière de développement urbain en relation avec la CCCE, le ministère de l'Équipement et le milieu professionnel

Les 110 millions de francs consacrés en 1989 au secteur par le Ministère sont augmentés des interventions décentralisées. En effet, en France, la décentralisation a

Aide à la gestion de l'environnement urbain de Bangui

Bangui, capitale de la République centrafricaine a vu sa population plus que doubler en quinze ans atteignant, en 1990, près de 250.000 habitants.

Cette croissance se traduit sur le terrain par de nouvelles zones d'habitation qui surgissent de façon désordonnée. Dans ces nouveaux quartiers et dans le reste de la ville, les conditions de vie sont parfois difficiles : trois mois par an, les inondations bloquent les rues et aggravent l'insalubrité des quartiers, les ordures ménagères s'entassent, les épidémies menacent.

Le rôle et les compétences des communes ont été renforcés en 1988 dans le cadre de la décentralisation menée par le gouvernement centrafricain. Pour faire face à l'ensemble de ses responsabilités, la mairie de Bangui manque de moyens humains, techniques et financiers.

Renforcer les capacités financières de la commune

Le ministère de la Coopération et du Développement décide, en 1989, d'apporter son soutien à un projet de restructuration des services municipaux de Bangui en donnant à la municipalité les outils nécessaires à son efficacité ainsi que les moyens indispensables à la prise en charge de ses responsabilités.

Le Ministère finance une partie des actions en aidant le ministère des Finances centrafricain et la municipalité de Bangui à assurer des rentrées d'argent régulières et suffisantes.

L'essentiel des ressources propres de la municipalité étant constitué d'impôts (taxe civique) et de redevances (droits de place sur les marchés et pour les actes d'état civil), comment justifier un prélèvement accru sans améliorer par ailleurs les services rendus ?

Rétablir la relation d'échange entre service rendu et impôt payé

Tout d'abord, le FAC a financé, en 1989, à hauteur de 6,3 M F d'importants travaux d'assainissement : réhabilitation de six kilomètres de collecteurs primaires de drainage, remise en état des caniveaux du centre ville, destruction des moustiques.

Une partie des travaux est confiée à la main-d'oeuvre locale, dans le cadre de l'Opération de promotion des petits entrepreneurs routiers qui est réalisée sur deux pôles d'activité et d'habitat (le centre administratif ancien et le quartier populaire du Km 5); les résultats en sont positifs. Lors de la dernière saison des pluies, les habitants de ces quartiers ont constaté avec satisfaction des améliorations notables de leurs conditions de vie. En aidant à la réalisation d'actions concrètes, le FAC encourage une relation saine entre administrés et pouvoirs publics locaux.

Accompagner la réorganisation des services municipaux

Parallèlement et sur ce premier FAC, 600 000 F sont consacrés à améliorer l'efficacité des services administratifs et financiers de Bangui : audit de ces services par deux experts, formations et séjours d'études en France, formation sur place, fourniture de véhicules et de matériels de bureau.

13 M F sont affectés, en 1990, à la poursuite du projet, qui comprend désormais :

- l'appui à la restructuration des services municipaux (remise en état de locaux à informatiser, fourniture de matériel informatique et de camions, formation, conseil à la réorganisation..);
- la mise en place d'un service de collecte des ordures ménagères qui sera confié par la suite à un entrepreneur local ;
- la poursuite des travaux d'assainissement et le soutien des actions de sensibilisation de la population ;
- un appui au ministère responsable de la planification urbaine.

En outre, ce projet bénéficie de la présence de deux assistants techniques et de deux VSN pour la période 1989 -1992 (5 M F). La ville d'Agen, après avoir participé aux missions d'expertise décide, en 1990, d'intervenir sur ses fonds propres. Ce financement de 170 000 F est doublé par le MCD dans le cadre de son soutien aux actions de coopération décentralisée. Il prend ainsi en charge la fourniture de matériel, des interventions de conseil et l'organisation de stages pour appuyer l'informatisation des services municipaux. ■

transféré aux collectivités locales l'essentiel des compétences en matière d'urbanisme. La coopération décentralisée, qui mobilise directement les communes, les départements et les régions, trouve là un champ d'application particulièrement pertinent : ses initiatives sont autant que faire se peut articulées avec l'action du Ministère.

L'urbanisme local

Sur le plan institutionnel, il s'agit de clarifier les rôles respectifs de l'État et des collectivités locales dans l'aménagement et la gestion des villes et donc d'aider :
- les administrations nationales à définir et appliquer une politique urbaine. A cette fin, l'assistance porte sur l'organisation des services déconcentrés et l'organisation des services techniques centraux ;

- les municipalités à pouvoir exercer leurs responsabilités. Un appui est apporté à l'organisation des services et procédures municipales, l'équipement des services, le renforcement de leur capacité d'analyse financière et économique, la formation des élus et du personnel municipal.

En matière financière, il s'agit de mobiliser les ressources locales pour que les municipalités aient de moins en moins à faire appel au budget de l'État.

Les recettes municipales peuvent être accrues par un effort d'assainissement et d'organisation du recouvrement et par l'actualisation de barèmes souvent obsolètes. Le produit de ces impôts (foncier et patente) est aujourd'hui négligeable parce qu'ils ne touchent qu'un nombre limité de contribuables du secteur moderne. Cela vient de l'insuffisance des moyens disponibles pour identifier et évaluer la matière imposable (cadastres fiscaux, fichier des patentes). Ainsi, à Bujumbura, en élargissant l'assiette et en améliorant le recouvrement de l'impôt foncier et de l'impôt sur les revenus locatifs, la municipalité a-t-elle dégagé des ressources substantielles. Un des moyens dont disposent les collectivités locales pour accroître leurs ressources propres consiste à investir dans des équipements producteurs de services rémunérateurs : marchés, gares routières, abattoirs, etc. Rémunérateurs, ces investissements peuvent être financés sur

Renforcement des services municipaux de N'Djamena

N'Djamena, capitale du Tchad, compte près de 600 000 habitants répartis sur 7 000 hectares. Face aux besoins importants d'une telle métropole, la municipalité compte moins d'une dizaine de cadres et ses ressources financières ont souffert de l'interruption des activités lors de la guerre.

Depuis 1987, les autorités communales ont entrepris de renforcer leur institution. Elles ont recruté des cadres et fait appel au Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). En 1988, la Coopération française décide de s'associer au programme de renforcement des services municipaux de la ville.

Mobiliser les ressources locales

Cet objectif général comprend trois axes :
- amélioration de la gestion urbaine de N'Djamena et meilleure efficacité des services municipaux ;

- augmentation des recettes fiscales, la contribution foncière étant particulièrement concernée. De 50 à 80 millions avant les événements, elle passerait à une fourchette allant de 150 à 200 millions F CFA ;

- développement d'opérations concrètes dont l'impact sur le terrain justifie une rigueur accrue (gestion du personnel et perception des taxes).

Différents programmes sont mis en œuvre qui combinent ces trois objectifs.

Identifier les voies et les parcelles

Un premier projet FAC de 1989 finance l'intervention du bureau d'étude Groupe Huit pour la mise au point d'un fichier foncier simplifié sur une zone pilote. L'accent est mis sur les opérations d'adressage (mise au point d'un système d'identification des voies et des parcelles) qui sont essentielles à la mise au point et à l'utilisation correcte et performante des fichiers de parcelles.

Des prises de vue aériennes et une carte de la ville, une carte et un index des voies sont en cours de réalisation, les parcelles sont recensées et les données recueillies informatisées. Sur le terrain,

des panneaux, des plaques ou des numéros sont posés par la commune qui permettent de repérer les adresses des particuliers et des entreprises.

Cet adressage, étendu par la suite à l'ensemble de la ville, facilitera le recouvrement des taxes locales et des factures d'eau et d'électricité. Il est également nécessaire au fonctionnement des services et administrations : Postes, ambulances, transports...

Réorganiser les services municipaux et former le personnel

Le même projet FAC de 1,5 M F finance, par ailleurs, une étude de faisabilité sur la collecte des ordures ménagères, la formation de techniciens municipaux ainsi que l'équipement des services en véhicules et matériel.

Un coopérant français, spécialiste des finances municipales suit cette opération alors que des actions de coopération décentralisée se développent : Marseille participe à l'équipement et à la formation d'agents pour le garage municipal, tandis que Toulouse intervient au niveau des services financiers.

Aménager les deux marchés les plus importants de N'Djamena

En 1990, le MCD apporte une aide supplémentaire en affectant un deuxième assistant technique et en allouant 8,5 M F sur le FAC en faveur d'un nouveau projet qui comprend :

- une série d'études concernant le développement urbain de la capitale et la fonction socio-économique des marchés ;
- une formation de personnel communal ;
- la fourniture de matériel pour les services techniques ;
- l'aménagement des deux principaux marchés de la ville.

Cette dernière opération valorise ces lieux d'échange et de distribution des marchandises que sont les marchés et facilite le recouvrement des droits de place qui correspondaient, en 1988, à 22 % des recettes du budget municipal. ■

emprunt. Pour renforcer, les institutions de prêt aux communes, la Coopération cherche à les faire bénéficier de l'expérience du système français de prêt aux collectivités locales, comme au Cameroun avec le projet "Appui au CFC pour la mise en place du fonds de crédit communal" (2,6 M F).

Pourtant, même si elles parvenaient à accroître spectaculairement leurs ressources propres, les collectivités locales ne seraient pas en mesure, avant longtemps, de financer l'ensemble des investissements que nécessite le seul maintien de la qualité des services urbains. Le poids en repose donc pour l'essentiel sur l'apport des bailleurs de fonds extérieurs. C'est pourquoi un appui est apporté aux états et aux communes pour la préparation de leurs dossiers et la recherche des financements nécessaires.

En matière technique, les projets visent à :
– fournir aux services concernés les moyens d'assurer leurs tâches : collecte des ordures ménagères, nettoyage et entretien des voies et réseaux de drainage, éclairage public, etc. ;

– renforcer les capacités techniques des collectivités locales, des autorités de tutelle et des services extérieurs des ministères techniques.

Parmi les moyens mis à la disposition des états et des collectivités locales ne doit enfin pas être oublié l'apport de connaissances sur les villes et les sociétés urbaines que véhiculent la cartographie, les banques de données urbaines, les études et recherches spécifiques et l'organisation de séminaires de formation.

L'habitat et son financement

L'objectif premier est de maintenir des disponibilités en terrain et en espace habitable par tête. D'où des projets de planification urbaine qui se limitent à la définition d'un grand maillage des voiries primaires, au schéma d'évacuation des eaux pluviales et aux réserves de terrains pour usages publics majeurs comme au quartier Balbala (Djibouti - 2,4 M F). Est aussi privilégiée la production de lotissements non équipés en extension des villes. Leur régularité physique est en effet la condition de l'extension rapide des réseaux d'eau et d'électricité dans le futur.

Cette production massive de nouveaux

lotissement en périphérie urbaine implique une accélération des mutations. L'intégration des sols coutumiers constitue en effet un goulot d'étranglement pour l'extension des villes. Les pouvoirs publics doivent maîtriser ce changement du droit. Mais, compte tenu du rythme rapide de l'urbanisation, ils doivent reconnaître et faciliter toutes les initiatives, particulièrement celles des privés.

Les expériences menées pour améliorer l'habitat des plus démunis ont montré la difficulté de traiter cet aspect, important mais partiel de leurs conditions d'existence. Aussi dans les bidonvilles, cherche-t-on à mettre les ONG en condition de traiter les conditions de cette précarité, à commencer par l'emploi et le revenu.

Le secteur locatif représente plus de la moitié des logements urbains. Il constitue la forme la mieux adaptée au logement des plus défavorisés. Il convient donc de ne pas réduire excessivement les parcelles, d'écartier tout blocage des loyers et d'éviter les réglementations de construction ou d'hygiène qui anticiperaient trop sur la capacité réelle de l'économie. La fluidité du marché locatif et la réduction des inégalités doivent en contrepartie être recherchées par des mesures comme la publicité des loyers ou l'évolution progressive des rapports entre propriétaires et locataires. Le secteur locatif privé informel ne peut satisfaire les cadres du secteur moderne. L'accession à la propriété est une solution adaptée, mais ne concerne que des ménages déjà établis et capables d'une épargne significative. La location est une alternative indispensable pour les jeunes cadres salariés.

Les sociétés publiques de promotion immobilière exercent une fonction importante d'exemple ainsi qu'un rôle moteur dans le progrès des solutions techniques et financières. Les faire disparaître serait une solution de facilité. Outre que la cession de leur patrimoine se ferait probablement avec de lourdes pertes pour la collectivité, cette liquidation serait interprétée comme l'absolution d'une gestion souvent laxiste.

Une opération pilote à Ouagadougou (5,9 M F) et l'appui à la restructuration de la MAETUR (Mission d'aménagement et d'équipement des terrains urbains et ruraux) au Cameroun (3,6 M F), ont ainsi été conçues pour aider les états à redéfinir avec réalisme leur rôle.

Autant que d'autres investissements, le financement de l'habitat offre des opportunités et des besoins de transfert du Nord vers le Sud. En effet, dans ces pays les ménages urbains consacrent la moitié de leur revenus à la nourriture. Les dépenses d'habillement, de santé, de transport font massivement appel aux importations. Aussi, les dépenses d'habitat, toujours voisines de 15 % des revenus, apparaissent comme un débouché majeur pour l'appareil de production local. Par ailleurs, la production de l'habitat, représente près du quart de la formation brute de capital. Cette accumulation constitue la base de garanties pour les investissements à venir.

La croissance d'un secteur moderne de l'habitat exige qu'une certaine homogénéité fiscale soit assurée entre sa production et celle du secteur informel. Certes, la fiscalisation de ce dernier doit être envisagée. Mais, il est plus réaliste d'exonérer la production immobilière légale, de façon à réaliser une concurrence effective, quitte à alourdir en contrepartie les prélèvements à l'amont et à l'aval. Un système d'imposition professionnelle forfaitaire légère des activités informelles peut compléter le dispositif.

Il ne peut y avoir financement régulier de l'habitat que sur la base d'une mobilisation locale de l'épargne. L'expérience montre qu'il existe une capacité d'épargner, même dans des milieux aux revenus précaires. Il s'agit donc de favoriser cette collecte de l'épargne et le nécessaire allongement de sa durée.

La recherche de réponses adaptées aux besoins et aux possibilités d'épargne des différentes catégories de population doit être approfondie : mutuelles ou coopératives pour les revenus limités et irréguliers, plans épargne logement pour les salariés.

La diversification des crédits proposés par les banques concerne aussi bien la satisfaction des demandes pour l'amélioration et l'achèvement de logements que le financement privé de l'habitat locatif.

Les services des eaux, des transports collectifs, l'environnement

L'alimentation en eau — par borne fontaine pour les plus démunis, par bran-

chement direct pour les ménages solvables — l'organisation rationnelle des transports en commun réduisent fortement les pertes collectives de temps et de travail des populations urbaines.

Les investissements correspondants, qui contribuent en outre à l'amélioration de la santé et de la qualité de vie des usagers, sont depuis longtemps financés par les banques de développement dont la Caisse centrale de coopération économique. L'intervention du MCD au profit de ces services urbains "marchands" (sociétés des eaux, autobus...) se réalise donc en étroite collaboration avec la CCCE. Ainsi, au Zaïre, l'assistance à la REGIDESO (5,9 M F) porte à la fois sur la mise en place d'une distribution d'eau potable dans cinq villes secondaires et sur la gestion des abonnements à Kinshasa.

Les bâtiments publics

L'extension et la maintenance du patrimoine économique et culturel que constituent les bâtiments publics représentent un enjeu important pour les ministères de l'Équipement africains. La Coopération française peut les aider à en améliorer la gestion et l'entretien, en les incitant à redonner au secteur privé les tâches de maîtrise d'œuvre et à se concentrer sur leurs fonctions de maître d'ouvrage.

L'aménagement du territoire

La campagne nourrit la ville, la ville équipe la campagne. Il faut que les produits du citadin soient adaptés aux besoins des paysans, et que les échanges entre ville et campagne soient facilités de façon à pouvoir s'intensifier. Chacun reconnaît que les investissements réalisés en Afrique, par les circuits privés, par les pouvoirs publics, ou par l'aide publique des pays développés, sont assez mal coordonnés : il aurait fallu construire une route pour faciliter la commercialisation de tel produit agricole, telle capitale régionale ne peut produire ou même réparer le matériel nécessaire à son environnement rural, etc.

Cette coordination entre ville et campagne relève de l'aménagement du territoire. Il s'agit de planifier dans l'espace la croissance économique. Le foyer de développement d'Inkisi illustre bien cette problématique. A travers ce projet

Collecte et gestion des déchets urbains de Castries

Le gouvernement de Sainte-Lucie a demandé l'assistance de la Coopération française pour améliorer la collecte et le traitement des déchets dans la région de Castries. Le problème soulevé est important puisque la région concernée concentre la plupart des activités touristiques et près de la moitié de la population de l'île (130 000 habitants).

Les investigations préliminaires au projet ont mis en évidence :

– une croissance rapide des déchets solides à éliminer : 25 000 tonnes/an en 2 010, soit le doublement du tonnage de 1987 ;

– une déficience au plan de la gestion technique. Si le système actuel de ramassage des déchets solides fonctionne assez bien dans le centre-ville, il n'en va pas de même pour des zones d'habitat d'accès difficile en raison du relief tourmenté. Par ailleurs, la décharge municipale est saturée et crée des nuisances pour des zones d'habitat et un complexe hôtelier situés à proximité ;

– une gestion financière à améliorer :

• au plan des recettes : l'irrégularité de la collecte gêne la récupération des taxes. Puisque l'efficacité du service n'est pas garantie aux usagers, il est difficile de leur demander de payer régulièrement...

• au plan des dépenses : les services de la Mairie n'arrivent pas à apprécier de façon fiable les coûts récurrents. Les secteurs de collecte assignés aux véhicules

ont par ailleurs été déterminés sans connaissance des tonnages effectivement recueillis. Il n'est donc pas certain que les moyens disponibles soient utilisés au moindre coût.

L'objectif est d'aider la mairie de Castries à assurer la collecte et le traitement des déchets urbains sur une aire plus étendue qu'aujourd'hui, avec une meilleure qualité du service pour l'utilisateur et pour l'environnement, ceci à moindre coût. Pour l'atteindre, ce projet d'un montant de 1,6 million de F et d'une durée de dix-huit mois, prévoit des améliorations d'ordre technique sur le circuit de collecte, la gestion du parc de matériels..., des améliorations d'ordre institutionnel et financier sur le recouvrement des taxes notamment, une extension de la collecte dans les quartiers situés sur les collines.

A terme, l'intervention de la Coopération française devrait favoriser l'élaboration d'une politique globale de la filière "déchets urbains" pour la conurbation Castries-Rodney Bay-Gros Islet.

Par ailleurs, comme l'ont révélé les investigations préliminaires, les ordures locales contiennent 50 % d'éléments fermentescibles qui peuvent être traités par compostage. Or, les engrais chimiques sont importés à dose croissante par les cultivateurs saint-luciens malgré leur coût. Dans ce contexte, le marché d'un compost d'ordures mérite d'être étudié par les services de l'agriculture saint-luciens. ■

Liaison ferroviaire de Dakar

Les transports en commun dans la capitale du Sénégal sont assurés par une société publique ; la Société des transports en commun (SOTRAC) et des cars rapides privés. La Régie des chemins de fer du Sénégal (RCFS) a mis en service, depuis novembre 1987, le "Petit train bleu" qui effectue actuellement une desserte limitée de la banlieue jusqu'à Bargny (10 000 voyageurs par jour).

La configuration de Dakar se prête bien à une desserte cadencée de forte capacité utilisant l'infrastructure ferroviaire actuellement sous-utilisée. C'est ainsi qu'est né le projet de création d'une desserte de banlieue nécessitant quelques travaux d'infrastructures et l'acquisition de matériel pour un montant évalué à 400 M F.

La participation française à ce projet a été fixée dans un mémorandum commun ministère de la Coopération et du Développement / Caisse centrale de coopération économique remis aux président Abdou Diouf en février 1988 et approuvé peu après par les autorités sénégalaises.

Les préalables nécessaires à la mise en route du projet sont les suivants :

- création pour l'agglomération de Dakar

d'une autorité organisatrice dont la mission est de veiller à l'utilisation économique des moyens mis en place par une coordination de l'ensemble des opérateurs en transports urbains;

- mise en place d'une société spécifique d'exploitation garantissant la gestion du service par des opérateurs professionnels compétents.

Un premier appui de l'aide française a permis de faire des propositions aux autorités sénégalaises sur la forme juridique de l'autorité organisatrice et les moyens dont elle devrait disposer (juillet 1989). La mise en place de cette autorité est en cours.

Une deuxième action de coopération permettra d'effectuer des études complémentaires afin de déterminer la réorganisation du système routier de transports en commun lié à la création de la desserte ferroviaire.

La Caisse centrale, pour sa part, finance la maintenance du matériel affecté au "Petit train bleu".

Enfin, une consultation des opérateurs français intéressés par une participation au projet a permis d'identifier un groupement candidat dont l'offre a été transmise aux autorités sénégalaises ■

(5,1 M F), le ravitaillement vivrier de Kinshasa a été recherché à partir des cultures locales.

Les démarches réussies d'aménagement du territoire sont rares. Les risques ne sont pas négligeables. A commencer par celui de voir les plans d'aménagement soigneusement étudiés rester dans les cartons. En conséquence, des projets ne sont lancés dans ce secteur que si une maturité suffisante et une volonté d'aboutir existent.

Les transports

Au cours des dernières années, les problèmes de transport de la zone FAC ont changé de nature. L'énorme effort d'investissement entrepris sur le réseau routier a suscité un développement très important du transport routier. Cette évolution a porté un coup fatal aux sociétés de chemin de fer jusqu'ici en situation de quasi-monopole mais fragilisées par une gestion déficiente. Actuellement, tous les réseaux ferrés de la zone sont confrontés à de graves difficultés et nécessitent de massives aides internationales, tant pour leur exploitation que pour l'entretien de leurs installations. L'action du MCD dans le secteur ferroviaire est coordonnée avec celle de la Caisse centrale de coopération économique. Elle consiste pour l'essentiel en missions d'experts et en assistance technique, dans le cadre d'une convention avec l'OFERMAT (Office français de coopération pour les chemins de fer et les matériels d'équipement).

A cette forme traditionnelle de coopération s'ajoutent des opérations ponctuelles dont la plus remarquable est le projet de desserte ferroviaire de la banlieue de Dakar. Exemplaire par la solution qu'il apporte au problème épineux du transport de voyageurs dans cette grande métropole, ce projet progresse de façon satisfaisante (voir encadré).

Dans le secteur routier, le problème essentiel est celui du maintien des infrastructures en place, la plupart des états n'étant pas en mesure d'en assurer l'entretien pour des raisons qui tiennent autant à des questions d'organisation qu'aux difficultés de financement. C'est pourquoi l'appui à l'entretien routier représente une part croissante des inter-

ventions de la Coopération française. Elles sont le plus souvent mises en œuvre dans le cadre de cofinancements avec d'autres aides internationales. Parallèlement, quelques projets de construction de routes se poursuivent notamment au Tchad et en RCA. En matière de *transports maritimes*, les problèmes sont de même nature que dans le secteur ferroviaire quoique de moindre gravité. Le MCD continue de financer des actions d'appui à la gestion des ports. Dans le domaine de la construction navale, il continue d'apporter son assistance aux chantiers de la SECREN à Madagascar. En revanche la décision a été prise cette année de mettre fin à l'assistance dont bénéficiait naguère DAKAR-MARINE. L'appui apporté à la desserte maritime inter-îles aux Comores, avec la participation de la Société navale et commerciale havraise et péninsulaire mérite aussi d'être signalé.

Les postes et télécommunications

Dans les pays qui font partie du champ d'action du MCD les télécommunications ont connu, au cours des dernières années un remarquable essor favorisé par d'importants financements de la CCCE.

En 1988 et 1989, si le MCD s'est associé à certaines de ces opérations, soit en cofinçant les investissements (extension du réseau de télécommunications aux Comores), soit en finançant les études (extension des réseaux téléphoniques du Bénin et de Gambie). La préoccupation majeure du Ministère est demeurée la rentabilisation des équipements, en apportant un appui à leur gestion, à leur maintenance, à leur exploitation et à la formation des techniciens et cadres.

Les opérations les plus significatives sont les suivantes :

- île Maurice : envoi d'un expert affecté aux stations terriennes et à la formation des techniciens ;
- Sénégal : organisation de la gestion des lignes d'abonnés et son informatisation ;
- Cap-Vert : envoi de matériels de rechange pour la station terrienne et des missions d'appui de courte durée.

Si le secteur des télécommunications bénéficie d'une attention toute particu-

lière de la part des bailleurs de fonds, il n'en est pas de même pour les postes qui sont actuellement dans une situation très précaire.

En 1989, l'effort a porté sur l'amélioration de la gestion des services financiers (informatisation des CCP et de la Caisse d'épargne au Niger) et la distribution du courrier (réaménagement et extension du centre de tri-postal de Bobo-Dioulasso).



Le Ministère a accru d'une manière sensible son aide dans le domaine du "Développement institutionnel", terme utilisé par les Nations unies pour désigner la coopération administrative. L'importance croissante accordée par le MCD au développement institutionnel part de la conviction que les pays africains ne renforceront la maîtrise de leur développement économique et social qu'en se dotant d'institutions adaptées aux exigences de sa gestion et à la mobilisation des ressources nationales et locales dont l'Etat de droit constitue le moteur essentiel.

L'appui français à la modernisation de leurs institutions et administrations s'opère sous la forme d'assistance technique, d'appuis logistiques, de bourses et de missions d'experts ; il s'articule autour de quatre secteurs.

L'administration d'Etat et le travail gouvernemental

Des fonctionnaires de haut niveau, membres du Conseil d'Etat et d'autres

grands corps, magistrats et administrateurs civils sont mis à la disposition des pays du champ, ou envoyés en mission en vue d'aider à l'organisation du travail gouvernemental, au contrôle et à l'inspection d'Etat.

En 1989, le MCD a apporté, entre autres, un appui à la mise en place du Journal officiel mauritanien édité désormais en langues arabe et française sans assistance extérieure.

Une aide au gouvernement béninois pour la réhabilitation de son imprimerie nationale et l'édition de son Journal officiel, interrompue depuis plusieurs années, est également en cours. Ces opérations permettent aux administrations concernées de fonctionner dans une plus grande transparence et de se rapprocher de l'Etat de droit.

Les collectivités territoriales et la décentralisation administrative

Un appui à la décentralisation en Guinée (8 M F) vise, d'une part à la mise en place des structures administratives de la ville de Conakry et de ses cinq communes et, d'autre part à l'installation de collectivités territoriales de l'intérieur (districts, communautés rurales et communes urbaines). Les premières communautés rurales instituées, intégrant l'organisation villageoise, levier du développement économique et du changement social, présentent des résultats extrêmement positifs. En effet, en raison de la pertinence des critères retenus pour constituer ces collectivités, la mobilisation des populations s'est opérée naturellement : des écoles, des puits, des centres de santé, ont été réalisés, des pistes et ponceaux réhabilités ; l'impôt local recouvré à 100 %, s'est vu complété par des contributions volontaires. Les trois quarts des recettes des budgets locaux sont consacrés aux investissements si l'on inclut les dépenses de personnel et 95 % si on les exclut considérant que leur prise en charge est assurée par l'Etat.

L'exode rural dans les 97 districts des 4 provinces guinéennes concernées s'est ralenti, les populations étant en accrois-

sement dans chacune des entités visitées. De même, dans le cadre de la décentralisation en cours en Côte d'Ivoire et à partir d'un financement relativement modeste, le renforcement de la capacité de gestion de la municipalité de Tabou, ville moyenne, démontre qu'une fonction publique locale bien organisée et le développement de l'initiative privée, loin d'être antinomiques sont interdépendantes et toutes deux nécessaires au développement local.

Cet environnement institutionnel des activités sociales et économiques, renforcé et modernisé par la réorganisation des services municipaux, l'informatisation de la gestion et la production de tableaux de bord et de documents analytiques, la dotation d'un registre fiscal, la mise en place d'un service de collecte d'ordures ménagères, d'une régie "menuiserie", l'appui logistique à la régie des pompes funèbres municipales, de services sociaux culturels, des sports, du tourisme, la réhabilitation de bâtiments et la mise en place d'une chambre froide auprès du marché local vont en effet stimuler l'entreprise privée à Tabou.

Déjà les artisans se sont assemblés en coopérative et ont demandé un siège pour développer leurs activités, des jeunes gens ont demandé le concours de la Mairie pour l'acquisition de pirogues, en vue de se former aux métiers de la pêche et de commercialiser leurs produits. Cette ville qui glissait progressivement vers la paupérisation, après la fermeture de plusieurs scieries mécaniques et la disparition du cabotage, reprend vie.

La coopération judiciaire

Outre des appuis traditionnels apportés à la coopération judiciaire, l'année 1989 a été marquée par la conférence des ministres de la Justice ayant en commun l'usage du français.

Le MCD lui a donné suite en relançant cette coopération autour de deux axes, la formation des hommes et la documentation.

Un premier appui d'aide bibliographique à la décision juridique, dont la mise en

œuvre est en cours, doit permettre aux 40 pays représentés à cette conférence de recevoir des abonnements et revues juridiques et, pour une vingtaine d'entre eux, des dotations d'ouvrages. Les codes civils et de procédures civiles de trois pays ont été informatisés.

Un appui particulier devrait être consenti en 1990 en matière de formation des juges.

La sécurité et la lutte contre la drogue

En relation avec le Service de coopération technique international de police (SCTIP) du ministère de l'Intérieur, qui finance les deux tiers des 98 postes de coopérants affectés à ce secteur, le MCD intervient dans le domaine de la sécurité et de la prévention de la criminalité urbaine. Le SCTIP entretient des délégations permanentes dans 17 pays et intervient aussi ailleurs par l'envoi d'experts ou l'octroi de bourses de stage.

Ce secteur a connu en deux ans un accroissement sensible de ses actions.

Outre le renforcement de son dispositif permanent d'assistance sur le plan local, le MCD a mis en œuvre, dès 1989, un programme de lutte contre la drogue de 1 M F qui devrait s'étendre en 1990.

Ce projet a permis de renforcer les moyens de contrôle aux lieux connus de passage de la drogue.

Il n'est pas imaginable de résoudre les problèmes mentionnés par l'action des services de police mais ce dispositif permet de faire front aux manifestations les plus immédiates et constatables du trafic. Les élus nationaux et locaux auront la mission de rechercher une solution de fond, solution qui ne peut être obtenue qu'en s'attachant à agir globalement sur le plan social et institutionnel et dans le cadre d'une coordination multilatérale. En résumé, la coopération administrative mobilise 175 coopérants de haut niveau. 81 stages ou visites de formation ou de documentation ont eu lieu en 1989. Les projets FAC mis en œuvre en 1989 représentent 118 missions d'experts, l'ensemble représentant une dépense de 150 M F.



Orientation de la coopération institutionnelle 1990

Au cours des quinze derniers mois, le paysage de la coopération institutionnelle s'est considérablement modifié.

Les moyens financiers mis à la disposition de ce secteur, la volonté affirmée, notamment à la Baule, de concourir au renforcement de l'Etat de droit et de la démocratisation de la vie publique et les requêtes africaines ont conduit ce département à développer considérablement ses actions.

Le programme de ces appuis financés sur le FAC est passé de 14,7 M F en 1989 à 110,5 M F en 1990.

Les orientations visent à :

– renforcer la capacité de développement local des institutions de base. Trois projets, entre autres, marquent ces intentions : appui à la décentralisation guinéenne (15 M F) portant sur la mise en place de 100 nouvelles communautés rurales de développement et 10 communes urbaines, appui à la décentralisation

mauritanienne (25 M F) portant sur 200 des 208 communes de ce pays, appui aux administrations bissau-guinéennes (8 M F) ;

– renforcer l'environnement institutionnel nécessaire à l'émergence de l'initiative individuelle et de l'entreprise privée. Le renforcement de l'Etat de droit est marqué par plusieurs projets dont un de 25 M F, portant sur la mise en place de banques de données juridiques et judiciaires dans tous les pays de la communauté francophone. Des projets significatifs dans le domaine de l'appui aux systèmes judiciaires sont également envisagés notamment en Guinée, Côte d'Ivoire et Sénégal ;

– aider à la démocratisation de la vie publique.

Ces aides se sont déjà concrétisées dans le domaine de l'organisation matérielle de scrutins électoraux, du travail gouvernemental et parlementaire. Elles visent à la transparence de la gestion d'Etat et de l'administration publique ainsi qu'au renforcement de la participation du citoyen au développement local et national. ■

LE BUDGET 1990 DU MINISTERE

Le projet de budget pour 1990 du ministère de la Coopération et du Développement a été préparé dans un contexte de rigueur budgétaire, tempérée par la priorité reconnue par le Gouvernement aux dépenses d'aide publique au développement.

LA PROGRESSION DU BUDGET DU MCD EN 1990

La lettre de cadrage du Premier ministre fixait à 2,2 % par rapport à 1989 la norme de progression des dépenses de l'Etat. Cette norme a été, dans un premier temps de la préparation budgétaire, appliquée au budget du MCD. Mais diverses mesures ont été prises pour traduire dans les choix budgétaires la priorité accordée par le Gouvernement à l'aide publique au développement ; ces mesures ont relevé le plafond initialement fixé par la lettre de cadrage et opéré jusqu'à un certain point une redistribution des moyens du Ministère. Elles aboutissent, pour le budget du MCD à un taux de croissance voisin de celui du budget de l'Etat dans son ensemble.

Le total du projet de budget du Ministère pour 1990 représente en dépenses ordinaires et crédits de paiement, 7 313,7 M F, en augmentation de 4,80 % par rapport à 1989. Cette augmentation est un peu inférieure à celle du budget de 1989 par rapport à celui de 1988 (5,6 %).

LES ORIENTATIONS DU BUDGET DE 1990

Les priorités retenues dans la loi de finances pour 1990 se traduisent par quelques inflexions dans la progression des différentes masses de crédits :

- la part du budget du Ministère dans l'aide publique au développement française se stabilise ;

- la progression du FAC en autorisations de programme tient pour l'essentiel (8,7 % de l'augmentation de 10,47 %) à la création d'un article 30, doté de 150 M F en AP et CP, destiné à financer les dépenses d'études et d'assistance technique des projets financés par la Caisse centrale. La progression modérée des AP du FAC hors article 30 permet de poursuivre la politique de "pluri-annualisation" des projets. Les crédits de paiement du FAC n'augmentent que de 4,65 %, mais cette progression modérée correspond à un léger ralentissement du rythme de consommation des crédits observé en 1989. Ce ralentissement est lui-même le résultat d'une transformation progressive des projets du FAC : depuis deux ans environ, le ministère de la Coopération et du Développement cherche à promouvoir des projets moins nombreux, d'une taille supérieure, et comportant des engagements sur une plus longue période. Le Département cherche également à faire davantage appel au titre IV pour assurer le fonctionnement des projets. Ces

deux facteurs mènent à un léger ralentissement de la dépense ;

- la déflation de l'assistance technique se poursuit en 1990. Elle porte sur une centaine de postes environ (en effectifs annuels moyens, sans compter la Côte d'Ivoire), mais ce mouvement s'accompagne d'un effort particulier en faveur des techniciens, dont l'effectif moyen s'accroît en 1990. La déflation est plus forte en Côte d'Ivoire qui fait face de plus en plus difficilement aux charges de l'assistance technique dont elle supporte environ 70 % ;

- les concours financiers sont maintenus en 1990 au niveau de 1989 en projet de loi de finances initiales. Ce maintien, malgré la croissance des besoins financiers des pays "en ajustement", s'explique par la part croissante que vont prendre dans les aides françaises aux programmes d'ajustement les mesures d'annulation des dettes décidées en 1989 à la conférence de Dakar. Grâce à cet apport, la France pourra éviter d'augmenter le volume de ses prêts d'ajustement structurel en 1990 ;

- l'appui aux initiatives privées et décentralisées progresse de 19,21 % en 1990 par rapport à 1989. Cette progression est particulièrement sensible pour la coopération décentralisée (7,99 M F contre 1,99 en 1989, soit 302 % d'augmentation) et pour les ONG (4,25 M F contre 2,25, soit 89 % d'augmentation) ;

- les crédits consacrés aux bourses, en progression de 5,22 %, permettent un léger accroissement du nombre de mois de bourses, l'effet de la revalorisation de celles-ci devant être d'environ 2,5 % ;

- les actions de coopération du titre IV autres que les bourses et l'assistance technique progressent de 22,6 % en 1990. Cette forte hausse concerne notamment les appuis logistiques à l'assistance technique et les dépenses d'accompagnement des projets. Elle permet d'éviter dans une large mesure l'utili-

Chiffres clés du budget 1990

fig. 36

Présentation par titres en millions de francs

TITRES	1988		1989		1990		
	Montant	% du total	Montant	% du total	Montant	% du total	
III	412,1	6,3	423,4	6,1	446,8	6,1	
IV	4 554,0	69,3	4 917,4	70,5	5 148,1	70,4	
V	(CP)	10,3	0,2	31,0	0,4	34,5	0,5
	(AP)	18,2		33,9		52,9	
VI	(CP)	1 589,7	24,2	1 606,6	23,0	1 684,3	23,0
	(AP)	1 685,0		1 750,0		1 930,0	
TOTAL :	(DO + CP)	6 566,1	100,0	6 978,4	100,0	7 313,7	100,0
	(DO + AP)	6 669,3		7 124,7		7 577,8	

AP : autorisations de programmes

CP : crédits de paiement

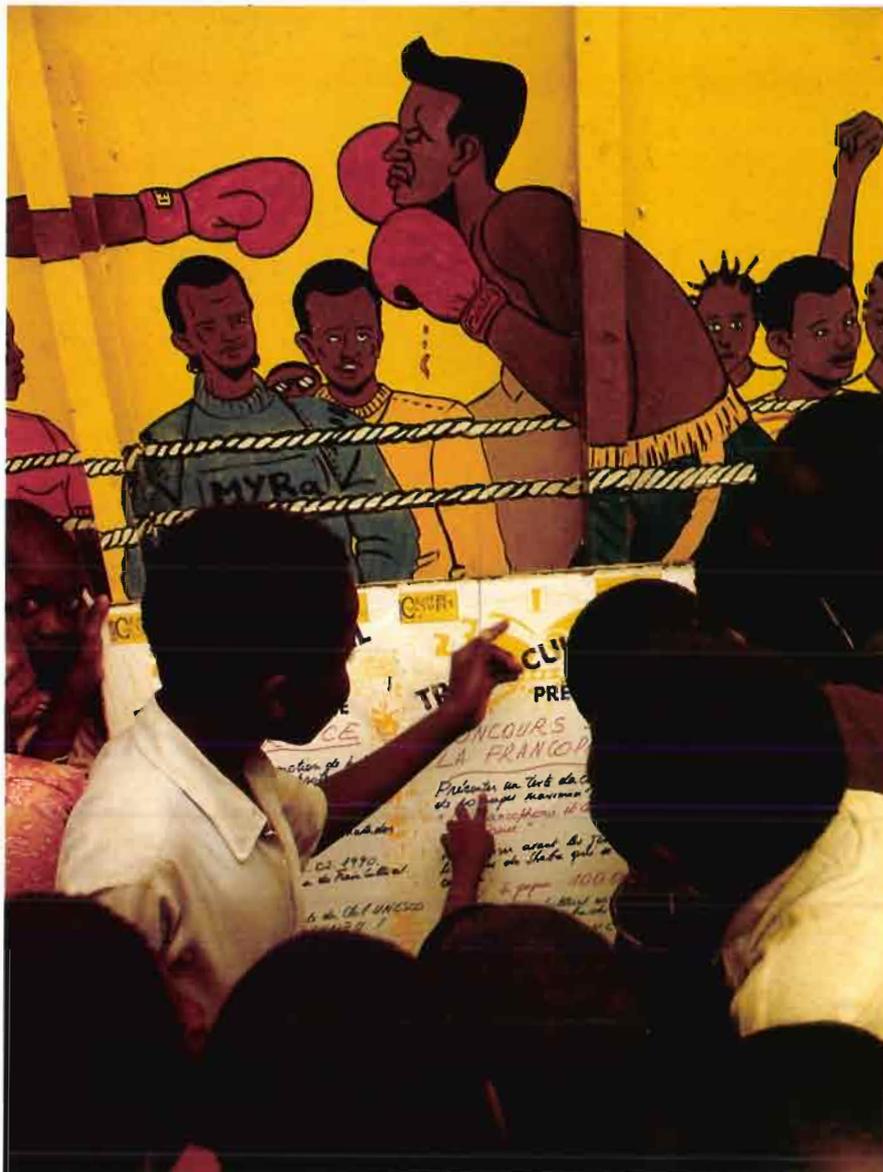
DO : dépenses ordinaires

fig. 37

Présentation par instruments et comparaison avec le budget 1989

INSTRUMENTS	1989		1990		Variation 90/89 en %
	Montant en M F	% du budget	Montant en M F	% du budget	
1) GESTION DE L'AIDE (TITRES 3 ET 5)					
Administration centrale	173,7	2,5	187,7	2,6	8,0
Services à l'étranger	209,5	3,0	209,3	2,9	0,1
Total	383,2	5,5	397,0	5,4	3,6
2) MOYENS D'INTERVENTION					
• Assistance technique directe (chapitre 42.23 art. 10 et 20)	2 058,5	29,5	2 114,8	28,9	2,7
• FAC (chapitre 68.91)	AP	—	1 900,0	—	10,5
	CP	1 584,0	22,7	1 657,6	22,7
• Concours financiers	975,8	14,0	975,8	13,4	0,0
• Coopération technique militaire	876,8	12,5	905,8	12,4	3,3
• Bourses	245,4	3,5	258,2	3,5	5,2
• Etablissements culturels à l'étranger	306,2	4,4	340,5	4,6	11,2
• ONG, volontaires et coopération décentralisée	117,1	1,7	139,6	1,9	19,2
• Autres aides	431,4	6,2	524,3	7,2	21,6
TOTAL GENERAL	6 978,4	100,0	7 313,7	100,0	4,8

Source : Bureau du budget et du contrôle (MCD)



– seuls les crédits de recherche du chapitre 68-92 ne progressent pas en 1990. Ils ne représentent cependant qu'une fraction de l'effort entrepris par le Département en faveur de la recherche.

LE REDEPLOIEMENT DE LA POLITIQUE DE COOPERATION

Les principaux choix budgétaires énumérés ci-dessus confirment le choix d'une coopération par projets déjà affirmé les années précédentes :

- la déflation de l'assistance technique porte pour l'essentiel sur des postes d'enseignants, pour lesquels une relève par des cadres africains est possible et souhaitable ; le recrutement de techniciens ira dans le sens du renforcement des projets de coopération ;
- la création de l'article 30 du FAC permet de renforcer les liens existant entre le Ministère et la Caisse centrale, en favorisant la concertation sur les projets de développement présentés à la décision du conseil de surveillance de la Caisse centrale ;
- l'accroissement sensible des moyens du titre IV (actions de coopération pour le développement) contribue à un meilleur financement des besoins de fonctionnement des projets.

Il faut cependant noter qu'à côté des projets classiques, le Ministère entend contribuer en 1990 au financement de programmes d'ajustement sectoriel, aux côtés des institutions multilatérales. Ces programmes visent à restaurer les conditions de la croissance par la préparation de mesures de politique économique et le financement d'investissements au niveau d'un secteur de l'économie du pays bénéficiaire. Un objectif de 2 à 300 MF de financement de ces programmes pourrait être assigné au FAC. ■

sation des crédits du FAC à ce type de dépenses ;

– les crédits des établissements français à l'étranger (écoles françaises, centres culturels et alliances françaises) progressent en 1990 de 7,06 %, soit nettement plus que la moyenne du budget. Ce sont surtout les crédits consacrés à l'action culturelle (centres culturels et alliances françaises) qui bénéficient de cette croissance ;

– les crédits militaires progressent de 3,31 %. S'agissant pour l'essentiel de dépenses en personnel (assistance technique militaire) et de dépenses de formation, cette progression est légèrement supérieure à celle de l'assistance technique civile, supérieure également à la norme de progression des dépenses publiques posée par la lettre de cadrage ;



*Usine
d'uranium de
Movina au
Gabon
Photo
Codevimages/
L. Herschtiff*

Les études : économie africaine et coopération française, bilan et perspectives de quelques secteurs

L'ECONOMIE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE ET LA COOPERATION FRANÇAISE DEPUIS 1945

Trente ans après l'indépendance politique, l'Afrique n'a pas encore pris son essor. Au moment où les regards se tournent vers l'Est, elle doit garder son capital de sympathie : les années 80 ne furent-elles pas "la décennie de l'Afrique" ?

Dans l'avenir proche, il faut que le continent noir reste présent avant que sa population qui va presque doubler d'ici l'an 2000 ne vienne rappeler au monde son existence sous une forme plus dramatique. Le temps de l'économie et le temps de la politique ne s'accordent pas. L'étude des relations économiques entre la France et ce qui fut naguère la France d'outre-mer (1) en donne un exemple supplémentaire. Les indépendances politiques sont ac-

quisies depuis 1960 mais les liens de dépendance économique ont connu une évolution plus complexe : l'économie française s'est affranchie, pour l'essentiel, de sa dépendance à l'égard de l'Empire dès la période de reconstruction, alors que les économies africaines n'ont véritablement rompu avec le « pacte colonial » qu'au début des années 80, contraintes et forcées, sans avoir pu encore trouver une nouvelle structure de croissance durable.

Les échanges commerciaux ne sont qu'un signe parmi d'autres de cette dépendance. Il faut comprendre comment la structure économique mais aussi sociale et politique des nouveaux états africains s'est formée, a pu durer, et est maintenant fortement comprise. C'est en parcourant ce chemin qu'il sera possible d'évaluer les chances de réussite de la métamorphose qui se déroule sous nos yeux.

LE « PACTE COLONIAL » ET SON EPUISEMENT (1945-1967)

A la veille des indépendances politiques, les économies africaines répondent au modèle du "pacte colonial", ou plutôt du "nouveau pacte colonial", puisque celui-ci correspond à une version modernisée du colbertisme, davantage orientée

1 On se concentrera surtout, dans les pages qui suivent, sur les anciennes AOF et AEF, le "champ" de compétence initial du ministère de la Coopération et du Développement.



vers l' "amélioration" des colonies ; ce "pacte" est d'ailleurs assez récent, puisqu'il s'est mis en place au cours de la grande crise des années trente.

La perspective qui s'ouvre alors est nouvelle : il s'agit de "mettre en valeur" les colonies par des investissements importants. On rompt ainsi avec l'idée d'un autofinancement complet des territoires qui avait prévalu depuis J. Ferry. Ces investissements visent à développer la production et les infrastructures connexes, afin, tout à la fois, de fournir des matières premières à la métropole et d'élargir les débouchés de l'industrie nationale. Ils sont financés par des revenus extérieurs, ceux tirés de la vente des matières premières agricoles et minérales mais aussi — et c'est là le trait essentiel — par une aide financière importante. L'Etat joue un rôle majeur dans ce mouvement et l'aide publique croît fortement, surtout après 1945, s'additionnant aux investissements privés dans les bonnes années, compensant leur déclin dans les mauvaises. Des technocrates éclairés, comme P. Moussa se font les promoteurs de cette "protocoopération".

L'évolution en cours entraîne, sinon la naissance, du moins le renforcement d'une structure socio-économique dualiste. A côté d'économies traditionnelles,

parfois vivaces mais marginalisées, se constitue un secteur moderne concentrant l'attention. Cette nouvelle composante, soumise à l'Etat et intégrée à l'espace monétaire est fortement tournée vers l'extérieur. Qu'elle dépende de l'Etat ou du secteur productif exportateur, elle tire ses revenus de l'extérieur. A des degrés divers, bourgeoisie, fonction publique, prolétariat urbain naissants règlent leur comportement sur des attitudes importées ; ils sont formés et font former leurs enfants dans des écoles étrangères et placent une part de leur fortune à l'étranger.

Bien que tournées vers l'extérieur, ces économies sont relativement déconnectées des fluctuations mondiales. Cet isolement se fait d'abord — tradition du pacte colonial oblige — par des dispositifs tarifaires assurant aux productions locales un débouché aisé en métropole. L'espace douanier est renforcé par un espace monétaire édifié sous la forme de la zone franc au lendemain de la 2^e guerre mondiale. L'ensemble est enfin complété par l'aide publique extérieure qui vise explicitement à nourrir une dynamique propre aux économies africaines, à l'abri de la compétition internationale.

Que le système du "nouveau pacte colonial" ait pu convenir aux grandes industries nationales, et qu'en particulier l'outil de la zone franc soit une arme à double tranchant (favorable autant aux exportateurs qu'aux industries locales), est très probable. La démonstration a cependant été faite, par J. Marseille au premier chef, de la prééminence des choix publics — pour ne pas dire des motifs altruistes — dans la mise en place de cette nouvelle structure de relations.

A tout prendre, les acteurs de la nouvelle dépendance de l'Afrique sont plutôt les états, du Nord et du Sud, que les "capitalistes", dont le lobby colonial ne pèse plus guère dès le milieu des années 1950. Tout le style du développement africain va garder la marque de cette naissance étatique pendant plus de trente ans. Seule une minorité du capitalisme français s'intéresse vraiment à l'Afrique après 1957, et rares sont les branches dépendant à plus de 50 % de leur activité africaine. Les entreprises françaises ont choisi l'Europe et, pour la plupart d'entre elles, l'activité africaine deviendra marginale.

Les entreprises, ou divisions d'entreprises

continuant à travailler pour l'Afrique s'intégreront parfaitement au schéma d'ensemble. Elles travailleront exclusivement, ou presque, dans le secteur moderne et/ou para-étatique, dans un cadre peu concurrentiel — d'où de forts profits — mais dans un environnement politico-social précaire, dissuadant l'investissement. Le secteur dit informel continue à être ignoré, avant d'être perçu comme un concurrent déloyal ; rares sont les tentatives de tirer parti de son dynamisme incontestable.

Le modèle économique est animé par la puissance publique, d'abord coloniale, puis dans une coopération plus ou moins étroite entre celle-ci et les états indépendants. Il favorise la croissance de ces états, de leur administration et de leur intervention économique, nourrissant les tentatives de "socialisme africain" sous toutes leurs formes. Pendant un temps, la nécessité d'une puissance publique active, finançant des investissements importants par des revenus externes (douane et aide) se conjugua avec la volonté de construire un Etat et une classe dirigeante, là où il n'existait qu'un embryon d'administration et une mosaïque de sociétés à base ethnique. Cette construction se fait au détriment de la classe paysanne, dont on confisque en partie la rente, et dont on continue à négliger l'activité vivrière. La corruption, la croissance déraisonnable des effectifs, l'affaiblissement des structures administratives, bref la "politique du ventre" décrite par J.-F. Bayart (2) trouvent leur origine dans cette conjugaison. Les élites africaines ont privilégié la construction de l'Etat au profit d'une minorité et au détriment du développement économique.

L'aide publique, la Coopération française, s'inscrivent dans ce cadre. Il s'agit à l'origine d'un dialogue d'état à état, dont les trois idées-force sont : pallier le manque de cadres — la formation et l'assistance technique sont là pour gérer un passage de relais que l'on pense rapide —, favoriser l'exploitation des ressources naturelles, développer les infrastructures. L'avenir paraît clairement dessiné : avec des ponts, des routes, des plantations et des mines, des cadres et un Etat, les économies africaines vont pouvoir s'intégrer dans l'économie mondiale. Un développement industriel va substituer progressivement sa dynamique à

l'économie primaire. L'aide est là pour apporter le complément de financement de la transition que ne fournit pas la rente naturelle.

Ce modèle va pourtant se gripper assez rapidement, sans qu'on s'en aperçoive clairement, ni qu'on en désigne les vraies causes. Dès la seconde moitié des années 60, la production des ressources exportables, agricoles au premier chef, marque le pas (3). Des formules avant tout extensives rencontrent le stade des rendements décroissants et n'arrivent pas à engager l'intensification. Les politiques de développement, conçues dans le cadre de grands projets, échouent à faire progresser la production à un rythme soutenu.

Les productions sont plus exposées que naguère aux variations des prix, surtout quand l'Etat adopte des systèmes de commercialisation qui lui font assumer les bénéfices... mais aussi les risques. Les prix agricoles trop faibles, le désir de capter la rente au profit de l'Etat — supposé préparer l'avenir —, bloquent le développement de la production et préparent le déséquilibres des filières ; les plus fragiles sont les premières touchées. La protection s'avère insuffisante.

La base agricole se dérobe et, plus grave, la superstructure industrielle ne s'édifie pas et le décollage industriel centré sur les marchés intérieurs ne se produit pas. L'inadaptation des modèles économiques préconisés en porte une part de responsabilité. Cependant, on peut aussi remarquer que le décollage industriel, alors qu'il se voulait auto-centré, était assis essentiellement sur le secteur moderne totalement extraverti. Les besoins en importation, directs ou générés par les salaires distribués, crurent plus rapidement que le marché : les fuites du système étaient trop importantes et l'épargne jamais à la mesure des investissements nécessaires.

La fin des années 60 fut enfin celle de la prise de conscience ambiguë de l'explosion démographique. Si l'attention de l'opinion publique se concentra à l'excès sur ses conséquences les plus spectaculaires — et les plus dramatiques —, on

vint à oublier le changement de nature des problèmes induits par la progression vertigineuse du nombre des hommes. La conception du développement comme augmentation régulière de la production par le biais de projets ruraux, l'idée même d'une évolution progressive rendue possible par l'aide, perdait un peu de leur plausibilité dans le tourbillon humain qui commençait à se déclencher. L'échec de l'adaptation de la Révolution verte aurait dû amener à reposer ce problème et non à le refouler.

LE TEMPS DES ILLUSIONS (1967-1982)

A la fin des années 60, l'Afrique est peu ou prou dans une impasse. On aurait dû connaître la crise actuelle il y a quinze ans, dans la mesure où il s'agit d'une sortie de l'économie coloniale. Ce constat est récent : pourquoi n'a-t-il presque jamais été fait à l'époque ? Pourquoi les vrais échecs n'ont-ils jamais été désignés, faisant ainsi perdre quinze années au moins à tout un continent ?

Les illusions politiques en sont largement responsables. Les déceptions engendrées par une politique qui n'a pas tenu ses promesses de développement ont été réelles. Elles se sont traduites par une vague de changement de régimes et/ou de politiques. Ces "révolutions" furent des étapes importantes de la construction de l'Etat, correspondant au moment où les cadres issus de la colonisation, qui ont géré la décolonisation, ne peuvent plus répondre aux attentes, et où la classe dirigeante ne s'est pas encore soudée ; dans l'intervalle, l'armée, seule force constituée, prend le pouvoir dans de nombreux pays. Les gouvernants, anciens ou nouveaux, militaires ou civils,

2. In *l'Etat en Afrique*, Fayard, Paris, 1989.

3. Les analyses qui suivent sont tirées de l'ouvrage très éclairant de G. Duruflé, *L'ajustement structurel en Afrique*, Karthala, 1987.

éprouvent le besoin d'une deuxième légitimation, après celle de l'indépendance : à leurs yeux, dans cet effort de construction d'une nation, le politique, l'idéologique comptent plus que l'économique. La réforme économique s'est souvent limitée aux paroles et au contrôle intéressé du secteur moderne, au moment même où celui-ci commençait à connaître des difficultés.

L'appréciation des difficultés réelles de l'économie fut donc obscurcie par les considérations politiques. La situation idéologique internationale ne simplifiait rien : l'idéologie néomarxiste, considérant la situation du tiers-monde comme le fruit d'un complot, fournissait en alibi certains responsables africains, les détournant de leurs responsabilités et des stratégies d'insertion dynamique dans l'économie mondiale.

Mais ces voiles idéologiques n'auraient sans doute pas suffi à entretenir si longtemps l'illusion. L'analyse des blocages du développement, à la fin des années soixante, fortement inspirée par Marx, se centre sur l'"échange inégal". On a donc pensé trouver dans l'action sur les prix la meilleure aide au développement. D'où l'élaboration et parfois la mise en œuvre de toute une série d'"accords-produits". Les accords ACP-CEE — Conventions de Yaoundé, puis de Lomé — représentent l'effort le plus ample dans cette direction. Avec son double volet : commerce et investissement, il s'agit en fait d'une tentative, impulsée par la France, de reproduire le "nouveau pacte colonial" à une plus grande échelle, censée en garantir mieux les résultats.

Plus que ces efforts néoprotectionnistes, c'est le jeu du marché, puissamment aidé par la réussite du cartel des producteurs de pétrole, qui améliore pour un temps la situation des Africains. Entre 1974 et 1977, puis entre 1979 et 1982, les prix de l'ensemble des matières premières connaissent une flambée assurant à leurs détenteurs des revenus inédits. Cette augmentation fut attribuée à l'effet conjugué de l'action des cartels et de la raréfaction relative des matières premières ; mesurer la fausseté de cette thèse n'est facile qu'a posteriori ! Bref, on a cru durable ce qui n'était qu'un mouvement de marché : la clé d'un financement éternel de l'Etat et de la consommation par la rente extérieure était enfin trouvée. Les plus rai-

sonnables souhaitaient utiliser cette manne pour "investir", mais dans leur bouche ce terme n'avait d'autre sens que "prolonger le modèle en cours", "contribuer à construire l'Etat" (et une capitale nouvelle).

Cette ère là n'eut qu'un temps, mais le drame de l'Afrique s'est noué à vouloir la prolonger artificiellement. L'endettement a permis le maintien de la croissance, depuis 1975 jusqu'au début des années 80. Il est né de l'inflation mondiale et de l'afflux de pétrodollars, s'est justifié par une rhétorique du développement répandue au Nord et au Sud, et a été permis techniquement par les illusions des prix. Il est rare d'observer un événement historique dans lequel les responsabilités sont autant partagées. Jamais le système des investissements de "mise en valeur", dans lequel les investissements sont déterminés non en fonction de l'analyse du coût des facteurs ou de stratégies innovantes mais de schémas préconçus, n'aura bénéficié d'autant de financements. L'économie coloniale moribonde reçoit un ballon d'oxygène inespéré, retardant d'autant la succession.

La conjoncture internationale — médiocre dans les pays industrialisés mais artificiellement florissante au Sud — a favorisé la venue d'entreprises industrielles, commerciales et surtout bancaires étrangères dans les pays dont la capacité d'endettement était la plus forte. L'illusion d'une (re-)constitution d'un tissu économique privé s'en est trouvée nourrie, d'autant qu'il s'agissait fréquemment d'entreprises n'ayant pas de passé colonial, attirées largement par la politique publique de soutien aux exportations.

L'aide publique au développement participe largement à ce mouvement, sous forme de prêts, plus ou moins concessionnels. Bien que déclinante relativement à l'investissement privé, l'aide française poursuit sa tâche antérieure, à laquelle s'ajoutent davantage de préoccupations de commerce extérieur. Le surdimensionnement, le mauvais choix et la mauvaise conception des investissements — publics ou privés, la distinction n'a pas alors beaucoup de sens — connaissent leur apogée.

C'est l'époque où les critiques, émanant essentiellement des ONG, prennent forme. On prône les "microréali-

sations", le primat du rural et de la communauté de base sur le développement industriel volontariste. Les critiques occidentales et africaines sur les états africains fleurissent, tandis que l'on reproche à l'état français de mêler confusément désir sincère de coopération, préoccupations de commerce extérieur et clientélisme politique. Ce n'est pourtant pas de ce secteur, qui convertit progressivement l'opinion à une "autre coopération", que viendront les mutations.



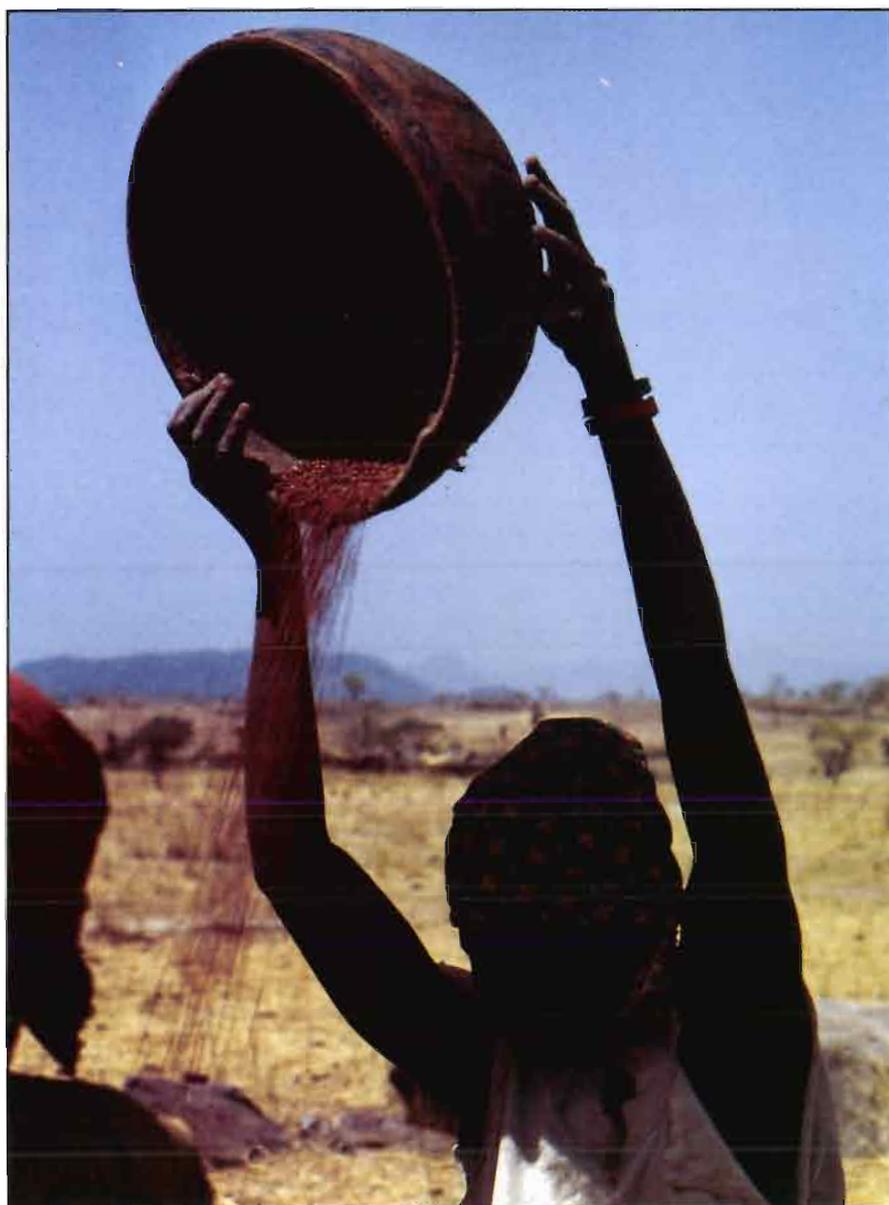
Après cette période euphorique, le réveil est assez brutal. La récession dans les pays industrialisés, la hausse des taux d'intérêt et la chute du prix des matières premières se sont conjuguées à partir de 1982 pour renverser complètement la conjoncture. La plupart des états africains basculent dans la crise, en même temps que les économies latino-américaines.

Cette crise est d'abord attribuée essentiellement aux variations des revenus d'exportation ; l'embellie de 85-87 sera ressentie un peu partout comme la "fin de la crise", avant la rechute de 1988. Les causes profondes sont négligées : on parle d'économies "conjoncturées" ; progressivement, l'endettement asphyxie les économies, obligeant à envisager une crise de longue durée.

Cependant, le caractère structurel de la crise est longtemps nié. La crise du développement, "première crise économique depuis les indépendances" est cachée sous la crise des matières premières et de la dette. La prise de conscience de la faillite du modèle hérité du pacte colonial est lente, incomplète.

L'heure est à l'"ajustement structurel",

aux médecines déflationnistes de court terme mises en œuvre par les institutions internationales, qui prennent alors la place des anciennes métropoles dans la tutelle économique des anciennes colonies. Le débat sur ces politiques est à la mesure de leur ambiguïté. Elles recouvrent en effet deux dimensions différentes : il s'agit d'un effort de rigueur financière et de réduction des frais généraux des économies, indispensable, mais qui s'appuie sur des politiques macroéconomiques contestables. Les - justes arguments - contre l'application hâtive de théories économiques sont utilisés par ceux qui refusent la nécessaire rigueur. Cette ambiguïté se retrouve dans les modes d'intervention de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, qui prétendent (surtout le FMI) n'agir que dans un cadre de court et moyen termes et s'interdire l'ingérence dans les politiques nationales, au moment même où ils mettent en place un contrôle pointilleux et déresponsabilisant. Enfin, les interventions mêlent réalisme et optimisme inconsidéré : les plans d'ajustement doivent aboutir à un redressement rapide des



principaux indicateurs : c'est le sens de la mission du FMI, gardien de la liquidité de l'économie mondiale. Cet objectif étant irréaliste, les responsables opérationnels doivent établir des plans, des stratégies de sortie de crise qu'ils savent inapplicables et inefficaces.

Fondamentalement, les stratégies mises en œuvre supposent une structuration des économies et une plasticité des structures qui n'a pas de sens en Afrique comme on le voit en analysant les conséquences de la libération des prix, du libre-échange ou des privatisations. L'insuccès des politiques d'"ajustement structurel" (par rapport à leurs objectifs et à leur cadre initiaux) amène à prendre conscience de la gravité de la crise.

C'est tout d'abord un constat unanime sur les carences de l'Etat, ses effectifs pléthoriques, la faillite de ses prétentions à gérer l'économie et à conduire le développement. Les systèmes publics — formation, santé, commercialisation, crédit — sont atteints du fait de la baisse des investissements et de leur mauvaise organisation. On perçoit progressivement l'inadaptation de la fiscalité, dépourvue d'effets équilibrants ou contracycliques, et qui rend l'Etat exclusivement dépendant de l'extérieur, ainsi que du secteur moderne qu'il pressure. Face aux chocs, ce dernier a montré sa fragilité. L'ajustement lui a porté de nouveaux coups, favorisant relativement le secteur informel. La demande du secteur moderne s'effondre, entraînant le départ des entreprises étrangères, y compris celles qui étaient implantées de longue date.

Parallèlement à cette évolution, l'aide publique au développement voit grandir son importance relative. Elle est, pour une part croissante, consacrée à l'amortissement de la crise, la dimension de l'aide "hors projet" et le poids de l'aide multilatérale ne faisant qu'augmenter. Après un certain flottement, et dans le cadre d'un effort financier dont le volume s'est fortement accru au début des années 80, la Coopération française se rallie à cette évolution mais son analyse n'est pas la même que celle de la Banque mondiale : elle estime que la réforme économique, et d'abord celle de l'Etat, est un préalable à la reprise du développement, dont il ne faut pas obérer les chances par une austérité mal conçue.

Mobilisés par des actions globales et des politiques macroéconomiques, contestés dans leurs actions de terrain et leurs projets, les bailleurs de fonds publics tendent à laisser ce domaine aux ONG, dont l'action se professionnalise. Les années 80 sont en définitive celles d'une multiplication des intervenants mais aussi d'un sentiment global d'impuissance : l'aide n'est pas quantitativement, voire qualitativement, en mesure de résoudre les problèmes de l'Afrique ; certains dissipent ce doute en revendiquant une aide accrue, un "toujours plus du même", sous la forme d'un "plan Marshall" pour l'Afrique.

NOUVELLES APPROCHES : VERS UNE NOUVELLE ECONOMIE AFRICAINNE ?

Le présent éclaire le passé : on comprend mieux maintenant les erreurs commises et la permanence sous des atours divers d'un mode de régulation issu de l'expérience coloniale. Mais aujourd'hui rien n'est certain : nulle fatalité indépendante des efforts des hommes ni de l'organisation autonome des choses. Il n'est pourtant pas déraisonnable d'estimer que le présent éclaire aussi l'avenir et peut guider l'action.

La profonde dépression des prix des matières premières agricoles, l'endettement — qui a retardé la crise en en augmentant le coût — ne sont pas les seuls responsables de sa gravité exceptionnelle. Cette crise est celle du passage d'un mode de régulation à un autre. En ce sens, elle accouche de l'avenir mais, si nous n'y prenons garde, le bébé risque bien d'être mort-né. Remettant en cause tous les éléments constitutifs de la société et leur liaison, cette crise ne peut manquer de provoquer des bouleversements aux conséquences plus graves et plus imprévisibles que la crise actuelle. Une bonne politique d'ajustement intégrerait les difficultés de transition entre les deux moments du développement.

Les partenaires de l'ajustement structurel en ont pris conscience mais de la plus mauvaise manière, en mettant progressivement l'accent sur la "dimension sociale de l'ajustement". Il ne s'agit pourtant pas simplement de prendre quelques mesures pour éviter les troubles qui ont eu lieu dans plusieurs pays. Il faudrait mieux évoquer la "dimension politique de l'ajustement", la nécessité de restructurer, voir de bâtir un Etat qui fonctionne, dans le respect du droit. Le problème de la corruption est évidemment essentiel, mais

ni les aides bilatérales, en raison de restes de mauvaise conscience coloniale ni les aides multilatérales obéissant à leur principe de non-ingérence n'affrontent réellement cet obstacle.

Cela vaut peut-être mieux. Les responsables africains sont confrontés à un double défi politique : assurer leur légitimité, assurer la construction d'une classe dirigeante à l'échelle du pays, préalables à la construction d'un Etat et d'une société civile moderne. La logique de l'ajustement heurte de plein fouet cette entreprise et en exaspère les contradictions. Les gouvernants africains doivent aujourd'hui appliquer des politiques drastiques, sans perdre pour autant le contrôle de la situation. Rude tâche !

Mais quelles que soient les difficultés, l'Afrique ne peut songer revenir à un modèle ancien ; les tentations du néo-protectionnisme, les improbables accords de produits, ne feraient que perpétuer la crise et l'incapacité de l'Afrique à prendre en main son destin.

Au travers des réformes de structures qu'elle implique, de sa pédagogie d'auto-discipline, l'ajustement structurel est sans conteste davantage porteur d'avenir. Il facilite le passage à un nouveau développement, moins dépendant de l'extérieur. Une nouvelle économie africaine serait entraînée par des exportations flexibles et compétitives mais trouverait une grande part de son financement et de sa dynamique en elle-même, ce qui suppose un marché intérieur suffisamment large, des importations mieux maîtrisées, une meilleure mobilisation de l'épargne ; on peut en ce sens parler d'économie "autocentrée".

Les conditions en sont assez simples : rénovation des filières exportatrices pour rétablir leur compétitivité, reconstruction du système de financement, système fiscal moins dépendant de l'extérieur, meilleure protection de l'investissement et de l'activité économique en général, action d'amélioration du coût des facteurs (par la formation notamment), organisation du marché intérieur, à l'échelle régionale, en combinant protection et exposition. Mais on voit qu'il s'agit là de l'essentiel : du sens de l'Etat et de la culture économique en général.

C'est d'une véritable mutation des esprits et des structures qu'il s'agit. La re-

marquable vitalité artistique africaine est de ce point de vue un signe encourageant. Retrouvant la richesse des années de l'indépendance mais avec une lucidité, un réalisme inédit, la création cinématographique ou musicale montre la voie d'un nouveau départ. D'autres points positifs peuvent être repérés : la pédagogie de l'ajustement structurel commence à produire ses fruits, sur la conduite des pouvoirs publics comme sur l'évolution des mentalités ; si l'économie moderne continue de souffrir, le secteur informel manifeste une incontestable vitalité. Plus important, des passerelles entre les deux compartiments jusqu'à présent étanches et concurrents commencent à se construire.

Sans doute pour émerger en tant que moteur d'une économie, le secteur informel devra-t-il se "moderniser", dans tous les sens du terme, et remplacer bon nombre d'entreprises actuellement "investies" en Afrique et qui en subissent de plein fouet la concurrence. Il est plus que probable que la nouvelle économie africaine ne pourra être construite par les entreprises françaises qui ont formé l'ossature de l'économie post-coloniale. L'avenir d'une présence économique française en Afrique passe par l'arrivée massive de nouveaux acteurs.

Le problème posé par l'aide et les mécanismes qui la sous-tendent est semblable mais plus grave encore. Le problème de la transition est entier et ne se laisse nulle part aussi bien saisir que dans la question de la zone franc. Celle-ci est un héritage de l'économie du pacte colonial. On l'a accusée d'avoir "salarisé" les économies de la région, en préférant la stabilité monétaire au dynamisme économique. Si cette accusation apparaît mal fondée, il est clair que la zone franc participe des mécanismes ayant retardé la conversion de l'Afrique à des stratégies innovatrices de croissance. Repousser l'inévitable dévaluation, conserver à tout prix les mécanismes liant l'ensemble perpétue justement ce que l'on veut combattre mais le remède risque d'être pire que le mal, les dévaluations en cascade ne garantissant pas la compétitivité. Les pays de la zone franc ont besoin de calme pour mener à bien leur mutation : doivent-ils le payer par une déflation que peu de pays au monde ont jamais pu

réussir ? Peuvent-ils réussir leur mutation culturelle dans le cadre de leur dépendance intellectuelle ? Ces questions restent posées.

De même, l'aide est la condition nécessaire de l'ajustement et dans une certaine mesure de l'émergence d'une nouvelle économie. Ce sont d'ailleurs les donateurs qui formulent les voies et moyens de ce nouveau départ. Avec les aspects négatifs que comporte ce phénomène : l'aide reste encore trop une pédagogie, un rapport de maître à élève plus ou moins avoué ; il faudrait que, comme toute éducation libérale, elle aboutisse à une émancipation et à une autonomie. Le risque donc est double pour les bailleurs de fonds : ne pas assumer ce rapport pédagogique, ou pérenniser la dépendance. L'aidé attend du donateur moyens et règles mais ne prend pas d'initiatives ; le maître s'interdit le commandement, l'élève l'apprentissage. L'aide, par sa "conditionnalité", reconstruit des mécanismes financiers mais surtout intellectuels de dépendance. On assiste aujourd'hui à de véritables procédures de recolonisation par le haut, étrangement semblables à celles qui avaient asservi, à la fin du siècle dernier, la Tunisie, l'Égypte ou les empires chinois et ottoman. Limitée à la politique économique mais refusant l'ingérence politique, cette nouvelle tutelle s'interdit la véritable conditionnalité, de véritables rapports contractuels, et donc l'efficacité. L'aide considère l'ensemble des processus sociopolitiques — qu'elle reconnaît pourtant déterminants, comme l'indique son discours sur l'État de droit — comme une boîte noire, dans laquelle elle ne saurait intervenir.

Pour autant, ni la fin de l'aide ni son achèvement dans une recolonisation complète ne sont envisageables. L'aide restera nécessaire pendant un temps encore long, puisque la crise sera longue et qu'il sera de plus en plus nécessaire d'en amortir les conséquences les plus néfastes. Elle sera condamnée à s'améliorer tout en gardant le poids de ses contradictions et de ses justifications. Le ruralisme, l'optimisme historique, l'ethnocentrisme un peu honteux, le moralisme composent son essence, sinon son contenu éternel. Changer de style serait changer d'âme, avec la certitude de la perdre. Changer l'aide, ce serait, à brève échéance, l'arrêter.

La transition entre un moment historique et un autre est une période difficile. C'est la seule leçon qu'enseigne l'Histoire sur un phénomène somme toute fréquent. Les acteurs sont pris entre un ordre ancien, déjà mort en fait mais encore prégnant, et un ordre nouveau qui ne dépend que d'eux, en dernière instance. L'avenir de l'Afrique dépend étroitement de la façon dont les acteurs, responsables africains et aides étrangères, pourront surmonter trois séries de contradictions :

– une contradiction économique : la nécessité d'une compétitivité accrue et d'une très large ouverture économique ne va pas automatiquement de pair avec l'exigence de l'édification d'une structure économique plus aut centrée ;

– une contradiction politique et morale : la nécessité d'une aide financière et intellectuelle accrue va à l'encontre d'une "nationalisation" de la décision et des responsabilités. Comment réaliser dans l'ajustement structurel "la prise en main de leur destin par les Africains eux-mêmes" ? ;

– une contradiction historique entre les tendances longues, qui sont positives, et le rythme court de l'Histoire et de ses soubresauts. Menée sur une longue période et après tout l'un des facteurs d'échec des politiques de développement a résidé dans l'impatience historique, l'aide à la construction d'une nouvelle économie africaine peut réussir. Il n'y a pas de fatalité négative pesant sur l'Afrique, même si, comme l'a montré Yves Lacoste, le sous-développement s'enracine dans le temps long du régime de propriété.

Mais dans cette hypothèse elle-même, des catastrophes de plusieurs natures peuvent tout à fait survenir et détruire les facteurs positifs. Les actuels soubresauts politiques, prévisibles dans ces périodes de transition, accélèrent la fin d'une époque ; ils peuvent déboucher sur le meilleur (l'État de droit), ou le pire (le repli sur soi, nationaliste ou intégriste). La différence de rythme entre ce mouvement lent d'édification économique et l'explosion démographique, en particulier, fait diverger le système : cela ne signifie pas l'absence de solution mais le fait qu'elles nous sont inconnues. L'Histoire ne fait que commencer au Sud. ■

AJUSTEMENT ET DEVELOPPEMENT : BILAN ET PERSPECTIVES DE DIX ANS D'EFFORTS

Les années 80 ont vu la plupart des états africains s'engager dans des programmes de redressement économique et financier ; ceux-ci n'ont pas encore donné tous les résultats espérés, notamment en ce qui concerne la relance de la croissance. En l'absence de stratégie alternative crédible, la poursuite du processus d'ajustement est indispensable mais en accordant une attention accrue à la restructuration des filières de production, à la modernisation des systèmes de financement de l'économie, à la promotion de politiques sectorielles cohérentes et enfin à la réhabilitation des capacités institutionnelles des états africains.

DE LA DECENNIE DES PROJETS A CELLE DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL

La crise africaine

A la fin des années 70, la plupart des économies africaines ont été confrontées à un déséquilibre entre l'offre et la demande internes qui s'est manifesté par la montée des déficits extérieurs et des finances publiques, l'accélération de l'inflation et la chute de la croissance. Cet échec des modèles de développement issus des indépendances s'explique par des facteurs exogènes (chute du cours des produits de

base, hausse des taux d'intérêt, ralentissement du commerce mondial, etc.) et internes (absence de maîtrise des finances publiques, faiblesse de la compétitivité, inadéquation des politiques d'investissement, etc.).

Pour tenter de pallier ces déséquilibres, de nombreux états ont eu recours à des emprunts extérieurs que les bailleurs de fonds ont accordé libéralement ; les états africains n'ont fait que retarder la remise en ordre de leurs finances publiques et leurs économies, tout en aggravant leur situation. Ayant épuisé leurs réserves et leurs possibilités d'endettement, ils ont eu à choisir entre un ajustement maîtrisé et appuyé par les bailleurs de fonds à travers des aides à la balance des paiements ou un ajustement spontané sans soutien externe. Le cas des états qui ont subi une quasi-disparition de l'Etat a montré que cette seconde voie conduisait à une impasse économique et désormais la plupart des états africains sont engagés ou vont s'engager dans un programme de redressement conçu avec les institutions de Bretton Woods. L'ajustement tant critiqué au début de la décennie est devenu désormais la base de toute politique économique en Afrique.

De la stabilisation à l'ajustement structurel

Conçus à l'origine comme des opérations à court terme de réduction de la demande intérieure, les programmes d'ajustement comportent désormais un objectif de relance de la croissance à moyen terme ; ils comprennent :

– d'une part un volet de stabilisation des déficits des paiements courants et du budget de l'Etat ; celui-ci implique l'application, pour une durée limitée, d'une politique de compression de la demande,

avec des effets récessionnistes marqués sur l'activité économique ;

– d'autre part, un volet de réformes structurelles dont l'objectif est de relancer la croissance de l'offre grâce à l'adoption de mesures destinées à améliorer la compétitivité de l'appareil de production.

La réalisation de ces objectifs simultanés et complexes s'est révélée quasi impossible et, dans l'ensemble, les résultats d'une décennie d'ajustement sont en demi-teinte.

DIX ANNEES D'EFFORTS QUI SE SOLDENT PAR UN BILAN NUANCE

L'objectif de stabilisation a été atteint dans quelques pays ; en revanche la relance de la croissance et la sortie de crise restent encore des objectifs lointains.

Une stabilisation parfois réussie mais qui reste toujours fragile

Celle-ci a porté en priorité sur la reprise en main de la situation des finances publiques, effectuée pour l'essentiel par une réduction des dépenses, tandis que l'amélioration des recettes se révélait



impossible avec la récession et le développement accéléré du secteur informel. En dépit de cette réserve, les *pays pauvres* qui se sont engagés précocement dans un programme ont réussi à améliorer leur situation en terme de balance de paiement ou de finances publiques ; on peut expliquer ce résultat par le caractère limité des montants financiers en jeu et par une forte mobilisation des donateurs qui ont mis en place un arsenal diversifié d'aide directe (bilatérale ou multilatérale) ou indirecte (rééchelonnements et annulations de dette). Toutefois, rares sont les pays de cette catégorie capables d'assumer le service de leur dette extérieure à partir de leurs ressources internes. De plus, la politique de compression des dépenses, indispensable quand on considère les différences de coûts unitaires entre l'Afrique subsaharienne et les pays équivalents d'Asie et d'Amérique, se heurte à des contraintes politiques et sociales quand elle entraîne des baisses ou des blocages de salaires ; elle peut aussi bloquer le fonctionnement des administrations lorsque celles-ci perdent tous leurs moyens de travail.

Pour les *pays intermédiaires*, notamment de la zone franc (Côte d'Ivoire, Cameroun, Congo, Gabon), la stabilisation reste un objectif à moyen terme. Ceci s'explique par leurs besoins financiers considérables aggravés, de plus, par des retards à l'ajustement conduisant à la multiplication des arriérés internes et externes. Touchés par la chute des cours de leurs principales exportations, confrontés au service d'une dette lourde ou coûteuse, ces pays doivent pourtant, alors qu'ils remettent en ordre leurs finances publiques, réhabiliter leurs systèmes bancaires menacés par l'accumulation des mauvais crédits et restructurer un secteur public dont la faible productivité se traduit par une charge excessive pour l'Etat.

Une restructuration de l'offre qui se fait attendre

Pour l'essentiel, les programmes d'ajustement ont consisté à agir sur l'environnement

ronnement de la production en adaptant les taux de change, en modifiant les systèmes de prix internes et leur mode de fixation, en libéralisant les échanges, en réduisant le poids et les prélèvements de l'Etat et du secteur public, etc. ; en revanche, les actions directes en faveur de l'investissement ont été réduites. Le rôle de l'Etat a été limité aux infrastructures sociales ou économiques ; le secteur privé souvent embryonnaire et de type marchand n'a pas pris le relais dans un contexte de récession.

Les programmes d'ajustement ont trop souvent :

- sous-estimé le poids de l'environnement international qui a continué à jouer contre l'Afrique subsaharienne même au moment où il s'améliorait pour les pays industrialisés ;
- surestimé les capacités de réponse des économies africaines à des incitations économiques qui ont été appliquées dans le désordre et trop rapidement (Cf. la Nouvelle politique industrielle au Sénégal), alors que ces économies étaient handicapées par des contraintes structurelles qu'il aurait fallu lever avant la mise en œuvre des mesures de libéralisation ;
- négligé, s'agissant des pays de la zone franc, le traitement de problèmes de compétitivité au profit d'une approche trop fortement centrée sur la maîtrise des finances publiques ;
- insuffisamment insisté sur la qualité des politiques sectorielles qui devaient garantir la cohérence entre le volet macroéconomique et les programmes d'investissement ;
- souffert d'une insuffisance de financement qui conduisait à adopter des objectifs de résorption des déficits trop rapides par rapport aux possibilités des états et dont les effets récessionnistes ont été marqués sur le secteur productif formel.

Cette analyse pessimiste doit être nuancée pour le secteur agricole caractérisé par une amélioration des productions depuis la sécheresse de 1984 qui a permis de ne pas accroître les importations alimentaires en dépit d'une forte croissance démographique. De plus, un secteur informel difficile à ap-

préhender joue un rôle accru sur le plan économique même s'il ne contribue pas au financement de la dépense publique. Enfin, on assiste depuis peu à une certaine accélération des mesures structurelles, dont témoigne notamment en zone franc un afflux croissant de ressources destinées notamment à financer des programmes sectoriels. L'articulation ajustement-développement que la France a toujours vivement défendue, semble se faire mieux, même si le progrès à accomplir dans la conception et l'administration de politiques de plus en plus complexes sont évidents et urgents, donnant en particulier à la dimension institutionnelle de l'ajustement une place prépondérante pour tous les acteurs de l'ajustement.

DE L'AJUSTEMENT A LA SORTIE DE CRISE

Il n'y a pas pour l'Afrique de stratégie de rechange à l'ajustement ; pour sortir de la crise, il faut concevoir et appliquer, en dépit de contraintes budgétaires et financières qui dureront, des politiques de développement susceptibles de rétablir la croissance et en particulier en sortant de la dépendance vis-à-vis de matières premières aux cours erratiques et non régulables. Mais, à l'exception de quelques pays, ces politiques ne produiront leurs effets que progressivement et sur le long terme, notamment dans les zones comme le Sahel, ce qui implique de maintenir un effort d'aide tout en réorientant les interventions des bailleurs de fonds. Il faut, à partir d'interventions au niveau des finances publiques, promouvoir des objectifs dont la réalisation conditionne le retour à un développement durable.

La première priorité est de réhabiliter l'existant

S'il est vrai que les secteurs bancaires, industriels ou agricoles d'exportation de ces pays connaissent des difficultés, cela ne signifie pas que ceux-ci soient condamnés ; l'exemple de la réhabilitation des filières coton dans la zone franc montre les progrès qui peuvent être réalisés quand une politique cohérente est mise en place avec le soutien des bailleurs de fonds. Dans la plupart des pays, des programmes ont été entrepris dans différents domaines ; ceux-ci sont toutefois encore loin d'être complètement achevés et surtout leur mise en application demandera des années d'effort de la part des états et des donateurs.

Cette réhabilitation pourrait s'étendre aux administrations qui recentreraient ainsi leurs activités sur les missions essentielles de l'Etat afin d'en améliorer l'efficacité. La réduction des effectifs constitue également un objectif prioritaire qui permettrait une reconstitution durable de l'épargne budgétaire.

La qualité des politiques sectorielles qui accompagnent des mesures macroéconomiques sera déterminante

L'assainissement de l'environnement juridique, réglementaire, administratif, financier de la production est indispensable pour que les états favorisent l'émergence d'un secteur privé formel. D'autre part, une relance de l'investissement est nécessaire de la part du secteur privé en priorité mais également du secteur public qui restera encore longtemps au centre de la vie économique de ces états. Pour éviter de retomber dans les erreurs du passé, les investissements devraient s'inscrire dans des politiques de développement des secteurs sociaux et productifs cohérentes et négociées avec les bailleurs de fonds, une attention particulière étant attachée à leur application réelle et non simplement formelle.

Trop souvent, on a constaté l'absence de telles politiques ou la coexistence de plusieurs mesures en contradiction entre elles et avec le niveau macroéconomique. Enfin, il serait souhaitable qu'une place déterminante soit attribuée aux politiques sociales et en priorité à la formation, qui sont des facteurs-clés de la compétitivité et de l'équilibre de la société. La rénovation des systèmes éducatifs conditionne ainsi largement la réussite de l'ajustement dans son entier, l'adaptation de la formation à l'emploi étant un des déterminants du succès global de l'économie ; en outre, le malaise étudiant et plus largement de la jeunesse mal préparée à la vie professionnelle fragilise les pouvoirs, leur interdisant de conduire les politiques de rigueur indispensables dans beaucoup d'états.

L'augmentation de l'épargne intérieure et le développement des mécanismes nationaux de financement du développement constituent des enjeux essentiels

Les systèmes bancaires modernes, actuellement en crise, et le secteur traditionnel de l'épargne n'ont pas été en mesure d'être des instruments efficaces de collecte de l'épargne locale et de financement des activités productives. Il apparaît donc nécessaire d'aller au-delà de l'indispensable remise en ordre du cadre monétaire et financier pour favoriser la diversification des systèmes financiers et leur adéquation aux besoins du développement ; cela implique de soutenir l'émergence de capitaux et d'opérateurs africains dans les systèmes financiers, de promouvoir, de manière systématique, les réseaux mutualistes d'épargne et de crédit, et de favoriser l'investissement local de l'épargne à travers le développement de produits adaptés et des marchés financiers.

De fait, les années 1980 ont démontré la faillite globale du financement du développement par l'extérieur : si l'endettement vis-à-vis de l'étranger est utile

pour les activités rentables produisant directement ou indirectement les moyens nécessaires au service de la dette, un grand nombre des charges suscitées par le développement ne sont finançables que par des ressources internes (emprunts ou impôts) ou des apports gratuits (dons ou investissements en capital). Des leçons qui seront tirées à la fois par les bailleurs et les débiteurs de la grande crise de la dette dépend le retour à un financement équilibré du développement, impliquant un système financier local performant et adapté aux besoins et aux pratiques des populations.

Les Africains peuvent reprendre en main leur destin

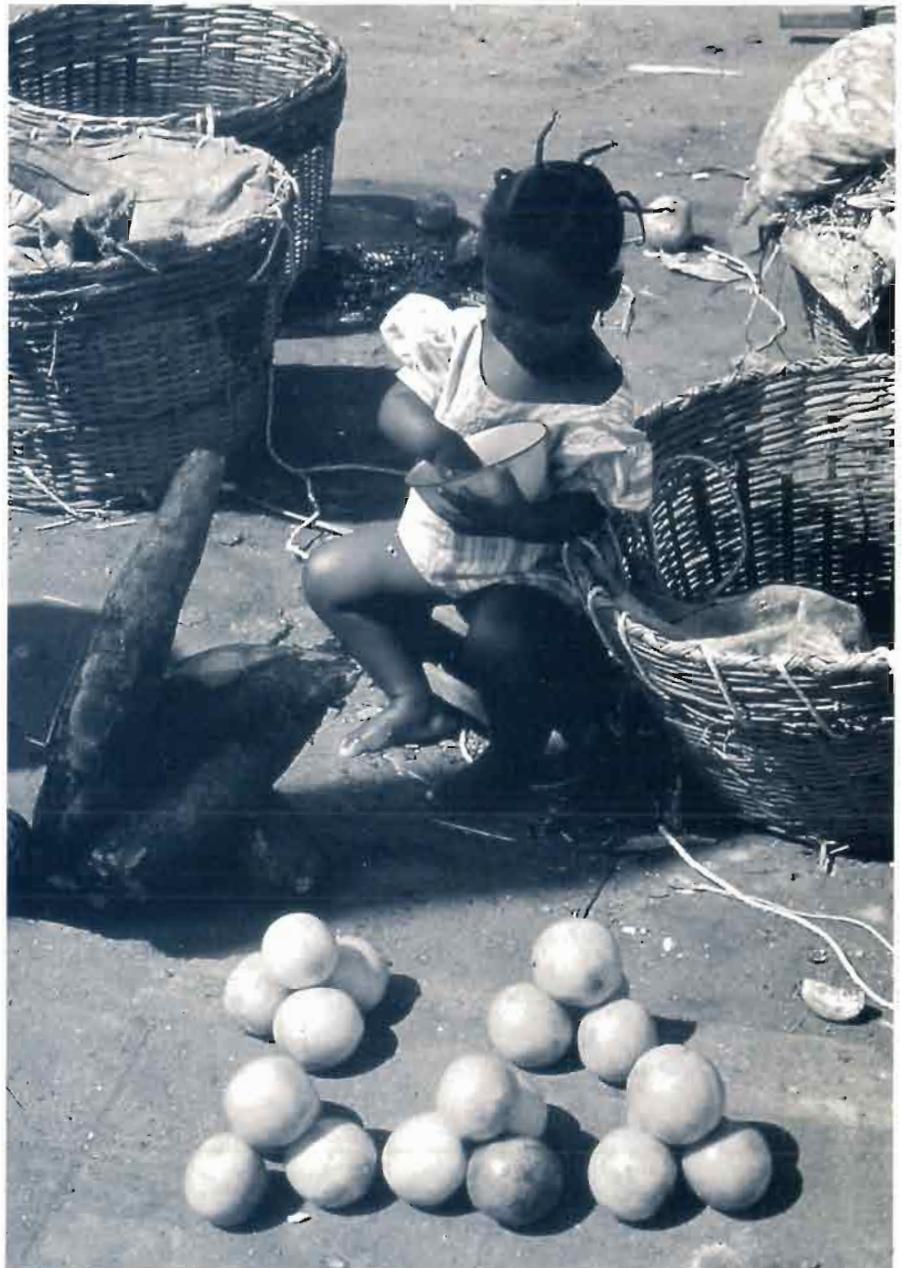
L'ajustement a eu pour effet pervers de désresponsabiliser les classes dirigeantes africaines qui ont abandonné à l'extérieur leur responsabilité de conduite de la politique économique pour uniquement gérer au jour le jour une trésorerie sans cesse défaillante ; la réduction des dépenses de salaire et de fonctionnement a démotivé les agents de l'Etat et le libéralisme mal compris a favorisé une véritable explosion de la fraude qui sape en profondeur les états.

Tant que cette situation durera, l'ajustement n'a aucune chance d'aboutir. Cette évolution est à inverser et la reconstruction des capacités institutionnelles des états, impliquant un vaste effort de formation et d'organisation, devrait être soutenue.

Une priorité pourrait être donnée aux administrations financières qui ont à récupérer une capacité de conception et de projection dans l'avenir ; elle va de pair avec la remise en ordre des systèmes sociaux qui apparaît aussi importante pour la stabilité des programmes. La réforme de la justice est également un objectif important, plus facile à réaliser dans un contexte de démocratie et de progrès dans la répartition des revenus.

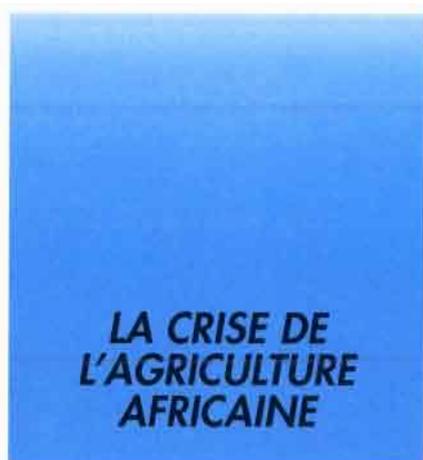
La mise en œuvre de ces orientations implique des efforts de la part des bailleurs de fonds pour se plier à une véritable coordination avec les autres donateurs et les états bénéficiaires,

pour réviser leur mode d'intervention et améliorer la qualité de leur aide. Une attention particulière à la concessionnalité des concours dont la part allouée sous forme de dons pourrait être accrue afin d'éviter de recréer une crise de la dette, sauf à accepter une répétition à intervalles de plus en plus rapprochés de mesures d'annulation de créances. Si l'on peut se projeter dans l'avenir, il apparaît que les années 90, comme les années 80 avaient été celles de la poursuite de l'austérité et de la réduction des charges, seront celles de la recherche des recettes croissantes. Cette quête implique une vaste restructuration des secteurs productifs, une transformation des systèmes fiscaux et douaniers, et une reprise en main des administrations des impôts. La moralisation de l'Etat, de ses finances et de la vie publique est une condition très importante du succès de l'ajustement, qui rejoint d'ailleurs les revendications croissantes des populations par l'instauration d'un Etat de droit et par plus de démocratie et de justice sociale. Ces préoccupations positives sont certainement plus complexes et plus engageantes politiquement que, paradoxalement, celles des premières années de l'ajustement ; elles correspondent à une étape nouvelle de la réflexion économique et sociale sur ces programmes et introduisent une lueur d'espoir sur la possibilité de casser la spirale déflationniste dans laquelle la plus grande partie du continent s'était engagée. ■



POLITIQUE AGRICOLE ET DEVELOPPEMENT RURAL*

Au-delà de l'ajustement structurel, le vrai problème des économies africaines est de retrouver le chemin de la croissance. Ce chemin passe largement par le développement du secteur agricole qui, en Afrique subsaharienne, représente les deux tiers de l'emploi, 40 % du PIB et la moitié des exportations. Sont précisées successivement : les caractéristiques et les causes de la crise africaine, les réponses possibles, les orientations prises par la Coopération française.



L'Afrique au sud du Sahara compte aujourd'hui 500 millions d'habitants. Cette population devrait doubler en vingt ans pour atteindre un milliard d'habitants en l'an 2 010. Malgré le développement important attendu des villes, la population rurale devrait continuer à croître, ce qui va créer dans plusieurs régions des tensions foncières et une dégradation de l'environnement.

La crise de l'agriculture africaine se

traduit d'abord par la hausse des importations agricoles (produits destinés à l'alimentation) et la perte des parts de marché à l'exportation (grands produits agricoles tropicaux). Au sud du Sahara, les importations de céréales ont doublé entre 1974 et 1986, passant de 4 à 8 millions de tonnes, avec une stabilisation depuis 1980, ce qui souligne — globalement — une évolution encourageante vers une meilleure sécurité alimentaire de cette région du monde. En même temps, la part de l'Afrique dans l'ensemble du commerce mondial est tombée de 2,4 % en 1970 à 1,7 % en 1985. Les exportations totales sont passées de 49 milliards de dollars en moyenne pour les années 1979/81 à 35 milliards pour les années 1986/87. Entre 1970 et 1984, la part de l'Afrique sur le marché mondial a diminué pour trois produits agricoles essentiels : café, cacao et coton respectivement de 13 %, 33 % et 29 %. Sur les six grands produits agricoles d'exportation, l'Afrique a vu sa part de marché augmenter seulement pour le thé.

Cette crise se traduit en second lieu par le changement de la relation hommes/espace et ses conséquences sur l'environnement et l'emploi. La dégradation de la fertilité des sols, la pression croissante sur les terres disponibles compliquée par le caractère incertain des droits fonciers posent des problèmes nouveaux auxquels les pays africains devront, de plus en plus, faire face.

Elle se traduit enfin par un décalage croissant entre les formes d'organisation et d'exploitation employées en Afrique et celles pratiquées dans le reste du monde. En restant à l'écart des améliorations de productivité qui risquent de changer toutes les données du marché des matières premières agricoles, l'Afrique compromet ses chances d'avenir.

Par ailleurs, l'Afrique subsaharienne a

beaucoup moins réduit sa dépendance des matières premières que les autres pays en développement au cours des 25 dernières années.

La détérioration de la situation en Afrique subsaharienne a des causes multiples et complexes

Une première série de facteurs est liée aux conditions naturelles difficiles (sécheresse, fragilité des sols) et à une longue période de sous-peuplement qui n'a pas poussé les paysans africains, contrairement à ceux d'Asie, à intensifier les systèmes de production et à baisser les coûts unitaires par une augmentation des rendements à l'hectare.

Une deuxième série de causes résulte de l'environnement international. Celui-ci a été marqué ces dernières années par des améliorations de productivité sans précédent, engendrant des excédents de production des pays industrialisés et par les difficultés des politiques agricoles visant à réguler l'offre et la demande au niveau mondial. En dépit de la situation de surproduction agricole, au moins 700 millions d'hommes dans le monde continuent à souffrir de la faim. Le soutien financier direct apporté ces dernières années par la CEE, les Etats-Unis, le Canada et le Japon à un peu plus de 20 millions d'agriculteurs a dépassé 120 milliards de dollars en 1988, soit quatre fois plus que toute l'aide publique au développement qui concerne, elle, plus de 3 milliards d'hommes. Il faudrait également y ajouter 165 milliards de dollars de surcoût pour les consommateurs des pays de l'OCDE du fait des hausses de prix sur les marchés intérieurs.

*Ce texte est le fruit d'une réflexion collective menée en 1989 et 1990 par la Caisse centrale de coopération économique et le ministère de la Coopération et du Développement.

Pour l'Afrique, les conséquences de cette situation sont doubles :

- l'existence des excédents alimentaires (céréales et produits animaux) bradés à bas prix faisant l'objet d'importations incontrôlées, constitue un risque permanent pour son agriculture ;
- la baisse tendancielle des prix des cultures d'exportation, conséquence logique des gains de productivité et de la surproduction mondiale est aggravée par leur instabilité, due en partie au dérèglement du système financier international. En dehors des effets immédiats sur l'équilibre des filières agricoles et de la balance commerciale, la dégradation des termes de l'échange constitue pour l'Afrique, qui exporte pour l'essentiel (70 %) des produits primaires, un handicap qui pèse de plus en plus lourd.

Une troisième série de causes, enfin, est liée aux politiques nationales mises en œuvre, qui traduisent une grande difficulté à s'adapter aux contraintes économiques du monde moderne. Elles se caractérisent par :

- un prélèvement et une allocation de ressources financières pénalisant le monde rural et décourageant les producteurs locaux ;
- l'importance d'un secteur public inefficace et le rôle écrasant de l'administration dans la définition et la mise en œuvre des objectifs de développement (absence de décentralisation, système de prix administrés, interférences dans la gestion quotidienne des organismes et sociétés du secteur parapublic...), contrastant avec la faiblesse des moyens effectifs mis à la disposition des paysans, la limitation des débouchés accessibles et l'inorganisation du monde rural.

LES REPONSES ACTUELLES A LA CRISE DE L'AGRICULTURE AFRICAINNE

Les difficultés de l'agriculture africaine qui s'inscrivent dans le cadre plus vaste de la crise des politiques agricoles mondiales, ne comportent pas de solution simple. L'expérience des 30 dernières années a démontré la nécessité de rechercher des solutions cohérentes et articulées aux niveaux local, national et international.

Les actions au niveau local

Le développement rural résulte des décisions individuelles de millions de paysans et d'entrepreneurs nationaux. Il est donc normal que le problème soit posé d'abord à leur niveau.

Le bilan de plus d'un quart de siècle

Les politiques de développement rural menées jusqu'au début des années 80 ont été caractérisées par une approche sous forme de "projets de





développement" et l'importance accordée au secteur public.

Dans le secteur de l'économie traditionnelle, fondée sur des petites exploitations paysannes, cette politique a montré clairement ses limites.

Dans un environnement mouvant et peu porteur, face aux petits paysans qui, en définitive, supportaient seuls les risques de leur exploitation, le "projet" de conception essentiellement productiviste, trop directif et trop détaché des fluctuations de la conjoncture, a parfois constitué davantage un élément de rigidité qu'un élément de progrès. L'investissement et l'appui technique n'ont pu suppléer les carences du marché et l'organisation des circuits économiques. L'encadrement par les sociétés publiques ou parapubliques s'est révélé souvent inefficace en termes de développement et d'un coût budgétaire démesuré. A l'exception des sociétés cotonnières qui perdurent grâce à la conjonction d'une bonne articulation des différentes fonctions de la filière, d'efforts de gestion et d'adaptation à leur environnement économique, la plupart des sociétés de dé-

veloppement sont aujourd'hui en voie de dissolution ou de dépérissement.

Pourtant, dans le secteur de l'économie traditionnelle, il existe de nombreuses raisons d'espérer. Au cours du dernier quart de siècle, l'agriculture paysanne a montré sa vitalité et sa capacité d'adaptation aux besoins du marché local et aux innovations appropriées. Parmi les exemples de progrès, on peut citer les développements spontanés portant sur la production des cultures telles que le manioc, le niébé ou les légumes, les échanges frontaliers de produits agricoles ou les systèmes informels d'épargne et de crédit. On peut citer également des développements dans lesquels l'appui extérieur financier et technique apporté au travers de « projets » a joué un rôle important, tel que l'introduction de la culture attelée dans la zone soudano-sahélienne, l'amélioration des pistes rurales, la petite hydraulique rurale, l'extension de l'agriculture périurbaine et des cultures de contre-saison, etc...

Dans le secteur moderne, le développement des agro-industries a été longtemps

considéré comme l'un des axes prioritaires du développement dans la mesure où, au-delà de ses effets directs, il devait créer des pôles d'entraînement pour l'agriculture paysanne et l'économie locale. En fait, les agro-industries africaines ont pour la plupart souffert des mêmes carences de l'environnement et d'un même interventionnisme excessif de l'Etat que les petites exploitations traditionnelles. Nombreuses sont celles qui risquent de ne pas supporter, par suite de leurs faiblesses structurelles et fonctionnelles, le choc des politiques d'ajustement fondées sur des options libérales de privatisation et de démantèlement des protections douanières.

Le secteur moderne présente, en dépit de ces faiblesses, des atouts réels. Les bonnes performances de la filière cotonnière, dont la production a été multipliée par deux depuis 1975, montrent que les progrès sont possibles. Quelques filières telles que l'hévéa gardent dans certaines régions d'Afrique un avantage comparatif face à un marché qui reste porteur.

Les orientations souhaitables

Face à ce bilan, les politiques de développement rural gagneraient à s'inspirer moins de schémas théoriques que d'une observation attentive de la réalité. Cette approche pragmatique et adaptée à la diversité des situations locales est essentielle pour garantir un développement durable en raison de son "appropriation" par les bénéficiaires.

En matière d'économie traditionnelle, l'orientation majeure devrait consister, avant tout, à soutenir la dynamique interne de l'agriculture paysanne en mettant l'accent sur des actions adaptées aux besoins d'appui réels des paysans et en favorisant l'émergence d'organisations professionnelles pouvant, à terme, assurer la prise en charge totale ou partielle de nombreuses fonctions dévolues actuellement à l'Etat dans le domaine de l'approvisionnement, de la commercialisation, de l'épargne-crédit ou de la vulgarisation technique. Les actions entreprises dans ce cadre général viseraient essentiellement à :

– favoriser l'écoulement des productions agricoles en libéralisant le commerce

intérieur et en suscitant des débouchés pour la transformation locale et l'approvisionnement des villes ;

– sécuriser les investissements à moyen et long termes permettant d'intensifier les systèmes agricoles et de préserver la fertilité des sols en stabilisant les droits fonciers individuels ;

– pratiquer une politique de l'eau axée davantage sur la gestion de l'eau et les petits aménagements s'intégrant dans le système d'exploitation traditionnel ;

– mettre en place une politique énergétique adaptée aux besoins des campagnes, qu'il s'agisse du bois de feu, des sources d'énergies douces, des groupes électrogènes permettant la première transformation de produits agricoles, de la traction animale ou de la petite motorisation agricole ;

– réduire les pertes après la récolte en se préoccupant davantage des moyens de séchage, de la conservation des produits ou de la transformation des déchets ;

– favoriser l'intégration agriculture-élevage. Ces activités, traditionnellement séparées en Afrique, ont vocation à se conforter. L'élevage est un vecteur de développement rural qui doit s'intégrer aux productions agricoles, les compléter grâce au développement des cultures fourragères et à l'amélioration de la jachère, en accroître la productivité par la culture attelée et l'apport d'engrais organique, en augmenter la valorisation par l'utilisation des sous-produits agricoles ;

– prendre en compte, également, les activités non agricoles des exploitations dont l'importance en termes de valeur ajoutée et d'emploi est loin d'être négligeable ; ces activités offrent une base pour une politique diversifiée d'activité en milieu rural et un appui à l'intensification des systèmes de production ; mettre l'accent sur la création d'emplois et l'accroissement des revenus des populations visant à freiner l'exode rural ;

– intégrer systématiquement les investissements sociaux (soins de santé primaires, écoles de brousse et centres de formation) dans les préoccupations de développement. En améliorant les capacités de la main-d'œuvre, ils contribuent directement à l'auto-développement des villages. En réduisant les inégalités du cadre de vie par rapport aux zones urbaines, ils maintiennent un meilleur équilibre ville-campagne.

La plupart de ces actions à mener au plan local nécessitent de mettre l'accent sur la formation à la base en milieu rural, secteur ayant besoin d'un soutien particulier.

Par ailleurs, dans la conduite de toutes ces actions, les femmes devraient être traitées de la même façon que les hommes : en Afrique elles jouent un grand rôle dans beaucoup de productions et représentent parfois l'essentiel de la main-d'œuvre, voire du savoir agricole.

Enfin, ces actions doivent s'intégrer dans une démarche d'ensemble de prise en charge par les communautés rurales concernées de la gestion des ressources naturelles. Cette démarche se matérialise par l'établissement de plans de gestion des terroirs villageois définissant de façon concertée les différentes utilisations des terres (pastorale, agricole, forestière) et les aménagements nécessaires pour la lutte contre l'érosion, le maintien de la fertilité des sols, la rationalisation de l'exploitation des boisements et des pâturages existants et l'intégration de l'arbre dans les systèmes de culture. Cette approche résulte du constat qu'une réelle préservation des facteurs naturels de production, garante d'un développement à long terme, ne peut se faire qu'au niveau local, par une responsabilisation de ceux qui en sont les utilisateurs quotidiens. Dans une telle approche, il est possible d'associer environnement et développement, ce qui est la condition indispensable d'un développement durable.

En matière d'agro-industrie, la réhabilitation d'entreprises et de filières ne peut être efficace que sous certaines conditions.

Cette réhabilitation s'inscrit dans une politique économique adaptée au contexte national. S'il est vrai que les entreprises privées sont, pour la plupart, mieux organisées et gérées que celles du secteur public, il est malheureusement faux de croire que la privatisation peut résoudre tous les problèmes, et ceci d'autant moins que les conditions préalables à sa mise en œuvre (rentabilité de l'entreprise, existence d'un repreneur compétent acceptant de faire un apport effectif de capital) sont rarement réalisées. En matière agro-industrielle, l'importance de l'emprise foncière que peu de gouvernements acceptent de transférer au secteur privé et

le poids de l'encadrement agricole que peu de sociétés privées sont en mesure d'assurer, créent des problèmes spécifiques qui ne peuvent être traités qu'au cas par cas. Ainsi l'objectif devrait être une gestion de type privé plutôt qu'un transfert obligatoire de capital. Cette gestion peut être obtenue par des moyens divers et, notamment, par un partenariat extérieur, une organisation mieux adaptée aux capacités de management locales et un contrat-plan avec l'Etat.

Quant aux mesures de déprotection et de dérégulation parfois trop massives et trop rapides, les résultats des nouvelles politiques mises en place dans le cadre de l'ajustement structurel montrent qu'elles peuvent être dangereuses lorsqu'elles précèdent généralement les mesures d'accompagnement positives visant le prix des intrants, l'organisation des circuits de distribution ou l'assouplissement des règles concernant la main-d'œuvre salariée. Il est nécessaire de ménager des étapes et trouver des solutions, à la fois pragmatiques et globales, prenant en compte l'entreprise, la filière et l'ensemble de l'environnement économique et institutionnel pour éviter un affaiblissement trop grave du secteur moderne avec la perte de capital et de savoir-faire que cela entraînerait.

La restructuration doit être appuyée par une démarche visant à améliorer à long terme la compétitivité des filières, en éliminant progressivement les facteurs de blocage et de surcoût, ainsi que les "déséconomies" externes. Elle exige une plus grande flexibilité des prix, un effort de qualité et la mise en œuvre d'une véritable stratégie industrielle et commerciale.

Les actions au niveau national

La plupart des mesures citées précédemment pour développer la production au niveau des exploitations traditionnelles et des entreprises agricoles ou agro-industrielles du secteur moderne, nécessitent des décisions au niveau national. C'est à ce niveau que doit être définie la politique de soutien aux organisations paysannes, le mode de gestion des entreprises publiques, les incitations à l'activité du sec-

teur privé, la politique de crédit rural, la mise en œuvre d'une nouvelle législation foncière, la libéralisation du commerce extérieur, etc.

Les mesures à prendre concernent d'une part les rapports entre l'Etat et les différents opérateurs du secteur rural, d'autre part les relations de l'économie nationale avec le reste du monde.

Les politiques de développement rural sur le plan intérieur

Le développement rural en Afrique subsaharienne passe d'abord par la redéfinition de la place respective de l'Etat et des opérateurs économiques. En effet, qu'il s'agisse du secteur moderne ou du secteur traditionnel, la confusion des rôles est de règle : l'Etat, fort notamment des moyens qui lui sont fournis par l'aide extérieure, empiète largement sur les responsabilités des agents économiques mais assure mal les fonctions dont il a la charge. Les paysans, qui sont la force vive de l'économie subsaharienne, tout comme les entreprises du secteur moderne, le poids de l'encadrement et du pouvoir bureaucratique qui freine leurs activités productives plus qu'il ne les favorise.

Le débat sur le rôle de l'Etat dans l'économie, relancé ces dernières années par l'échec des nombreuses sociétés de développement agricole ou entreprises du secteur public, ainsi que par le regain d'intérêt que connaissent les thèses du libéralisme économique, mérite cependant d'être placé dans une perspective historique et traité de façon pragmatique sans référence directe à des éléments de doctrine.

Il faut, en effet, rappeler que, dans les années 1960, les pays africains accédant à l'indépendance avaient pour première priorité la construction d'un Etat. Le secteur privé étant peu développé tout comme le sens de la nation, il était naturel que l'Etat soit amené à s'occuper de tout et ce d'autant plus qu'il était soutenu dans ces orientations par les bailleurs de fonds.

S'il est nécessaire aujourd'hui de changer le rapport de forces en faveur des agents économiques en élargissant leur espace de liberté et les moyens mis à leur disposition, il serait dangereux, tant pour la croissance que pour l'équité, de passer d'un extrême à l'autre en prônant l'effa-

gement de l'Etat. Le désengagement de l'Etat doit s'effectuer dans des conditions clairement définies et organisées. En fait, le seul débat possible est celui qui porte sur le degré et les modalités d'implication de l'Etat dans la création d'un environnement plus incitatif des opérateurs économiques et dans les fonctions qui, compte tenu du contexte local de chaque pays, ne peuvent être assurées dans l'immédiat par les agents privés.

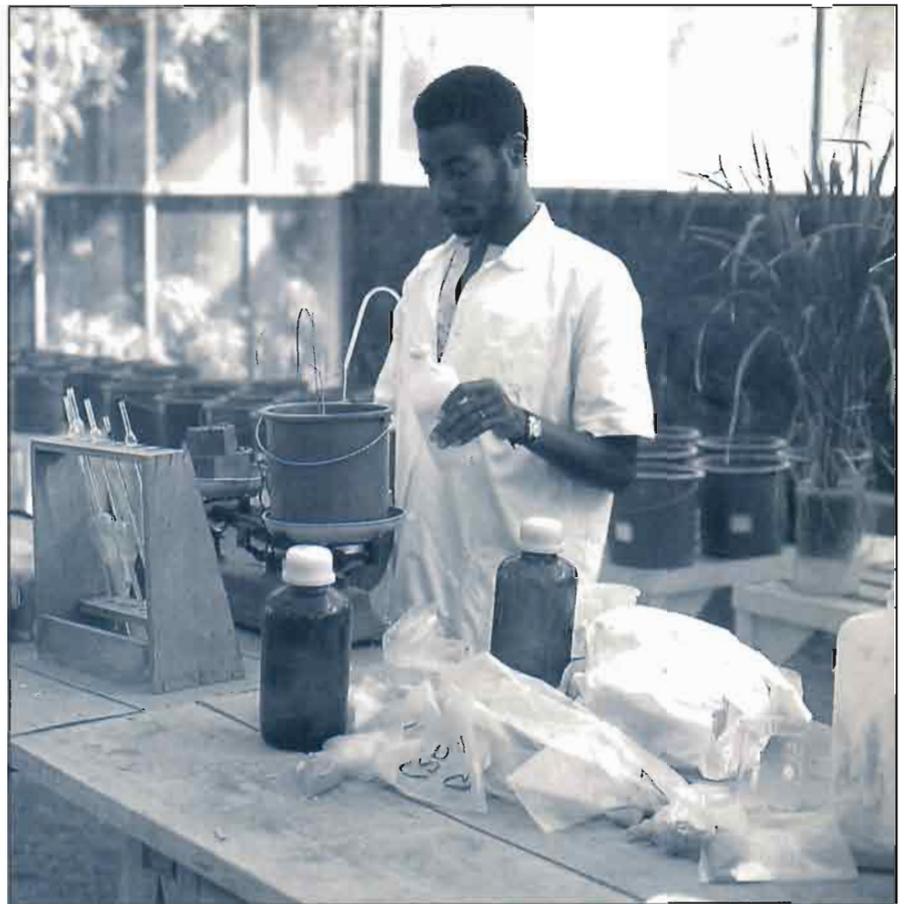
Parmi les fonctions qui appartiennent authentiquement à l'Etat, six des principales sont citées ici.

Les politiques nationales de recherche

Les systèmes nationaux de recherche sont particulièrement faibles en Afrique. Disposant de peu de moyens, dépendant largement de l'aide étrangère, ils produisent assez peu de résultats. Beaucoup de réflexions sont engagées depuis quelques années sur ce sujet dans le cadre du SPAAR (Special program on agricultural African research), de la CORAF (Conférence des responsables de la recherche agricole africaine et française) et d'autres instances. Il est certain que chaque pays africain ne peut financer l'ensemble des recherches nécessaires et qu'il faudrait arriver à un partage des tâches entre centres internationaux, centres nationaux à vocation régionale, voire pôles transnationaux, et réseaux locaux. Il reste de toute façon à renforcer la priorité accordée à la recherche, à trouver les moyens d'apporter une aide directe aux programmes les plus prometteurs et à mieux associer les organisations paysannes à la définition des axes de la recherche mieux adaptés à leurs besoins dont le plus important n'est pas le rendement à l'hectare, mais la productivité de la main-d'œuvre ou l'allègement de la charge de travail. La Coopération française poursuit par ailleurs une collaboration en croissance avec les instituts internationaux (GCRAI) établis en Afrique subsaharienne.

La politique de vulgarisation

Dans un souci de rationalisation, diverses actions soutenues par l'aide internationale, et en particulier la Banque mondiale, s'attachent actuellement à réorganiser et renforcer la vulgarisation agricole sur une base nationale. Cela risque



d'aboutir, en pratique, à reconstituer une grande administration chargée du développement agricole. La Coopération française s'interroge sur l'efficacité de cette proposition : d'une part ce système a été testé dans de nombreuses régions d'Afrique dans les années 1960 et a montré ses limites, d'autre part le blocage majeur au développement de la production est le manque de débouchés et la non-rentabilité des améliorations proposées beaucoup plus que la méconnaissance des techniques agricoles.

L'expérience de l'agriculture dans le monde montre que dans un contexte où les marchés sont limités et les prix fluctuants, le point d'entrée d'une action en faveur du développement rural est la connaissance de l'économie de l'exploitation et l'amélioration de sa gestion beaucoup plus que le perfectionnement de la technique pure. Cela suppose une démarche globale intégrant conseil de gestion, crédit et vulgarisation, démarche qui, dans de nombreux pays, est prise en charge progressivement par les organisations professionnelles. Le système national de vulgarisation va



contre la réduction des dépenses publiques et contre la responsabilisation des acteurs économiques.

La politique des formations agricoles et rurales

Pour faire face aux changements auxquels les populations rurales sont confrontées, il paraît plus efficace de miser sur la formation des producteurs et l'émergence d'organisations professionnelles plutôt que sur des systèmes lourds d'encadrement.

L'éducation de base est essentielle. Elle inclut une maîtrise correcte de la lecture, de l'écriture et du calcul mais elle procure aussi un minimum de culture générale, une ouverture sur l'extérieur et une capacité à vivre les changements. Pour les jeunes et les adultes engagés dans le métier d'agriculteur ou disposés à le faire, les expériences d'enseignement technique agricole n'ont pas, jusqu'ici, atteint leur objectif. L'installation en tant qu'agriculteur n'étant pas encore perçue comme la destination normale d'un élève de l'enseignement

agricole, il est préférable de chercher à valoriser des centres de formation plus pratiques et plus proches des conditions d'exercice du métier.

La formation agronomique doit être renouvelée et restructurée. L'arrivée de promotions plus nombreuses et la crise de recrutement dans les organismes étatiques ont développé le sous-emploi et le chômage chez les techniciens du secteur agricole. Il faut soutenir les entreprises de rénovation de l'enseignement agricole aujourd'hui encore trop académique. Cela passe par un retour à une agronomie proche du terrain, fondée sur une pédagogie de la réalité des agricultures africaines (stages, études et enquêtes de terrain, articulation avec les projets de développement...) pour former des "agronomes des champs" et non des "agronomes des villes".

Enfin, l'enseignement supérieur spécialisé doit lui-même être restructuré pour concentrer les moyens disponibles autour de quelques pôles par discipline capables de dispenser un enseignement de haut niveau et ayant une vocation inter-états. Une initiative en ce sens a été prise

par les chefs d'Etat des pays francophones pour créer des « Centres régionaux d'enseignement spécialisé pour l'agriculture » (CRESA).

La politique de crédit

L'agriculture africaine souffre d'un manque endémique de capital qui ne permet pas aux agriculteurs de réguler leur trésorerie fluctuante par nature, ni d'investir pour intensifier les systèmes d'exploitation. L'incitation par les prix, qui est la base d'une économie de marché, ne peut avoir que des effets limités aussi longtemps que ceux-ci subissent une érosion préalable à la récolte à travers des procédés d'usure qui l'amputent jusqu'aux deux tiers de sa valeur.

Le système des banques nationales spécialisées dans le crédit ayant généralement échoué, d'autres systèmes mutualistes, commerciaux, mixtes sont envisagés ou en cours d'expérimentation. L'Etat doit favoriser ces expériences même s'il n'y est pas directement impliqué.

La politique foncière

Compte tenu de la diversité des règles coutumières d'utilisation des terres, une politique nationale en matière foncière n'est guère envisageable à court terme dans la plupart des pays africains. En revanche, l'Etat a le devoir de favoriser la mise au point claire des droits actuels sur le foncier et la promotion d'une législation permettant de stabiliser les droits d'usage. A défaut de cette stabilisation, aucune stratégie, aucun investissement à moyen et long termes ne peuvent être développés par des exploitants agricoles qui ne sont pas suffisamment sécurisés dans ce domaine.

La politique d'investissement

En fixant les priorités d'investissement, l'Etat joue un rôle essentiel sur les orientations de la politique de développement rural. Les deux objectifs recherchés dans les années à venir devraient être un meilleur équilibre des investissements ruraux et urbains et une affectation toute prioritaire des investissements ruraux aux infrastructures routières. Dans de nombreuses régions, l'absence ou la détérioration des pistes de desserte et d'axes routiers constitue le frein principal au développement des activités agricoles.

D'une façon plus générale, l'ensemble des investissements collectifs en milieu rural (pistes de desserte, infrastructures sociales de base, points d'eau...) ne seront convenablement entretenus que s'ils font l'objet d'une appropriation par les utilisateurs, ce qui renforce la nécessité d'une réelle décentralisation au niveau des collectivités utilisatrices. Ces réalisations effectuées et entretenues de façon décentralisée, avec des moyens combinant ceux apportés par l'Etat et ceux apportés par les usagers, sont de plus un facteur favorable pour le développement des activités non agricoles indispensables au développement du monde rural.

Les politiques nationales en relation avec l'économie mondiale

Les politiques de prix et d'organisation des marchés

Les politiques menées jusqu'à présent n'ont pas permis de mieux équilibrer l'offre et la demande des produits alimentaires en palliant les variations liées aux incidents climatiques. Les offices de produits vivriers ont eu souvent des objectifs contradictoires (stockage, aide alimentaire, interventions sur le marché), une organisation trop étatique et des moyens généralement trop faibles pour avoir une incidence réelle sur la stabilisation des prix. Ils n'ont pas permis non plus de garantir et de stabiliser les prix d'achat au producteur des produits d'exportation : depuis 1980, les caisses de stabilisation ont eu tendance à fonctionner dans un seul sens, le prélèvement sur les prix au producteur étant utilisé pour financer les investissements ou le déficit de l'Etat.

Aussi dans ce domaine, les deux idées clefs de la Coopération française, situées à mi-chemin d'une politique étatique centralisée et d'un libéralisme faisant fi des blocages structurels des économies africaines, sont les suivantes :

– l'harmonisation au plan régional des politiques de protection extérieure pour les céréales et les autres produits alimentaires de consommation locale, cette harmonisation ayant une double fonction :

• de permettre à l'intérieur d'un espace suffisamment vaste dans lequel les échanges sont déjà très importants, une régulation active du marché à travers les

stockages décentralisés, la redistribution et la transformation des surplus prélevés au moment de la récolte ;

• d'assurer une certaine protection de l'agriculture africaine (céréales, viande, lait...) contre les importations du marché international, dont les prix ne reflètent pas les coûts réels de production. Pour prendre un exemple précis, en 1987, un kilo de blé payé environ 1,20 F à un agriculteur français arrivé à 1,40 F au port de Rouen ou de Rotterdam a été revendu par la CEE à 0,40 F après avoir bénéficié d'une subvention de 1 F/kg. Aucun pays africain n'étant en mesure de produire des céréales à ce prix, ces importations subventionnées prennent la place des mils, sorghos, maïs et riz produits localement et cela dans les zones où les paysans ne peuvent ou ne savent cultiver autre chose ;

– la stabilisation flexible des prix au producteur pour les cultures d'exportation garantissant au paysan un prix plancher minimum lié à la tendance du cours mondial et couvrant la rémunération des intrants et du travail investi mais tenant compte en même temps des variations des marchés à la hausse par le biais d'une ristourne fixée en fonction des prix réels obtenus à l'exportation.

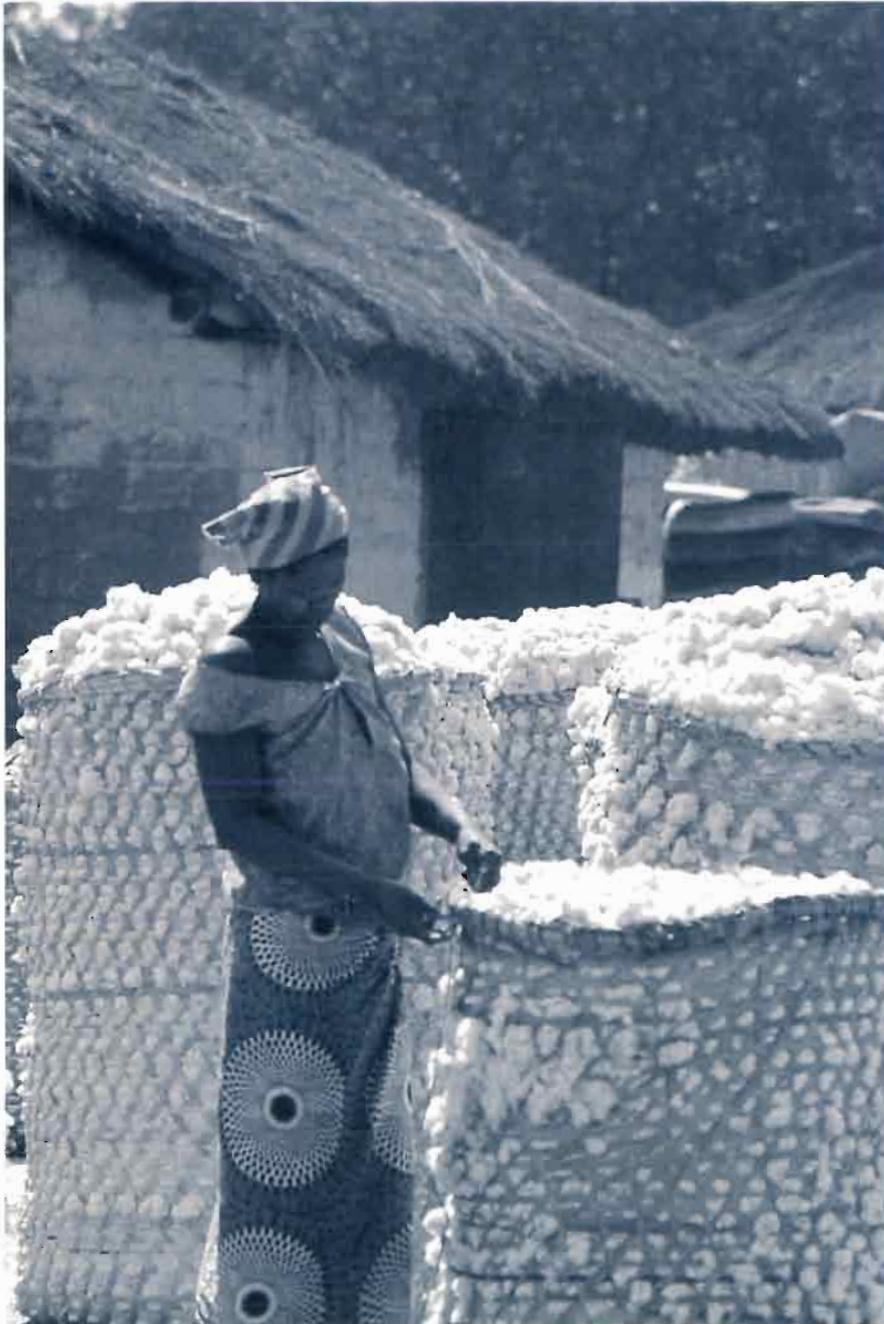
Cette forme de stabilisation est liée en fait à « l'approche filière » employée à l'initiative de la Coopération française dans plusieurs pays de l'Afrique de l'Ouest. Cette approche généralisable à l'ensemble des produits qui font l'objet d'échanges internationaux a été utilisée pour le coton à la suite de la chute des cours mondiaux qui a provoqué en 1986 un déficit de 100 milliards de F CFA pour l'ensemble des filières coton d'Afrique de l'Ouest. Elle a permis en deux ans de diminuer en moyenne de 30 % le coût du kg de fibre de coton exporté, en réduisant d'autant le déficit des filières.

La méthode a consisté :

• à analyser les coûts tout au long de la chaîne des opérations en déterminant les économies possibles sur la production, la transformation, le transport et la commercialisation ;

• à partager le risque de fluctuations de cours entre tous les acteurs de la filière ;

• à lier l'aide apportée par les bailleurs de fonds aux efforts faits pour mettre en œuvre les mesures proposées et améliorer la productivité.



Dans ce cadre, l'Aide française s'efforce de faire prendre en compte une stabilisation organisée dans le cadre de la filière concernée, ainsi que celle d'une stabilisation associant la profession (filiale hévéa en Côte d'Ivoire par exemple). Bien que l'approche filière n'exclue en rien la nécessité de considérer les exploitations en tenant compte de leur globalité et de leur complexité propre, dans l'environnement détaillant qui est celui de l'agriculture africaine, elle garantit une meilleure articulation des étapes successives de production, commercialisation et transformation.

La politique du taux de change

La politique monétaire en Afrique de l'Ouest et du Centre fait l'objet de controverses liées au voisinage de pays membres de la zone franc et de pays à monnaie non convertible. La relative stabilité monétaire des uns et les dévaluations en cascade pratiquées par les autres, créent des distorsions et alimentent des flux informels (de produits agricoles notamment) à travers des frontières éminemment perméables.

Dans les conditions particulières de l'économie africaine où les blocages structurels jouent un rôle déterminant, les effets de la politique monétaire sur l'agriculture sont loin d'être évidents. S'il est vrai que le taux de change du franc CFA peut créer un problème de compétitivité en l'absence de réaction rapide sur le prix d'achat aux planteurs, il est susceptible de favoriser par ailleurs des mesures beaucoup plus rigoureuses pour réduire les coûts des filières, comme l'a montré l'exemple des filières cotonnières, et adapter les structures. L'ajustement en termes réels, sans utilisation de l'instrument du taux de change, est en effet le choix qu'ont fait les pays de la zone franc.

A l'inverse, la dévaluation pratiquée au Nigéria depuis 1986 ne semble pas entraîner une véritable augmentation de la production et des exportations agricoles ni une limitation des importations alimentaires dont une large partie passe aujourd'hui par les pays voisins.

En tout état de cause, la politique monétaire ne peut être considérée uniquement par rapport à la politique agricole. La zone franc est une des rares réussites d'intégration régionale en Afrique. La convertibilité et la stabilité de sa monnaie représentent au total plus d'avantages que des dévaluations successives difficiles à gérer par les responsables des économies africaines.

Les actions au niveau international

Quelles que soient les mesures prises aux niveaux local et national pour améliorer la compétitivité et donc la productivité de l'agriculture africaine, elles resteront insuffisantes sans une meilleu-

re organisation des marchés mondiaux. La situation actuelle de ces marchés se caractérise, en effet, par l'existence des surcapacités de production et d'excédents importants pour la plupart des produits tropicaux. Le déséquilibre entre l'offre et la demande ne peut se résorber à court terme que par une forte réduction des capacités de production existantes et l'élimination des producteurs les moins performants. Ce n'est qu'après cette phase qui correspond aux tendances actuelles, que les prix pourraient remonter pour autant que le progrès rapide des biotechnologies ne modifie pas de façon sensible l'offre et la demande.

Le risque majeur pour l'Afrique, dont la part dans le commerce mondial est très faible et dont la productivité ne peut augmenter du jour au lendemain, est la perte définitive des parts des marchés et la perpétuation de sa situation de continent assisté.

Or, l'organisation des marchés mondiaux progresse peu : les efforts menés par la CNUCED dans les années 1970 n'ont pas donné les résultats escomptés. Non seulement le nouvel ordre économique n'a pas vu le jour mais encore les accords internationaux sur les produits qui existent, notamment les accords café et cacao résistent mal à la tension des marchés. Certains pays non signataires des accords s'en tirent mieux que les adhérents.

A la suite du ralliement de l'URSS en 1987 au programme de la CNUCED, le Fonds commun de stabilisation des produits de base a été mis en place en 1989. Cette occasion devrait être saisie pour relancer les discussions sur le fonctionnement des accords par produits et pour inciter tous les pays à y adhérer et à les soutenir.

En revanche, la nouvelle et quatrième convention de Lomé a permis d'améliorer les instruments et d'ouvrir la voie à des solutions nouvelles.

L'Europe dispose actuellement de deux instruments :

– le STABEX qui a montré son efficacité pour lisser l'impact financier des fluctuations conjoncturelles de 49 produits agricoles, mais aussi ses limites pour répondre à une crise structurelle des produits de base pour laquelle il n'a pas été conçu. En 1987 et 1988, les compensations ont dépassé à peine la moitié

des déficits constatés. La Convention de Lomé IV renforce le STABEX — son enveloppe financière augmente de 62 % (1 500 millions d'écus) — et l'améliore — plus grande rapidité des décaissements, affirmation d'une meilleure solidarité entre les partenaires et prise en compte de la réalité des pays ACP ;

– les protocoles existants pour certains produits et notamment le sucre qui engagent la CEE à acheter des quantités connues au prix des producteurs européens ou assimilés. L'une des raisons majeures du développement de l'île Maurice au cours des dernières années, développement cité en exemple aux pays africains, réside dans le fait que l'île a pu vendre sur le marché européen des quantités de sucre à un cours bien supérieur au cours mondial.

La CEE, notamment pour des raisons de contraintes financières, n'a pas été en mesure d'accepter dans la Convention de Lomé IV le principe des arrangements spéciaux réclamés par les pays ACP et inspiré du système des protocoles. Cependant, cette convention ouvre la voie à des approches alternatives qui, sans offrir aux pays bénéficiaires la garantie d'écoulement qu'ils souhaitent, leur apporterait pour certains produits une aide bien définie. Cette approche, prônée par la France, a été intégrée dans la Convention de Lomé IV qui réserve des financements nouveaux en faveur de l'ajustement et de la restructuration des filières de production agricole.

Dans cette perspective, plusieurs pistes méritent d'être explorées.

Contrats de filières et diversification

L'approche utilisée depuis plusieurs années dans certains pays d'Afrique de l'Ouest pour améliorer les filières de production pourrait fournir la base d'un contrat de filière entre les pays ACP volontaires et la CEE. Ce contrat devrait être pluriannuel et lier l'aide extérieure à l'effort interne pour diminuer les coûts de production. Parallèlement, la CEE pourrait s'engager avec les pays qui le souhaitent dans des contrats de diversification visant à faire reposer l'économie de ces pays sur un plus grand nombre de produits. De tels contrats devraient s'intéresser non seulement au financement des investissements (approche « projets »)

mais aussi aux mesures de politique agricole nécessaires, telles que le rapport entre les prix aux producteurs et aux consommateurs ou le fonctionnement du ou des fonds de soutien.

La réflexion devrait porter également sur l'amélioration de la compétitivité de certaines filières d'exportation qui n'apparaissent pas aujourd'hui prioritaires parce qu'elles ne connaissent pas une crise semblable à celle du cacao ou du café. Il en va ainsi du caoutchouc ou des bois tropicaux par exemple.

Appui à une politique de sécurité alimentaire

Les filières vivrières sont presque toujours absentes des réflexions sur les produits de base. Pourtant, pour arriver à l'autosuffisance vivrière, les pays doivent être nécessairement excédentaires les années de bonne production et donc trouver des débouchés pour leurs excédents. Tel est le sens d'une véritable politique de sécurité alimentaire, pour laquelle les pays du Nord — tout en assurant une aide alimentaire en cas de conditions climatiques défavorables ou de conflits armés (guerres civiles) empêchant la production — devraient mobiliser davantage leur énergie.

Les concessions faites par la Communauté aux ACP, sous la forme par exemple de la réduction du prélèvement douanier sur le sorgho et le mil dans la limite d'un certain contingent, sont des mesures positives mais leur effet incitatif reste trop limité.

La Communauté, qui importe chaque année des Etats-Unis environ 15 millions de tonnes de produits de substitution aux céréales pourrait, au prix d'un effort marginal, donner un encouragement décisif à une amélioration de la sécurité alimentaire des pays de la zone soudano-sahélienne en leur garantissant, certaines années, l'écoulement de quelques centaines de milliers de tonnes de céréales excédentaires.

Actions en faveur de la demande et de la transformation

Dans bien des cas l'action en vue d'élargir la consommation des produits tropicaux peut s'avérer plus efficace que l'action directe en vue d'augmenter la production.

Cette action passe par :

- un élargissement du marché en direction des pays de l'Est - que des initiatives communautaires peuvent accélérer par des aides financières favorisant l'importation de produits tropicaux - mais aussi des pays africains eux-mêmes ;
- un effort de commercialisation fondé sur des actions de promotion (création de labels, images de produits) et la formation des professionnels africains au marketing proposée dans les contrats de filières évoqués plus haut ;
- la délocalisation de nouvelles entreprises de transformation favorisée par des mesures incitatives, tel que l'abaissement des taxes douanières sur les produits transformés dans les pays ACP pour créer une offre nouvelle.

Actions au niveau régional

En dépit d'un discours général favorable à l'intégration régionale, les seules organisations de ce type qui aient une importance économique sont : en Afrique de l'Ouest, l'UMOA et, en Afrique centrale, la zone BEAC, du fait de la coordination des politiques monétaires qu'elles imposent et de leur incidence sur les politiques agricoles.

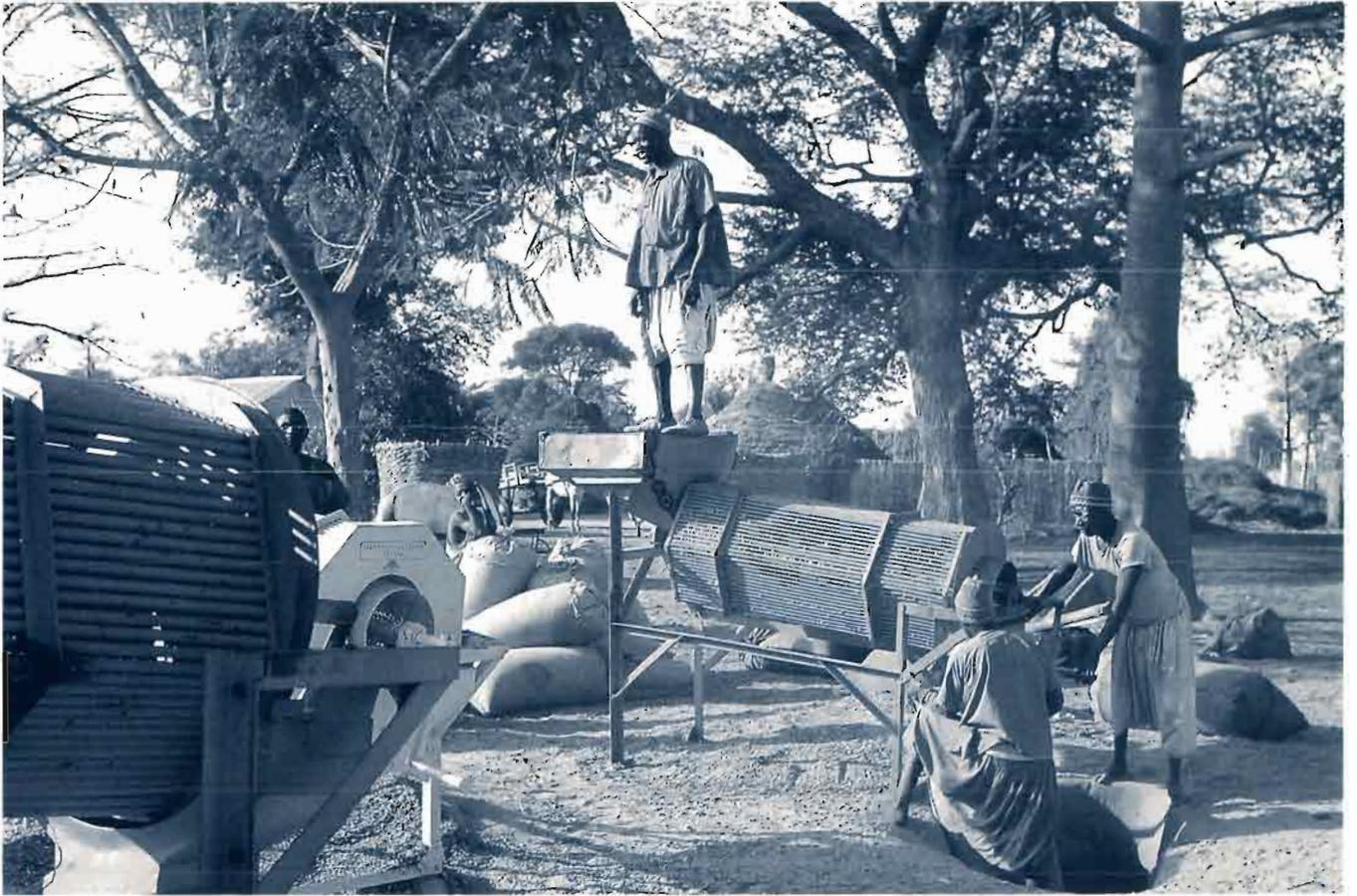
Le commerce régional informel tourne les réglementations mises en place par chaque pays, en exploitant au mieux les distorsions dans les politiques de change et en matière de protection aux frontières. C'est ainsi qu'en 1988, le Bénin a réexporté plus de 300 000 tonnes de riz au Nigéria qui en interdit officiellement l'importation. De même, la Gambie réexporte au Sénégal 65 000 t de riz et la Mauritanie 25 000 t de blé ou de farine au Mali.

Ce contournement par le grand commerce africain des législations nationales est plus ou moins facilité par les bailleurs de fonds eux-mêmes qui ne se préoccupent guère des conséquences au niveau régional des mesures qu'ils proposent à chaque pays dans le cadre des programmes d'ajustement structurel. La décision de libéraliser les importations de riz en Gambie et en Mauritanie, tout en admettant un contingentement des importations au Sénégal, avec en sus un taux de protection élevé, entraîne de facto l'importation clandestine au Sénégal de 90 000 t en provenance de ces pays.

La première chose à faire pour favoriser l'intégration régionale consiste à développer chez les partenaires africains, une vision régionale et une harmonisation des politiques agricoles nationales qu'ils proposent aux bailleurs de fonds. Un deuxième axe serait de soutenir de véritables actions régionales, telles que, par exemple, des échanges céréaliers triangulaires en substitution à l'aide alimentaire ou la création d'un fonds de soutien régional pour le coton qui jouerait vis-à-vis des fonds nationaux le rôle d'une sorte de mutuelle de réassurance ou encore des actions en faveur de la demande et de la transformation évoquées plus haut. Pour les bailleurs de fonds, une stratégie possible de développement de ces actions régionales serait de leur affecter des fonds et de déterminer ensuite avec les différentes organisations régionales existantes ou créées à cet effet, les modalités d'emploi de ces fonds, notamment dans les secteurs de la formation, de la recherche ou de la gestion des ressources naturelles.

LES PRIORITES DE LA COOPERATION FRANÇAISE

Si la Coopération française participe et continue de participer activement à la préparation des débats internationaux sur l'organisation des marchés des produits tropicaux et à la préparation des accords de Lomé (particulièrement pour Lomé IV), sa responsabilité première consiste à financer à travers les moyens du ministère de la Coopération et du Développement (et plus particulièrement le Fonds d'aide et de coopération) et ceux de la Caisse centrale de coopération économique, le développement rural dans les pays relevant de sa compétence.



Dans ce domaine, les orientations définies plus haut se traduisent par une approche qui s'efforce d'articuler l'appui à l'ajustement structurel avec les actions de développement. Cinq formes d'intervention sont privilégiées dans cette démarche :

- les projets de développement rural fondés davantage sur la participation paysanne et le développement local ;
- les projets agro-industriels favorisant une gestion de type privé ;
- une intervention croissante en matière de prêts sectoriels agricoles ;
- le développement du crédit rural ;
- la recherche et la formation (Cf sur ces deux sujets les pages précédentes).

Les projets de développement en milieu rural

L'évolution des projets répond à la nécessité de reconnaître le rôle des agents économiques et leur droit à l'initiative économique. En dehors des opérations classiques ré-

pondant à la diversité des besoins du secteur rural en matière d'équipement, d'approvisionnement ou de commercialisation, la Coopération française a favorisé le développement d'une nouvelle génération des projets, de type participatif ou décentralisé caractérisés par :

- des objectifs ouverts précisés progressivement en fonction des besoins et des contraintes des paysans, dans le cadre d'une programmation évolutive menée sur place à partir d'une réévaluation périodique des résultats et dans une approche contractuelle entre le projet et les bénéficiaires ;
- un coût annuel moins élevé que celui des grandes opérations de développement rural intégré à composantes multiples, mais surtout étalé sur une durée d'intervention beaucoup plus longue ;
- le financement des fonds d'investissement ou des moyens de crédit non affectés a priori et des prestations immatérielles indispensables (expertise, organisation, formation) ;
- la participation des groupements professionnels ou des organisations existantes de développement local et non



pas seulement des structures temporaires de type "projet" ;

– un engagement effectif des paysans dans les décisions prises fondé sur une participation au financement des projets (réseaux d'épargne et de crédit mutuel).

Ces opérations plus difficiles à monter que les projets classiques ont pour objet, en s'appuyant directement sur les bénéficiaires, de créer une dynamique de développement à la base dont les effets se cumulent et se multiplient au lieu de s'évanouir en même temps que la structure chargée de leur mise en œuvre. En misant sur la capacité d'entreprise et d'adaptation des producteurs de base dans un univers mouvant et aléatoire, elles devraient minimiser les risques d'échec.

Les projets agro-industriels

Dans la conjoncture actuelle, l'intervention de l'aide française est axée pour l'essentiel sur :

– la réhabilitation des entreprises du sec-

teur public qui sont susceptibles de retrouver un niveau d'efficacité acceptable dans le cadre d'une structure de redressement qui peut être privée, publique ou mixte sous réserve qu'une réelle autonomie de gestion soit accordée à l'entreprise et que l'Etat prenne, dans le cadre éventuel d'un contrat plan, des mesures d'accompagnement cohérentes en ce qui concerne le mode de fixation des prix, le degré de protection du marché, les procédures de contrôle, etc. ;

– la promotion ou l'appui au secteur privé ; cette action porte surtout sur les entreprises de taille moyenne correspondant mieux aux capacités locales d'investissement et de gestion. Cette orientation correspond surtout à la vocation de la Caisse centrale et de sa filiale PROPARGO qui sera amenée à jouer un rôle croissant dans le domaine ;

– la mise en œuvre, dans certains cas exceptionnels où les financements privés sont impossibles à trouver, de grands programmes de développement menés sous l'égide de l'Etat, à condition que leur conception, l'organisation de la filière, la participation (y compris financière) d'un opérateur qualifié et les mesures d'accompagnement préconisées permettent d'assurer la viabilité de l'opération ; un cas particulier associant un noyau central agro-industriel public et des plantations villageoises satellites constitue une forme intéressante de complémentarité entre l'initiative publique et le développement d'exploitations privées (palmier à huile, hévéa...).

Les programmes d'ajustement sectoriel agricole

Les interventions de la Coopération française en matière d'ajustement sectoriel se sont centrées jusqu'à présent sur la restructuration des filières agro-industrielles et notamment celles du coton. Il semble nécessaire, à présent, de les étendre à l'ensemble des politiques agricoles pour trois raisons majeures :

– d'une part, dans les économies essentiellement rurales, les programmes d'ajustement macro-économique passent pour l'essentiel par la définition et la mise en œuvre des politiques agricoles ;

– d'autre part, le cadre macroéconomique, institutionnel et réglementaire est au moins aussi déterminant pour la réussite des projets financés que les paramètres micro-économiques qu'ils maîtrisent ;

– enfin, l'implication croissante de la Banque mondiale et des autres aides dans les prêts sectoriels agricoles entraîne la nécessité de renforcer le dialogue et les financements correspondants, pour une meilleure prise en compte des politiques préconisées par la Coopération française.

Se situant à mi-chemin des financements de projet et des concours d'ajustement structurel, les prêts sectoriels d'ajustement sont conçus pour avoir un double impact :

– en termes financiers en mettant à la disposition de l'emprunteur des ressources en capital et l'expertise technique qui s'y rattachent ;

– en termes de politique économique en créant un environnement incitatif et sécurisant pour les opérateurs économiques, avec des retombées macroéconomiques positives pour l'ensemble du pays.

Il s'agit dans cette approche de promouvoir une vision plus globale du secteur rural dont le développement ne se résume pas à une simple augmentation de la production agricole.

Cette vision doit articuler les différents niveaux d'intervention (local, régional, national) ainsi que les politiques à court et long termes en privilégiant les axes prioritaires définis plus haut.

Les **interventions sectorielles** peuvent être classées en deux catégories :

– les *actions verticales* portant sur les filières agricoles à l'image de celles déjà mises en œuvre pour le coton dont les principaux objectifs consistent à :

- diminuer les prix de revient sur tous les maillons de la filière ;

- restructurer financièrement les entreprises agro-industrielles qui y opèrent, les réorganiser et préciser les modalités de leur gestion ;

- redéfinir la répartition des tâches entre l'Etat et les agents privés, ainsi que les règles du jeu (en matière notamment de prix et de taxes) ;

- si nécessaire, réhabiliter, moderniser ou renforcer les moyens physiques de production et de transport.

– les *actions transversales* portant sur les fonctions couvrant l'ensemble du secteur, tels que le crédit rural, l'approvisionnement en intrants, les infrastructures rurales ou l'hydraulique villageoise.

Ces opérations ont des composantes du même type que celles mises en œuvre au profit des filières : compression des coûts, restructurations financières, définition de l'organisation et des règles de gestion, détermination des rapports avec les utilisateurs ainsi qu'avec l'Etat, financement des investissements, etc. Dans certains cas, elles correspondent cependant à la création *ex nihilo* d'une fonction essentielle au développement.

Le crédit rural

Parmi les interventions sectorielles transversales, le crédit rural constitue une action prioritaire et mérite une mention particulière. En effet :

– la mise à la disposition aux agents économiques de moyens de financement appropriés est une des conditions majeures d'intensification de l'agriculture, du développement des petites activités rurales et d'un aménagement spatial plus équilibré entre la ville et la campagne ;

– elle constitue, comme cela a été dit plus haut, un des moyens majeurs pour changer le rapport des forces entre l'Etat et le monde rural, enlevant au secteur public le quasi-monopole d'accès aux ressources extérieures et en facilitant l'organisation professionnelle des paysans ;

– enfin, pour la Coopération française intervenant partiellement sous forme de prêts, elle représente un type d'action préférentiel et financièrement sain dans la mesure où le crédit orienté vers des activités productives génère un revenu permettant son remboursement.

Certes, la faillite du système bancaire et plus particulièrement des banques agricoles et des banques de développement n'encourage pas, a priori, la création de nouvelles institutions mais les causes de cette faillite et du manque de réponse des organismes bancaires aux besoins du secteur rural sont maintenant bien connues :

– emprise excessive de l'Etat ;

– impayés du secteur public et détournements au bénéfice des intérêts privés ;

– mauvaise gestion et manque de professionnalisme ;

– inadaptation de la réglementation et des procédures bancaires par rapport à la clientèle visée ;

– politique de taux d'intérêt ne permettant pas aux banques de dégager une marge financière suffisante pour assurer la distribution des petits crédits.

Aussi, la Coopération française suit dès à présent trois axes d'action complémentaires :

– elle intervient en liaison avec les autres bailleurs de fonds pour restructurer les banques agricoles qui peuvent raisonnablement être sauvées (ex. Caisses régionales et locales de Crédit agricole au Bénin) et pour liquider celles qui ne présentent plus aucun espoir d'assainissement (Caisse nationale de crédit agricole au Togo) ;

– elle apporte son appui aux banques agricoles, qui dans le cadre d'une vocation limitée, sont arrivées à maintenir un équilibre financier aussi précaire soit-il (CNCA Burkina, BNDA Mali) ;

– elle tente de mettre au point des approches mutualistes à partir de la base qui correspondent en fait à une stratégie alternative de développement rural dans lesquelles le crédit n'est plus un instrument au service d'un projet central mais un moyen mis à disposition des paysans pour réaliser leurs propres projets.

Les premiers résultats des coopératives d'épargne-crédit inspirées de l'approche Raiffeisen lancées avec l'appui du Centre international du crédit mutuel et du projet pilote crédit solidaire inspiré de l'approche Grameen Bank sont, à cet égard, très encourageants.

L'engagement de la Coopération française dans le secteur du crédit rural constitue, avec son intervention dans les politiques agricoles, une des inflexions majeures de la période actuelle. Il existe en effet une contradiction flagrante entre les financements accordés pour l'essentiel à l'Etat et la volonté affirmée de développer le secteur privé et d'augmenter la production agricole.

La crise africaine offre une occasion pour repenser les politiques de développement rural pratiquées jusqu'à présent. Ce mémorandum est une contribution à



la réflexion, mais les politiques préconisées par les bailleurs de fonds, fussent-elles appuyées par des moyens financiers importants, n'ont aucune chance de réussite si elles ne correspondent pas aux orientations effectives des gouvernements. Celles-ci, à leur tour, resteront lettre morte si elles ne vont pas dans le sens des stratégies nécessaires à une réelle promotion du monde rural et des entreprises privées. Les difficultés générales des politiques agricoles dans le monde, qu'il s'agisse de la dramatique inefficacité des

systemes collectivites à l'Est ou de la production artificiellement soutenue à l'Ouest, montrent l'extrême difficulté de l'action.

Aussi, n'est-il pas étonnant que l'Afrique qui souffre de handicaps structurels plus graves que d'autres régions du monde, soit très profondément touchée par la crise. En même temps, l'importance dominante du secteur rural nécessite des solutions rapides et vigoureuses. Le vœu de la Coopération française est qu'elles soient recherchées en dehors de toute idéologie, de tout étatisme, mais aussi de tout libéralisme dogmatique par une pragmatique et diversifiée en fonction des contextes nationaux et locaux.

Face aux grands enjeux d'avenir : croissance démographique qui fera doubler la population de l'Afrique d'ici vingt ans et progrès technologique qui changera profondément les conditions de production et de transformation dans le secteur agricole et agro-industriel, l'Afrique doit apprendre à mieux exploiter son potentiel naturel et miser sur ses ressources les plus précieuses que sont les ressources humaines.

* * *

Pour sa part, la Coopération française s'efforce chaque jour d'articuler davantage son action dans le secteur du développement rural avec celle de tous les autres acteurs concernés :

- les acteurs africains (états, paysans, entreprises...), en vue d'une réflexion concertée sur les enjeux et les stratégies de développement, nécessaire pour que celles-ci ne soient pas perçues comme imposées de l'extérieur mais effectivement internalisées ;
- les bailleurs de fonds européens et internationaux, pour mettre en commun les leçons du passé et proposer ensemble à nos partenaires les voies de sortie de la crise ;
- les acteurs français enfin, qu'il s'agisse des compétences du secteur public français, du secteur privé (politique de partenariat avec notamment la profession agricole française) ou du secteur associatif (développement de la coopération non gouvernementale). ■

POUR UNE POLITIQUE DE LA COMPETITIVITE

L'Afrique apparaît à l'écart de la course mondiale à la compétitivité. On constate à l'égard des pays africains de nombreux dysfonctionnements qui, combinés entre eux, expliquent les contre-productivités des produits fabriqués en Afrique, des secteurs, des filières, des entreprises : prix encore trop fortement administrés, coût des facteurs de production trop élevés (énergie, transport et fret), coût élevé du crédit et de la main-d'œuvre, mauvaise maîtrise des circuits de commercialisation, mais également un environnement administratif et réglementaire des entreprises pesant et rigide.

La politique économique reste un instrument efficace pour améliorer ou faire évoluer les facteurs de compétitivité mais elle doit être maniée avec précaution, le cas le plus délicat étant la politique du taux de change. Même si l'Etat omniprésent en Afrique commence à s'effacer, son rôle reste essentiel pour améliorer les conditions de compétitivité.

Réfléchir sur les problèmes de compétitivité en Afrique au sud du Sahara peut paraître à certains déplacé, tant sont pressants les problèmes vitaux auxquels cette région est confrontée : croissance démographique et explosion urbaine, insécurité alimentaire, déséquilibres économiques et financiers, endettement ; d'autres trouveront dérisoire cette préoccupation, tant ces pays apparaissent marginaux dans les échanges internationaux.

Deux constatations, l'une de nature microéconomique, l'autre macroéconomique, montreront cependant l'importance que revêt ce problème :

– l'évaluation de programmes ou de projets de développement en Afrique retient généralement comme critères de décision l'augmentation de la production et de la valeur ajoutée, la création d'emploi,

la contribution au financement des dépenses publiques ou de la balance des paiements sous contrainte du respect d'un équilibre financier minimum du projet, avec d'ailleurs sur ce point des accommodements généralement acceptés pour les premières années d'exploitation... La compétitivité, concept considéré comme flou, est rarement prise en compte ; cela d'autant moins qu'on accompagne fréquemment ces projets de protections douanières ou autres qui pallient leurs déficiences ;

– par ailleurs, l'observation des évolutions survenues dans les échanges internationaux atteste d'une perte de compétitivité générale de l'Afrique noire qui se traduit par une régression constante de la part des exportations africaines dont le commerce mondial alors que, symétriquement, les importations progressent, n'étant freinées que par le manque de devises et les politiques de compression de la demande :

- les exportations des pays d'Afrique au sud du Sahara qui représentaient 2,4 % des exportations mondiales en 1970 ne comptaient plus que pour 1,7 % en 1986, dont 42 % redevables au seul pétrole ;

- les exportations des produits manufacturés de cette région, estimées à 1,7 % du total des exportations de ces produits vers les pays de l'OCDE en 1975 passaient à 1,0 % en 1986 dont 30 à 40 % correspondant aux seules exportations de cuivre métal (blisters ou lingots) du Zaïre.

On constate donc une marginalisation de l'Afrique dans les exportations mondiales, marginalisation d'autant plus forte que les produits sont plus élaborés.

Facteur supplémentaire d'inquiétude, aux pertes de marché sur la plupart des produits manufacturés s'ajoutent de plus en plus des pertes de marché sur des produits agricoles de base traditionnels : le café, le riz, le cacao. Alors que des ex-

cédents de production apparaissent de façon structurelle au niveau international pour de nombreux produits, les productions africaines se révèlent insuffisamment compétitives et courent le risque d'être marginalisées par des concurrents mieux à même de supporter les fluctuations des cours.

Longtemps, les producteurs africains ont pu bénéficier de protections commerciales particulières :

- sur leurs marchés nationaux à travers des politiques de restrictions quantitatives aux importations et de tarifs douaniers élevés. De plus en plus, le désarmement douanier devient la règle dans le cadre des politiques d'ajustement structurel mises en œuvre dans leurs pays ;

- sur les marchés étrangers, à travers les accords commerciaux préférentiels tels que ceux dont bénéficient les pays ACP avec la CEE. Mais les autres pays du tiers-monde se voient progressivement accorder des avantages, sinon comparables, du moins proches, dans le cadre du système de préférence généralisé (SPG), d'où une réduction souvent dénoncée par les pays ACP, de l'avantage comparatif qu'ils tirent des accords de Lomé par rapport à leurs compétiteurs asiatiques notamment.

Cet environnement international de plus en plus concurrentiel auquel les pays d'Afrique noire, qu'ils le veuillent ou non, sont confrontés, justifie d'accroître l'importance du critère de la compétitivité dans les programmes de coopération tant au niveau de l'analyse des projets que dans l'appui aux politiques de développement.

Même dans un contexte où leur intervention économique directe diminue, ce sont encore des gouvernements africains que dépendent un certain nombre des facteurs déterminants de la compétitivité. Il en est ainsi en matière de coûts de certains facteurs : la fixation des tarifs



publics, la taxation des intrants importés ou de certains produits manufacturés localement, les prix de matières premières soumises à réglementation, la fiscalité, la législation du travail et des salaires, sont autant de décisions de politique économique qui influent sur la compétitivité.

Moins directement mais aussi clairement, les « déséconomies externes » dues au fonctionnement perturbant, inadapté ou inefficace, de l'environnement administratif et réglementaire, sont des facteurs importants de non-compétitivité.

Enfin, la compétitivité s'appréciant non dans l'absolu mais par comparaison avec les produits concurrents peut en modifier sensiblement les données selon les marchés visés : protections du marché intérieur, promotion des marchés régionaux, incitations à l'exportation sur le marché international. La tendance à une orientation accrue vers le marché international n'implique pas de renoncer totalement à ce type d'instruments.

Sur tous ces points, le MCD a décidé d'engager une action avec les états qui le souhaitent, afin d'identifier les blocages les plus sérieux à l'encontre de la compétitivité en matière d'environnement des entreprises.

La préoccupation de compétitivité doit aussi être intégrée de manière accrue à l'analyse des projets. Pour le coup, il s'agit comme le font de plus en plus la Caisse centrale et le MCD de ne financer des projets que lorsqu'ils sont situés dans un contexte de compétitivité globale de l'économie. Pour les projets re-

levant des principales filières productives (ex. : huileries...), cela signifie s'intéresser aux différents maillons et à l'instauration entre eux de relations mutuellement profitables sans rigidités excessives.

RECAPITULATION DES HANDICAPS DE COMPETITIVITE OBSERVES EN AFRIQUE NOIRE ET À MADAGASCAR

L'Afrique n'est pas systématiquement en situation de faiblesse : le cas du coton constitue l'illustration d'un domaine de compétitivité relative qui reste cependant fragile comme a pu le démontrer la crise de 1986/87. La compétitivité du cacao en Côte d'Ivoire est indéniable, même si les prix trop élevés d'achat aux planteurs l'ont masquée ces dernières années.

Il faut également avoir en mémoire le contexte particulièrement favorable dans lequel s'insèrent les activités de production en Asie du Sud-Est : les pays asiatiques évoluent au sein de la zone la plus peuplée et la plus dynamique du monde sur le plan économique. Ils bénéficient notamment de la proximité de zones de négoce et de places financières ultra performantes : Singapour, Hong-Kong. D'autres régions du monde n'ont pas ce même dynamisme.

Le tableau récapitulatif ci-contre montre pour quelques produits que le manque de compétitivité du continent africain dans la concurrence internationale résulte non pas d'une cause unique mais d'une multiplicité de dysfonctionnements.

Dans ce récapitulatif, certains handicaps reviennent de manière répétitive (coûts des facteurs de production), ou transparaissent de façon insistante (coûts liés à l'environnement, politique de taux de change en zone franc). Ils méritent quelques commentaires particuliers.

Récapitulatif des handicaps de compétitivité constatés en Afrique

1. Cacao
 - système de prix administrés (prix planteur, barème) ;
 - problème de l'irrégularité de la qualité des fèves ;
 - insuffisante maîtrise sur l'aval de la filière (commerce international).
2. Riz
 - politique de prix administrés trop bas ;
 - importance des coûts de transformation (rizeries) et de commercialisation ;
 - contrôle inadéquat de la demande qui aboutit à privilégier des productions importées.
3. Huile de palme
 - irrégularités climatiques ;
 - système de prix administrés ;
 - productivité du travail et coût de la main-d'œuvre ;
 - importance de l'encadrement et charges en découlant ;
 - poids excessif des charges de structure ;
 - insuffisante intégration aval.
4. Coton
 - insuffisante flexibilité du système des prix pour faire face aux aléas de la conjoncture internationale (contrairement au Pakistan qui peut baisser les prix d'achat aux planteurs).
5. Sucre
 - coût élevé de la main-d'œuvre d'exécution et du poste d'encadrement avec un personnel expatrié ;
 - coût des carburants ;
 - localisation pénalisante de l'usine ivoirienne ;
 - poids excessif des charges de structure ;
 - absence de flexibilité des coûts (contrairement à l'île Maurice qui joue sur le glissement de la parité monétaire) ;
 - caractère récent de cette industrie en Côte d'Ivoire (impact sur les frais financiers et amortissements).
6. Ananas
 - insuffisante optimisation de la relation paysannat-conserverie ;
 - coût de la main-d'œuvre et des emballages ;
 - usines de faibles dimensions ;
 - marché local réduit ;
 - insuffisante maîtrise de l'aval de la filière (commercialisation) ;
 - mise en place par l'Etat d'une organisation administrative de la profession sans politique réellement volontariste d'aide aux conserveries d'exportation et d'accueil des investisseurs étrangers.
7. Thon
 - difficultés croissantes d'approvisionnement des conserveries d'Afrique de l'Ouest et prix du poisson ;
 - taille insuffisante des usines ;
 - productivité du travail et coût de la main-d'œuvre ;
 - coût du fret ;
 - coût des boîtes vides ;
 - insuffisante valorisation des sous-produits (déchets de poisson).
8. Pagne
 - coûts des intrants : électricité, eau, fuel, produits chimiques ;
 - coût de la main-d'œuvre ;
 - insuffisante protection de la propriété industrielle et perméabilité des frontières.
9. Contreplaqué
 - faiblesse de la politique forestière en vue de la transformation du bois ;
 - distance des usines au port ;
 - coûts élevés de certains intrants, ex. : produits collants ;
 - coûts élevés de structure et de commercialisation ;
 - coût du fret ;
 - absence de réelle stratégie gouvernementale en faveur de l'exportation pour ce produit et d'organisation professionnelle.
10. Ciment
 - coût des intrants : énergie, explosifs, réfractaires... ;
 - faiblesse et irrégularité du marché ;
 - environnement industriel pauvre ;
 - poids des frais financiers (capitalisation insuffisante) et des amortissements.

fig. 38

Coûts de la main-d'œuvre dans les industries manufacturières - 1984 (1)

PAYS		FF/heure
AFRIQUE	Côte d'Ivoire*	14,1
	Kenya	4,9
	Madagascar*	4,8
	Tunisie	6,5
	Zimbabwe	14,9
ASIE	Bangla Desh	2,1
	Corée	18,0
	Indonésie	3,7
	Malaisie*	13,5
	Philippines	5,8
	Thaïlande*	4,7
France		49,5

1. Ces coûts constituent des moyennes au niveau national (1 an - 12 mois - 2 064 heures). Ils incluent salaires et charges diverses.

Source : Yearbook of labour statistics - BIT, 1987 et données diverses reconstituées pour les pays notés*.

fig. 39

Coût de l'énergie - 1986 Energie électrique

Coût moyen du kW/h industriel - F CFA/kW/h	
Côte d'Ivoire	40
CEE	18
EU	18
Canada	7
Cameroun	18
Nigeria	4

Dégressivité du coût du kW/h industriel			
en F CFA/kW/h	Côte d'Ivoire	Cameroun	France
Petite industrie	43,2	21,8	22,5
Moyenne industrie	32,9	19,3	18,3
Grosse industrie	31,3	17,0	16,1
Très grosse industrie	18,0*	15,1	13,1

* Concerne 3 entreprises bénéficiant d'une convention.

COÛTS DES FACTEURS DE PRODUCTION ET COÛTS DE L'ENVIRONNEMENT

Les cas présents ont fourni de multiples illustrations de surcoûts liés aux facteurs de production. Nous nous contenterons ici de revenir sur cinq d'entre eux et sur les coûts découlant de l'environnement.

Main-d'œuvre

Le coût de la main-d'œuvre en Afrique est élevé, surtout si on le compare à l'Asie du Sud-Est. Le tableau ci-contre (fig. 38) permet de mesurer les écarts sur les salaires de base. Comme on peut le constater, les pays de la zone franc sont, à cet égard, particulièrement peu attractifs.

Si l'on ajoute le coût des personnels expatriés que l'on retrouve très rarement sous cette forme en Asie, on peut conclure que le facteur travail, sans même tenir compte des écarts de productivité possibles, est sensiblement plus onéreux en Afrique qu'en Asie. Lorsque les immenses réservoirs de main-d'œuvre que constituent la Chine, l'Inde mais aussi des pays pauvres tels que le Bangla Desh ou le Pakistan s'ouvriront davantage au commerce international, ces écarts risquent de se creuser. Faut-il pour autant s'engager dans la surenchère sans fin aux plus bas salaires ?

Energie

Le coût de l'énergie, en particulier électrique, est généralement élevé en Afrique noire (à l'exception du Nigéria) comme le montre le tableau ci-contre (fig 39). L'explication de ces coûts élevés est bien

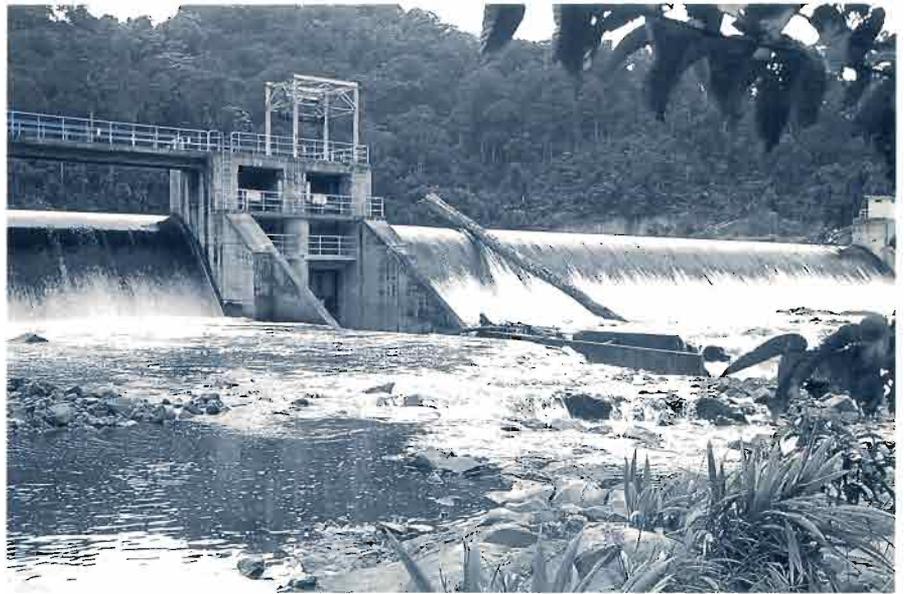


fig. 40

Combustibles

En F CFA*	Fuel	DDO**	Gas-oil
Côte d'Ivoire	107	228	245
CEE (5 pays)	49	84	168
Brésil	41	nd	90
Indonésie	27	nd	27

* F CFA/kg pour le fuel et F CFA/l pour le DDO et le gas-oil.

** Diesel léger.

connue : absence de site hydroélectrique favorable qui oblige à des investissements lourds, nécessité de financer de nouveaux réseaux de distribution, faible densité des abonnés, problèmes de gestion, etc. Ces surcoûts pour les industries s'analysent aussi en termes de fréquences ruptures d'approvisionnement perturbant la production ou obligeant à des investissements énergétiques au sein des entreprises pour doubler le réseau. Les énergies combustibles sont également fournies aux activités de production à des coûts élevés.

Fret

Qu'il soit routier, maritime ou aérien, le fret est toujours onéreux en Afrique. L'état des infrastructures routières, le déséquilibre des flux commerciaux à l'importation, les volumes faibles à charger ou à décharger tout au long des côtes d'Afrique pour les navires, les systèmes de

fig. 41

Quelques exemples de coûts pour le fret maritime (1986)

Exportation de contreplaqué	
Côte d'Ivoire - EU	62 dollars/t
Philippines - EU	48 dollars/t
Brésil - EU	42 dollars/t
Exportation de coco râpé	
Côte d'Ivoire - Europe	100 dollars/t
Philippines - Europe	67 dollars/t
Ananas en conteneur réfrigéré 20 pieds	
Abidjan - Europe	1 000 dollars
Johannesburg - Europe	750 dollars
Marchandises diverses en conteneur 20 pieds	
Côte d'Ivoire - Europe	450 000 F CFA
Asie du Sud - Europe	305 000 F CFA
Boîtes de thon (février 1987) conteneur de 74 000 boîtes de 225 g	
Dakar - Le Havre	440 000 F CFA
Bangkok - Le Havre	260 000 F CFA

protection particuliers négociés par les états et les compagnies (conférences maritimes, accords de trafic aérien)..., tous ces facteurs concourent au renchérissement du fret qui fait subir des surcoûts aux productions nationales tant à l'importation (équipements, matières premières...) qu'à l'exportation (matières premières, produits finis).

Les chiffres ci-dessus (fig.41) illustrent sur quelques exemples, le fait que les coûts du fret maritime handicapent les producteurs africains.

Crédit

À l'exception des financements apportés sur des bases concessionnelles par des bailleurs de fonds (ligne de crédit, mécanisme d'intermédiation financière), le crédit est cher et difficile à obtenir en Afrique. Qu'il s'agisse des crédits à court terme (découverts bancaires en particulier), ou à moyen terme, les taux d'intérêts, dans les pays de la zone franc où la

monnaie nationale est liée au franc français, sont au minimum de 5 % plus élevés que les taux français correspondants, voire plus lorsque, comme c'est le cas en Côte d'Ivoire, une fiscalité particulière (taxe sur les prestations de service) est assise sur ces taux. Le niveau de ces taux s'explique par le faible volume des opérations, l'appréciation du caractère risqué de toute opération, surtout si elle est industrielle, les coûts de gestion lourds, etc. Ils ont pour conséquence de grever les comptes d'exploitation des entreprises, et cela d'autant plus que les entreprises ont fréquemment des bilans déséquilibrés dans lesquels les capitaux permanents sont souvent très insuffisants.

Coûts liés à l'environnement économique

Ils sont tellement divers, en Afrique, que nous ne nous engagerons pas dans l'analyse de tout ce qui peut perturber l'activité d'une entreprise et donc entraîner des coûts supplémentaires. Soulignons cependant les coûts qu'un environnement bureaucratique fait subir à une entreprise pouvant aller jusqu'à mettre en péril l'existence des entreprises : difficultés de sortir des produits à la douane, multiplication des autorisations préalables à obtenir pour toute opération, système d'homologation des prix, etc. Ajoutons la pauvreté de l'environnement industriel et économique qui entraîne des coûts multiples, la nécessité de constituer des stocks de précaution, de doubler certains équipements, de renforcer les effectifs dans certaines spécialités... Relèvent également de cet environnement défaillant les multiples lacunes des systèmes de télécommunication. Enfin, parmi les nuisances de l'environnement, le développement de la fraude qui remet en cause la concurrence normale qui devrait prévaloir sur un marché, n'est pas le moindre des handicaps que doivent surmonter nombre d'entreprises africaines. Tous ces éléments concourent à la faiblesse, voire à l'absence de compétitivité tout autant que les coûts élevés de la main-d'œuvre ou de l'énergie.

Toute politique économique s'appliquant à réduire les coûts des facteurs de pro-

duction et ceux liés à l'environnement économique est de nature à améliorer la compétitivité en Afrique. Il ne semble pas que la prise de conscience de cette évidence ait jusqu'alors prévalu dans les décisions de politique économique.

TAUX DE CHANGE ET COMPETITIVITE: UN PROBLEME LANCINANT

L'exemple cité plus haut du coton illustre comment le Pakistan a pu retrouver une compétitivité menacée en bénéficiant de sa liaison avec un dollar en phase de dépréciation par rapport aux autres grandes devises en 1986/87. Pour le même produit, l'exemple de pays tels que la Tanzanie ou le Zimbabwe aurait même démontré que la dévaluation a créé une compétitivité nouvelle au moins à court terme, à partir de filières non compétitives.

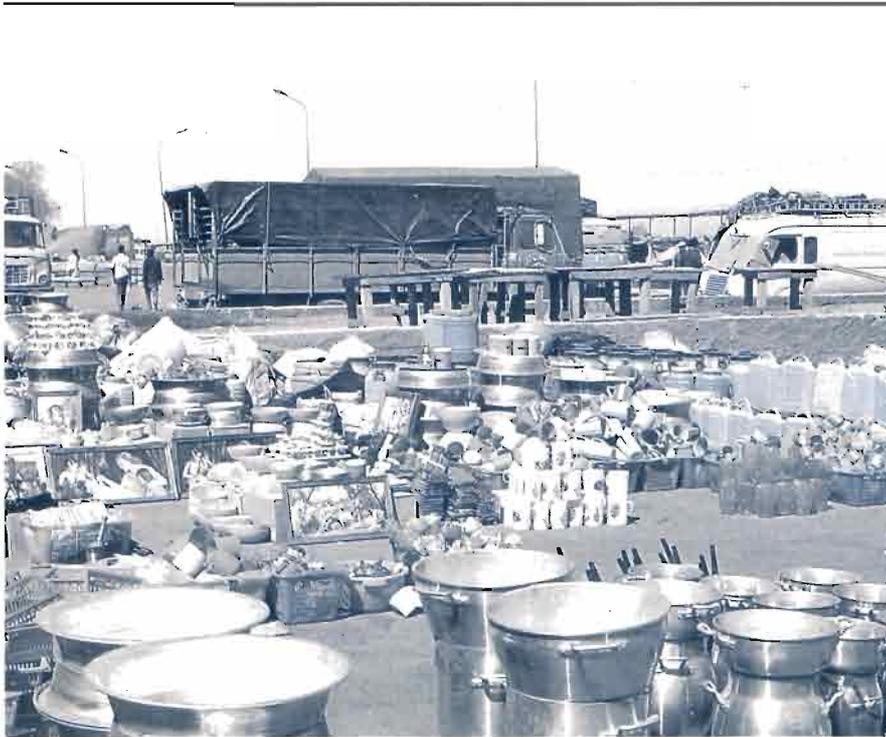
Le cas du Japon des années 60-70 démontre l'impact que peut avoir une politique de change agressive. Ce pays a pu maintenir un yen faible basé sur ses médiocres productivités dans l'agriculture et à moindre titre dans les services alors que ce même taux de change se révélait très sous-évalué pour ses industries d'exportation performantes et renforçait encore une compétitivité industrielle intrinsèque évidente. Aujourd'hui, nul ne peut nier le lien existant entre taux de change et compétitivité. Cette sensibilité des acteurs économiques aux phénomènes de change s'est même accentuée depuis 1973 avec le flottement des monnaies qui a transformé la nature de la relation compétitivité-prix.

C'est la raison pour laquelle de nombreux économistes considèrent que les niveaux de prix doivent tendre à s'égaliser, non pas pour chacun des produits pris isolément mais en moyenne pour un

panier de produits. Tel est le principe de la parité des pouvoirs d'achat des monnaies (PPA) complété par Bela Balassa par la limitation des paniers de produits aux seuls produits qui font l'objet d'échanges internationaux. Cette théorie permet de calculer le taux de change réel de chaque monnaie qu'il convient de comparer au taux de change nominal. Pour un pays considéré, et par rapport à la moyenne des coûts mondiaux, les productions sous-compétitives ont des coûts supérieurs traduisant un taux de change réel trop fort d'où l'idée de modifier le taux de change pour relever le seuil de compétitivité d'un pays. La Banque mondiale s'est livrée à des études sur le taux de change PPA du F CFA par rapport aux partenaires commerciaux de la Côte d'Ivoire. Elle conclut que le taux de change réel de ce pays est resté stable entre 1960 et 1974 mais qu'il s'est ensuite fortement apprécié pour atteindre 20 % de surévaluation en 1983. Aujourd'hui, compte tenu de la dépréciation du dollar depuis 3 ans à l'égard de la plupart des grandes devises, la surévaluation du F CFA se situerait, selon la Banque mondiale, autour de 40 %.

Que peut-on penser de ces analyses ? Rappelons d'abord, comme le disait Edmond Malinvaud lors d'une communication à l'Académie des sciences morales en avril 1987, que les praticiens de l'économie comprennent souvent mieux les échanges internationaux que les théoriciens.

Dans le domaine industriel notamment, il est certain qu'un taux de change sous-évalué ou qu'une politique de dépréciation anticipée du taux de change peut contribuer à améliorer la compétitivité des prix industriels africains. Cependant, il est fréquent que l'impact de telles politiques ne soit que de courte durée : pour un pays qui a réussi comme l'île Maurice, combien d'échecs de pays qui vivent dans un climat d'instabilité monétaire (dévaluation permanente, inflation élevée) peu propice à l'investissement et à l'épanouissement d'un climat sain pour les affaires. En effet, une dévaluation de la monnaie locale a pour effet principal de réduire la rémunération, exprimée en monnaie internationale, des agents économiques locaux. Si la dévaluation entraîne un rattrapage immédiat de ces rémunérations, le résultat obtenu n'aura



AUTRES ELEMENTS DE POLITIQUE ECONOMIQUE FAVORABLES A UNE MEILLEURE COMPETITIVITE

été que précaire en termes de compétitivité immédiate et source d'instabilité pour le moyen et long terme. Par ailleurs, nous l'avons amplement constaté dans toutes nos études de cas : les écarts de compétitivité en Afrique trouvent leur origine dans de multiples dysfonctionnements au niveau de l'approvisionnement, de la production, de la distribution et de la gestion des entreprises ; des manipulations monétaires sont davantage susceptibles d'aggraver ces dysfonctionnements plutôt que de les résorber.

En conclusion, une politique d'intervention sur les taux de change peut constituer, surtout dans le secteur industriel (1), un élément parmi d'autres d'une politique globale de recherche d'une meilleure compétitivité, elle n'est pas de nature à régler, par elle-même et de manière structurelle, les problèmes de compétitivité tels qu'on les observe en Afrique noire. Comme par ailleurs, l'usage de l'arme monétaire présente de très nombreux risques (2), on ne peut que conseiller la prudence dans son emploi, sans pour autant l'écarter de la panoplie des mesures possibles. C'est d'ailleurs ce qui conduit la Banque mondiale à préconiser, en zone franc, un système de « béquilles » associant une fiscalité d'entrée pour les importations et des subventions pour les exportations ce qui institue de fait, un système proche de celui des taux de change multiples pour le commerce international.

Une lutte de tous les instants pour réduire les coûts des facteurs de production et limiter le poids des contraintes externes suscitées par l'environnement des entreprises ainsi que l'utilisation prudente de l'arme monétaire, en tant qu'élément constitutif de politiques économiques plus globales, constituent des éléments de réponses au retour à la compétitivité. Ils ne sont pas les seuls. Avant de conclure, quelques orientations paraissent se dégager de l'analyse qui vient d'être présentée :

– si l'Etat doit poursuivre son retrait, autant qu'il le peut, du secteur de la production en Afrique, son rôle reste essentiel dans de multiples domaines :

- la baisse des coûts des facteurs de production est dépendante de la politique suivie en matière de salaires, d'infrastructures économiques, de tarification des services publics, de fiscalité, de formation professionnelle... ;
- la politique fiscale et monétaire, ainsi que dans une large mesure la politique de crédit relèvent de la responsabilité publique ;
- le développement d'un environnement propice à l'investissement et aux affaires,

1. Dans le secteur agricole, d'autres mesures telles que la flexibilité des prix d'achat des produits agricoles aux producteurs, peuvent se révéler mieux adaptées ou moutien de la compétitivité.

2. Dans les pays de la zone franc, l'un des risques essentiels est celui de l'explosion d'une zone monétaire qui a permis le développement du commerce entre les pays qui en font partie et qui reste aujourd'hui la plus significative, voire la seule manifestation d'une solidarité régionale qui par ailleurs a conduit à de multiples déceptions. L'étude AFRICACHANGE réalisée en 1987/88, sous les auspices et avec la participation du MCD et de la Caisse centrale le démontre amplement — Cf. *Politiques de change et ajustement en Afrique : Etude sur 16 pays d'Afrique subsaharienne hors zone monétaire* - septembre 1988 - Réalisée par une équipe sous la coordination de P. Jacquemot.

la lutte contre le commerce frauduleux constituant de vastes chantiers sur lesquels beaucoup reste à faire ;

- la mise en place de mécanismes de prix variables en lieu et place des prix administrés qui prévalent actuellement (Cf. système des barèmes agricoles) est indispensable pour restaurer la flexibilité nécessaire à toute économie qui doit s'ouvrir sur l'échange international ;

- le transfert par l'Etat de parts de responsabilité à des organismes professionnels, avec contractualisation des relations, a démontré dans de nombreux pays son efficacité (Cf. l'organisation du secteur du contreplaqué en Indonésie) ;

- enfin, point essentiel : il appartient à l'Etat, en étroite concertation avec les milieux professionnels, d'élaborer des stratégies agricoles ou industrielles qui prennent en compte le moyen et long terme. Toutes les politiques menées avec succès dans les pays d'Asie du Sud-Est (1) témoignent de l'influence positive de certaines stratégies, par nature volontaristes, dans les réussites observées (Cf. riz en Thaïlande, huile de palme en Malaisie, contreplaqué en Indonésie). L'impact de la stratégie mise en œuvre patiemment en Afrique avec la production de coton relève de cette même perception. Les efforts concentrés géographiquement ou sectoriellement sur tel ou tel maillon des filières de production peuvent faire surgir des pôles de compétitivité. Ils supposent des choix tranchés et vigoureux de spécialisation. La filière concurrentielle exploitera alors les effets d'entraînement exercés par les pôles de compétitivité ; en effet, de même que les surcoûts sont cumulatifs, les entreprises situées en aval de pôles de compétitivité bénéficient de conditions favorables d'approvisionnement susceptibles de leur transférer les conditions nécessaires à leur propre compétitivité ;
- une des autres conclusions qui se dégage de l'analyse est l'insuffisante attention portée en Afrique à l'aval des filières de production, plus concrètement à la *commercialisation et la distribution des produits*. Aujourd'hui, les contraintes des marchés imposent de pouvoir produire « les bons produits au bon moment ». Ce qui prime, c'est la recherche de la flexibilité, de la qualité, de la fiabilité et non pas nécessairement de tenter de renforcer le critère traditionnel de productivité. La stratégie commer-

ciale est alors essentielle : il s'agit d'être à l'écoute permanente d'un marché qui peut être versatile, d'anticiper ses évolutions. Pour ce faire, la recherche d'une meilleure maîtrise des circuits de commercialisation s'avère essentielle : les « marges » apparaissent souvent en amont, au niveau des fournisseurs et surtout, en aval, à celui des clients. À l'avenir, les contraintes de régularité de la qualité des produits devraient se resserrer : ceci est déjà vrai en matière industrielle, cela le devient de plus en plus en matière agricole et ne pourra que s'accélérer au fur et à mesure que des techniques de biosynthèse introduiront une concurrence nouvelle qui se jouera à coups de normes de plus en plus drastiques. En Afrique, gouvernements, bailleurs de fonds, chefs d'entreprises ont longtemps considéré que la production était l'acte économique fondateur, toute production devant nécessairement trouver des débouchés. La situation apparaît aujourd'hui inversée et si l'Afrique a tant de difficultés à exporter, c'est en partie pour avoir oublié le caractère crucial de la commercialisation. L'investissement dans le négoce, dans la distribution, l'ouverture du capital de sociétés africaines à leurs clients étrangers..., toutes les formules permettant aux productions africaines de se rapprocher des marchés sont à encourager. A cet égard, l'exemple cité de l'ananas qui a vu les conserveries africaines balayées par leurs concurrents asiatiques notamment alors que les produits frais restaient compétitifs, illustre la nécessité d'avoir une perception fine des attentes du marché que seuls les « commerçants » peuvent avoir. Dans cet exemple, en effet, les produits les plus transformés industriellement (conserves) ne sont pas nécessairement ni les plus élaborés (ananas frais à la présentation irréprochable) ni même ceux qui dégagent le plus de valeur ajoutée locale. Ce n'est qu'à travers une bonne connaissance des marchés que peut se forger une stratégie de spécialisation en Afrique cohérente avec les impératifs de la compétitivité ;

- enfin les *facteurs culturels* ne peuvent être occultés. La culture africaine qui privilégie des valeurs telles que la solidarité au sein des groupes, le respect des traditions, la recherche du consensus, la tradition orale et des modes de

vie plus orientés sur l'échange non monétaire que sur le travail rémunéré, est probablement moins apte que d'autres cultures, en Asie notamment, à assimiler d'emblée et rapidement le concept de compétitivité (et donc de compétition). L'un des facteurs à intégrer dans la gestion de ces économies est le temps. Dans les pays industrialisés, la course à la compétitivité amène à surinvestir sur le paramètre temps : le système « Kanban » (2) qui régit de plus en plus les relations industrielles s'éloigne du concept de temps immobile qui prévaut encore en Afrique. De leur côté, les bailleurs de fonds ont tendance à mesurer le temps en fonction de leurs propres contraintes de programmation financière qui correspond rarement au temps « économique » ou au temps d'adaptation nécessaire aux hommes. Plutôt que de vouloir tout faire tout de suite, ne conviendrait-il pas d'élaborer des stratégies qui préservent ou assurent *la compétitivité à long terme* de l'Afrique ?

Cette prise en compte correcte du paramètre temps pour l'Afrique ne signifie pas pour autant que le « temps » de l'Afrique doive se démarquer du « temps » du reste du monde. Certaines échéances institutionnelles telles que les négociations de la convention de Lomé IV et sa mise en vigueur en 1990, puis la constitution du grand marché européen en 1993 vont ponctuer le « temps » de l'Afrique dans ses relations commerciales internationales au cours des prochaines années. Il convient d'en tenir compte sans perdre de vue l'évolution de plus long terme qui reste à gérer pour atteindre progressivement à la compétitivité dans ce qui sera un jour une nouvelle division internationale du travail, faisant sa place à l'Afrique qui ne serait plus marginalisée. ■

1. Voir *Notes et Etudes*, numéro 8 - « Le rôle de l'Etat dans les politiques industrielles des pays du Sud-Est asiatique. Enseignements pour l'Afrique », J.R. Chapannière, avril 1987.

2. Système dans lequel les entreprises travaillent avec des stocks nuls ou presque, ce qui implique le « zéro délai » dans les relations industrielles et la pratique qui se répond de production en « flux tendus ».

Table des matières

Sommaire6	L'aide française au développement17	L'activité du ministère de la Coopération et du Développement39
Avant-propos9	LE CONTEXTE INTERNATIONAL ..17	DES OBJECTIFS CLAIRS ET AMBITIEUX39
Situation économique et financière des états d'Afrique, de l'océan Indien et des Caraïbes11	BILAN D'ENSEMBLE21	LES PRINCIPAUX INSTRUMENTS DE COOPERATION44
L'EVOLUTION DES SECTEURS PRODUCTIFS11	L'AIDE FRANCAISE GARDE SA SPECIFICITE21	L'ASSISTANCE TECHNIQUE.....44
<i>Les grands agrégats macroéconomiques</i>11	PRIORITE AUX PMA.....24	LE FONDS D'AIDE ET DE COOPERATION (FAC).....49
<i>Le développement agricole</i>12	L'AIDE MULTILATERALE25	<i>Les trois catégories d'opérations du FAC</i>50
<i>L'impact des politiques d'ajustement sur les secteurs industriel et commercial</i>12	LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE27	<i>Répartition géographique</i>50
L'EVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES.....13	<i>La convention de Lomé</i>27	<i>Répartition sectorielle</i>55
<i>Des soldes budgétaires en amélioration sensible</i>13	LE FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL ET LA BANQUE MONDIALE28	LES CONCOURS FINANCIERS56
<i>La position de la zone franc</i>13	LES INSTITUTIONS DES NATIONS UNIES29	<i>Volume des moyens mis en œuvre</i> ..56
<i>La contrainte financière extérieure toujours présente</i>13	LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT29	<i>Structure des financements</i>56
L'EVOLUTION SOCIALE.....14	L'AIDE BILATERALE30	<i>Répartition géographique et modalités de mise en œuvre</i>57
<i>Une crise de confiance sérieuse</i>14	LES INSTRUMENTS DE LA COOPERATION FRANÇAISE30	L'APPUI AUX ACTEURS NON GOUVERNEMENTAUX58
<i>Des atouts pour une sortie de crise</i>15	EVOLUTION RECENTE33	<i>Les ONG</i>58
	L'AIDE PRIVEE37	<i>Les cofinancements</i>58
		<i>La concertation</i>58
		<i>Le volontariat</i>58
		<i>L'évaluation</i>58
		<i>Les sources publiques de financement</i>59

<i>La coopération inter-collectivités</i>	60	Les secteurs prioritaires.....	83
<i>Agir pour le développement des entreprises</i>	61	Les thèmes prioritaires.....	83
La concertation avec le secteur privé et les organismes multilatéraux.....	61	<i>Relations avec les autres intervenants français</i>	84
Les actions au niveau des états.....	62	<i>Relations avec la communauté internationale</i>	84
Les procédures d'accompagnement des initiatives privées.....	62	LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE	84
L'évaluation du dispositif de coopération industrielle.....	63	<i>La cotutelle de l'ORSTOM et du CIRAD</i>	84
Les orientations pour 1990.....	63	<i>La concertation avec les autres aides extérieures</i>	85
PRINCIPALES POLITIQUES SECTORIELLES	64	<i>La création d'un espace scientifique africain</i>	86
LA FORMATION ET LES BOURSES	64	LES INFRASTRUCTURES	86
<i>La formation</i>	64	<i>Le développement urbain</i>	86
Une rénovation de l'assistance technique.....	64	L'urbanisme local.....	89
Une mutation des relations entre universités françaises et africaines.....	65	L'habitat et son financement.....	90
Une aide à l'organisation des systèmes éducatifs.....	65	Les services des eaux, des transports collectifs, l'environnement.....	90
<i>Les bourses</i>	66	Les bâtiments publics.....	91
LA CULTURE ET LE SPORT	67	L'aménagement du territoire.....	91
<i>Echanges et coopération culturelle</i>	67	<i>Les transports</i>	92
L'équipement des bibliothèques et la promotion de la lecture publique.....	67	<i>Les postes et télécommunications</i>	93
Le développement des industries de biens culturels.....	68	LA COOPÉRATION ADMINISTRATIVE ET JUDICIAIRE	93
Le cinéma.....	68	<i>L'administration d'Etat et le travail gouvernemental</i>	93
Les échanges artistiques.....	68	<i>Les collectivités territoriales et la décentralisation administrative</i>	93
La jeunesse et les sports.....	68	<i>La coopération judiciaire</i>	94
Les établissements culturels.....	69	<i>La sécurité et la lutte contre la drogue</i>	94
<i>Communication</i>	69	<i>Orientation de la coopération institutionnelle 1990</i>	95
Audiovisuel.....	69	LE BUDGET 1990 DU MINISTÈRE	96
Presse écrite.....	71	LA PROGRESSION DU BUDGET DU MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION ET DU DÉVELOPPEMENT EN 1990	96
LA SANTÉ ET LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL	72	LES ORIENTATIONS DU BUDGET DE 1990	96
<i>La santé</i>	72	LE REDEPLOIEMENT DE LA POLITIQUE DE COOPÉRATION	98
<i>Le développement social</i>	75		
LE DÉVELOPPEMENT RURAL	76		
<i>Les actions au niveau local</i>	76		
<i>Les actions au niveau national</i>	78		
<i>Les actions au niveau international</i>	79		
L'aide alimentaire.....	79		
Les produits de base.....	79		
L'AIDE ALIMENTAIRE ET L'AIDE D'URGENCE	80		
<i>Aide d'urgence</i>	80		
<i>Aide programmée</i>	81		
LES MINES ET L'ÉNERGIE	82		
L'ENVIRONNEMENT	83		
<i>Expérience du MCD en matière d'environnement</i>	83		
<i>Politique générale</i>	83		
<i>Orientations futures</i>	83		

Les études : économie africaine et coopération française, bilan et perspectives de quelques secteurs.....101

L'ÉCONOMIE EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE ET LA COOPÉRATION FRANÇAISE DEPUIS 1945.....101
LE « PACTE COLONIAL » ET SON EPUISEMENT (1945-1967).....101

LE TEMPS DES ILLUSIONS (1967-1982).....	102
LE TEMPS DES CRISES	105
NOUVELLES APPROCHES : VERS UNE NOUVELLE ECONOMIE AFRICAINE ?	107
AJUSTEMENT ET DEVELOPPE- MENT : BILAN ET PERSPECTIVES DE DIX ANS D'EFFORTS	109
DE LA DECENNIE DES PROJETS A CELLE DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL.....	109
<i>La crise africaine</i>	109
<i>De la stabilisation à l'ajustement structurel</i>	109
DIX ANNEES D'EFFORTS QUI SE SOLDENT PAR UN BILAN NUANCÉ..	109
<i>Une stabilisation parfois réussie mais qui reste toujours fragile</i>	109
<i>Une restructuration de l'offre qui se fait attendre</i>	110
DE L'AJUSTEMENT A LA SORTIE DE CRISE.....	111
<i>La première priorité est de réhabiliter l'existant</i>	112
<i>La qualité des politiques sectorielles qui accompagnent des mesures macroéconomiques sera déterminante</i>	112
<i>L'augmentation de l'épargne intérieure et le développement des mécanismes nationaux de financement du développement constituent des enjeux essentiels</i>	112
<i>Les Africains peuvent reprendre en main leur destin</i>	112
POLITIQUE AGRICOLE ET DEVELOPPEMENT RURAL	114
LA CRISE DE L'AGRICULTURE AFRICAINE	114
<i>La détérioration de la situation en Afrique subsaharienne a des causes multiples et complexes</i>	114
LES REPONSES ACTUELLES A LA CRISE DE L'AGRICULTURE AFRICAINE	115
<i>Les actions au niveau local</i>	115
Le bilan de plus d'un quart de siècle.....	115
Les orientations souhaitables	117
<i>Les actions au niveau national</i>	118
Les politiques de développement rural sur le plan intérieur	118
<i>Les politiques nationales de recherche</i>	119
<i>La politique de vulgarisation</i>	119
<i>La politique des formations agricoles et rurales</i>	120
<i>La politique de crédit</i>	121
<i>La politique foncière</i>	121
<i>La politique d'investissement</i>	121
Les politiques nationales en relation avec l'économie mondiale.....	121
<i>Les politiques de prix et d'organisation des marchés</i>	121
<i>La politique du taux de change</i>	122
Les actions au niveau international.....	122
Contrats de filières et diversification	123
Appui à une politique de sécurité alimentaire	123
Actions en faveur de la demande et de la transformation	123
Actions au niveau régional	124
LES PRIORITES DE LA COOPERATION FRANÇAISE	124
<i>Les projets de développement en milieu rural</i>	125
<i>Les projets agro-industriels</i>	126
<i>Les programmes d'ajustement sectoriel agricole</i>	126
<i>Le crédit rural</i>	127
POUR UNE POLITIQUE DE LA COMPETITIVITE	129
RECAPITULATION DES HANDICAPS DE COMPETITIVITE OBSERVES EN AFRIQUE NOIRE ET A MADAGASCAR.....	130
COUTS DES FACTEURS DE PRODUCTION ET COUTS DE L'ENVIRONNEMENT	132
<i>Main-d'œuvre</i>	132
<i>Energie</i>	132
<i>Fret</i>	133
<i>Crédit</i>	134
<i>Coûts liés à l'environnement économique</i>	134
TAUX DE CHANGE ET COMPETITIVITE : UN PROBLEME LANCINANT	135
AUTRES ELEMENTS DE POLITIQUE ECONOMIQUE FAVORABLES À UNE MEILLEURE COMPETITIVITE.....	136
Table des matières	139
Table des illustrations et tableaux	142

Table des illustrations et tableaux

Fig. 1	APD nette en provenance des pays du CAD en 1989	18	Fig. 21	Répartition par état de l'APD bilatérale fournie par la France aux pays du champ en 1989	40-41
Fig. 2	Résultats des pays du CAD en 1989 et ces dernières années	20	Fig. 22	L'aide publique au développement mise en œuvre par le MCD en 1989 (carte)	42
Fig. 3	Parts de l'APD du CAD	20	Fig. 23	Evolution de l'assistance technique zone FAC	44
Fig. 4	Part du MCD dans l'APD française en 1989	21	Fig. 24	L'assistance technique directe - effectifs 1989 (carte)	45
Fig. 5	Evolution de l'APD française (hors DOM-TOM)	21	Fig. 25	Idem (données)	46-47
Fig. 6	Evolution de la structure de l'APD française depuis 1984	22	Fig. 26	Répartition des enseignants par catégories d'enseignement en 1989	48
Fig. 7	Evolution de la répartition entre dons et prêts dans l'aide bilatérale française (1984-1989)	22	Fig. 27	Répartition des techniciens par secteurs en 1989	48
Fig. 8	Evolution de l'APD française depuis 1984	23	Fig. 28	Les trois catégories d'opérations du FAC	50
Fig. 9	Evolution de l'aide française aux PMA	24	Fig. 29	Répartition des AP du FAC par état bénéficiaire en 1989	50
Fig. 10	Aide multilatérale française : contributions aux organismes internationaux	25	Fig. 30	Les pays de la zone FAC en 1989 (carte)	51
Fig. 11	Part de l'aide multilatérale dans l'APD totale	26	Fig. 31	Evolution des AP du FAC de 1975 à 1990	52
Fig. 12	Part de l'aide multilatérale dans le PNB	26	Fig. 32	Evolution des dépenses de la zone FAC de 1983 à 1989	52
Fig. 13	Evolution de l'enveloppe financière des accords de Lomé	27	Fig. 33	Autorisations de programmes du FAC par secteur de 1975 à 1989	53-54
Fig. 14	Aide bilatérale par régions (Mds de F)	30	Fig. 34	Aide d'urgence administrée et gérée par la cellule d'urgence en 1989	80
Fig. 15	Aide bilatérale par régions (%)	30	Fig. 35	Aide alimentaire, programme 1989	81
Fig. 16	Représentation schématique des principaux apports publics français aux pays en voie de développement	31	Fig. 36	Chiffres du budget 1990 - Présentation par titres	97
Fig. 17	Répartition par source de l'APD bilatérale fournie par la France en 1989 aux pays du champ	32	Fig. 37	Chiffres du budget 1990 - Présentation par instruments et comparaison avec le budget 1989	97
Fig. 18	Aide française à l'Afrique subsaharienne	34	Fig. 38	Coûts de la main-d'œuvre dans les industries manufacturières - 1984	132
Fig. 19	Répartition par nature de l'APD bilatérale fournie par la France en 1989 aux pays du champ	34	Fig. 39	Coût de l'énergie - 1986 - Energie électrique	132
Fig. 20	Pays concernés par la mesure d'annulation des prêts d'aide publique au développement, annoncée par le président François Mitterrand le 24 mai 1989 (carte)	36	Fig. 40	Combustibles	133
			Fig. 41	Quelques exemples de coûts pour le fret maritime (1986)	134

Ont collaboré à la réalisation de
cet ouvrage :
Gil Foucher/Naxos
Hélène Hébrard
David Clougher



Aubin Imprimeur
LIGUGÉ, POITIERS

Photogravure Dawant
Achevé d'imprimer en mars 1991
N° d'impression I. 37401
Dépôt légal mars 1991
Imprimé en France

Conseil technique *l'écripapiers*

SERVICE DE LA COMMUNICATION
DE L'INFORMATION ET DE LA DOCUMENTATION



MINISTÈRE DE LA COOPERATION
ET DU DEVELOPPEMENT