

4191

**DOCUMENT D'APPUI N° 7 POUR LA REUNION DU GROUPE DE
REFLEXION DE LA HAYE 17-18-19 DECEMBRE 1990**

CLUB DU SAHEL/OCDE

**L'AIDE AU DEVELOPPEMENT A LA FIN DE LA DECENNIE 1980 :
L'AMORCE D'UNE MUTATION ?**

***Rapport annuel du Club du Sahel sur l'aide publique
dans les pays membres du CILSS***

Octobre 1990

SAHEL D(90) 349

Rapport provisoire

10

Le présent rapport a été rédigé par :

- *Jean-Jacques GABAS, Centre d'Observation des Economies Africaines (COBEA)
Université PARIS XI, IUT d'Orsay,*
- *et Catherine ELMIDORO (COBEA)-Orsay.*

*Les idées exprimées et les faits exposés sont sous l'entièr responsabilité des auteurs
et ne sauraient engager l'OCDE, le CILSS, le CLUB DU SAHEL ou l'Université PARIS XI.*

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
Chapitre 1	
LE VOLUME DE L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT	5
1. <i>L'évolution des engagements d'aide publique au développement</i>	5
2. <i>Les engagements d'APD par donneur</i>	8
2.1 <i>L'aide bilatérale des pays de l'OCDE</i>	9
2.2 <i>L'aide multilatérale</i>	12
3. <i>Les engagements d'aide par pays sahélien</i>	13
4. <i>La structure des engagements d'aide par donneur et par pays sahélien</i> ..	15
5. <i>L'évolution des versements d'APD</i>	16
6. <i>Le volume total des ressources extérieures des pays membres du CILSS</i> ..	17
7. <i>La place de l'aide dans l'économie du Sahel</i>	19
Chapitre 2	
LES POLITIQUES D'AIDE DES PRINCIPAUX BAILLEURS DE FONDS BILATERAUX ET MULTILATERAUX	25
1. <i>La politique française de coopération</i>	25
2. <i>Eléments de la politique de coopération de la Caisse Centrale de Coopération Economique</i>	30
3. <i>La stratégie de coopération des Pays-Bas avec les pays du Sahel</i>	33
4. <i>La politique de coopération de la Suisse</i>	35
5. <i>La politique d'aide des Etats Unis</i>	35
5.1 <i>La conditionnalité de l'aide</i>	36
5.2 <i>Favoriser le secteur privé</i>	36

<i>6. L'aide des Communautés Européennes, et la nouvelle convention de LOME IV</i>	39
<i>6.1 Un bilan nuancé de l'application de la conventions de LOME III</i>	39
<i>6.2 Les négociations de la nouvelle convention de LOME IV</i>	40
<i>6.3 Quelques uns des traits de la nouvelle Convention</i>	42
<i>7. La stratégie de la Banque Mondiale</i>	44

Chapitre 3

LES PROGRAMMES D'AJUSTEMENTS STRUCTURELS : Etat d'avancement	47
<i>1. La logique de l'ajustement structurel</i>	47
<i>2. L'application de l'ajustement structurel dans les pays du CILSS</i>	49
<i>2.1 GAMBIE</i>	49
<i>2.1.1 Libéralisation de l'économie</i>	49
<i>2.1.2 Le rétablissement des grands équilibres</i>	50
<i>2.2 MALI</i>	51
<i>2.2.1 La politique de libéralisation</i>	51
<i>2.2.2 La politique d'assainissement financier</i>	53
<i>2.2.3 Les équilibres macroéconomiques</i>	53
<i>2.3 GUINEE BISSAU</i>	54
<i>2.3.1 La politique de libéralisation</i>	54
<i>2.3.2 La politique d'assainissement financier</i>	55
<i>2.4 NIGER</i>	55
<i>2.4.1 Libéralisation de l'économie</i>	56
<i>2.4.2 Le rétablissement des équilibres</i>	57
<i>2.4.3 Résultats à la veille du second PAS</i>	58
<i>2.5 SENEGAL</i>	60
<i>2.5.1 Libéralisation de l'économie</i>	60
<i>2.5.2 Le rétablissement des équilibres</i>	60
<i>2.5.3 Le programme 1989-92 dans la FASR</i>	62

Chapitre 4

LES FINANCEMENTS EXTERIEURS ET L'INTEGRATION REGIONALE	65
---	-----------

1. Les tendances du financement du développement dans les sous-espaces régionaux : une distribution très inégale de l'aide au sein des sous espaces	66
1.1 Le sous espace ouest	66
1.2 Le sous espace est	68
2. Les financements régionaux développent-ils les complémentarités ?	69
2.1 La faiblesse des projets régionaux	69
3. Les programmes d'ajustement structurels nationaux favorisent-ils l'intégration par les échanges ?	72

Chapitre 5

LES ORIENTATIONS SECTORIELLES DE L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT	
--	--

1. Les tendances sectorielles de l'aide publique au développement	74
2. L'aide programme et la coopération technique	76
2.1 Une aide difficile à comptabiliser...	77
2.2 Une aide dont le contenu a évolué au cours de la décennie...	77
2.3 L'aide programme : une aide difficile à maîtriser...	80
3. Le développement rural	81
3.1 L'aide aux cultures pluviales	82
3.2 L'aide aux cultures irriguées	82
3.3 L'aide à l'hydraulique rurale et urbaine	83
3.4 Les oubliés du développement rural	83
4. L'aide aux infrastructures	84
5. L'aide à l'éducation et à la santé : une chute impressionante	84
CONCLUSIONS ET QUESTIONS	85
ANNEXES	89

INTRODUCTION

Le présent rapport sur le financement du développement dans les pays membres du CILSS au cours de la période 1975-88, se fixe un double objectif. D'une part, informer l'ensemble des donateurs, des administrations sahéliennes et plus généralement les acteurs du développement sur les volumes de ressources financières octroyées aux pays du CILSS et leur répartition sectorielle. D'autre part présenter l'image en cette fin de décennie 1980 des reflexions qui animent les politiques d'aide.

Afin de répondre à ces deux objectifs, cinq chapitres seront successivement abordés :

- *Un ensemble de données chiffrées sur les ressources financières mises à la disposition des pays du CILSS entre 1975 et 1988 ; ce sera l'objet du premier chapitre.*
- *Le chapitre 2 sera consacré à une présentation des politiques d'aide des bailleur de fonds en cette fin de décennie.*
- *L'ajustement structurel étant plus que jamais présent, un état d'avancement des mesures prises dans le cadre de l'ajustement sera présenté au chapitre 3.*
- *S'il est un thème qui revient fréquemment dans le discours relatif à l'aide extérieure, c'est bien celui d'intégration régionale. Comment les financements extérieurs favorisent-ils cette intégration régionale ? Ce sera l'objet du chapitre 4.*
- *Enfin, une image aussi juste que possible de l'allocation sectorielle de l'aide et de son évolution au cours des années 1975-88 sera présentée au chapitre 5.*

Il est certain que les bailleurs de fonds et les Etats sahéliens interviennent dans un environnement économique changeant. Un bilan social et macroéconomique à la fin de la décennie 1980 a été publié séparément ainsi qu'une synthèse. Beaucoup d'observations faites dans ce bilan expliquent les changements intervenus dans les politiques d'aide, qui sont peut-être l'amorce d'une mutation.



Chapitre 1

LE VOLUME DE L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT AU COURS DE LA PERIODE 1975-1988

1. L'évolution des engagements d'aide publique au développement¹

Le volume des engagements d'aide publique au développement en 1988 aux pays membres du CILSS se situe à 2,963 milliards de dollars US courants. Comparé à l'année 1987 ce volume marque un léger recul. Toutefois cela n'indique pas pour autant un renversement de tendance; on constate depuis 1985 un apport d'aide publique régulièrement croissant. A cet égard la seconde moitié de la décennie 1980 diffère de la première, où les flux d'engagements étaient très variables d'une année à l'autre.

Cette quasi-stagnation des engagements d'aide aux pays du CILSS en 1988 par rapport à 1987 se situe dans un contexte où l'aide à l'ensemble des pays en développement est croissante, passant de 54 milliards de dollars en 1987 à 62 milliards en 1988. L'ensemble de l'Afrique Subsaharienne voit ses engagements passer de 20 à 22,9 milliards de \$US essentiellement liée au fait de la croissance de l'aide concentrée sur quelques pays dont le Burundi, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Kenya, l'Ethiopie ou encore le Mali.

Afin de donner une image aussi juste que possible des flux d'aide publique, il faut tenir compte du fait qu'une grande partie de cette aide internationale est d'origine européenne. En conséquence, l'évolution constatée 2précédemment a pu être évaluée artificiellement par les fortes variations de taux de change (Dollar/ devises européennes) constatées au cours des années 80. Une appréciation plus vérifique de l'aide implique donc une analyse de l'évolution des engagements exprimés en ECU. Globalement le taux de croissance annuel moyen des engagements d'aide est plus rapide en ECU .

¹*Les données définitives sur les ressources financières mises à la disposition des pays du CILSS concernent l'année 1988 et bien sûr les années antérieures. Les données 1989 par pays bénéficiaire sont encore provisoires, et à cette date plusieurs memorandum par pays donateur ne sont pas encore disponibles. Tous les chiffres cités relatifs à l'aide sont extraits du CAD, mais les calculs et les analyses sont menés sous l'entièvre responsabilité des auteurs.*

Tableau 1

ENGAGEMENTS D'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

ANNEES	<i>en millions de \$ E.U. courants</i>	<i>en millions d'ECU courants</i>
1980	1570	1126
1981	2035	1826
1982	1575	1613
1983	1822	1867
1984	2176	2757
1985	1889	2475
1986	2396	2434
1987	2983	2584
1988	2962	2505
<i>Taux de croissance annuel moyen 1980-88</i>	<i>8,25 %</i>	<i>10,5 %</i>

Si l'on considère que 60 à 80 % de l'aide reçue sera dépensée par les pays du Sahel dans les pays industrialisés (c'est la liaison de l'aide), il importe alors d'avoir une estimation de l'évolution du pouvoir d'achat réel de l'aide. En dehors des deux années de reflux brutal de l'aide en valeur absolue (1982 et 1985), le pouvoir d'achat offert par cette aide a progressé régulièrement durant la décennie 80. Toutefois, cette progression est moins rapide pour les années les plus récentes, à tel point que le pouvoir d'achat atteint en 1984 n'a pas encore été rattrapé en 1988 (cf tableau suivant).

Tableau 2

<i>ENGAGEMENTS D'APD EN VALEUR REELLE (exprimés en \$ 1987)</i>	
1980	2072
1981	2792
1982	2214
1983	2569
1984	3136
1985	2692
1986	2756
1987	2983
1988	2765

NOTE : le déflateur du PNB des pays donneurs (base 1987=100), calculé par le Comité d'Aide au Développement (CAD), intègre les deux éléments essentiels pour ce calcul en valeur réelle : variations des taux de change et inflation mondiale.

En dépit d'une augmentation indéniable sur le long terme, l'évolution des engagements d'APD aux pays membres du CILSS surprend par sa grande irrégularité. Ainsi, les années 1982 et 1985 ont été des années de reflux où les pays du Sahel ont vu s'évaporer environ 20 % des ressources qu'ils avaient reçus une année plus tôt. La baisse de 1982 touche tous les donateurs et trouve sa source dans la crise de l'endettement. Les désengagements de 1985 sont moins généralisés: ils sont uniquement liés à la disparition de près des 3/4 des ressources en provenance de l'OPEP. En 1986, l'Italie et la Banque Mondiale sont à l'origine de l'essentiel de la hausse des engagements observés. On retiendra également l'effort des Pays-Bas ou du FED. En ce qui concerne 1987, 50% des surplus d'engagements d'APD par rapport à 1986 proviennent d'un effort du FED (300 millions \$ sur 600 millions \$ supplémentaires); les 300 millions \$ restants sont en provenance de trois principaux donateurs, la France, le FAD et l'Allemagne qui ont chacun accru le montant de leur dotation d'environ 100 millions \$ E.U.

✓ *Le recul observé en 1988 par rapport à l'année précédente est essentiellement dû au désengagement massif de l'aide bilatérale italienne (ses engagements sont passés de 332 millions en 1987 à 157 millions en 1988), à la baisse de l'aide du Fonds Africain de Développement et dans une moindre mesure à la baisse de l'aide allemande et des Communautés Européennes. Cependant, tous les autres donateurs ont maintenu ou accru leur volume d'aide en 1988. On remarquera une croissance de l'aide des pays et institutions financières de l'OPEP, passant de 75 à 104 millions de dollars entre 1987 et 1988, tout particulièrement en faveur du Niger et du Sénégal, et un désengagement marqué vis à vis de la Mauritanie (pays qui, au début de la décennie 1980 était fortement dépendant de l'aide des pays et institutions financières de l'OPEP, notamment de l'Arabie Séoudite).*

2. Les engagements d'APD par donneur

Entre 1975 et 1988, les pays membres du CILSS ont reçu des engagements d'aide publique au développement à hauteur de 21 milliards \$. Jusqu'en 1982, la répartition de cette aide est remarquablement stable: environ 52 % pour le groupe des pays de l'OCDE, 30 % pour les agences multilatérales et 18 % pour les pays de l'OPEP. A partir de 1983, s'engage un double mouvement: d'abord, un renforcement de la part de l'aide en provenance des pays de l'OCDE (de 58 à 60 %), puis une baisse de l'aide des pays de l'OPEP (à environ 15 % entre 1983 et 1986). A la suite de la crise de 1986, l'aide des pays pétroliers s'effondre (2 à 3 % du total). A l'inverse, depuis 1986, l'aide des agences multilatérales, après avoir stagné de 1982 à 1984, progresse régulièrement. On notera en 1987 et 1988 une légère tendance à la baisse des apports bilatéraux du CAD, une augmentation sensible de l'aide multilatérale et une confirmation du désengagement des pays et institutions de l'OPEP.

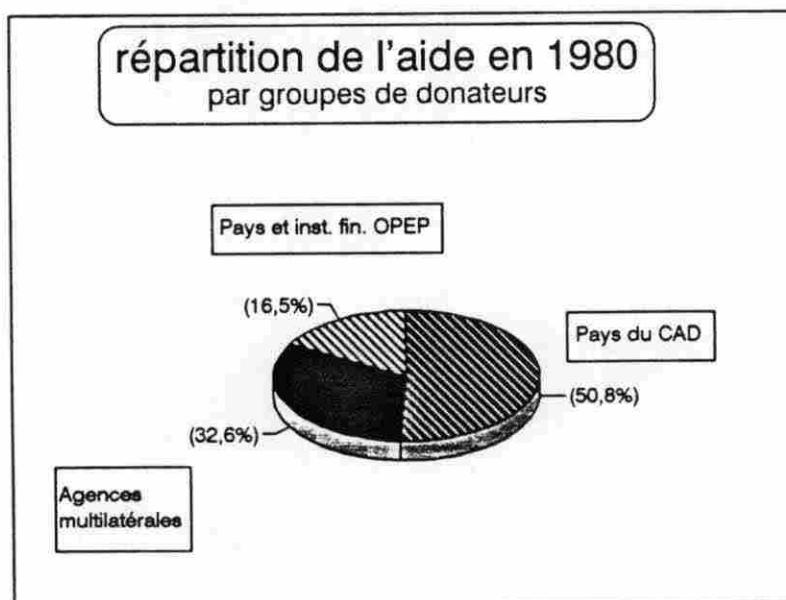
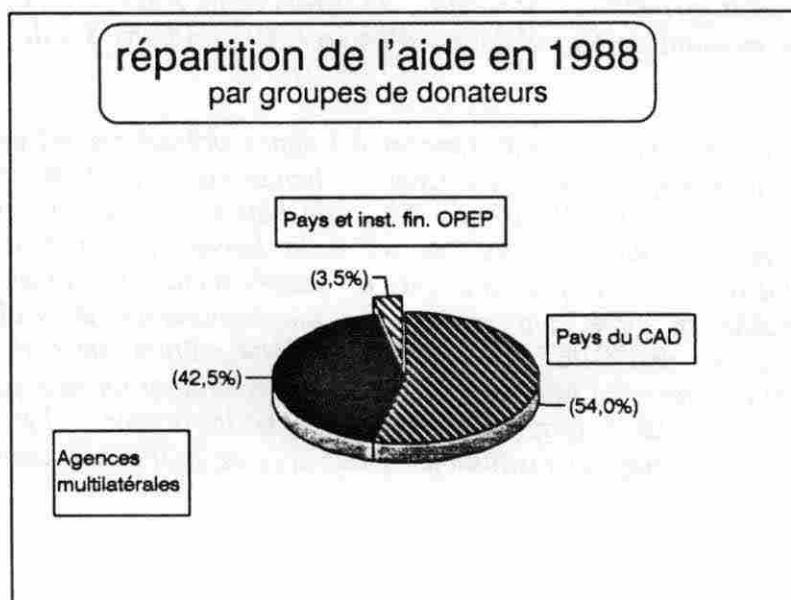


Tableau 3

LES DIX PREMIERS DONATEURS DANS LES PAYS DU CILSS		
	TOTAL DES ENGAGEMENTS APD 1975-1988 MILLIONS \$ E.U. COURANTS	% DE L'AIDE TOTALE
FRANCE (FAC + CCCE)	4766	19
FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT	2984	12
BANQUE MONDIALE (IDA)	2458	10
ETATS-UNIS	2153	8
ALLEMAGNE	1949	7,6
NATIONS-UNIES	1640	6
ARABIE SEOUDITE	1225	5
ITALIE	1161	4
CANADA	1060	4
FONDS AFRICAIN DE DEVELOPPEMENT	1054	4
TOTAL DES DIX PREMIERS DONATEURS	20450	79,6
TOTAL DES ENGAGEMENTS D'APD	25686	100

On recense une quarantaine de donateurs participant au financement du développement dans le Sahel, sans tenir compte des Organisations Non Gouvernementales. Toutefois, environ 80 % de l'aide est apporté par dix donateurs. Dans cet ensemble des dix premiers donateurs, la part de la France reste prépondérante (près de 20 % de l'aide totale) même si la contribution du FED tend à devenir aussi importante. Globalement et sur les dernières années, on note un effort plus soutenu de l'aide des agences multilatérales (FED, Banque Mondiale, Nations Unies et FAD) par rapport à l'aide bilatérale.

2.1 L'aide bilatérale des pays de l'OCDE

* Allemagne : la contribution allemande varie assez sensiblement d'une année à l'autre. Après avoir baissée de 1981 à 1984 (200 à 80 M\$), l'aide a fortement augmenté en 1985, stagné en 1986, à nouveau progressé en 1987 et atteint 233 M\$ pour finalement diminuer en 1988 et se situer à 202,8 millions de \$US. On notera que le niveau exceptionnellement élevé des engagements d'aide au début de la décennie 1980 a permis le financement partiel du barrage de Manantali.

* Autriche : en progression régulière depuis le début de la décennie, l'aide autrichienne atteint 3 M\$ en 1988. Plus de la moitié de cette aide est octroyée aux Iles du Cap-Vert et le Sénégal est le second bénéficiaire de l'aide autrichienne.

* Belgique : de 1980 à 1984, l'aide de la Belgique a baissé de 20 à 10 M\$; l'année 1985 fut marquée par une vive reprise de l'aide (22 M\$). Depuis, celle-ci se situe à environ 18 M\$ par an jusqu'en 1987. En 1988 on observe une baisse à 13 millions de \$US. Très stable, l'aide belge se porte essentiellement sur deux pays: le Niger et le Sénégal.

* Canada : le soutien canadien est assez irrégulier. Après les deux années 1985 et 1986 où l'aide s'est située à un niveau relativement bas (30 à 40 M\$), on constate une remontée à 100 M\$ en 1987, qui se confirme en 1988 puisque l'aide canadienne atteint 136 millions de \$US. Neuvième donateur aux pays membres du CILSS, le Canada a des liens de coopération particulièrement soutenus avec le Burkina Faso, le Mali et le Sénégal.

* Danemark : après un maximum atteint en 1983-84 (20 à 25 M\$), l'aide danoise est revenue à un niveau nettement plus bas en 1985 (un peu plus de 10 M\$). Depuis cette date, la progression est régulière et en 1987, 18,5 M\$ ont été engagés en faveur des pays du Sahel. L'année 1988 marque une vive croissance de l'aide danoise qui atteint plus de 61 millions de dollars. Plus de la moitié de cette aide est concentrée sur le Burkina-Faso (barrage hydro-électrique) et la Gambie (remise de dette et programme d'électrification).

* Etats-Unis : sur les douze dernières années, les Etats-Unis sont le troisième donateur, loin derrière la France et à égalité avec le FED et la Banque Mondiale. En revanche, si l'on ne prend que l'année 1987, les Etats-Unis ne sont plus que le huitième donateur dans cette zone du monde. Après avoir vivement augmenté en 1983-84, l'aide bilatérale américaine a fléchi depuis (150 M\$ en 1987 soit moins de la moitié de son niveau en 1984). Sur les neuf pays considérés, la Gambie est le seul bénéficiaire où l'on ne constate pas un net désengagement. Les Etats-Unis ont ainsi disparu de la liste des huit premiers donateurs dans quatre pays en 1987 : les Iles du Cap-Vert, la Mauritanie, le Mali, et la Guinée-Bissau. A l'exception de la Gambie, peu de pays échappent au retrait des Etats-Unis sauf peut-être partiellement le Burkina-Faso, le Niger voire le Sénégal.

* France : traditionnellement, la France est le premier donateur dans la zone. La progression de l'aide française fait apparaître un cycle: une année de vive progression (1981, 1984 et 1987), une année de retrait (1982, 1985) et une année de stagnation (1983, 1986). Atteignant 510 M\$ en 1987, l'aide publique française a fait un bond de près de 20%. Toutefois, l'année 1988 marque un ralentissement dans la croissance des engagements. L'aide française est très faible dans trois pays de la zone qui n'ont pas été des colonies françaises, soit les Iles du Cap-Vert, la Gambie et la Guinée-Bissau. Pour tous les autres (sauf la Mauritanie) la France est le premier pourvoyeur d'aide. Mais en 1987, la France ne garde cette suprématie que dans deux pays : le Burkina-Faso et le Mali. Ces dernières années, on note une plus grande homogénéité du soutien français (la part française représente toujours près de 20 % de l'aide totale), d'où un recul relatif au détriment du Sénégal et du Tchad où la part française atteignait auparavant 30 % de l'aide totale; par rapport à 1986, on note une baisse en valeur absolue de l'aide au Mali et à la Guinée-Bissau. L'année 1988 marque une croissance relativement faible.

* Royaume-Uni : en baisse régulière jusqu'en 1984 (4,5 M\$ soit deux fois moins que la Belgique ou la Suède), l'aide britannique a été multipliée par trois en 1985. Toutefois, depuis 1985, elle oscille entre 14 M\$ et 15,7 M\$US. En outre, près des deux tiers de cette aide est fournie à la Gambie, seule ex-colonie britannique de la zone.

* Pays-Bas : après une régression entre 1980 et 1982, l'aide néerlandaise s'est stabilisée jusqu'en 1985 entre 50 et 60 M\$. En 1986, une vive hausse de cette aide l'a portée à plus de 100 M\$. La progression pour 1987 est moins soutenue de sorte que l'aide s'établit à 127 M\$. Les Pays-Bas s'intéressent plus particulièrement au Burkina-Faso (environ 25 % de leur aide) et au Mali. La coopération néerlandaise à moyen terme ne diversifiera pas l'orientation géographique de son aide, pour raison d'efficacité.

* Italie : c'est le donateur pour lequel on constate la plus forte progression d'aide. Si l'on se réfère à l'année 1987, l'Italie parvient à être le quatrième donateur (deuxième aide bilatérale derrière la France). Quasi inexiste jusqu'en 1983, l'aide italienne se développe cette année là et se fixe à 120 M\$. En 1986, un deuxième palier est franchi dans l'engagement italien puisqu'environ 390 M\$ sont consacrés par l'Italie à la zone géographique étudiée. En 1987, le soutien de l'Italie reste conséquent bien qu'un peu plus faible que l'année précédente (332 M\$). Les Italiens orientent plus particulièrement leurs flux financiers vers le Burkina-Faso, les Iles du Cap-Vert (premier donateur pour ce pays), la Guinée Bissau et le Niger. Par contre l'année 1988 marque un recul très marqué de l'aide italienne qui ne se situe qu'à 150,9 millions. Ce résultat confirme la stratégie de désengagement de la coopération italienne au Sahel, au profit d'autres régions (Ethiopie notamment et Somalie).

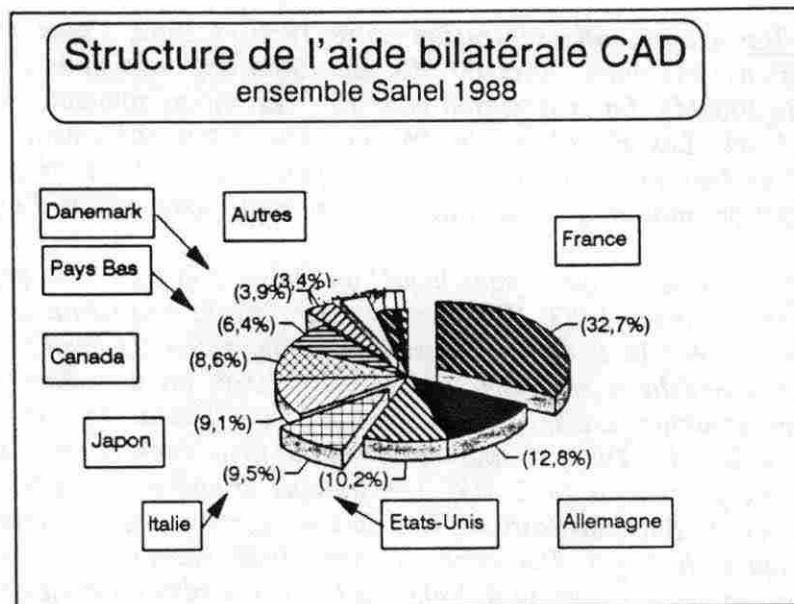
* Japon : la coopération japonaise marque un intérêt croissant aux pays du Sahel, depuis 1987 tout particulièrement. Après avoir été relativement stable durant quelques années, l'aide japonaise progresse depuis 1983 de plus de 10 M\$ par an. En 1987, le soutien de ce pays s'établit à 77 M\$, un volume encore modique mais très régulier dans sa progression. L'année 1988 marque un doublement de l'aide japonaise qui atteint plus de 150 millions de \$US. Les deux pôles de concentration de l'aide sont le Sénégal et le Niger (on notera d'importants programmes dans le secteur rural par la fourniture d'intrants agricoles).

* Norvège : jusqu'en 1983, l'aide de ce pays est demeurée très faible. Toutefois en 1984, 20 M\$ ont été débloqués en faveur du Sahel et la Norvège a reconduit l'expérience en 1986 (10 M\$) et en 1987 (16 M\$). L'aide norvégienne concerne surtout trois pays: le Niger, le Burkina-Faso et le Mali.

* Suède : fixée à 8-10 M\$ entre 1982 et 1984, l'aide de la Suède a atteint un peu plus de 15 M\$ en 1985 et 1986. Cependant, l'année 1987 indique un niveau d'engagement nul en faveur des pays du CILSS. Cela ne signifie pas que l'aide suédoise s'est désengagée; cela provient du fait qu'il n'y a pas eu d'enregistrement officiel au CAD/OCDE des volumes d'aide. L'aide suédoise est fortement concentrée sur la Guinée-Bissau et les Iles du Cap-Vert et de la Guinée Bissau; ces deux pays ont reçu la quasi totalité de l'aide suédoise en 1988, aide qui s'est élevée à plus de 27 millions de dollars.

* Suisse : l'aide suisse est assez régulière au fil des ans. Après le doublement de 1984, le montant alloué aux pays du Sahel est, depuis cette date, toujours un peu supérieur à 30 M\$. Près d'un quart de l'aide est affectée à chacun des 3 pays suivants; Tchad, Guinée-Bissau et Sénégal: le dernier quart a été réparti entre 4 autres pays de la zone.

Seules la Gambie et la Mauritanie n'ont pas bénéficié de l'aide suisse. On notera en 1988 que l'aide de la Suisse au Niger représente la moitié des engagements à l'ensemble des pays du CILSS.



2.2 L'aide multilatérale

Les institutions financières multilatérales sont traditionnellement constituées de quatre grands donateurs (cf. tableaux en annexes). Le principal d'entre eux est le Fonds Européen de Développement: sa part dans l'aide multilatérale totale est d'environ 40 à 50 % en moyenne. Toutefois, entre 1982 et 1986, cette aide se stabilise ou baisse; elle reste de toute façon inférieure à 200 M\$. A cet égard, 1987 représente un réengagement pour cet organisme puisque le montant alloué atteint 490 M\$. Avec 10 % de l'aide totale, le FED est le second donneur en moyenne entre 1975 et 1987. Les engagements du FED bénéficient surtout au Sénégal, au Tchad, à la Guinée-Bissau. En 1988 les programmes du FED se sont orientés un peu plus fermement vers le Niger le Mali et le Burkina Faso.

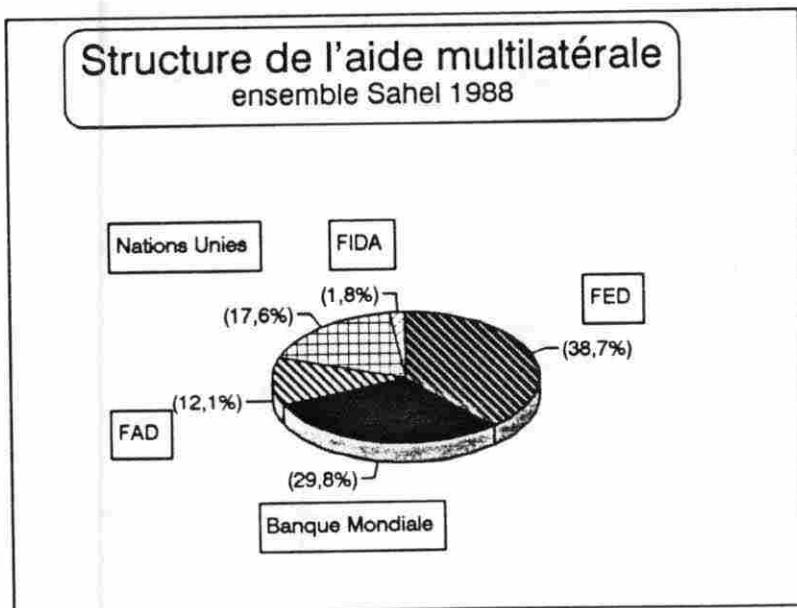
Le second donneur important est la Banque Mondiale. En progression régulière, l'aide de la Banque Mondiale n'en a pas moins stagné de 1982 à 1984. Ce retrait relatif a été plus bref que celui du FED, ce qui a permis à la Banque Mondiale de devenir le premier donneur multilatéral en 1985 et 1986. L'année 1987 se caractérise par une baisse en valeur absolue de l'engagement de la Banque Mondiale dans la zone (de 385 à 340 M\$). La Banque Mondiale demeure pourtant le troisième principal donneur derrière la France et le FED avec 10 % de l'aide totale. Le soutien de la Banque Mondiale s'oriente plus particulièrement vers trois pays de la zone CILSS: la Mauritanie, le Niger, et le Sénégal.

La troisième source de l'aide multilatérale provient du Fonds Africain de Développement (FAD). La croissance de l'aide de cet organisme a été brusque et récente. Fluctuant entre 50 et 75 M\$ depuis le début de la décennie, l'aide du FAD est montée à 100 M\$ en 1986. Atteignant plus de 200 M\$ en 1987, elle a donc doublé par rapport à

l'année précédente. Passant de 4 à 7 % de l'aide totale, le soutien du FAD s'adresse surtout à la Guinée-Bissau (premier donateur avec près de 20 % de l'aide totale à ce pays) et au Tchad.

Dernier donateur substantiel, les Nations-Unies, qui à travers de nombreuses agences, apportent une aide de 190 M\$ en 1987. Ce soutien semble plafonner après avoir atteint un maximum de 220 M\$ en 1985, mais sa grande régularité permet aux Nations-Unies d'être le sixième donateur aux pays du Sahel. L'aide de cet organisme est aussi particulièrement équitable puisqu'elle représente 6 à 7 % de l'aide totale dans chaque pays. Les Nations Unies interviennent essentiellement sous forme d'assistance technique ou encore via le PAM sous forme d'aide alimentaire

Au-delà de ces quatre grands organismes, les autres types d'aide multilatérale trouvent leur source dans des programmes provisoires ou des organismes dont les engagements sont modiques et irréguliers (cas du FIDA). On soulignera toutefois le développement en 1987 de l'aide multilatérale en provenance des pays de l'OPEP. On observe ainsi un certain maintien de l'aide des agences arabes, ce qui atténue partiellement la chute de l'aide bilatérale engendrée par le désengagement des principaux pays producteurs de pétrole depuis 1984. L'aide des pays de l'OPEP venait essentiellement de l'Arabie Séoudite et du Koweït et se situait à environ 300 M\$ (2/3 de l'aide de l'OPEP). En 1985 et 1986, cette source d'aide s'est tarie et les engagements des pays pétroliers se maintiennent à peine à 30 M\$ en 1987, mais on observe une remontée en 1988, les engagements atteignant 62 M\$US (dont les deux tiers en faveur du Sénégal et du Niger).



3. Les engagements d'aide par pays sahélien

La progression des engagements d'aide est moins nette sur la période 1980-87 (+ 8 %) que sur la période 1975-80 (+ 13 %). Les années 80 ont été marquées par deux années de baisse en valeur absolue (1982 et 1985). Exceptée la forte reprise de

1983 (+ 30 %), c'est en 1986 et 1987 (progression d'environ 20 %) que la hausse a été la plus soutenue. Les différents pays n'ont pas profité également de cet accroissement des engagements: sur la période 1975-80, seul le Tchad en guerre n'a pas bénéficié de la manne financière. Des pays comme la Gambie ou les Iles du Cap-Vert ont au contraire relativement plus bénéficié de l'aide internationale. Dans les années 80, le Tchad pacifié profite d'un reflux d'aide. En 1987, la Gambie a perdu près d'un quart des soutiens qui lui étaient attribués par la communauté internationale. Par contre, la Guinée-Bissau fait de son côté l'objet d'un attrait particulier. Dans le partage de l'aide, le Sénégal (déjà principal bénéficiaire en valeur absolue) augmente régulièrement sa part, cette dernière représentant 30 % de l'aide totale en 1987. Cette progression s'est faite au détriment de pays comme le Mali, le Burkina-Faso ou la Mauritanie.

Tableau 4

CROISSANCE DES ENGAGEMENTS D'APD AU COURS DES PERIODES 1975-80 ET 1980-88			
	Taux de croissance annuel moyen 1975-80	Taux de croissance annuel moyen 1980-88	Taux de croissance entre 1987 et 1988
ILES DU CAP-VERT	31%	5,5%	26%
TCHAD	6%	31%	-8%
GAMBIE	36%	4%	52%
GUINEE-BISSAU		3,5%	-46%
MALI	6%	13%	54%
MAURITANIE	19%	-0,6%	4%
NIGER	6%	10,7%	1,3%
SENEGAL	16%	10,6%	-28%
BURKINA-FASO	17%	5%	14%
AIDE TOTALE		8,25%	

Tableau 5

REPARTITION DES ENGAGEMENTS D'APD PAR PAYS SAHELIER (en millions \$US et %)			
	moyenne 1980-82 en \$US	1988 en \$US	1988 en %
CAP VERT	58	117	4
TCHAD	63	310	10,5
GAMBIE	69	137	4,6
GUINEE BISSAU	65	91	3
MALI	213	567	19
MAURITANIE	203	261	9
NIGER	224	471	16
SENEGAL	304	643	22
BURKINA FASO	265	367	12
TOTAL	1464	2963	100

4. La structure des engagements d'aide par donneur et par pays sahélien

Au-delà des variations annuelles des engagements, on observe une grande stabilité dans la structure de l'aide allouée à chaque pays :

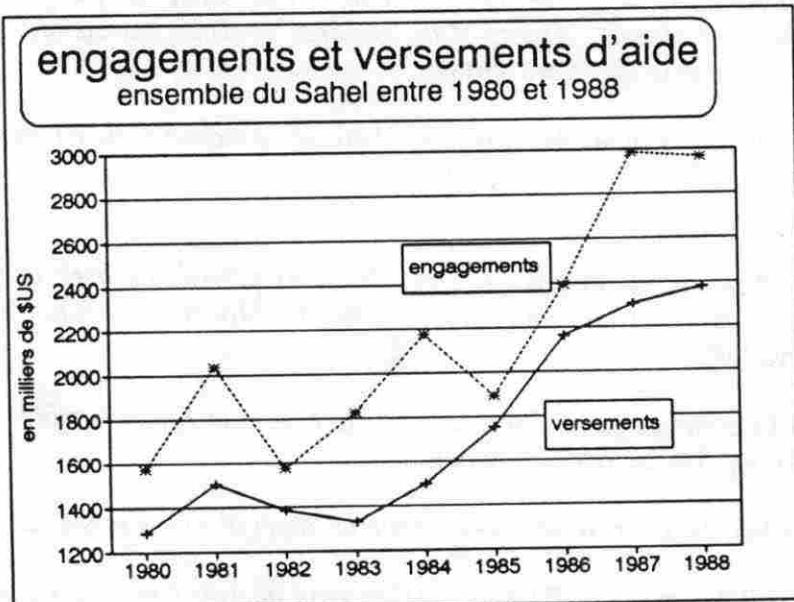
- Traditionnellement, la France apporte à ses anciennes colonies un soutien croissant. Six pays de la zone bénéficient ainsi de l'aide française (Burkina-Faso, Mauritanie, Niger, Mali, Sénégal et Tchad avec une faveur particulière pour ces deux derniers pays),
- De même, l'aide du Royaume Uni se concentre quasi exclusivement sur la Gambie,
- L'OPEP entretient pour sa part des liens privilégiés avec le Sénégal et le Niger alors qu'au début des années 1980 la Mauritanie était le pays bénéficiaire privilégié,
- Après avoir concentré son aide sur le Niger, le Japon semble développer ses liens de coopération avec le Sénégal,
- Un lien très étroit unit également le Sénégal aux Etats-Unis,
- Parallèlement à la France, l'Allemagne accroît son aide au Mali et au Burkina-Faso.

5. L'évolution des versements d'APD

Les engagements sont généralement supérieurs aux versements nets, compte tenu de l'étalement des engagements d'aide dans le temps. Toutefois les versements annuels représentent au minimum les 3/4 (et habituellement environ 85 %) des engagements d'aide pris dans l'année. On retrouve au niveau des versements nets comme au niveau des engagements un reflux en 1982 qui se prolonge en 1983. Depuis lors, on observe une accélération des versements: + 7 % en 1984, + 14 % en 1985, et + 20 % en 1986 par rapport à chacune des années antérieures, accélération qui tend à s'amenuiser en 1987 et 1988.

L'évolution des versements nets par pays est assez hétérogène. Entre 1980 et 1988, c'est au Tchad que la progression a été la plus vive du fait de la fin de la guerre. Le Sénégal a reçu les versements les plus substantiels aussi bien en valeur absolue qu'en croissance relative. La plupart des pays de la zone CILSS ont accueilli des versements en progression annuelle moyenne d'environ 10 % sur la période 1980-88 (Niger, Gambie, Guinée-Bissau et Mali). La progression a été moindre (+ 5 %) au Burkina-Faso et dans les Iles du Cap-Vert. La situation de la Mauritanie est par contre plus grave: les versements n'ont absolument pas progressé depuis 1980, et même depuis la moitié des années 1970 (niveau exceptionnellement élevé de versements du fait des soutiens budgétaires de l'Arabie Séoudite, du financement des mines de fer, et de la route Nouakchott-Kiffa-Nema).

On observera toutefois, depuis 1985, un écart qui a plutôt tendance à s'accroître entre le niveau des engagements et celui des versements nets d'APD (cf. graphique ci-dessous). Bien que cet écart soit très délicat à interpréter, il est fondé de s'interroger sur la capacité d'absorption de l'aide extérieure. A cet égard, plusieurs agences d'aide font état de lenteurs dans les versements d'aide liés à des projets. L'exemple très frappant est le taux de déboursement au cours de la convention de Lomé III qui n'atteignait guère plus de 30 %. Par ailleurs, n'y-a-t-il pas un effet circulaire entre la mise en place des Programmes d'ajustement structurels et la capacité d'absorption ?



6. Le volume total des ressources extérieures des pays membres du CILSS

Les ressources extérieures des pays du Sahel sont presque exclusivement en provenance d'organismes étrangers publics (entre 90 et 100 %). La marge est le fait d'apports privés qui ont bien progressé jusqu'en 1982 (de 20 M\$ en 1975 à 210 M\$ en 1982, soit un décuplement en moins de dix ans). Depuis 1982, le désengagement des investisseurs privés est total: après une période de reflux général (1984-1985), il semble y avoir un léger regain d'intérêt en 1986-1987 pour des investissements directs ou des prises de participation localisées dans un pays sahélien. Néanmoins, le solde général des flux privés vers ces pays est très nettement négatif (-72 M\$) du fait d'un blocage de tout financement d'exportations en direction de ces pays. L'établissement de tout nouveau crédit acheteur au profit de l'un de ces pays semble manifestement soumis à une épuration préalable des anciens crédits acheteurs accordés et non remboursés.

LE DESENGAGEMENT DU PRIVE EN AFRIQUE DE L'OUEST

Ce désengagement est dû à la contraction des marchés locaux, et souvent à une dégradation des conditions d'exploitation. Il touche à des degrés divers l'ensemble des catégories d'entreprises et des secteurs :

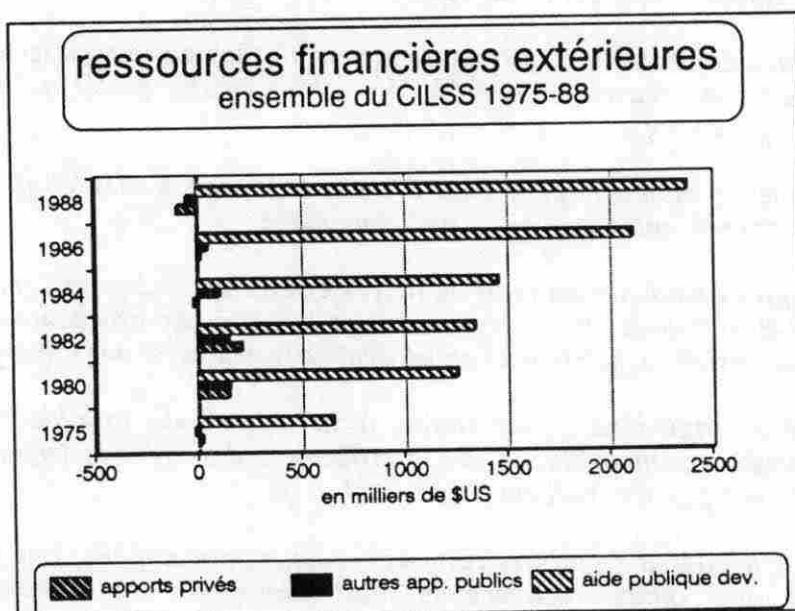
- entreprises industrielles : problèmes de compétitivité à l'exportation (cas typique : fermeture de Saupiquet-Sénégal) et sur le marché intérieur ou régional (cas typique : difficultés du textile en Côte d'Ivoire et ailleurs) ;
- sociétés de commerce : dégagement sélectif face au rétrécissement des marchés, tendance au retrait à l'amiable des moins solides plutôt qu'à la concurrence entre groupes ;
- services : maintien plus assuré malgré la baisse des chiffres d'affaires, et concurrence entre groupes assez soutenue ;
- banques : tendance au repli ou au resserrement du dispositif (fusion des réseaux BNP-BIAO) avec des exceptions dans le cadre de processus de privatisations (Madagascar) accompagnés en général de restructurations (Sénégal, Cameroun) ;
- BTP et ingénierie : net retrait à la mesure de la réduction des budgets d'investissement publics et de la croissance des impayés (seules les opérations financées par des bailleurs sont fiables) ;
- PME locales à capitaux français : conjoncture difficile, qui voit le retrait se poursuivre (petites activités de substitutions aux importations, import-export, services).

Une partie du désengagement est imputable aux stratégies des groupes implantés dans plusieurs pays, qui dans l'ensemble cherchent à réduire leur surface en Afrique en raison des pertes cumulées de leurs filiales. Plus rares sont ceux qui maintiennent leur présence, voire, dans des secteurs bien précis l'accroissent (groupe Bolloré).

Les nouveaux investissements qui viennent contrecarrer cette tendance générale demeurent peu nombreux et en général de taille limitée.

En 1987, les investissements directs restent inférieurs à 1 M\$ dans tous les pays de la zone (sauf au Sénégal où ils atteignent 2,4 M\$). De son côté, le Niger demeure le seul Etat de la zone à accueillir des investissements de portefeuille significatifs (16 M\$). Toutefois, c'est aussi le pays où le solde des crédits à l'exportation est le plus nettement négatif. On peut donc imaginer que certains crédits acheteurs non remboursés se sont déliés par des transformations de dettes en actifs. Les trois petits pays de la zone (Guinée-Bissau, Gambie, Iles du Cap-Vert) ainsi que le Tchad sont les seuls membres du CILSS où le désengagement des flux privés n'est pas encore trop amorcé (cf. tableau annexe).

En 1988, on observe une accentuation de la tendance à la diminution des ressources privées et des ressources publiques aux conditions du marché. Les transferts publics bilatéraux et multilatéraux aux conditions du marché sont négatifs (-53 millions de \$US), ainsi que les transferts du secteur privé (-96,5 millions de \$US). Certes, le Sénégal contribue très largement à ce résultat global, mais les pays qui gardent un flux positif sont bien rares; le Burkina Faso et la Guinée-Bissau semblent échapper à ce rapatriement financier (cf. graphique ci-dessous et tableau en annexe).



Rôle de l'aide pour l'expansion du secteur privé²

Comment l'aide au développement peut-elle concourir à la création et au soutien de systèmes financiers fournissant les institutions nécessaires pour mobiliser et répartir les ressources financières de manière efficiente ?

L'aide n'a pas permis la mise en place d'un secteur privé puissant ni même d'une intermédiation financière solide. Le système de l'aide tel qu'il fonctionne en raison de ses conditions financières extrêmement avantageuses, ne joue-t-il pas à l'encontre de la mise en place d'un système financier fondé sur le marché ? Le prix du capital n'est-il pas sous évalué par rapport au travail ?

Comment canaliser l'aide vers le secteur privé ?

Quel est le rôle de l'aide dans l'amélioration du climat de l'investissement dans les pays en développement ? Comment associer les investisseurs au dialogue sur les mesures à prendre ? Quel est le bien-fondé de l'utilisation de l'aide pour la création de coentreprises ?

7. La place de l'aide dans l'économie du Sahel

La mise en corrélation du PNB des membres du CILSS et des versements nets d'APD en provenance des pays industrialisés donne une indication sur le degré de dépendance des pays du Sahel à l'égard de l'aide extérieure. Au cours de la période 1975-88 la part de l'aide dans le PNB est variable selon les années; elle oscille entre 14 et 22%. En 1988 ce ratio de dépendance tend à diminuer du fait d'une croissance du PNB par suite de bonnes récoltes agricoles et d'une quasi-stagnation des versements d'aide.

A titre de comparaison, la part de l'aide dans le PNB pour l'ensemble de l'Afrique Subsaharienne se situait à 7,5% en 1987-88 et un peu plus de 8% pour l'ensemble des pays africains à faible revenu.

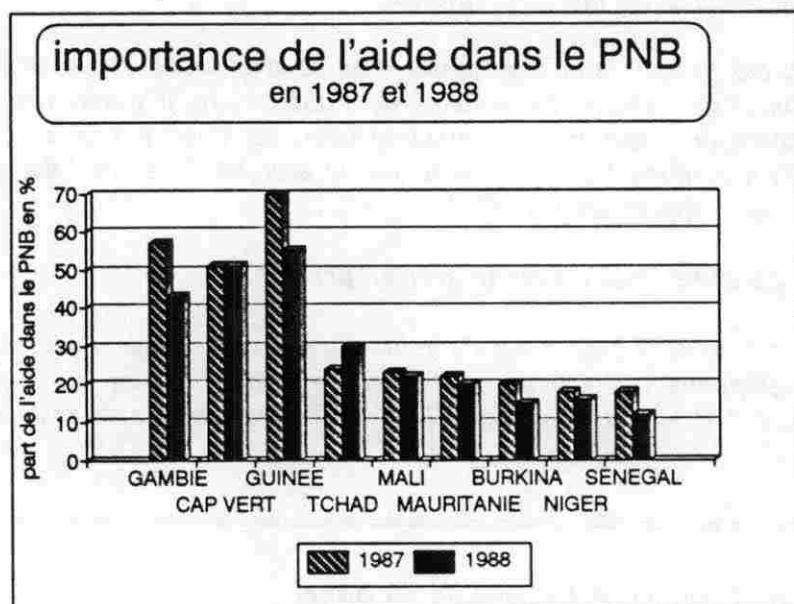
Tableau 6

*Degré de dépendance des pays du CILSS à l'égard de l'aide
(APD en % du PNB)*

1975	1978	1980	1985	1987	1988
14%	20%	15%	14%	22%	18%

²*Les travaux du CAD/OCDE ont porté au cours de cette année 1990, notamment, sur ces questions.*

Toutefois, dans les trois plus petits pays de la zone, l'aide internationale compte pour plus de 50 % du produit national brut (Gambie, Iles du Cap-Vert et Guinée-Bissau).



LES EFFETS DES FLUX DE RESSOURCES EXTERIEURES SUR LA COMPOSITION DE LA DEPENSE NATIONALE

Les reflexions théoriques sur l'impact macroéconomique des ressources financières extérieures ont foisonné au cours des années 1960 et 1970. Depuis le début de la décennie 1980 il y a eu nettement moins de recherches et de travaux pragmatiques.

L'article de SAEID MAHDAVI(1) analyse les effets des flux financiers sur la composition de la dépense nationale dans un échantillon de 51 pays en développement (y sont présents le Mali, Sénégal et le Burkina Faso). Les résultats économétriques indiquent :

- *Dans la plupart des calculs d'estimations, ni les flux d'aides ni les autres apports publics et privés ne semblent avoir un effet statistiquement significatif sur le taux de l'investissement privé;*
- *Les flux d'aides sont très fortement biaisés en faveur de la consommation et des dépenses gouvernementales. Par contre, on constate l'inverse pour les flux autres que les aides;*
- *La corrélation entre flux financiers extérieurs et taux d'importation est variable selon les groupes de pays. Cependant les flux d'aides au contraire des autres flux ne semblent pas avoir un effet significatif d'encouragement sur les taux d'exportations.*

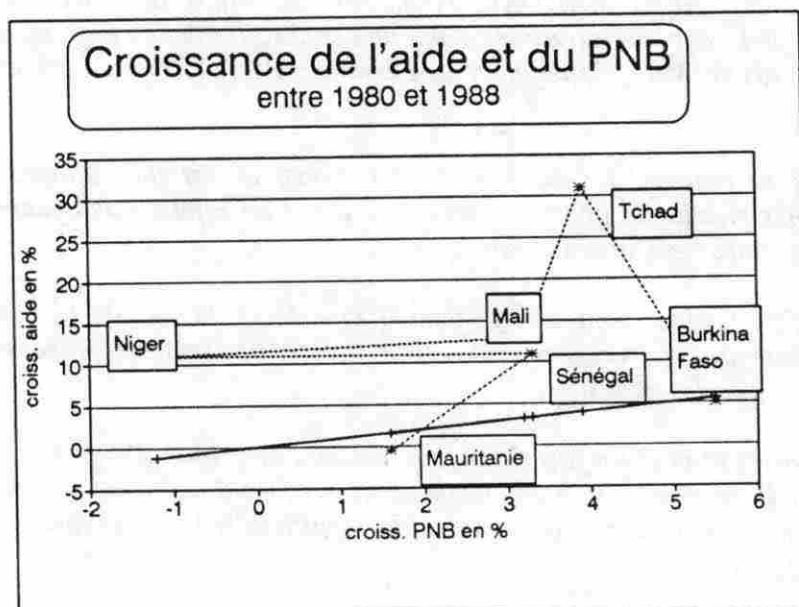
Cet article permet de ne pas perdre de vue les questions fondamentales sur la rationalité économique de l'aide. Toutefois, certaines conclusions sont parfois hâtives du fait de la qualité des données macroéconomiques et de leur possibilité à représenter les phénomènes économiques en Afrique de l'ouest particulièrement.

(1) "The effects of foreign resource inflows on composition of aggregate expenditure in developing countries : a seemingly unrelated model" revue Kyklos, vol. 43, 1990, fasc.1, p. 111-137.

En comparant les ressources extérieures totales au solde de la balance commerciale et au service de la dette extérieure (cf. encadré ci-contre) on constate le degré de dépendance à l'égard des ressources extérieures et notamment des apports concessionnels. La situation pour l'ensemble de ces quatres pays a tendance à se dégrader au cours de la période 1982-1988, c'est-à-dire que l'aide ne parvient pas à combler les déficits

commerciaux et le paiement de la dette extérieure. Il reste encore un déficit, parfois important.

Si le poids de l'aide internationale est important dans l'économie de ces pays, il est difficile de déceler une quelconque relation logique dans l'évolution relative du produit national par rapport à l'aide reçue (cf. graphique suivant). Une aide plus forte n'est pas nécessairement un bon stimulant à l'économie locale³.



³ cf. les travaux menés dans le cadre de l'étude MADIA, et notamment ceux présentés par Uma LELE au séminaire de Dakar sur l'ajustement structurel du secteur agricole sénégalais, mai 1990. Voir aussi l'article "Aide étrangère et recul de la pauvreté" R. Ayres, revue Finances et Développement, septembre 1990.

*Ressources extérieures totales
et balances commerciales
(millions de \$US)*

<i>Burkina Faso</i>	<i>1982</i>	<i>1984</i>	<i>1986</i>	<i>1988</i>
<i>balance commerciale</i>	-338	-207	-387	-453
<i>service de la dette extérieure</i>	-17	-25	-32	-57
<i>ressources totales</i>	256	187,6	283	304
<i>dont APD</i>	213	188	284	298
<i>solde</i>	-99	-45	-136	-206
<i>Sénégal</i>				
<i>balance commerciale</i>	-478	-326	-390	-383
<i>service de la dette extérieure</i>	-170	-190	-339	-341
<i>ressources totales</i>	595,5	459	639	474
<i>dont APD</i>	285	368	568	568
<i>solde</i>	-53	-57	-90	-250
<i>Mali</i>				
<i>balance commerciale</i>	-150	-197	-289	-261
<i>service de la dette extérieure</i>	-17	-32	-66	-71
<i>ressources totales</i>	220	323	365	422
<i>dont APD</i>	210	320	372	427
<i>solde</i>	53	94	10	90
<i>Niger</i>				
<i>balance commerciale</i>	-195	-15	-90	-134
<i>service de la dette extérieure</i>	-87	-118	-160	-183
<i>ressources totales</i>	307	136	296	315
<i>dont APD</i>	257	162	308	371
<i>solde</i>	25	3	46	62
<i>TOTAL quatre pays</i>	-74	-5	-170	-368

Note : le solde de la balance commerciale = (exportations FOB - importations FOB) + solde du poste fret et assurances .

Les ressources totales comprennent les versements nets d'APD, les apports privés nets et les apports publics nets aux conditions du marché (source CAD/OCDE). Les données présentes dans la balance des paiements ne correspondent pas toujours à celles fournies par le CAD.

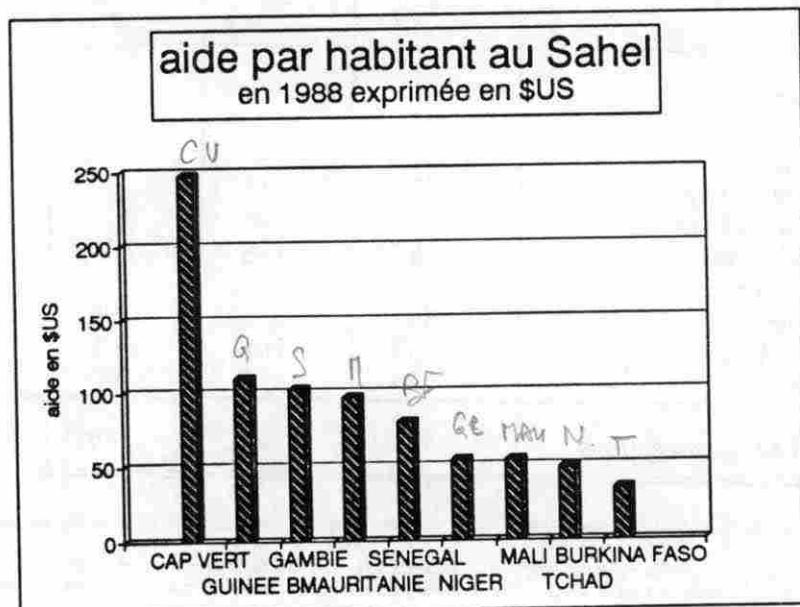
7. Comparaisons internationales

Une analyse de l'aide par habitant confirme la dépendance des pays du Sahel. Un Sahélien reçoit 2 à 2,5 fois plus de l'étranger que la moyenne des Africains (hors Maghreb). Si l'on compare les pays d'Afrique de l'ouest aux pays membres du CILSS de même niveau de population, on constate que les pays du CILSS sont nettement plus aidés que les autres pays d'Afrique subsaharienne.

Tableau 7

COMPARAISONS INTERNATIONALES DES VERSEMENTS NETS D'APD PAR HABITANT (en \$ E.U. courants)									
	moyenne 1979-81	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	
PAYS DU SAHEL AFRIQUE	41	42	38	41	48	57	59	59	
SUBSAHARIENNE ASIE	19	20	19	21	20	23	26	29	
(hors Chine)	8	7	7	7	7	9	9	7	

Il faut encore tenir compte d'une grande diversité de situation entre les Iles du Cap-Vert ou la Gambie, et des pays comme le Burkina-Faso ou le Tchad un peu négligés du fait peut-être de leur instabilité politique.



Chapitre 2

LES POLITIQUES D'AIDE DES PRINCIPAUX BAILLEURS DE FONDS BILATERAUX ET MULTILATERAUX⁴

1. La politique française de coopération

Malgré la multitude des intervenants dans l'appareil de la coopération, il semble qu'une série d'idées forces caractérisent la politique française. Trois grands axes stratégiques semblent se tracer, avec comme toile de fond la redéfinition des rôles respectifs de l'Etat et de la société civile. Il sera instructif de détailler davantage la stratégie engagée dans le développement rural.

Les trois axes stratégiques

action de fond : **MATIERES PREMIERES
AJUSTEMENT ET REGLEMENT DE LA DETTE
POLITIQUES DE POPULATION**

action économique : **DEVELOPPER LA COMPETITIVITE DES
ECONOMIES
FAVORISER L'INTEGRATION REGIONALE**

action sociale et éducative : **DIMENSION SOCIALE DE
L'AJUSTEMENT
SANTE
EDUCATION ET FORMATION**

⁴Ce chapitre a été rédigé à partir d'entretiens avec plusieurs représentants d'agences de coopération et d'analyses de documents provenant des agences elles-mêmes ou du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE. Il n'a pas été possible dans le cadre de ce document de présenter les politiques d'aide de toutes les agences de coopération. L'absence d'une agence d'aide dans ce chapitre ne signifie donc pas que son action soit marginale.

Compte tenu de ces axes stratégiques, les modalités d'intervention se recentrent autour de quatre pôles:

- . *La coopération française renforce ses mécanismes d'appui au niveau sectoriel afin de mieux articuler l'ajustement et les projets de développement.*
- . *De cette approche sectorielle, devrait naître un nouveau dialogue avec les pays partenaires ainsi qu'avec les autres bailleurs de fonds. Cela pourrait revêtir la forme d'accord-cadres pluriannuels constituant une "charte" de la coopération sectorielle. Dans cet esprit, les conditionnalités à la fois techniques et politiques (liées à la démocratisation) seront pragmatiques et opérationnelles.*
- . *En termes de moyens financiers, les financements sectoriels devront être à déboursement rapide et octroyés sous forme de dons. Par ailleurs l'assistance technique devra être considérée comme un moyen d'action intégré aux programmes sectoriels ainsi qu'aux projets.*
- . *Enfin, la coopération non gouvernementale s'intégrera au dispositif de la coopération. Cela accentue la cohérence avec les politiques sectorielles et redonne à la société civile sa place comme acteur économique.*

Qui doit faire quoi entre l'Etat et la société civile ?

Le débat relancé ces dernières années sur le rôle de l'Etat dans l'économie mérite d'être placé dans une perspective historique sans référence systématique à une position idéologique. Il ne faut pas perdre de vue qu'au lendemain des indépendances la priorité était la construction de l'Etat. Du fait d'un secteur privé relativement faible il était normal que l'Etat assure l'ensemble des fonctions économiques, stimulé dans cette orientation par les aides extérieures.

Si ce modèle de développement a connu ses propres limites il ne faut pas pour autant imaginer que le redressement se fera à l'inverse sans Etat. Dans ce débat, où la redéfinition des rôles de l'Etat et de la société civile imprime la nouvelle stratégie des bailleurs de fonds, un certain flou persiste sur la répartition des tâches. Qui doit faire quoi ? A cet égard les nouvelles orientations de la France dans le domaine du développement rural donnent des éléments de réponse au travers des six volets d'une politique agricole :

- *les politiques nationales de recherche : chaque pays africain ne peut financer l'ensemble des recherches nécessaires. Il faut arriver à un partage des tâches entre centres internationaux, centres nationaux et réseaux locaux.*

- *la politique de vulgarisation : les services nationaux de vulgarisation ont été très largement financés au cours des trentes années écoulées. La coopération française s'interroge sur l'efficacité de cette grande administration chargée du développement agricole. L'expérience montre que dans le contexte des pays sahéliens notamment, où les marchés sont limités et les prix fluctuants, une action en faveur du développement rural sera d'autant plus efficace qu'elle sera globale, intégrant conseil de gestion, crédit et vulgarisation. L'approche technique agricole est beaucoup trop limitée. Le système de vulgarisation risque d'aller contre la réduction des dépenses publiques et contre la responsabilisation des acteurs économiques.*
- *la politique des formations agricoles et rurales : plutôt que de financer des centres d'enseignement technique agricole d'où sortent des élèves qui ne seront pas agriculteurs, il serait préférable de s'orienter vers des centres de formation plus pratiques où seront formés des adultes déjà engagés dans le métier d'agriculteur. Par ailleurs, la formation agronomique ne doit plus être perçue comme source d'alimentation du secteur public.*
- *la politique de crédit : les banques nationales spécialisées dans le crédit ayant généralement échoué, d'autres systèmes mutualistes commerciaux seront prônés. L'Etat devra favoriser ces expériences même s'il n'y est pas directement impliqué.*
- *la politique foncière : si la diversité des règles coutumières d'utilisation des terres ne permet pas d'envisager à court terme une politique nationale foncière, l'Etat a le devoir de mettre au point une législation permettant de stabiliser les droits d'usage. A défaut de cette stabilisation aucune stratégie, aucun investissement ne peut être développé par des exploitants insuffisamment sécurisés.*
- *la politique d'investissement : dans les années à venir les deux objectifs recherchés devraient être un meilleur équilibrage des investissements urbains et ruraux et une affectation toute particulière des investissements ruraux aux infrastructures routières. Les investissements collectifs en milieu rural(pistes de desserte, infrastructures sociales, points d'eau ...) ne seront convenablement entretenus que s'ils font l'objet d'une appropriation par les utilisateurs. Cela nécessite une réelle décentralisation au niveau des collectivités utilisatrices*

Le redressement de la filière coton en Afrique

La chute des cours mondiaux du coton en 1985-1986, a provoqué un déficit de 100 milliards de francs CFA pour l'ensemble des filières coton en Afrique de l'ouest. Une approche en termes de filière a permis en quatre ans de diminuer en moyenne de 23% le coût du kilo de fibre de coton exporté, en réduisant d'autant le déficit des filières. Cette ajustement structurel⁵ est le fruit d'une approche globale collective et contractuelle des Etats, des bailleurs de fonds, des sociétés cotonnières des producteurs et des intermédiaires. Il panachait plusieurs éléments:

- . 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. Importante diminution des frais variables, compression des frais fixes, amélioration de la valorisation des produits.*
- . partager le risque de fluctuations de cours entre tous les acteurs de la filière,*
- . lier l'aide apportée par les bailleurs de fonds aux efforts faits pour mettre en oeuvre les mesures proposées et améliorer la productivité.*
- . des réformes structurelles plus profondes ont été envisagées dans des cas de dysfonctionnement majeurs (cas du Bénin ou du Tchad).*
- . dans les pays où les mécanismes de stabilisation n'étaient pas en mesure de prendre en charge les déficits, des dispositions d'un caractère exceptionnel ont été prises.*

La conjugaison d'un redressement modeste des prix (420 F CFA/kg en 1986-87 et 450 F CFA/kg en 1988-89) et d'un accroissement de la production réduisant les charges fixes unitaires, a permis de diminuer progressivement les coûts de revient en moyenne, passant de 650 F CFA/kg en 1984-85 à 500 F CFA/kg en 1988-89. Le déficit global des dix filières s'est atténué en conséquence passant de 60 milliards F CFA en 1986-87 à 15 milliards F CFA en 1988-89; toutefois le déficit cumulé entre 1984 et 1989 atteint le chiffre de 250 milliards F CFA. L'année 1989-90 se soldera par un résultat positif d'environ 15 milliards F CFA.

⁵ source : "Les pays producteurs de la zone franc et la marché mondial du coton. Evolution et perspectives" G. ESTUR, Note de conjoncture/SEE, C.F.D.T, Paris, mai 1990.

Les priorités de la coopération française dans le domaine du développement rural

Cinq formes d'interventions sont privilégiées :

- *les projets de développement rural basés sur la participation paysanne et le développement local. Ces projets bien que difficiles à mettre en oeuvre ont pour objectif de créer une dynamique de développement à la base.*
- *les projets agro-industriels favorisant une gestion de type privé,*
- *une intervention croissante en matière de prêts sectoriels agricoles. Cette intervention se situe à mi-chemin entre des financements de projets et des concours d'ajustements structurels. Une intervention sectorielle recouvre plusieurs domaines :
 - . les filières agricoles. Il s'agit de diminuer le prix de revient sur tous les maillons de la filière,
 - . restructurer financièrement les entreprises qui opèrent dans la filière,
 - . redéfinir la répartition des tâches entre l'Etat et les agents privés,
 - . les fonctions qui couvrent l'ensemble du secteur tels que le crédit rural, l'approvisionnement en intrants, les infrastructures rurales ou l'hydraulique villageoise*
- *le développement du crédit rural. La Coopération française intervient pour réhabiliter (CNCA au Bénin), voire liquider (CNCA au Togo) des banques agricoles mais aussi pour en appuyer certaines qui ont un espoir de relance (CNCA au Burkina et BNDA au Mali). Des approches mutualistes sont tentées avec des résultats très encourageants; il en est ainsi des coopératives d'épargne et de crédit et du projet pilote "crédit solidaire".*
- *la recherche et la formation.*

L'AIDE DU MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION AUX PAYS DU CILSS

	1988	(en milliers de francs) 1989
AIDE BUDGETAIRE	295 534	312 683
BONIFICATION DES P.A.S	84 000	113 250
PROJETS F.A.C	325 376	254 426
AIDE ALIMENTAIRE	19 563	9 174
ASSISTANCE TECHNIQUE	707 206	696 142

La structure de l'aide française au cours de ces deux années 1988 et 1989 est significative de la tendance qui a démarrée au début des années 1980. Tout d'abord l'assistance technique qui représentait près de 60% des engagements d'aide bilatérales en 1980 se situe autour de 50% en 1989. Cette diminution de la part de l'assistance technique aux pays du CILSS est moindre que celle enregistrée pour l'ensemble des pays "du champ" puisque celle-ci se situe autour de 43% en 1988. Cette assistance technique reste en majorité dirigée vers la formation.

L'aide directe à l'investissement à travers les crédits du Fonds d'Aide et de Coopération ont plutôt tendance à diminuer. Autour de 30% au début des années 1980 ils se situent à 23% en 1988 et 18% en 1989.

Enfin, si la part de ces deux formes d'aide a diminué la réorientation s'est faite au profit des dépenses de soutien économique et financier; ces dépenses ne représentaient pas plus de 7% de l'aide du Ministère de la Coopération en 1980 atteignent 23% en 1988 et 31% en 1989. Outre les consolidations de dettes, ces dépenses recouvrent les prêts d'ajustements structurels ainsi que les subventions budgétaires.

2. Eléments de la politique de coopération de la Caisse Centrale de Coopération Economique

La stratégie d'intervention de la CCCE⁶ s'inscrit dans la formulation générale de la politique française de coopération.

⁶ cette présentation des éléments de la politique d'aide de la CCCE provient d'entretiens informels avec plusieurs représentants de la CCCE et de documents émanant de la CCCE .

La CCCE intervient dans une optique de long terme et de redéfinition des structures nationales. Cela signifie que l'approche par projet n'est pas systématiquement retenue et qu'il s'agit plutôt de favoriser un environnement macroéconomique et sectoriel favorable. Cela implique tout d'abord que la CCCE, du fait du cadrage macroéconomique global défini par la Banque Mondiale et le FMI et plutôt discuté avec le Trésor et le Ministère de la Coopération, intervient dans l'instruction technique des PAS bilatéraux français. La CCCE a un rôle plus actif dans la définition des "cadrages" sectoriels, avec la Banque Mondiale, les autres donateurs bilatéraux et les gouvernements bénéficiaires. Ceci amène parfois des redéfinitions avec les autorités de Bretton Woods, des recyblages d'actions et de thèmes d'interventions décrit dans les PAS macroéconomiques. De plus l'approche projet qui, bien sûr, n'est pas abandonnée permet à la CCCE d'affiner cette stratégie d'ajustement structurel.

L'ajustement sectoriel et l'approche projet ne sont pas menées indépendamment l'une de l'autre. Des passerelles permettant la cohérence sont systématiquement recherchées.

La conditionnalité concerne trois domaines, si tant est que l'on puisse dresser une typologie des conditions souhaitées.

- *Une conditionnalité porte sur la redéfinition du rôle de l'Etat et des transferts des responsabilités aux autres opérateurs,*
- *Une conditionnalité porte sur les mesures de politique et la fiscalité: politique de subventions, rôle du marché, vérité des prix, fiscalité sur les résultats...*
- *Une conditionnalité porte sur les mécanismes de financement: prise en compte plus forte du rôle du système bancaire, de l'épargne.*

Aussi bien dans l'approche sectorielle que dans l'approche par projet, les grandes conditions sont les suivantes:

1-Restructurer les filières agroalimentaires par un désengagement de l'Etat. Le pouvoir de l'Etat serait transféré par exemple à une Société d'Economie mixte, ce qui entraînerait concrètement que des acteurs autre que l'Etat soient présents dans les instances de direction et de gestion. Les conditions de privatisation seraient alors envisagées.

2-Les mesures fiscales sectorielles seraient modifiées. Par exemple suppression de la parafiscalité avant résultat.

3-Les mécanismes traditionnels de stabilisation seraient supprimés. Mise en place d'un processus d'internalisation propre à chaque filière.

4-Suppression de certaines taxes notamment à l'exportation pour accroître la compétitivité des filières d'exportation.

5-Favoriser le désengagement de l'Etat.

6-Encourager le gouvernement à avoir une politique foncière (cf. le PASA en cours de négociation avec la Mauritanie), sans l'obliger à légiférer "par le haut", sans demander à un gouvernement de reformuler le code foncier. La CCCE sait que la reformulation de la gestion des terroirs ou des questions foncières ne peut être faite actuellement.

Cette typologie a le mérite de baliser les discussions dans les accords de coopération et de redéfinir le rôle de l'Etat. L'accord de coopération est bien entendu un accord à caractère financier, mais fournit aussi une vision à long terme du processus de développement. Ceci est une idée relativement nouvelle car on pense de moins en moins dans un cadre monolithique où l'Etat devrait assurer toutes les fonctions mêmes économiques, avec la mise en place de très grands projets de développement justifiés d'un simple point de vue d'optimalité économique (eux-mêmes bien souvent critiquables). La justification d'une opération de développement semble se faire sur une autre conception moins mécaniste du processus de développement.

Ces orientations générales ont au moins deux implications. D'une part, des formes de financement davantage diversifiées apparaissent, et d'autre part la répartition globale entre aide projet et aide budgétaire tend à se modifier au détriment de la première. En effet, les mécanismes de financement doivent être diversifiés et complémentaires; les interventions se font à travers les banques commerciales, les systèmes d'épargne et de crédits ruraux, l'Etat dans le cadre du budget d'investissement et les collectivités locales.

Toutes ces réorientations à la fois sur les conditionnalités et sur les canaux de financement n'entraineront-elles pas à moyen terme moins de ressources financières ? Ces nouvelles orientations ont comme corollaire une croissance des aides budgétaires afin de permettre à l'Etat de redéfinir et d'assurer ses fonctions considérées comme essentielles; mais la mise en oeuvre de ces nouvelles tendances ne freinera-t-elle pas les flux financiers, du fait de la difficulté à trouver les nouveaux opérateurs que l'on veut stimuler ?

Cette réorientation politique de l'intervention de la CCCE est difficile. Elle comporte des risques inhérents à sa philosophie. Toutes les interventions sont soumises à conditions discutées avant la signature de l'engagement financier. Les conditions au moment de l'approbation du projet ou du PASA sont fermes; par contre les conditions durant la mise en oeuvre du projet sont souvent plus difficiles à suivre et à faire respecter. Beaucoup sont du domaine de la promesse. Il n'y a pas de moyens réels de suivre un projet sa vie durant. L'accord de coopération est dans ces conditions un processus continual de discussion, où l'on oblige chacun à redéfinir son rôle.

L'aide hors projet de la CCCE

PRETS COORDONNES D'AJUSTEMENT SECTORIEL (PCAS)

- **MALI** 160 millions de frs pour le financement partiel de la restructuration de la Banque de développement du Mali
- **SENEGAL** 220 millions de frs pour le financement partiel de la restructuration du système bancaire sénégalais.

PRETS SPECIAUX D'AJUSTEMENT STRUCTURELS (PSAS)

- **MALI** 150 millions de frs pour le financement partiel des opérations financières de l'Etat en 1989.
- **SENEGAL** 225 millions de frs pour le financement partiel du programme de redressement économique et financier du Sénégal pour l'exercice 1989-90.

3. La stratégie de coopération des Pays-Bas avec les pays du Sahel

La stratégie de coopération néerlandaise⁷ est très imbriquée à la stratégie du CILSS/Club du Sahel et de la Banque Mondiale. L'action de cette agence bilatérale est influencée par la stratégie CILSS/Club du Sahel en donnant une grande priorité à la sécurité alimentaire, l'approvisionnement en eau et le rétablissement de l'équilibre écologique. En outre, les Pays-Bas soutiennent les programmes d'ajustements macroéconomiques mis en oeuvre par la Banque Mondiale.

Le développement rural est prioritaire, mais les autres secteurs notamment démographie et soins de santé primaire feront l'objet d'une attention accrue. La coopération néerlandaise inscrit également son action pour la redéfinition des fonctions de l'Etat et de la société civile. A ce titre, les actions devront stimuler les organisations de base de producteurs, les établissements d'épargne et de crédits ruraux.

La coopération néerlandaise ne parle pas de conditionnalité dans ses programmes d'aide. Elle se fixe quelques critères au moment de la définition du projet, à savoir:

- *la participation active de la population au moment de la conception du projet,*
- *l'effet positif sur l'emploi,*
- *l'amélioration de la productivité et la hausse des revenus,*
- *l'emploi de moyens adaptés aux conditions locales et fabriqués de préférence sur place,*

⁷cf. le rapport "Politique et sécurité alimentaire dans le cadre d'un développement durable au Sahel" rédigé par le Réseau Néerlandais de recherche sur la sécurité alimentaire.

- les effets positifs sur la situation économique et sociale de la femme,
- l'élargissement des possibilités d'éducation et de formation pour l'encadrement local,
- le respect de la culture de la communauté en question.

A côté de ces orientations sectorielles prioritaires et les effets recherchés l'aide bilatérale néerlandaise se réoriente comme beaucoup d'autres vers l'aide programme. Il est prévu une nette croissance de cette forme d'aide dans les prochaines années. Cette aide servira à la remise en état de capacités de production existantes mais sous-employées. Cette aide est nécessaire au budget des Etats. Cette forme d'aide appuie les programmes d'ajustement structurels, sur lesquels d'ailleurs la coopération néerlandaise souhaiterait être davantage impliquée.

L'aide néerlandaise est assez fortement concentrée sur quelques pays pour une raison essentielle d'efficacité. A l'avenir les Pays Bas limiteront leur aide aux régions où ils ont acquis une connaissance approfondie et où ils disposent d'une expérience suffisante concernant la capacité d'absorption et les moyens de mise en oeuvre de l'aide sur place. Dans la mesure du possible, les actions se concentreront dans les régions suivantes: les vallées de la Volta et le plateau central du Burkina Faso, le bassin du Niger et la région Mali-Sud au Mali, la vallée du fleuve Sénégal côté Sénégal, l'île de Sao Antao au Cap-Vert, et la province de Batha au Tchad.

Les organisations paysannes et les bailleurs de fonds ...

Pour l'instant, le désengagement de l'Etat et la "responsabilisation paysanne" se bornent au transfert des fonctions amont et aval de la production. Est-ce aux organisations rurales d'assumer l'ensemble de ces fonctions ? Le séminaire CIRAD/CLUB DU SAHEL⁸ tenu à Montpellier en septembre 1990 a rappelé que le désengagement de l'Etat ne devait pas devenir une démission. Il doit encore jouer un certains nombre de rôles importants.

La logique actuelle du désengagement est de supprimer (ou réduire) des institutions publiques coûteuses qui étaient subventionnées de fait par l'aide internationale. Pour cela, on souhaite transférer certaines tâches à des organisations paysannes. Mais ces organisations ont aussi des structures, qui emploient du personnel (ou devront en employer si elles ont de nouveaux rôles à assumer). Ces structures ont donc un coût, fut-il largement inférieur à celui des structures publiques ; il est actuellement couvert par des financements extérieurs. Le coût de structure des organisations paysannes doit être pris en compte dans les calculs sur l'impact du retrait de l'Etat, et il faut profiter du contexte nouveau créé par le désengagement pour envisager de nouvelles modalités de financement : ne doit-on pas négocier des financements de structure pour permettre aux organisations rurales de remplir durablement leurs rôles et éviter la prolifération désordonnée des financements privés ?

Par ailleurs les organisations paysannes vont-elles se cantonner dans un rôle technique ? Leurs leaders réclament d'ores et déjà, avec des arguments fondés, un champ d'intervention plus large : la définition des priorités de la recherche agricole, des contenus des projets de développement, la réforme de la législation foncière...

⁸ cet encadré est extrait de la communication de Philippe Lavigne-Delville présentée au séminaire de Montpellier.

4. La politique de coopération de la Suisse

La politique de coopération de la Suisse est essentiellement conçue par la Direction des Affaires Etrangères (DDA). Les programmes indicatifs de coopération, sont établis pour quatre ans à partir des tables rondes dans chaque pays.

L'aide suisse se caractérise par sa grande stabilité tant sur le plan de son volume que celui de sa répartition sectorielle ou encore de ses modalités d'intervention.

Après le doublement de l'aide suisse aux pays du CILSS en 1984, on ne constate pas de grandes fluctuations annuelles ; la hausse importante en 1987 dans le cas du Sénégal s'explique par le déblocage de fonds au titre de l'ajustement structurel. De même la chute de l'aide au Mali en 1989 traduit la fin de deux programmes importants, mais le montant de l'aide à ce pays en 1990 atteindra 19 millions FS. L'aide suisse est concentrée sur le Mali, le Burkina-Faso, le Niger et le Tchad. A un second niveau la coopération suisse porte son attention sur le Sénégal, la Guinée Bissau et le Cap-Vert. A moyen terme il semble que la Suisse cherche à réduire progressivement son aide au Sénégal, à accroître ses interventions au Cap-Vert au Burkina Faso et au Niger et à se stabiliser au Mali et au Tchad.

Une très large part de l'aide suisse est allouée sous forme de coopération technique dans le cadre de projets plutôt que dans le cadre de programmes. Les principaux secteurs d'intervention sont l'agriculture et l'élevage (20% de l'aide totale en 1989), la formation (25%), l'écologie-forêt(19%), l'approvisionnement en eau(11%) et la santé (10%). Le quart de l'aide suisse est jusqu'à présent injecté dans l'économie des pays sahéliens par l'intermédiaire des ONG ou d'organismes privés locaux : cette part sera croissante par rapport à celle qui sera octroyée directement aux Etats. L'idée directrice pour l'intervention dans le secteur du développement rural est d'appuyer les efforts propres des groupements villageois et des collectivités de base pour l'auto-promotion. C'est indéniablement l'originalité de la coopération suisse d'être intervenue auprès des groupements villageois depuis plus de dix ans (le projet "six S" est à cet égard significatif).

5. La politique d'aide des Etats Unis

L'Afrique n'est pas le continent privilégié de l'intervention américaine ; moins de 8% de l'aide totale y est destinée en 1989. Depuis 1985 on a constaté une baisse très sensible des volumes d'aide, de près de 55%. Le Sahel a été protégé de ce désengagement généralisé en Afrique, mais depuis 1988 le Development Fund for Africa réintègre le Sahel

dans l'aide globale à toute l'Afrique Subsaharienne. Par ailleurs, le programme d'aide au Sahel apparaît comme le moins "politisé".⁹

Au lendemain de la sécheresse de 1973-74 les programmes américains visaient l'augmentation de la production animale, de la production céréalière, la réalisation de grands projets d'irrigation. Très rapidement, tous ces projets d'aide ont été contrôlés, suivis évalués. Après une dizaine d'années de mise en oeuvre de cette stratégie, une certain scepticisme sur l'efficacité de cette forme d'aide est apparu. Le relatif échec des politiques d'aide menées a conduit les Etats-Unis à s'intéresser davantage aux problèmes macroéconomiques et sectoriels.

Les principaux axes d'infléchissement de la politique américaine semblent être les suivants :

- *La conditionnalité de l'aide,*
- *Favoriser le secteur privé.*

5.1 La conditionnalité de l'aide

L'USAID fixe un ensemble de conditions dont la réalisation est un préalable aux décaissements. Certaines proviennent directement de la Banque Mondiale dans le cadre du Policy Framework Paper (conditionalités macroéconomiques), d'autres sont propres à l'USAID, mais de nature plutôt sectorielles¹⁰. Toutes les réformes économiques se font dans la cadre de l'African Economic Policy Reform Project (AEPRP). La conditionnalité politique est aussi en toile de fond : lutte contre la corruption et contre la fuite des capitaux.

Dans le cadre de l'aide par projet, il n'y a pas de conditionnalité à l'octroi des fonds.

5.2 Favoriser le secteur privé

Depuis les années 1980, la notion de marché est au centre de la stratégie de développement de l'USAID. Un débat persiste au sein de l'agence sur le rôle que doit jouer l'Etat pour permettre au marché de fonctionner. D'une part le marché est considéré comme un phénomène naturel et seule une politique libérale peut lui permettre de

⁹*Dans ce document nous ne développerons pas le cadre politique du fonctionnement de la coopération américaine. Ce cadre est formé par les rapports très complexes entre l'USAID, le Congrès et les lobbys.*

¹⁰*Dans la réalité les fonds sont souvent débloqués avant que les conditions soient effectivement remplies. Mais cette remarque est générale et ne s'applique pas spécialement au programme américain.*

fonctionner correctement. Il faut donc, dans cette optique désétatiser les pays africains et lutter contre la machine bureaucratique, facteur d'inertie et de paralysie du système économique. D'autre part, le marché requiert déjà en soi un système institutionnel pour le faire exister. Ainsi des organisations efficaces sont nécessaires pour protéger et promouvoir l'investissement, l'accès au crédit et aux échanges. Un second débat s'ouvre alors : faut-il recourir à des organisations privées internationales ou nationales ? Si par ailleurs, la politique libérale que prône l'USAID doit amener à une expansion et un renouveau de dynamisme du secteur privé, celle-ci ne doit pas se traduire par des subventions, ce qui serait contraire à toute logique. Aussi se manifeste-t-elle par la création d'un environnement favorable aux investisseurs et aux petits entrepreneurs pour atténuer leurs risques. Plusieurs modalités ont été envisagées ; leurs résultats ont été inégaux. Le cofinancement des études avec des centres privés a été peu concluant. L'African Project Facility par exemple permet à l'entrepreneur de monter correctement son projet afin d'obtenir le financement d'une banque. Ce projet s'il a bien fonctionné en Afrique de l'est a été un échec en Afrique de l'ouest par manque de liquidités dans la zone franc. Sur cette aide aux entrepreneurs, les critiques les plus courantes portent sur le fait que si les projets sont rentables... ils n'ont pas besoin d'aide extérieure pour se lancer !

Le projet "La Financière"

L'USAID essaie notamment par ses réformes libérales de mettre en place des projets locaux. Ainsi, le projet "La Financière" fut élaboré en Côte d'Ivoire. Il consiste à regrouper les Africains disposant de liquidités dans une sorte de tontine, qui joue le rôle d'une société de capital-risque et permet le financement de nouvelles entreprises privées. Les résultats de ce projet qui a démarré il y a une année sont prometteurs. Ils ont conduits à la mise en place d'un programme "La Financière Internationale" qui consiste à reproduire cette expérience dans d'autres pays d'Afrique.

ETUDE DU SECTEUR PRIVE AU MALI

Les principales conclusions de cette étude sont les suivantes :

- *Le secteur formel ne contribuera que dans une faible proportion à la croissance de l'économie dans son ensemble.*
- *Le rapport monnaie/masse monétaire qui est de 48 % prouve que les banques n'interviennent pas beaucoup dans les transactions économiques et qu'elles ne jouent pas leur rôle d'intermédiaires en orientant les ressources financières disponibles vers les investissements les plus productifs.*
- *Le système juridique et bancaire limite le crédit aux entreprises productives en donnant la priorité aux activités commerciales peu risquées. Les plafonnement du crédit qui pèsent sur tous les prêts ordinaires et les plafonnements des taux d'intérêts pour les petites entreprises et les prêts à l'agriculture n'encouragent pas les établissements financiers à prêter aux entreprises de ces deux secteurs.*
- *De nouveaux règlements visant à promouvoir une participation plus active du secteur privé, sont en train d'être mis en place. Cependant, leur mise en oeuvre est ralentie au niveau des services publics et administrations en raison du manque de communications au sein de ces services et des incitations -qui subsistent toujours- à contourner le système.*
- *Le gouvernement crée toujours des distorsions qui favorisent quelques personnes ou industries, notamment en limitant l'accès à certaines activités ou en accordant des protections spéciales.*
- *Certains éléments de la fiscalité sont un fardeau pour toutes les entreprises, sans parler de la nature dégressive de l'impôt sur le revenu des ménages (ce qui favorise les plus riches).*
- *Grâce aux nouvelles réformes commerciales, les ressources sont davantage orientées vers l'investissement dans le secteur où le Mali possède un potentiel intérieur qui lui donne un avantage en termes de compétitivité. Cependant, beaucoup de ces réformes ont privilégié les seules grosses entreprises.*
- *On peut dire que le secteur productif, de par sa structure bimodale, comporte, au sommet de l'échelle, de grosses entreprises qui profitent des ressources du secteur formel telles que le crédit et les priviléges du Code des Investissements) et, à l'autre extrémité, les minuscules entreprises du secteur informel. Il n'y a pratiquement pas d'entreprises moyennes ni de possibilité pour les petites entreprises d'accéder au secteur formel.*
- *Les banques ne sont pas en mesure d'évaluer les prêts ni d'en assurer le suivi. Quant aux cabinets de consultants maliens, ils sont en général peu performants et incapables d'assurer le soutien technique dont elles ont besoin pour s'intéresser au secteur privé.*
- *L'absence d'informations précises sur les débouchés et l'incapacité d'analyser les études de marché, lorsqu'il y en a, constituent un handicap sérieux pour les entreprises.*

Note : Extrait de "Etude du secteur privé au Mali" Grant et Hanel, USAID Bamako, publié par le Club du Sahel, novembre 1989.

6. L'aide des Communautés Européennes, et la nouvelle convention de LOME IV

Dans les relations entre l'Europe et les ACP, les Conventions de Lomé sont la marque de la séparation progressive des économies européennes de celle du Sud qui a commencé peu après la fin de la colonisation, consacrant l'ouverture de nouveaux rapports où les dépendances étaient sensées se transformer en autonomie, au détriment des monopoles commerciaux de l'époque coloniale. Les Conventions de LOME se fondent initialement sur

trois grands principes : le dialogue de groupe à groupe instauré sur un mode contractuel dans le cadre d'institutions paritaires. La CEE s'est maintenant élargie à 12 Etats et le groupe des ACP représente, en 1990, 69 Etats soit environ 500 millions de personnes.

En essayant de couvrir une grande partie des besoins du développement, les conventions de LOME ont développé une série de mécanismes originaux dont le STABEX, et la coopération financière et technique (FED et BEI). La contribution du FED représente actuellement, à elle seule, près de 12 % de l'aide publique au développement (APD) totale fournie par les 12 Etats de la CEE.

6.1 Un bilan nuancé de l'application de la conventions de LOME III

La troisième convention de LOME a pris place dans un contexte de baisse des prix des produits offerts par les ACP (arachide, café, cacao, etc), résultat d'une offre excédentaire sur les marchés internationaux, de la contraction des échanges CEE-ACP et d'une forte récession intérieure des Etats ACP. Les limites de la Convention de LOME au niveau de ses possibilités de "coopération commerciale" sont apparues plus nettement au cours de cette troisième Convention. Les ACP auraient souhaité un soutien plus évident de la part de la CEE envers leurs produits d'exportation mais la Communauté est prise entre les contraintes que lui imposent ses membres d'une part et les impératifs de sa position extérieure par rapport à une autorité comme le GATT d'autre part. Il en résulte une banalisation toujours croissante des préférences commerciales qui deviennent accessibles par davantage de pays en développement pour ne concerner que des produits non concurrents de la Politique Agricole Commune.

Le STABEX a souffert lors de la dernière convention d'une insuffisance de ses ressources, malgré plusieurs rallonges de trésorerie en 1988 et 1989, et, du côté de la CEE, des incertitudes liées aux affectations des fonds. Beaucoup de transferts aboutissent à des soutiens budgétaires et non à des projets d'investissement productif dans le secteur auquel ils étaient destinés.

Dans le cadre de LOME III, la stratégie de la CEE n'a pas différé sensiblement de celle des bailleurs multilatéraux (Banque mondiale) et bilatéraux. Et malgré les nouveaux instruments d'affectation des crédits de LOME III - fonds à déboursement rapide par exemple - les fonds de LOME III ne sont pas encore épuisés. Fin 1988, à peine 28 % des financements totaux (STABEX compris) avaient été versés, soit 17 % du 6ème FED. Il est à craindre que la Communauté ne cède à la tentation de destiner les fonds restant à des soutiens financiers plutôt qu'à des investissements productifs dont les déboursements sont plus lents.

De tous les ACP, l'Afrique de l'Ouest se trouve maintenant être la région la plus aidée par la CEE. Sur les 10 premiers bénéficiaires de l'aide communautaire entre 1986 et 1988, 6 appartiennent au Sahel. Par rapport à LOME II, la croissance de l'aide aux Etats Sahéliens est moins forte que celle de l'aide aux Etats d'Afrique occidentale côtière. Les financements du Sahel représentent 571,3 millions d'Ecus (projets supérieurs à 10 millions d'Ecus pour la période 1986-88). Cette tendance est également confirmée en ce qui concerne l'aide aux projets régionaux qui a subi aussi une certaine contraction.

6.2 Les négociations de la nouvelle convention de LOME IV

Avec la crise de financement du développement que les ACP subissent, plusieurs inquiétudes ont traversé les débats préparatoires de la nouvelle convention. Les principales ont été la perspective de création d'un marché européen unifié et les bouleversements politiques et économiques qui ont eu lieu dans les pays d'Europe orientale. Il est certain qu'au moment de la négociation de la nouvelle convention les Etats membres cherchaient à réorienter leurs financements vers les pays de l'est du fait notamment de la faiblesse des déboursements de LOME III. Si cette crainte n'est plus de mise à la fin de cette année 1990, elle n'est pourtant pas à écarter entièrement pour l'avenir. Cela implique que le rythme de versements de LOME IV devra être nettement supérieur au rythme enregistré sous LOME III. Il va y avoir dans les prochaines années une "pression à travailler plus vite". Cette exigence est-elle incompatible avec une vue à long terme ? Est-ce que cette tendance se fera au détriment du développement rural ?

**LE STABEX en 1988-90, ET LES AMELIORATIONS
SOUS LOME IV**
(en milliers d'ECU)

	1988	1989	1990
BURKINA FASO			
amandes karité	2479		
GAMBIE			
arachides	390	1149	448
huile arachide	1153	478	695
MALI			
coton	1383	4709	
SENEGAL			
arachides	1076	993	
TCHAD			
coton	15596	7015	

Le stabex renforcé dans la nouvelle convention de Lomé IV

On retiendra les points suivants dans la tentative d'amélioration des mécanismes du STABEX :

- une sensible augmentation de l'enveloppe financière du STABEX qui passe de 925 millions d'ECUS à 1,5 milliard (plus de 62 % d'augmentation nominale par rapport à la dotation précédente, pour un accroissement de 41 % pour la dotation globale de LOME IV). La part du STABEX s'accroît de 1,1 point - à 13,6% - dans la nouvelle Convention. Cette augmentation est la plus forte de tous les postes de LOME ;
- la restitution des transferts est abandonnée pour l'ensemble des pays ACP. L'aide accordée pour le STABEX est entièrement constituée de dons. La CEE souhaite avoir un contrôle renforcé par rapport à la précédente Convention sur l'utilisation des fonds ainsi transférés ;
- un système assoupli remplace le seuil de fluctuation déclenchant la compensation. Il est assorti d'une franchise de 4,5 % (1 % pour les pays ACP les moins développés) applicable au niveau de référence des exportations. Le seuil de dépendance est abaissé de 6 % à 5 % (4 % dans le cas du sisal) et de 1,5 à 1 % pour les PMA ACP ;
- le mode de détermination du transfert est modifié. Ce sont les valeurs CAF qui seront prises en considération par la Commission et non plus les valeurs FOB ;
- le maintien de la période de référence à 4 ans. La référence n'étant plus réalisée par rapport à 4 années précédent la demande mais à 6 années dont on retire la meilleure et la moins bonne. Il s'agit là d'une véritable carence du système. En supposant une stagnation des prix (à un bas niveau par exemple) pendant 6 ans, le STABEX ne compense plus rien du tout !
- à la liste des 48 produits déjà couverts par le STABEX s'ajoutent les produits dérivés du cacao (coques, pellicules, et autres déchets du cacao et de la poudre de cacao), les huiles essentielles, les poulpes et seiches ;

- la clause monétaire qui pénalisait les pays soumis à de fréquentes dévaluations est supprimée. Les calculs seront faits sur la base de données en Ecus ;
- chaque transfert obéira dorénavant à un cadre d'obligations mutuelles, discuté au cas par cas, qui précisera les modalités d'affectation des ressources (soit dans le secteur concerné, soit à des fins de diversification agricole ou agro-industrielle) ;
- enfin, une dernière mesure importante, concerne les cas de baisse des recettes résultant de mesure de politique commerciale générée par l'Etat demandeur ou ses opérateurs économiques. Ces cas peuvent désormais entraîner une annulation pure et simple des bases de transfert. La Communauté européenne montre là sa volonté de contrôler davantage les raisons de l'attribution des transferts.

C'est donc légèrement renforcé que le STABEX apparaît au début de cette nouvelle Convention de LOME. Le STABEX a un rôle à jouer dans l'accroissement de la compétitivité des filières de production agricoles africaines. Malgré cet effort, les ressources risquent à nouveau de manquer si les tendances à la dépression des prix du café ou du cacao se poursuivent. Le STABEX n'est de plus qu'un outil et ne saurait remplacer la volonté politique des intervenants de la Convention.

6.3 Quelques uns des traits de la nouvelle Convention ¹¹

Malgré une amélioration relative des conditions d'accès au marché communautaire pour certains produits, les ACP n'ont obtenu que ce que les limites de la PAC leur a permis. LOME IV ne prévoit aucunes mesures pour éviter le dumping de la CEE sur les marchés ACP (exemple : la viande bovine dans les pays côtiers). La CEE qui prône une libéralisation des échanges tout en menant une politique commerciale plutôt protectionniste est contradictoire.

Un effort a été réalisé pour renforcer le STABEX, mais les ressources risquent à nouveau de manquer si les tendances à la dépression des prix des matières premières se poursuivent. Le STABEX n'est qu'un outil et ne saurait remplacer la volonté politique des intervenants de la Convention d'orienter l'aide vers des actions destinées à renforcer la compétitivité des filières.

Quelques nouveautés se sont ajoutées à ces améliorations. Trois nouveaux Etats adhèrent à la convention (Haïti, République Dominicaine, Namibie) qui durera dorénavant dix ans, avec un renouvellement de l'enveloppe financière tous les cinq ans.

Une mesure de première importance a aussi été décidée : l'introduction d'un appui communautaire à l'ajustement structurel des ACP. Cet appui est estimé à environ 10% de l'enveloppe financière prévue dans LOME IV. La CEE souhaite ainsi permettre une médiation entre les mesures des institutions de BRETON WOODS et les besoins de développement à long terme des ACP. L'initiative est intéressante, mais il semble que la position et les moyens de la CEE mis en oeuvre dans ce domaine diffèrent peu de ceux

¹¹ pour plus amples analyses sur un bilan de LOME III et une présentation des orientations de LOME IV voir : "Lomé IV : une nouvelle stratégie de développement?" Pierre Audinet, COBEA, IUT d'Orsay/Université Paris XI, mai 1990.

de la Banque Mondiale et du FMI. Ceci ne dénote-t-il pas une certaine contradiction dans la stratégie que la CEE présente ? Un exemple : la CEE cherche à développer les échanges régionaux en Afrique de l'Ouest et dans le Sahel et à favoriser l'intégration régionale. Dans le même temps, cette politique de soutien aux ajustements structurels et le versement des reliquats de LOME III s'orientent clairement vers le financement des déficits des balances des paiements et de programmes sectoriels et généraux d'importations à déboursement rapide...en provenance de la CEE.

Le financement de programmes d'importations doit normalement soutenir l'ajustement structurel macroéconomique. Ce financement dégage des ressources en monnaie locale qui constitueront des fonds de contrepartie. Quelle va être l'utilisation de ces Fonds ? S'ils sont réinjectés dans le circuit économique l'offre de monnaie évite à la Banque centrale d'avoir une politique monétaire restrictive, politique nettement tracée dans les programmes du FMI.

Essayer de trouver une rationalité à toute cette aide programme est actuellement la difficulté à laquelle sont confrontés bon nombre de bailleurs de fonds. Dans le cas de la Communauté Européenne il s'agit de trouver une cohérence entre l'ensemble des fonds de contreparties générés par,

- l'aide alimentaire,
- le stabex,
- les programmes d'importations

et

- l'aide programmable .

Quels sont les axes stratégiques dans le cadre de l'aide programmable ?

Quatre orientations importantes semblent apparaître :

- *Dans le secteur du développement rural et plus particulièrement des aménagements hydro-agricoles le FED s'oriente vers une politique de réorganisation des aménagements existants plutôt que sur la création de nouveaux.*
- *Plutôt que de grands projets de développement rural, la nouvelle convention met clairement en lumière le rôle fondamental des initiatives locales. C'est une accentuation de l'appui aux programmes de micro réalisations.*
- *Favoriser le développement du secteur privé. Cet objectif doit se manifester en appuyant les personnes qui veulent quitter la fonction publique, en les aidant à créer une activité indépendante. Mais d'une façon beaucoup plus conséquente, on intègre le secteur privé à des projets de développement. Deux exemples sont significatifs de cette nouvelle tendance, déjà prise sous Lomé III. Le projet régional gaz, qui permet de déplacer la consommation de bois autour des villes vers la consommation de gaz, est mis en oeuvre par le secteur privé ; les sociétés pétrolières sont les partenaires. De même que le projet "pompes solaires" favorise le développement du secteur privé pour l'entretien (ce n'est pas le service de*

l'hydraulique qui aura la charge de l'entretien). Le transfert de la maintenance au secteur privé apparaît comme une condition au financement du projet.

- *La coopération régionale.* Sous LOME III la coopération régionale était essentiellement thématique, fonctionnelle ou sectorielle. La nouvelle convention de LOME insiste sur deux aspects de l'intégration régionale : d'une part le rapprochement économique et politique des Etats, d'autre part l'intensification des échanges au sein de sous espaces économiques en Afrique de l'ouest. L'approche régionale est très "pratique" ; elle doit développer les échanges sous l'angle de la sécurité alimentaire. Pour cela il faut amener les Etats à favoriser la commercialisation en diminuant les coûts (améliorer le stockage, le transport et l'information sur le marché).

7. La stratégie de la Banque Mondiale

La Banque Mondiale se fixe l'objectif d'une croissance auto-entretenue dans l'équité. Cet objectif est clairement exprimé dans le rapport Landell-Mills¹². Cinq programmes apparaissent comme essentiels :

- sécurité alimentaire,
- le rôle des femmes dans le développement
- environnement,
- lutte contre la pauvreté,
- gestion du secteur public.

L'action de la Banque se module en fonction des pays et de la stratégie de l'ensemble des autres donateurs. Mais, c'est dans trois domaines que la Banque fait jouer ses avantages comparatifs : améliorer les politiques macroéconomiques¹³, augmenter l'efficacité du secteur public et des investissements publics, enfin mobiliser les ressources extérieures.

Les Country Strategy Paper sont mis à jour tous les deux à trois ans afin de tenir compte de l'état de l'avancement des programmes d'ajustement. Si le scénario espéré d'ajustement modéré se réalise, il y aura davantage de d'opérations de prêts "hybrides" dans les années 1990, c'est-à-dire des opérations qui auront une composante d'investissement à déboursement rapide. Ces opérations sont déjà prévues dans quelques pays, notamment dans le secteur des transports, et seront étendues à d'autres secteurs notamment celui de l'agriculture. La Banque continue de financer des projets essentiellement dans le domaine des ressources humaines (population, santé, éducation) et des ressources naturelles (agriculture et environnement). Parallèlement à ces actions prioritaires on notera que la Banque Mondiale intervient particulièrement au Sénégal pour le développement du secteur privé et de la gestion du secteur urbain. Le travail

¹²"L'Afrique subsaharienne. De la crise à une croissance durable." rapport Banque Mondiale, novembre 1989.

¹³voir le chapitre suivant de ce rapport : "Les programmes d'ajustement structurels: état d'avancement"

économique et sectoriel soutient les opérations de prêts avec un accent particulier sur l'amélioration des données économiques et sociales afin d'améliorer la qualité de l'analyse et la pertinence des mesures qui sont proposées.

Si chaque CSP ne traite pas des questions d'intégration régionale, on notera que la Banque a un programme de travail sur les questions de commerce intra régional et sur l'harmonisation des réformes des politiques commerciales.

L'intégration régionale se fera, selon la Banque Mondiale, à partir de la levée de cinq contraintes :

- élimination des barrières non tarifaires au commerce,
- amélioration de l'harmonisation,
- réforme de la taxe de compensation régionale,
- réforme des mécanismes de compensation,
- réévaluation du rôle de la CEAO.

Il semble que cette conception de l'intégration régionale soit assez proche de la conception avancée dans le Programme d'ajustement structurel régional pour les pays membres de l'UDEAC.

Chapitre 3

LES PROGRAMMES D'AJUSTEMENTS STRUCTURELS

Etat d'avancement

1. La logique de l'ajustement structurel

Le processus d'ajustement recoupe en général deux objectifs qui correspondent le plus souvent à deux phases parfois concomitantes qui tendent à rééquilibrer les balances de paiements et, au delà, à assurer les conditions de la croissance économique :

- *la phase de stabilisation, qui vise au retour des grands équilibres économiques, dans le domaine financier intérieur ou extérieur, ou dans le domaine monétaire (maîtrise de l'inflation), par la restriction de la demande globale;*
- *la phase de changements structurels, porteurs d'objectifs en terme de croissance de la production, de promotion des exportations ou de substitution aux importations.*

Les déséquilibres sont pour l'essentiel expliqués par des excès de la demande sur l'offre :

- *par des mesures discriminatoires internes (prix administrés, subventions)*
- *par des mesures discriminatoires externes (surévaluation des taux de change, contrôle des changes, protectionnisme)*

Les secteurs abrités sont ainsi favorisés par rapport aux secteurs concurrencés ; les dépenses publiques exercent des effets d'éviction vis à vis du secteur privé ; les objectifs redistributifs l'emportent sur la logique productive.

Les politiques d'ajustement mises en place dans plus de la moitié des pays africains, point de passage obligé pour obtenir des soutiens financiers extérieurs, ont pour objet de libéraliser l'économie pour insérer le pays concerné dans l'économie mondiale. Le projet

libéral vise à gérer la demande en restructurant l'offre. Les principales mesures sont donc les suivantes:

- **La réduction du déficit budgétaire qui traduit un excès de l'intervention de l'Etat dans l'économie, pénalisant l'esprit d'initiative, évinçant l'investissement privé . Cette mesure passe par :**
 - . l'accroissement des ressources par la mise en place d'une réforme fiscale qui vise à élargir l'assiette fiscale, restreindre les exonérations, et surtout améliorer l'efficacité de la perception en simplifiant le système.
 - . le contrôle des dépenses voire leur diminution: notamment les dépenses de personnel par l'arrêt du recrutement voire par des licenciements, l'adoption de prime de rendement au détriment des augmentations systématique de salaires, voire une baisse du pouvoir d'achat des fonctionnaires. En matière d'investissement publics, par une réduction des budgets, une meilleures sélection des programmes, et un désengagement de l'Etat.
- **La gestion de la dette extérieure: elle comprend**
 - . des rééchelonnements,
 - . l'élimination des arriérés de paiements,
 - . l'interdiction de souscrire à des emprunts non concessionnels.
- **Le rétablissement des grands équilibres macroéconomiques:**
 - . soit par une politique monétaire restrictive en matière de création monétaire et d'offre de crédit de manière à mieux maîtriser l'inflation;
 - . soit des mesures visant à accroître le taux d'épargne par des systèmes de draînage plus efficace.
- **Des restructuration des secteurs clefs de l'économie, dans la perspective d'améliorer la compétitivité de l'offre, en diminuant les coûts:**
 - . qu'il s'agisse de biens et de services par la restructuration des filières agricoles (arachide au Sénégal, coton au Tchad). Cela se traduit par la libéralisation des prix, la disparition progressive des subventions et des taxes, la fin des monopoles d'achat, de commercialisation, d'exportation, d'importation, la privatisation des grandes entreprises publiques chargées de ce rôle;
 - . en ce qui concerne aussi l'offre de crédit pour un meilleur draînage de l'épargne et une relance de l'investissement privé, il faut mentionner les réformes du système bancaire: elle se traduisent par la baisse de la participation de l'Etat dans le capital, une augmentation des ressources propres des Banques, un recouvrement des prêts au secteur privé...
- **En ce qui concerne plus spécifiquement le commerce extérieur, la logique reste la même:**
 - . la libéralisation des taux de change conduit à l'établissement de prix vrais, et à l'amélioration de la compétitivité; à ce propos, les pays de la Zone franc ne peuvent recourir unilatéralement à la dévaluation (observation souvent présente dans les analyses économiques des années 1980).
 - . l'élimination des monopoles, des systèmes de taxes et de subventions.

Cette logique de l'ajustement structurel se retrouve dans la plupart des pays. L'état d'avancement des réformes varie selon les pays compte tenu des contraintes propres à chaque Etat.

2. L'application de l'ajustement structurel dans les pays du CILSS

2.1 GAMBIE

La mise en place des programmes

La mise en place de l'ERP (economic recovery programm) en 1986-88, appuyé par le FMI(77,2 millions de DTS), dans le cadre d'un accord de confirmation et de deux facilités d'ajustement structurel, et par la Banque mondiale, ainsi que des donateurs bilatéraux, vise à placer la Gambie sur la voie de la croissance à moyen terme, en créant un contexte macroéconomique favorable.

En novembre 1988, un prêt de 20,5 millions de DTS de la part du FMI au titre de 3 FASR. Pour sa part, la Banque mondiale a consenti en décembre 1988 et en juin 1989 deux prêts à l'ajustement structurel de respectivement 13,6 et 31,5 millions de dollars.

Quelles sont les principales mesures prises dans ces programmes de restructuration ?

2.1.1 Libéralisation de l'économie

Première phase:1985-1988.

- l'instauration d'un système de change flottant pour le dalasi, accompagnée de la levée de toutes les restrictions sur les paiements ou les transferts relatifs aux transactions internationales courantes,
- le resserrement des politiques monétaires et budgétaires,
- la réforme du secteur parapublic sous l'égide du National Investment Board (NIB), chargé du suivi du secteur ainsi que de promotion de biens privés.

Ces réformes n'ont pas toutes avancé au même pas. Certains ajustements ont été brutaux:

- en quelques mois, le taux de change du dalasi a été divisé par deux, passant de 3,8 D/DTS à 7,6 dès mars 1986; il s'est ensuite stabilisé autour de 9, pour chuter encore du fait de la dégradation des relations avec le Sénégal;
- les taux d'intérêt ont fortement augmenté (le taux de réescompte par exemple des bons du Trésor par la Banque centrale est passé de 8,5 à 18% en 1988, ayant même atteint 21% en juin 1987);
- les prix à la consommation ont augmenté de 128% entre juin 1985 et juin 1988, en conséquence surtout de l'ajustement des prix publics, alors que les revenus salariaux restaient bloqués.

Le programme de réduction des effectifs a été mis en oeuvre en 1986, par le licenciement de 2625 contractuels et 764 fonctionnaires, la suppression de 848 postes administratifs vacants et gel de création de nouveaux postes.

La reprise de la croissance qui a suivi a été possible sans dérapage des comptes extérieurs.

L'ajustement des prix des producteurs aux cours mondiaux a été brutal: dans le secteur arachidier notamment, en 1986, le prix au producteur se situait à 30% au dessus du prix mondial de référence suite à une volonté de soutien de celle-ci qui a été abandonnée en 1986.

Deuxième phase : 1988-1991

- *l'assainissement de la filière arachidière recoupe:*
 - * *la libéralisation de la commercialisation qui restait dominée par la Gambia Cooperative Union, car elle jouissait d'un accès préférentiel au crédit, l'alignement progressif des prix sur les prix mondiaux, la suspension de la taxe à l'exportation*
 - * *la libéralisation du prix au producteur dès la campagne 1989-1990; le GPMB, qui se voit supprimer toute subvention, pouvant fixer librement ce prix en fonction du cours mondial et de ses propres coûts de structure;*
 - * *réduction des coûts et concentration des activités du GPMB sur les seules activités arachidières ce qui implique le retrait de sa participation dans de nombreuses sociétés.*
- *la restructuration de la GCDB, plus grande Banque du pays et seule à pratiquer du crédit à long terme; ce programme comprend:*
 - * *un "programme de recouvrement des créances",*
 - * *différentes mesures d'amélioration de la gestion de la Banque,*
- *l'amélioration de la gestion des ressources publiques et du secteur public:*
 - * *en matière de recettes budgétaires, les mesures essentielles ont été le renforcement des services douaniers, l'instauration d'une taxe de 10% sur les ventes, dont l'assiette est progressivement étendue à l'ensemble des services, et à la taxation des produits pétroliers;*
 - * *au niveau des dépenses, l'objectif est de maintenir les dépenses de personnel au dessous de 30% du budget courant, et de donner la priorité aux dépenses de matériel et d'éducation.*
 - * *la réforme de la fonction publique est en cours avec la restructuration des ministères et l'introduction d'une prime de rendement en remplacement des hausses généralisées de salaires;*
 - * *la réforme du secteur public comprend la mise au point de nouveaux contrats-plans (GAMTEL, Sécurité sociale, GPTC), la privatisation de GUC, la mise en vente d'autres participations.*

2.1.2. Le rétablissement des grands équilibres

- *Durant la deuxième période, les objectifs ont été:*
 - * *le maintien de la croissance en volume de 4%;*

- * la poursuite de la baisse de l'inflation;
 - * l'assainissement financier par l'élimination des arriérés de paiement extérieurs (condition sine qua non du plan de redressement), la réduction du déficit budgétaire à 5,8% du PIB et du déficit de la balance courante à 19,5%, et la reconstitution des réserves de change à un niveau de 6 mois d'importations.
 - * le soutien de l'investissement privé par l'encouragement de prêts à moyen terme de la part du système bancaire, notamment dans le secteur privé industriel à l'exportation.
- Les résultats de l'exercice 1988-1989 annoncent une croissance stable de 4,6% selon le FMI, une baisse du taux d'inflation à 8%, une baisse du déficit budgétaire, enfin une amélioration de la balance courante. Cette capacité d'adaptation de l'économie gambienne résulte certes des politiques ultralibérales suivies, mais surtout de la véritable rente de situation que constitue le commerce de réexportation avec le Sénégal qui représente selon les dernières données FMI de novembre 1988 70% des exportations gambiennes.

2.2 MALI

En novembre 1985, mars 1987 et août 1988 ont été passés des accords avec le FMI.

Une facilité d'ajustement structurel de 3 ans a été accordée pour la période 1988-1991.

L'accord avec la Banque Mondiale en 1988 conduit à un prêt de restructuration des entreprises publiques et à un prêt d'ajustement structurel.

2.2.1 La politique de libéralisation

D'après le Memorandum de la Banque Mondiale 1990 les mesures suivantes ont été appliquées :

- Déréglementation des prix:
 - * Ramener de 29 à 10 le nombre de produits dont les prix sont réglementés. Il est prévue pour le 1^{er} Janvier 1990 la suppression du prix officiel au producteur du riz paddy; les contrôles des prix devraient être limités en 1990 aux produits pharmaceutiques et vétérinaires, aux produits pétroliers, au transport et au frêt;
- Déréglementation du commerce extérieur:
 - * Remplacer le système de licences d'importations et d'exportations par un système d'enregistrement simplifié par la création d'un guichet unique pour toutes les formalités de douanes
 - * abolir les contingements d'importations;
 - * les exportations de céréales sont autorisées, sauf en cas d'urgence nationale.

Les principales dispositions sont les suivantes :

Une simplification du système de taxation ; les 4000 produits sont regroupés en 7 catégories. Le nombre de taxes passe à sept, au lieu de onze auparavant.

La Taxe variable ne touche que le sucre et le riz. La taxe totale sur le riz représenterait 93% du prix CAF dont 40% de taxe variable qui est en fait une taxe conjoncturelle.

La taxe dégressive de protection sera prélevée sur les produits concurrents de la production nationale. Afin d'inciter les industries nationales à améliorer leur efficience nationale la taxe sera fixée à 45% la première année pour décroître à 30% la seconde année puis 15% et enfin 0%. A titre d'illustration les taxations en vigueur seront les suivantes :

Noix de cola, 53,27%

Thé vert 33,1%

Boissons 64,97% (TVA 17%)

Viandes 105,92%

Riz et brisures 93,6% (dont 40% de TCI). Ancienne fiscalité 32,76%

Farines 88% (ancienne fiscalité 22,21%)

Tissus 105,92%

Friperie 88 à 93,6%

Alcools 117% forte baisse (219% dans l'ancienne fiscalité)

Tabacs de 82 à 129%

- Déréglementation des entreprises:

** créer un guichet unique par secteur pour l'approbation des nouvelles entreprises; le regroupement de guichets sectoriels prévu pour 1989 a été retardé;*

** réforme des entreprises publiques (PASEP) : soit achever la privatisation de 7 entreprises, et la liquidation de 7 entreprises (6 autres, normalement prévues pour 1989 restent en cours à la fin de cette année, et pour 1990 l'achèvement de 14 privatisations et de 15 liquidations sont prévues); accord d'autonomie de gestion pour les entreprises publiques par l'adoption d'un amendement;*

** pour les sociétés d'économie mixte, adoption d'une loi limitant les droits et obligations de l'Etat à ceux d'un actionnaire ordinaire;*

** OPAM : contrat-plan qui dresse le bilan des résultats, et limite l'encours de crédit;*

** l'Office du Niger est restructuré et réhabilité*

** conclusion d'un contrat-plan entre l'Etat et la CMDT (restructuration de la filière cotonnière) en excluant les dépenses qui n'intéressent pas le secteur cotonnier;*

** secteur bancaire:restructuration de la BDM (réduction des coûts et transformation en société anonyme.*

2.2.2 La politique d'assainissement financier

- Finances publiques: limiter le déficit

- * au niveau des dépenses, en comprimant les dépenses courantes, notamment celle de personnel.
 - la masse salariale a été en 1989 maintenue au même niveau en 1989 qu'en 1988; les dépenses de fonctionnement quant à elles ont augmenté en 1989 au lieu de diminuer comme prévu;
 - les dépenses de développement se sont accrues de 36,8% en 1989, chiffre un peu au delà des prévisions;
 - pour 1990, le niveau des subventions et des transferts est limité (gel des bourses).
- * au niveau des recettes, la hausse prévue de 13,7% a été largement dépassée (de 10 points).
 - renforcement de procédures de contrôle du paiement des taxes sur le commerce international(le dédouanement lui est subordonné, engagement de procédures de recouvrement des arriérés, amélioration de l'équipement de l'administration des douanes, lutte contre la contrebande par vérification de l'origine des marchandises chez les détaillants, lutte contre la sous-facturation). En ce qui concerne les autres impôts, l'amélioration des procédures de recouvrement est aussi notable.
 - réforme fiscale qui viserait à augmenter l'assiette, en limitant les exonérations, pour rationnaliser le système. L'introduction de la TVA est prévue pour 1991, et d'un impôt sur le revenu unique.
- Gestion de la dette:
 - * réduction des arriérés intérieurs (de 12,5 milliards de francs CFA) et extérieurs (de 16 milliards)
 - * limitation de tout nouvel endettement: celui-ci doit être concessionnel et soumis à l'autorisation du Ministère des Finances.
 - * le déficit courant extérieur n'a pas dépassé 15,1% du PIB contre une prévision de plus de 16%)

2.2.3 Les équilibres macroéconomiques

- Limitation de la croissance de la monnaie et de la quasi monnaie à 10%, de l'expansion des crédits à l'économie à 3,4% et réduction des créances bancaires de 2,1% en 1989.
- L'inflation a été maintenue en deçà des prévisions à 1% au lieu de 3% prévus.

La croissance du PIB a été de 9,9% en 1989.

- Programme d'investissement public triennal: contrôle des dépenses assuré, programmation, sélection et évaluation en collaboration avec le FMI. Il met

l'accent sur les projets de développement rural et la remise en état de l'infrastructure existante.

2.3 GUINEE BISSAU

Historique des PAS

1982 - *début du dialogue entre le gouvernement guinéen et la Banque Mondiale.*

1983/1984 - *programme de stabilisation*

1984 -

** Secteur bancaire: restructuration de la BDM (réduction des coûts et transformation en société anonyme).*

2.3.1 La politique de libéralisation

Lancement par la Banque mondiale, (5 crédits IDA) d'une réforme des transports, du pétrole, de l'assistance technique, et du RIC (reconstitution des crédits d'importation).

Programme d'ajustement triennal lancé en 1986. Les nouvelles réformes visent trois objectifs :

- *l'expansion de l'investissement agricole et des exportations,*
- *le recul du secteur public,*
- *la stabilisation financière en mobilisant des dons et prêts concessionnels sur du long terme.*

En mai 1987 fut conclu le premier Crédit d'Ajustement Structurel avec la Banque mondiale.

En octobre 1987, un FAS est conclu avec le FMI.

PAS sur trois ans: 1988, 1989, 1990.

- *Libéralisation des prix .*

C'est une des mesures principales du programme mis en place. Elle comprend:

- * élimination du contrôle des prix, sauf sur le riz, l'huile végétale, et le sucre. Les résultats sont indéniablement satisfaisant dans les domaines de l'agriculture, des forêts et de la pêche,*
- * suppression des ventes de denrées alimentaires à des prix subventionnés pour les agents de la fonction publique ; en pratique, cette mesure n'est toujours pas appliquée ;*

- *Libéralisation du commerce extérieur :*
 - * éliminations des exonérations douanières et des taxes d'importations pour les non ayants-droits ;
- *Entreprises publiques.*
 - * *Le secteur manufacturier moderne reste encore dominé par les entreprises publiques dont on estime qu'elles ne fonctionnent qu'à 25% de leur capacité.*
 - * *A la suite d'un audit général, la réforme décidée de ce secteur sera progressive:*
 - restructurations (dont EAGB pour l'eau et l'électricité),
 - liquidations,
 - reprises par des investisseurs privés.

On remarque que des mesures telles que l'assainissement de la situation des entreprises publiques et la privatisation de certaines ont été retardées.

2.3.2 *La politique d'assainissement financier*

- *une situation budgétaire plutôt stabilisée:*
 - * *les recettes ont augmenté de 91% en 1988 grâce à un accroissement des recettes fiscales (relèvement des taxes portuaires, sur le carburant...), mais surtout non fiscales (droits de licences de pêche et amendes) ; néanmoins les exonérations restent abusives ; pour 1989, un doublement au moins des impôts sur le revenu, et de consommation (notamment sur les carburants) est prévu parallèlement à une hausse plus modérée des recettes non fiscales ;*
 - * *à ce propos, une réforme fiscale devrait être mise en oeuvre; certaines mesures connaissent un grand retard et ont de sérieuses répercussions sur les finances publiques, comme la simplification des tarifs douaniers.*

En novembre 1988, un prêt de 20,5 millions de DTS de la part du FMI au titre de 3 FASR. Pour sa part, la Banque mondiale a consenti en décembre 1988 et en juin 1989 deux prêts à l'ajustement structurel de respectivement 13,6 et 31,5 millions de dollars.

2.4 NIGER

Historique des PAS

1983 : 1er stand-by du FMI pour opérer son ajustement financier, suivi par deux autres stand-by, (décembre 1985 et 1986), et la mise en place de deux FAS.

En 1986, la Banque mondiale octroie un PAS et offre des prêts spéciaux pour la restructuration des entreprises publiques, et une réforme de l'agriculture.

2.4.1 Libéralisation de l'économie

- Libéralisation des prix.

- * *Jusqu'en 1984, début de l'application effective des réformes, les prix et la commercialisation étaient dominés par COPRONIGER (société commerciale d'état) en ce qui concerne la distribution des produits de grande consommation importés, et par l'OPVN (commercialisation des céréales) et la SONARA (commercialisation des arachides, et exportation du niébé) en ce qui concerne la commercialisation des produits agricoles. La COPRO :*
 - *stabilisait le prix de certains biens de consommation importés;*
 - *détenait le monopole pour l'importation de ces biens qui étaient vendus à des prix fixés administrativement dans ses propres points de vente.*

** Les réformes ont permis:*

- *réduction du contrôle officiel des prix ;*
- *dès octobre 1985, tous les monopoles et quasi-monopoles ont été supprimés ; ainsi la COPRO intervient désormais en concurrence avec les opérateurs privés.*
- *en décembre 1985, le nombre de biens et de services dont le prix est soumis à l'homologation a été ramené de 27 à 7 puis 5, pour ne considérer que les produits de première nécessité.*

** La baisse des prix ne s'explique pas seulement par les mesures de libéralisation, mais aussi par une tendance à la baisse des prix.*

** Le démantèlement du système OPVN ne fut pas très efficace, car son fonctionnement ne l'était pas non plus (à cause des variations souvent erratiques des prix durant les années 1980)*

- Le commerce extérieur : amélioration de la compétitivité.

** Le but recherché est de promouvoir les exportations, et de limiter les importations.*

** Or, le Niger ne peut appliquer une politique de change autonome, et utiliser la dévaluation ; c'est pourquoi, il va accroître la fiscalité indirecte sur le commerce extérieur.*

** Libéralisation des exportations du niébé, suppression des taxes sur l'exportation du bétail.*

Les résultats sont ambigus:

- *les exportations formelles se sont accrues ;*
- *on note une réduction des exportations informelles.*

- * Abolition de la limitation du nombre d'importateurs agréés de riz ; augmentation des taxes à l'importation ; enlèvement obligatoire de 20% des quantités auprès du RINI ; tout cela permet une amélioration du prix au producteur, mais le coût de production du riz local reste plus élevé que le prix de revient du prix importé (car le prix international n'est pas un prix de marché).
- Réforme des entreprises publiques dans le cadre d'un programme d'ajustement sectoriel (lancement du PASEP).
- * Suppression des priviléges dont elles bénéficient en matière de prix et de commercialisation, qui décourageaient l'initiative privée ;
- * Baisse des effectifs de 5% en 1986 pour les secteurs privé et parapublic.
- * Blocage des salaires réels de fonctionnaires de 1982 à 1988.
- * Amélioration de la compétitivité des entreprises restées dans le secteur public ;
- * Diminution de la taille du secteur public.

Sur 54 entreprises :

- 4 restent dans la fonction publique (à ce jour, 2 ont été intégrées dans la fonction publique).
- 22 sont privatisées (à ce jour, 13 l'ont été);
- parmi ces dernières, sont liquidées celles dont la cession est impossible (1 l'a été).

Ainsi, 3000 emplois ont été supprimés.

- * Par ailleurs, des programmes d'assainissement ont été mis en oeuvre dans les 7 grandes entreprises publiques : BDRN, SONICHAR, NIGELEC, OPT, OFEDES, RINI, ONAHA.

2.4.2 Le rétablissement des équilibres

- *Le retour de la croissance.*

Les réformes visaient à accélérer la croissance nigérienne en modifiant la situation structurelle du pays.

- * La réduction de la demande par une restriction des dépenses publiques, pour un retour à un équilibre budgétaire ; ceci se ferait dans l'optique d'améliorer l'efficacité des investissements publics, et accroître la base économique ; les dépenses courantes ont été restructurées par l'introduction de modifications à trois niveaux :

- accroissement des crédits alloués au fonctionnement complété par transfert de charge aux usagers (petite irrigation, établissement d'enseignement) ;
- gel des dépenses de personnel en valeur réelle, grâce à une limitation du recrutement des fonctionnaires ;
- réduction des transferts aux consommateurs par la diminution des subventions directes et le recouvrement des coûts des services publics ;
- * Les dépenses d'investissement sur trois ans devront être productifs, valoriser les ressources humaines, remettre en état des infrastructures existantes.
- * La mobilisation des ressources est recherchée par des mesures de recouvrement des coûts, l'institution de la TVA, la révision de la fiscalité sur les produits pétroliers, la limitation des droits d'exonération des douanes.
- En ce qui concerne la dette extérieure, de nouvelles normes de décision et de gestion sont introduites pour limiter la progression de l'encours, et aboutir à un niveau de service de la dette compatible avec les ressources financières du pays. On note deux mesures : arrêt de tout nouveau prêt à des conditions non libérales et recherche de dons.

2.4.3 Résultats à la veille du second PAS

- L'amélioration de l'environnement, par le désengagement de l'Etat, ne sera favorable que si les agents économiques, les entrepreneurs, savent en tirer parti.
- Seul le secteur formalisé supporte le poids de l'effort fiscal qui pèse sur le secteur moderne.
- Le Niger reste sous l'impact du Nigéria.
- Les résultats des campagnes agricoles 1986-1988 ont été bonnes.
- Les recettes fiscales ont été moindre que prévues, et les coûts sociaux importants
- Le deuxième PAS vise à élargir l'assiette fiscale, maîtriser le secteur informel, renforcer la sélection des investissements, mener une politique monétaire prudente, parachever la réforme des entreprises publiques, et l'apurement des dettes croisées.

Un programme d'ajustement du secteur agricole : le cas de la Mauritanie

Le PASA en faveur de la Mauritanie conçu et cofinancé en 1990 par la Banque Mondiale, la coopération française (CCCE et FAC), la coopération allemande et le PAM, se chiffre à environ 40 millions de \$US. Ce programme sectoriel s'articule autour de trois axes :

- réformes institutionnelles et de politiques générales,
- soutien à la balance des paiements (environ 70% du volume financier du programme),
- actions d'accompagnement.

Ce programme tient compte d'un certains nombre d'atouts, en particulier :

- un début effectif de libéralisation de la filière rizicole,
- un certain dynamisme du secteur privé (mise en place notamment de rizeries privatisées, et petites décortiqueuses privées),
- une amélioration de la gestion de la SONADER,
- un démarrage de la réforme foncière (avec une bonne connaissance de la situation foncière dans la région du Trarza),
- un effort d'organisation des associations pastorales dans certaines régions du pays.

Mais ce programme tient compte aussi d'un certains nombres de faiblesses persistantes, parmi lesquelles :

- un recouvrement faible des crédits agricoles,
- une lenteur dans l'application des mesures de libéralisation des prix du riz au stade de la consommation,
- sur le rôle effectif du CSA en matière de commercialisation de l'aide alimentaire et sur sa restructuration,
- un manque d'encadrement technique sur le terrain adapté aux besoins du secteur privé,
- une faiblesse des services de l'Etat chargés de la recherche agronomique,
- une volonté de poursuivre l'extensification des aménagements alors qu'il fallait procéder à l'intensification des aménagements existants.

L'ensemble du PASA est destiné à remédier à ces faiblesses. Une série de conditions sont inscrites et doivent être remplies afin que les décaissements aient lieu. On notera que le PASA "invite le Gouvernement à prendre en considération les droits éventuels des collectivités mauritaniennes déplacées suite aux évènements d'avril 1989, dans l'application des dispositions de la réforme foncière dans la vallée du fleuve".

2.5 SÉNÉGAL

Historique des PAS

Le FMI est intervenu en impulsant des annulations de dettes entre 1978 et 1980. Des accords de confirmation, pour une stabilisation financière ont été signés en 1983-84, 1985-86, 1987-88. En 1986 une facilité d'ajustement structurel a été signée.

La Banque Mondiale est intervenue en 1986-87 par un crédit à l'ajustement structurel et un prêt spécial pour la restructuration des entreprises publiques. En 1987, par un prêt à l'ajustement sectoriel dans les secteurs de l'énergie et de l'industrie. Enfin en 1988-89, sous l'impulsion de la France, le Sénégal est engagé dans de profondes réformes bancaires et agricoles. Une Facilité d'ajustement structurel renforcée entre le FMI, la Banque Mondiale et le Sénégal couvrira la période 1989-90 à 1991-92.

2.5.1 Libéralisation de l'économie

- Libéralisation des prix :

** jusqu'en 1986, le contrôle des prix reste effectif pour plusieurs produits, dont les produits de base. En 1988, le contrôle des prix n'existe que pour des produits essentiels ou d'importance stratégique (le riz, le pétrole et l'arachide), par des subventions à la production ou des taxes à la consommation. Pour les céréales locales, c'est la fin des prix plancher, et les subventions à l'arachide diminuent de 90 à 70 F CFA/kg (cf. Nouvelle Politique Agricole). En 1989-90 est prévu l'adoption d'un système flexible pour la détermination des prix producteurs en rapport avec les prix du marché, dans le secteur de l'arachide notamment. Un plan d'amélioration de la productivité dans le secteur du sucre est prévu pour 1989-90 de façon à rétablir un lien entre le prix des utilisateurs locaux, et celui du marché. Enfin, les subventions aux intrants dans le secteur du coton seront progressivement réduites.*

- Réduction des rigidités sur le marché du travail :

** simplification du droit du travail, et assouplissement de la législation du travail tant pour les entreprises en zones franches que celles en voie de restructuration.*

2.5.2 Le rétablissement des équilibres

- équilibre extérieur :

** promouvoir la substitution des céréales locales aux produits importés et notamment le riz. Pour cela il faudra mettre en place des critères pour l'ajustement des prix du riz, de façon à protéger dans une certaine mesure les céréales locales. Dans le programme 1987-88, les importations sont libéralisées. Le quota à l'importation de riz est fixé à 340 000 tonnes/an. Le programme d'harmonisation des droits de douane est toujours à l'étude.*

L'impact de l'ajustement structurel sur le secteur agricole au Sénégal¹⁴

L'ajustement structurel dans le secteur agricole porte sur un désengagement de l'Etat et la recherche de la vérité des prix.

Le désengagement de l'Etat concerne :

- *la diminution des subventions aux intrants annuels. Ceci a entraîné rapidement une baisse d'utilisation.*
- *la diminution des coûts dans les filières (coton, arachide et sucre prochainement). Les économies sont recherchées à tous les niveaux : baisse des prix au producteur (en valeur courante), compression des marges en aval de la production afin de préparer la privatisation de certains segments de la filière (rizeries par exemple)*
- *libéralisation de la fourniture des intrants. Les structures étatiques n'interviennent pratiquement plus (suf la SODEFITEX), mais la concurrence n'étant pas encore effective il s'en suit que les engrains sont parfois surpayés par les producteurs.*
- *promotion du crédit sur une base volontaire. Malgré l'ouverture de lignes de crédit à la CNCAS, les questions pratiques d'accès au crédit n'ont pas été résolues (moins de 50% des crédits ont été utilisés au cours de la campagne 1988-89)..*
- *prise en charge de l'encadrement par les agriculteurs et les éleveurs. L'encadrement n'est plus assuré par les sociétés paraétatiques mais par des Groupe d'Intérêt Economique.*

La vérité des prix concerne :

- *l'élimination des subventions. La subvention CPSP au transport du riz est en diminution . Les prix publics relèvent d'un phénomène de péréquation actuellement positive mais qui risque de ne pas durer indéfiniment.*
- *le principe de libéralisation des prix exige la disparition des prix officiels, mais surtout une bonne information sur l'état du marché (à cet égard, les projets du Système d'information sur les marchés mis en oeuvre par l'ISRA pour les céréales et par DIAPER pour la viande contribuent à la transparence du marché).*
- *la mise à plat de tous les coûts des filières, rendra les investissements efficaces, et évitera les sur-coûts c'est-à-dire sur-profits, sur-effectifs afin de tendre à la vérité des prix.*

Extraits de la communication de M. Laborde, Unité de politique agricole/Ministère du Développement rural

¹⁴cf. séminaire sur "l'impact de l'ajustement structurel sur le secteur agricole sénégalais" Ministère du développement rural et de l'hydraulique, 21-22 mai 1990 à Dakar.

- réduction du déficit public :

* une réforme fiscale est engagée pour améliorer la mobilisation des ressources : elle comprend la réduction de la TVA maximale de 50 à 30%, l'accroissement des droits de douanes de 10 à 15%, le recul des exonérations de droits de douanes dès septembre 1989, et l'introduction d'un impôt sur le revenu global en janvier 1990. Pour 1990-91 il est envisagé la taxation du secteur informel (qui c'est fortement développé avec la libéralisation de l'économie) par la mise en place d'une patente. La compression des dépenses se fera notamment par une réduction des salaires. Les résultats observés en 1988-89 montrent que le déficit budgétaire a atteint plus de 30 milliards CFA contre une prévision d'un peu moins de 4 milliards de CFA. Le gouvernement n'a pas pu réduire ses arriérés de paiements intérieurs et n'a pas pu assurer entièrement le service de ses obligations au titre de la dette de l'ONCAD.

- le rétablissement des équilibres macroéconomiques :

* la restructuration du secteur bancaire vise à mieux draîner l'épargne et relancer l'investissement. Cette restructuration comprend la consolidation des comptes bancaires, la baisse de la participation de l'Etat dans le capital à 10%, l'augmentation des ressources propres des banques, le recouvrement des prêts accordés au secteur privé. Le développement du crédit rural est un objectif fondamental. La politique de crédit est davantage restrictive.

2.5.3 Le programme 1989-92 dans la FASR

Du fait d'un certain recul observé en 1988, les axes du programme 1989-92 sont les suivants :

- mise en oeuvre de nouvelles mesures fiscales afin de réduire la vulnérabilité des recettes,
- préparation d'une réforme de la fonction publique afin de contenir l'expansion de la masse salariale,
- remédier aux rigidités du marché du travail du fait de l'ouverture du secteur industriel à la concurrence extérieure,
- la réforme du secteur des entreprises publiques sera poursuivie, du fait de sa lente application. Le processus de privatisation des entreprises publiques a été lent. Depuis 1986 seulement deux entreprises ont été privatisées. Il est prévu qu'au cours de la période 1989-92 dix entreprises soient liquidées et 35 privatisées.
- l'intermédiation financière est gênée dans son action par le manque de liquidité,
- il faut favoriser la création d'emplois dans le secteur privé et aider à la réinsertion des travailleurs en provenance du secteur public.

Ce cadre macroéconomique s'accompagne d'orientations en matière de programmation des investissements publics. L'enveloppe globale prévue entre 1989-90 et 1991-92 est de 485 milliards CFA. Ce programme sera centré à raison de 20% sur le secteur des transports, 17% sur le secteur agricole et 15% pour l'approvisionnement en eau. Il s'agit de remettre en état l'infrastructure routière existante et de favoriser davantage les cultures irriguées plutôt que les cultures pluviales. La Banque Mondiale fait ouvertement référence à l'étude prospective du Sénégal à l'horizon 2015.

Chapitre 4

LES FINANCEMENTS EXTERIEURS ET L'INTEGRATION REGIONALE

L'Afrique de l'ouest est un véritable puzzle où les contours de chaque pièce ont été dessinés sans que l'on ait tenu compte d'une unité économique, d'une même appartenance culturelle ou encore de l'existence d'un sentiment d'appartenance à une nation. C'est le continent le plus morcelé, où la plupart des Etats comptent moins de 10 millions d'habitants. Cette observation n'est guère nouvelle puisqu'elle avait déjà été relevée au lendemain des indépendances. Depuis près de trente années les échanges économiques qui, par nature même, doivent dépasser le cadre strictement national des Etats se sont aussi adaptés, modifiés compte tenu de cette découpe. Car, les économies sont intégrées de fait, en sous espaces, par le biais, des commerçants et des populations elles-mêmes qui fonctionnent en réseau depuis souvent plusieurs siècles. L'habitude de commercer est fortement ancrée. Mais les Etats qui ont à gérer leur sous ensemble économique, d'abord dans un cadre national, ont de ce fait influencé les échanges. Ces échanges se fondent sur des complémentarités de ressources entre régions, sur la nécessité de combler des déficits par exemple céréaliers dans le cas Niger-Nigéria, sur des différences de politiques économiques (sur le commerce extérieur, les prix des céréales, les conditions de commercialisation...), ainsi que sur des différences de zones monétaires.

Du fait de cette balkanisation de l'Afrique de l'ouest et des liens extrêmement fort de coopération depuis les indépendances, les bailleurs de fonds ne peuvent pas avoir joué un rôle neutre à l'égard de cette intégration économique régionale. Les financements extérieurs tant publics que privés influencent les pièces de notre puzzle aussi bien par leur volume, que par leur orientation sectorielle. De ce fait ils jouent sur la nature des transactions au sein des sous espaces régionaux.

1. Les tendances du financement du développement dans les sous-espaces régionaux : une distribution très inégale de l'aide au sein des sous espaces

1.1 Le sous espace ouest¹⁵

L'ensemble économique constitué de la Gambie, de la Mauritanie, du Sénégal et du Mali voit la nature de ses échanges évoluer de façon significative depuis une décennie. Chacun de ces pays reçoit un volume net d'aide publique au développement très différent.

*Aide et versements nets totaux
(moyenne 1980-88 en dollars courants)*

	APD TOTALE (1)	POPULATION (2)	APD/hab (en \$)	VERSEMENTS NETS TOTAUX(3) par habitant (en \$)
GAMBIE	66	0,72	91	92
SENEGAL	412	6,4	64	78
MAURITANIE	190	1,67	114	124
MALI	307	7,3	42	43

(1) moyenne annuelle 1980-88 des versements nets d'APD; en millions de \$ courants

(2) moyenne annuelle 1980-88 en millions d'habitants

(3) les versements nets totaux comprennent : l'aide publique au développement, les apports privés nets et les autres apports du secteur public.

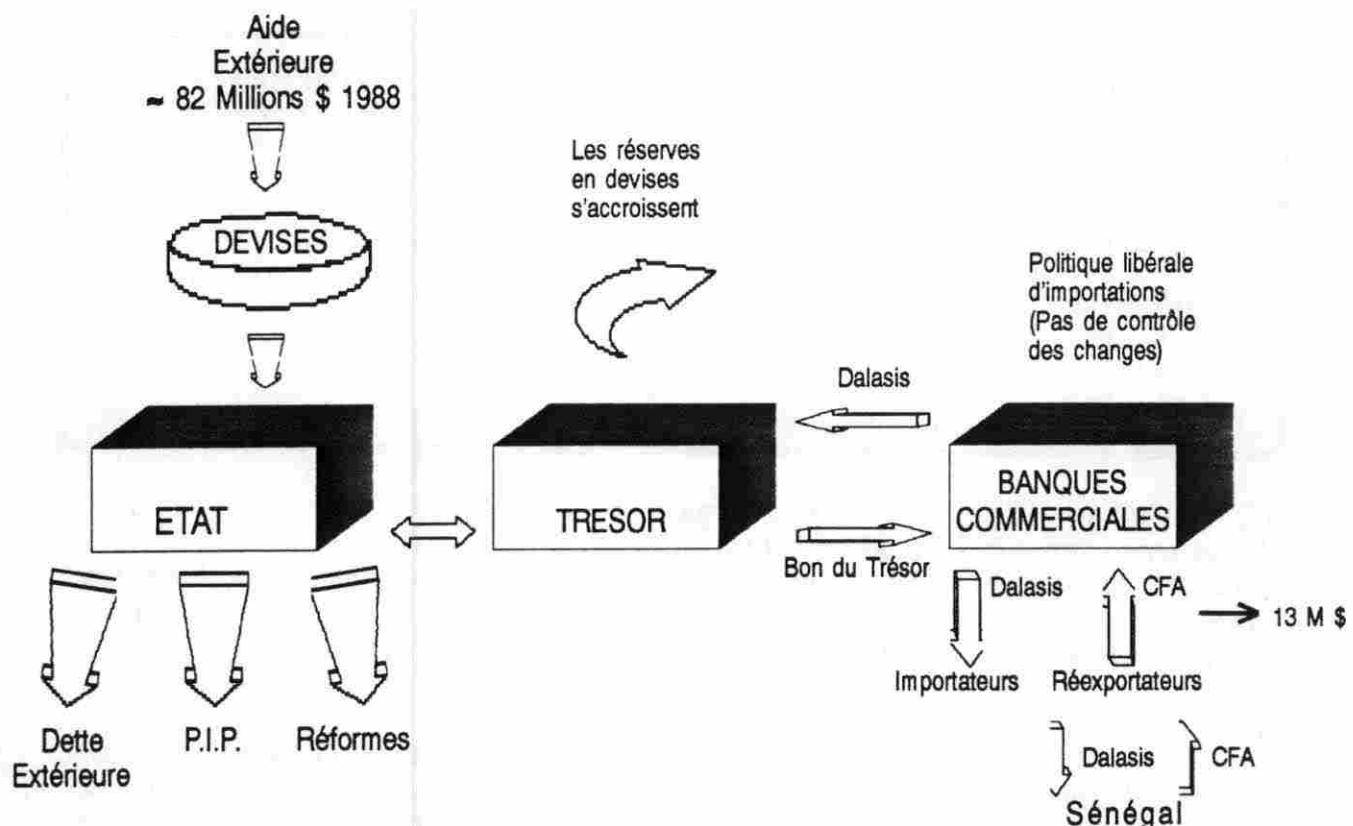
Source : calculs effectués à partir des données OCDE/CAD

Le commerce entre la Gambie et le Sénégal, et entre la Mauritanie et le Sénégal (commerce quasi-inexistant depuis les événements d'avril 1989), ou encore la Guinée Bissau et le Mali est de plus en plus un commerce de réexportation favorisé par des différences d'appartenance à des zones monétaires. La première constatation est que les pays qui reçoivent le plus d'aide par habitant ou le plus de financements extérieurs nets par habitant sont les deux pays à monnaie inconvertible, la Gambie avec le Dalasis et la Mauritanie avec l'Ouguya. La Gambie est le pays à avoir une politique de commerce extérieur libérale. Les importations de produits réexportés vers le Sénégal concurrencent directement plusieurs secteurs de l'économie sénégalaise.

¹⁵Le sous espace ouest intègre réellement les pays suivants : Mali, Mauritanie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau. Pour des raisons de disponibilités de données tous ces pays n'ont pas été repris sous le vocable de sous-espace ouest.

La Gambie réexporte vers le Sénégal des produits manufacturés ou agricoles. Ce commerce de réexportation est en très nette croissance depuis 1986 date de démarrage de l'Economic Recovery Programme ou le dalasi flotte, étant dévalué de fait de près de 100%. L'aide est bien évidemment fournie en devises qui a comme contrepartie des dalasis. Mais cette aide sert essentiellement à épouser la dette extérieure gambienne, et à soutenir le budget de l'Etat. La dette extérieure de la Gambie représente 1,5 fois son PIB. En parallèle, les dalasis en offre abondante sont achetés par le Trésor sous forme de bons bien rémunérés¹⁶. La création de monnaie provient essentiellement des recettes de réexportation avec le Sénégal. Trois chiffres peuvent être mis en parallèle. Les sorties de billets du Sénégal vers la Gambie atteignent en 1988 près de 130 millions de dollars alors que dans le même temps l'aide totale à la Gambie ne se situe qu'à 82 millions de dollars US, et que les versements d'aide au Sénégal s'élèvent à 568 millions de dollars US. C'est dire que le Sénégal dépense en 1988 environ l'équivalent du quart de ses apports d'aide extérieure en commerçant avec la Gambie!! N'y-a-t-il pas dès lors une partie de la croissance de l'aide en faveur du Sénégal qui alimente le commerce informel avec la Gambie ?

Schéma de fonctionnement du système



¹⁶cf. "La dimension monétaire des échanges" O. Vallée, CILSS/Club du Sahel, séminaire de Lomé nov. 1989

Les financements privés (investissements directs et crédits à l'exportation) en Gambie enregistrent un solde positif d'environ 1 million de dollars US, ce qui est exceptionnel par rapport aux autres pays d'Afrique de l'ouest où le désengagement est très marqué. La principale explication à cette situation exceptionnelle est que la Gambie reste la plaque tournante du commerce sénégalais.

1.2 Le sous espace est¹⁷

Ce sous espace diffère fondamentalement du sous espace ouest dans la mesure où un géant le Nigéria pays à monnaie inconvertible se trouve à côté de deux petits pays membres de la zone franc, le Niger et le Bénin. On ne peut tout d'abord qu'être frappé par la différence de dotation de ressources extérieures tirées de l'emprunt à conditions douces ou de celles obtenues aux conditions du marché.

*Aide et versements nets totaux
(moyenne 1980-88 en dollars courants)*

	APD TOTALE (1) (en \$)	POPULATION (2)	APD/hab (en \$)	VERSEMENTS NETS TOTAUX (3)par habitant
BENIN	105	3,9	27	37
NIGER	254	6,2	41	46
NIGERIA	53	97	0,5	12

(1) moyenne annuelle 1980-88 des versements nets d'APD; en millions de \$ courants

(2) moyenne annuelle 1980-88 en millions d'habitants

(3) les versements nets totaux comprennent : l'aide publique au développement, les apports privés nets et les autres apports du secteur public.

source : calculs effectués à partir des données OCDE/CAD

Face à cette différence de dotation en ressources financières extérieures (hors recettes d'exportations pour le Nigéria), quelle est l'image de l'intégration des économies ? Depuis que le Nigéria a adopté une politique restrictive sur ses importations de biens alimentaires et de biens de luxes, la physionomie des échanges a profondément

¹⁷Dans le cadre de ce document nous n'avons pas tenu compte du Tchad et du Cameroun qui font partie, néanmoins, du sous-espace est.

changé. Le Bénin alimente le Nigéria en produits prohibés, sur des marchés parallèles, et le Nigéria alimente les pays limitrophes en produits manufacturés élaborés au Nigéria. Le commerce se base sur des avantages obtenus sur les taux de change franc CFA/Naira. Le mécanisme est totalement différent de celui qui fonctionne entre la Gambie et le Sénégal. Ici, le Bénin absorbe des CFA afin de financer des importations en provenance du marché mondial qui seront revendues au Nigéria contre des Naïras.

Cette monnaie inconvertisible, échangée sur les marchés parallèles joue néanmoins le rôle de monnaie d'échange au niveau régional, car les détenteurs de cette monnaie peuvent se procurer des biens élaborés au Nigéria. En accentuation à cette situation, la dévaluation de la Naïra a donné au CFA un pouvoir d'achat encore plus important. Le commerce de réexportation Bénin-Nigéria est estimé en 1987 à environ 50 milliards CFA, soit l'équivalent d'à peu près 160 millions de dollars US courants ! Près de la moitié de ces réexportations sont constituées de riz, l'autre moitié de produits manufacturés. C'est une fois et demi l'aide reçue par le Bénin, ...trois fois celle reçue par le Nigéria.

L'image est celle d'une économie, le Nigéria, qui développe son industrie locale pour le marché Nigérian et les marchés limitrophes des pays de la zone franc, et de pays de la zone franc qui n'offrent au Nigéria que peu de produits locaux mais par contre beaucoup de produits obtenus sur le marché mondial. Il y a un Etat producteur face à des Etats qui peuvent consommer grâce à l'aide extérieure et au fonctionnement du marché parallèle des changes. Dans le secteur industriel, les récentes enquêtes montrent que les écarts de productivités entre le Nigéria et les pays limitrophes de la zone franc sont importants mais variables selon les produits. Par exemple, les écarts de productivité (en faveur du Nigéria) peuvent atteindre environ 30% sur les WAX entre ceux produits au Nigéria et ceux produits en Côte d'Ivoire. Par contre, dans le domaine du petit équipement industriel les écarts sont beaucoup plus importants pouvant aller de 1 à 5. Dans ces conditions, le facteur monétaire ou encore l'illusion monétaire joue un rôle important mais d'autres facteurs jouent sur la structure de coûts ; la politique de subvention de certains facteurs de production au Nigéria rend son industrie davantage compétitive.

Cette intégration économique est particulière et ne manque pas d'interpeller les bailleurs de fonds dans les pays de la zone franc. Si les écarts de productivités se maintiennent, quelle politique d'investissement peut-on adopter ? Si le coup de fouet à l'économie Nigériane du fait de sa dévaluation pouvait être considéré comme éphémère aux yeux de bon nombre d'observateurs, la récente crise pétrolière ne permettra-t-elle pas au Nigéria de maintenir voire renforcer ses positions dominantes dans la sous région ? Il est certain que le scénario est largement fonction de l'utilisation de la nouvelle rente pétrolière.

2. Les financements régionaux développent-ils les complémentarités ?

2.1 La faiblesse des projets régionaux

Evaluer les financements à caractère régional risque d'entraîner une sous-évaluation dans la mesure où des projets de développement agricoles ou industriels qui ont une vocation régionale risquent de ne pas être comptabilisés sous l'appellation "projets régionaux", mais plutôt "éclatés" entre plusieurs pays bénéficiaires.

Un projet à caractère régional est celui dont les financements transitent par une institution financière régionale, ou qui est mis en oeuvre par une institution régionale telle que l'OMVS (construction des barrages de Diama et de Manantali), ou encore qui a une dimension étendue à plusieurs pays, dans le cas d'un réseau routier par exemple.

La part des engagements d'aide publique au développement accordée aux actions régionales en Afrique de l'ouest entre 1975 et 1988, se situe en moyenne annuelle autour de 3%. Sur cette période la tendance est plutôt à la baisse. Il est vrai qu'au début des années 1980 les versements en faveur des barrages de Diama et de Manantali ont absorbé une très large part des financements régionaux et aussi des financements nationaux : la forte croissance du début des années 1980 ne marque donc pas un regain ou une diversification des actions régionales, bien au contraire. Ces deux barrages ont absorbé plus de 800 millions de dollars US courants (non compris les aménagements hydro-agricoles qui seront nécessaires le long du fleuve Sénégal) : c'est plus que le total des engagements d'aide en faveur des projets régionaux entre 1975 et 1988 ! Quant aux opérations d'aide alimentaire, triangulaires et régionales, elles sont rares et souvent expérimentales¹⁸

Selon les sources de financements, "l'intérêt régional" est extrêmement variable. La Banque Mondiale (IDA et BIRD) au cours de la décennie 1980 n'a financé des projets régionaux que quatre années : en 1983, 1984, 1986 et 1988. Si, en 1984, l'effort d'aide régionale le plus élevé a été atteint avec 3% des engagements totaux de la Banque Mondiale, cet effort retombe à moins de 0,5% en 1988. Les engagements de la Banque Africaine de Développement atteignent rarement plus de 3% et on observe aussi une baisse des versements régionaux depuis 1980.

Les conventions de LOME ont toutes, depuis 1975 formellement introduit la coopération régionale. La stratégie dite de "collective self-reliance" élaborée au cours des réunions des ACP, en 1977 à SUVA et en 1985 à HARARE insistait davantage sur des programmes de concertation régionale notamment dans les domaines des transports et des télécommunications. Les engagements d'aide sont passés de 10% du total des engagements au cours de la convention de LOME I à 14% au cours de LOME III. Toutefois, les premiers bilans menés sur la convention de LOME III montrent que la part réellement décaissée de l'aide à vocation régionale se situe aux alentours de ...6% !! Quant à la nouvelle convention de LOME il est prévu que 20 à 25% des engagements soient à vocation régionale. Toutefois, afin d'accélérer les rythmes de versements des reliquats financiers très importants de Lomé III et de la nouvelle convention de lomé, on s'oriente vers le financement des déficits des balances des paiements et des programmes sectoriels et généraux d'importations à déboursements rapide... en provenance de la CEE.

¹⁸cf. "L'aide alimentaire en céréales locales dans les pays membres du CILSS" L. Bossard, S. Jost, OCDE/Club du Sahel, Paris, août 1989, diffusion restreinte.

LES PRINCIPAUX PROJETS REGIONAUX DANS LA CONVENTION DE LOME III EN AFRIQUE DE L'OUEST

- Développement forestier Kompienga (4 millions d'ECU)
- Projet de Telecommunication-INTELCOM II (21 millions)
- Projet de lutte contre les criquets (5,2 millions d'ECU)
- Projet sécurité alimentaire-DIAPER- (7,7 millions d'ECU)
- Projet sécurité navigation aérienne (concerne aussi l'Afrique orientale et l'océan indien, 15 millions d'ECU)
- Projet de développement du FOUTA DJALON (30 millions d'ECU)

L'aide bilatérale ne manifeste pas davantage d'intérêt que les bailleurs multilatéraux pour les actions régionales. La Caisse Centrale de Coopération Economique n'a pas décaissé plus de 4% de la totalité de ses prêts entre 1981 et 1988 ; la tendance est à la baisse pour atteindre moins de 1% des versements totaux en 1988.

La physionomie des financements régionaux indique que les transports routiers, l'énergie et le développement rural sont les principaux secteurs d'intervention des aides extérieures.

D'une façon générale il est frappant de constater que les projets régionaux ont été d'abord dans une large majorité financés en instaurant une organisation régionale.

Y-a-t-il beaucoup de projets financés sur aide extérieure qui ont pris en compte la dimension régionale afin de profiter des économies d'échelle ? L'intégration est d'abord celle par le marché afin de développer les productions locales. Les institutions régionales sont trop considérées comme des fins en soi. Ce n'est pas la condition suffisante à l'intégration. Celle-ci ne peut pas se décréter. La seule existence de règlements pour favoriser les échanges paraît bien insuffisante : ne faudrait-il pas que les projets d'investissement implantés dans les différents pays s'appuient dès leur conception sur le marché régional ?

Ce bilan rapide des interventions régionales qui se caractérise par un déclin des financements extérieurs via les institutions régionales, au cours de la décennie 1980, abouti à toute une réflexion sur la stratégie régionale qu'il serait souhaitable d'adopter en Afrique de l'ouest afin de favoriser les échanges. Les principaux bailleurs de fonds ainsi que les gouvernements africains tentent de redéfinir la nature de l'intervention régionale. Une approche moins institutionnelle, moins en termes de projets régionaux est souhaitée sans trop savoir les modalités précises d'intervention. Comment les bailleurs de fonds peuvent-ils intervenir afin de favoriser les échanges ? Comment relancer la production locale et éviter la concurrence des importations ? La complexité de la question n'amène bien sûr pas de réponse simple et immédiate.

3. Les programmes d'ajustement structurels nationaux favorisent-ils l'intégration par les échanges ?

Les mesures d'ajustement structurel sont prises dans un cadre national. Ceci est normal et logique du fait qu'il y a des problèmes spécifiques de déficits budgétaires et de balances des paiements dans chacun des pays. Toutefois le cadre de référence économique, celui des échanges n'est pas national¹⁹. Les échanges se font surtout dans un cadre régional. Beaucoup de facteurs expliquent ces échanges. Ils sont historiques, monétaires et liés aux mesures de politique économique prises dans les Etats²⁰.

Ce dernier ensemble de facteurs est particulièrement présent dans les réformes économiques inscrites dans les programmes d'ajustement structurel. Ces mesures qui permettent de combler les déficits structurels ont un impact sur l'activité de production et d'échange tant au niveau national que régional. D'importantes mesures sont prises en matière de commerce extérieur, de prix, de fiscalité, de taux de change. Où en sont ces mesures ? Quelles sont celles qui sont appliquées et celles qui ne le sont pas ? Pourquoi certaines mesures ne sont elles pas appliquées ? Il est difficile de répondre à toutes ces questions pour l'ensemble des secteurs.

Dans le secteur céréalier, lorsque l'on met en parallèle toutes les mesures effectivement appliquées dans les pays qui appartiennent au sous espace d'échange ouest africain, quelle image obtient-on ?²¹ Il est certain que ces pays, soumis à des programmes d'ajustement structurel ont des calendriers d'application différents les uns des autres. Jusqu'en 1989-90 on constatait d'importantes disparités de politique de commercialisation ; depuis lors il semble qu'une certaine harmonisation se précise. Mais c'est dans le régime des importations de riz que la disparité des politiques est la plus grande. Le Mali taxe fortement ses importations et protège donc largement ses producteurs, le Sénégal et la Mauritanie avec le monopole de la CPSP et de la SONIMEX poursuivent une politique de prix favorable au consommateur (il est prévu de taxer les importations de riz en Mauritanie à 45%, et de supprimer le monopole d'importation de la SONIMEX. cf. PASA Mauritanie 1990-92). Quant à la Gambie et la Guinée Bissau ces deux pays qui pratiquent la réexportation ne taxent pas les importations rizicoles et la Guinée ne taxe que faiblement (10%) et semble-t-il rarement.

¹⁹cf. "La coopération régionale à l'épreuve de l'ajustement structurel" J.C Boidin, Courrier ACP n° 112, décembre 1988.

²⁰Le Centre Européen de gestion des politiques de développement (CEGPD), basé à Maastricht, organise des ateliers régionaux auxquels participent des fonctionnaires venant de Gambie, Mali, Mauritanie et Sénégal. Parmi les thèmes de réflexion souhaités par les intéressés, on retiendra les programmes d'ajustement structurels agricoles dans les quatre pays cités et leur impact sur les échanges régionaux. Un séminaire doit se tenir les 26-28 février à Bamako sur cette question.

²¹cf. "Premiers éléments de synthèse sur le sous-espace ouest" document de travail présenté par l'équipe IRAM-INRA-UNB pour la réunion CILSS/Club du Sahel sur les espaces régionaux", 20-22 juin 1990, Paris.

- En quoi les mesures prises dans les PAS permettent-elles de favoriser les échanges de produits élaborés localement ? Ces mesures ne favorisent-elles pas les échanges de produits de réexportations au détriment des produits locaux ?²²

Assainissement des finances publiques et diminution de la dépendance à l'égard des taxes à l'importation ?

Au cours de la décennie 1980 il faut noter l'appréciation en termes réels du CFA. Par rapport au dollar l'appréciation nominale atteint près de 50% depuis 1985. Les politiques d'ajustement menées dans les pays voisins de la zone UMOA tels que la Mauritanie, la Gambie, le Ghana ou encore le Nigéria ont permis de rendre les exportations davantage compétitives. Ceci a accru la pénétration des produits de ces pays vers ceux de la zone franc. Cette situation a comme conséquence une réduction de la base d'imposition du fait que les entreprises sont moins compétitives, donc ont une activité réduite, donc la possibilité de récupérer la TVA encore plus faible, mais aussi par le fait que cette appréciation du CFA a augmenté les échanges clandestins de marchandises, donc baisse des taxes à l'importation. En parallèle à cette surévaluation du CFA qui ouvre les pays de la zone à la concurrence, les entreprises du secteur manufacturier sont passées dans l'informel afin d'éviter la pression fiscale.

- Constate-t-on un développement des échanges informels, échappant donc à toute taxation ?

Dans les pays de l'UMOA on constate une forte baisse du ratio droits et taxes d'importation/PIB. Ceci provient de plusieurs facteurs dont en particulier l'ampleur des exonérations. Les pays enclavés tels que le Niger, le Burkina Faso et le Mali ont des taux d'imposition moyens de leurs exportations nettement moindre que ceux des pays côtiers. Cela provient de la difficulté à recouvrir les taxes du fait de l'étendue des frontières. La réduction et la simplification des droits et taxes à l'importation ne semble pas avoir entraîné une augmentation des recettes fiscales. Par exemple au Niger, le produit des taxes est tombé de 3,2% du PIB à 2,2% en 1988 à la suite d'une baisse du taux d'imposition effectif des importations passant de 16 à 12%. Au Sénégal le processus de réduction des droits de douanes a entraîné une diminution des taux d'imposition des importations de 24 à 20%. Il semble que les impôts sur la consommation sont une meilleure source de recettes que les taxes et droits à l'importation. Beaucoup de missions du FMI pensent que les droits de douanes ont uniquement une fonction de protection et qu'il est préférable de poursuivre les objectifs de recettes par d'autres moyens. L'uniformisation de la TVA est à l'étude. Actuellement, telle que cette taxe est appliquée en Côte d'Ivoire, au Sénégal et au Niger, son efficacité est réduite. Il y a beaucoup d'exonérations et des difficultés de recouvrement.

- la mesure de politique relative aux échanges extérieurs porte sur la simplification et la réduction des taxes à l'importation afin de supprimer les entraves aux échanges entre les pays de la sous région. En quoi y-a-t-il effectivement accroissement des échanges du fait de la baisse des tarifs douaniers ? Si l'objectif général est de réduire la dépendance des pays à l'égard des taxes à l'importation par quoi va être compensé ce manque ?

²²la plupart de ces questions ont été soulevées dans l'étude "Programme d'ajustement structurel et intégration régionale en Afrique Sub-Saharienne", réalisée par le LAREA/Université Paris XIII, sous la direction de P. Hugon et J. Coussy, à la demande du Ministère français de la coopération.

Chapitre 5

LES ORIENTATIONS SECTORIELLES DE L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

L'analyse sectorielle qui suit a été possible grâce à deux sources de renseignements :

- celle des agences d'aides auxquelles le Club du Sahel s'adresse directement,
- celle du secrétariat du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE.

Toutefois la répartition sectorielle obtenue n'est pas entièrement satisfaisante pour deux raisons :

- * *Tout d'abord, beaucoup de projets, agricoles notamment, comportent de multiples actions, qui en fait, concernent un grand nombre de secteurs différents de celui dans lequel il est recensé. C'est le cas notamment d'un projet baptisé "développement rural intégré" qui concerne aussi bien le stockage villageois que le reboisement, l'hydraulique, etc. On ne peut pas savoir avec précision quel a été le montant de l'aide pour chacun de ces sous-secteurs.*
- * *D'autre part, plusieurs agences ne fournissent pas d'informations sur la répartition sectorielle de leur aide ; c'est le cas de la Belgique, du FED, et des Nations-Unies. D'autres agences fournissent des informations très incomplètes.*

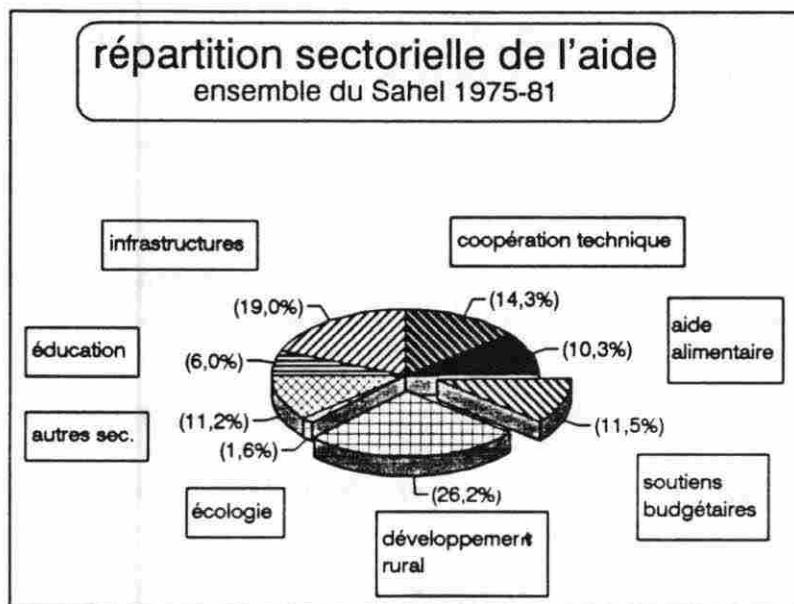
Compte tenu de ces quelques réserves, le Club du Sahel a analysé pour chacune des années entre 1975 et 1988, tous les engagements d'APD en provenance de l'ensemble de la Communauté Internationale. Or, chaque année, l'ensemble des pays du CILSS signe entre 800 et 1000 accords de coopération (hors projet ou dans le cadre de projets). Cela implique que l'analyse qui suit porte sur plus de dix mille actions de développement.

1. Les tendances sectorielles de l'aide publique au développement

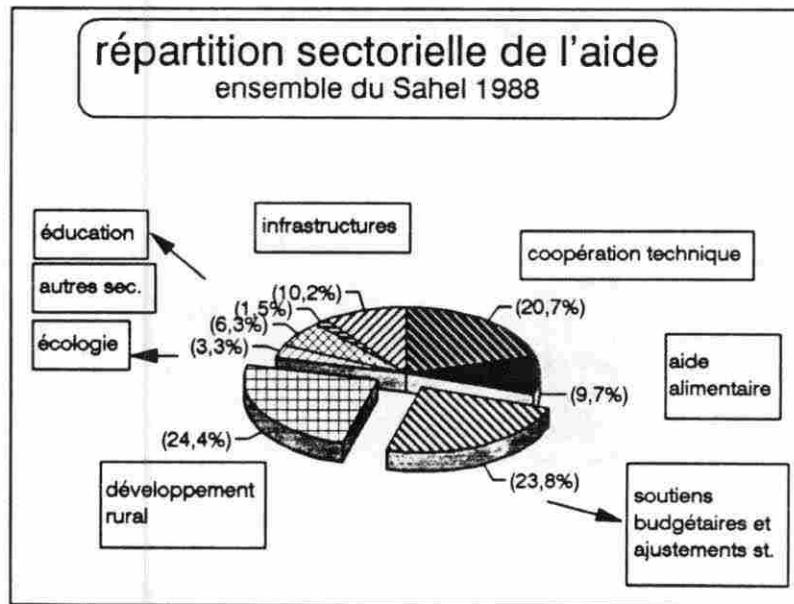
Avant de présenter les affectations de l'aide pour chaque secteur au cours de la période 1975-88, il est nécessaire d'avoir une image globale de la répartition des engagements d'aide au cours de cette même période.

Les deux graphiques ci-dessous indiquent clairement les réorientations sectorielles qui se sont produites entre 1975 et 1988 :

répartition sectorielle de l'aide
ensemble du Sahel 1975-81



répartition sectorielle de l'aide
ensemble du Sahel 1988



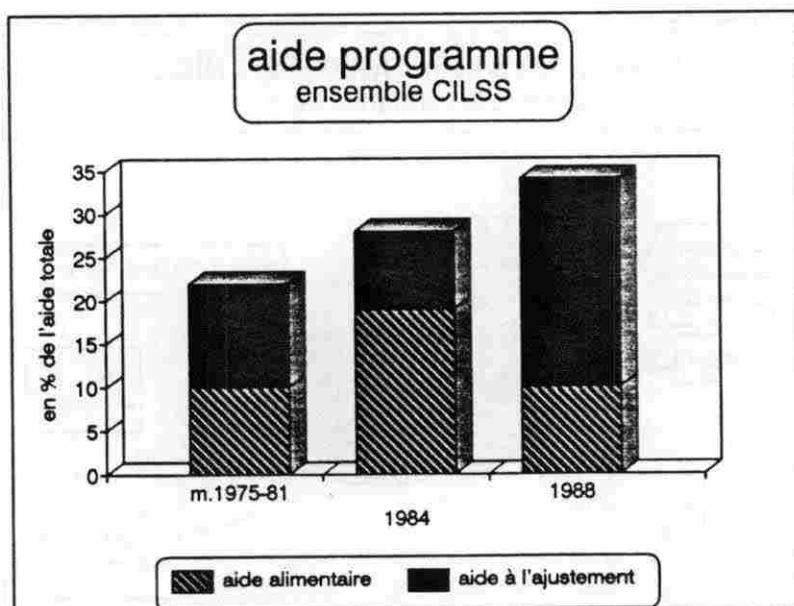
Tout d'abord, les secteurs en "croissance rapide"...

- les soutiens budgétaires et les ajustements structurels : ils représentent près de 24% en 1988, contre moins de 12% en 1975-81;
- la coopération technique passant de 14% à 21% en 1988;

Les secteurs "en perte de vitesse"...

- les infrastructures (routes, ports, aéroports, communication, développement urbain) qui enregistrent en 1988 un volume d'aide de 10% contre 19% en moyenne entre 1975 et 1981;
- l'éducation qui voit sa part de l'aide passer de 6% à 1,5% en 1988;
- la santé dont l'aide atteint environ 1% de l'aide totale en 1988 contre 3% en 1975-81;
- l'aide au développement rural dans son ensemble qui marque un recul de 2% au cours de cette période, passant de 26,2% à 24,4%.

Enfin, l'aide alimentaire qui voit sa part se situer autour de 10%, sauf en cas de mauvaise année agricole où cette part peut atteindre jusqu'à 20% de l'aide totale.



Examinons le contenu de chacune de ces allocations sectorielles.

2. L'aide programme et la coopération technique

D'une façon générale selon la définition du Comité d'Aide au Développement, l'aide programme recouvre cinq champs bien différents :

- l'aide à l'ajustement structurel : c'est une aide aux programmes dont l'octroi est explicitement lié à la mise en oeuvre de mesures formulées notamment par la Banque Mondiale ou le FMI,
- l'aide programme non liée directement à l'ajustement structurel,
- l'aide aux programmes de pays prioritaires,
- l'aide sectorielle,
- l'aide alimentaire,
- l'allègement de dette.

La coopération technique dénommée aussi assistance technique recouvre de multiples actions. Elle concerne à la fois les enseignants, les médecins, les assistants techniques dans les administrations mais aussi, pour certains donateurs l'assistance technique comprise dans les projets de développement. Il s'en suit que la distinction entre assistance technique dans la cadre de projets et assistance technique hors projet est bien souvent difficile à établir, au risque de l'arbitraire.

2.1 Une aide difficile à comptabiliser...

Au moment de la comptabilisation des flux d'engagements d'aide la distinction entre aide projet et aide programme n'est pas toujours aisée. L'aide à un ajustement sectoriel peut recouvrir une action dans le cadre d'un projet, comme par exemple la réhabilitation de périmètres agricoles dans le cadre de l'ajustement du secteur rural. De même que l'aide octroyée dans le cadre de projet peut servir à financer essentiellement des intrants agricoles importés. Il n'y a pas de vue unique entre les bailleurs de fonds, et la répartition entre ces deux types d'aide est donc remplie d'une certaine marge d'erreur.

L'aide programme représente environ 25% de l'aide bilatérale du CAD pour l'ensemble des pays en développement, à la fin de la décennie 1980. Si le recours à ce type d'aide est croissant il ne va pas sans poser de questions relatives à son bien-fondé économique²³. Si à moyen terme il n'est pas possible de réduire ce volume d'aide-programme, il est nécessaire de maîtriser au mieux ses effets économiques. Pour les pays du CILSS cette aide est légèrement supérieure à ce que reçoit l'ensemble des pays en développement puisqu'elle atteint environ 30% de l'aide totale.

2.2 Une aide dont le contenu a évolué au cours de la décennie...

Entre 1975 et 1980, la part de l'aide programme et de la coopération technique dans l'aide globale est restée à peu près constante, représentant en moyenne 35 % de l'aide publique totale. Entre 1980 et 1988, l'aide programme et la coopération technique a augmenté plus vite que le montant total de l'aide, et représente en 1985 et 1986 plus de 50 % de l'aide totale pour atteindre plus de 55% en 1987 et en 1988.

Dans ce type d'aide, différentes rubriques ont une importance variable selon les années.

²³ les travaux du Comité d'Aide au Développement/OCDE ont largement porté au cours de cette année 1990 sur l'élaboration de principes relatifs à l'aide programme.

- l'aide alimentaire

L'ensemble des aides alimentaires et des aides d'urgence a représenté 10% environ de l'aide totale entre 1975 et 1988, sauf les années de sécheresse importante, où l'aide alimentaire atteint près de 20%. A titre de comparaison internationale, la part de l'aide alimentaire dans les versements totaux d'APD pour l'ensemble des pays en développement est passée de 12% en 1981 à 7% en 1988.

Bien que les volumes d'aide soient mal connus²⁴, les séries statistiques les plus longues sont données par la FAO. Cela permet de tracer les grandes tendances dans les volumes d'aide depuis le début de la décennie 1980 :

- 1980/81 à 1983/84 : l'aide alimentaire oscille pour chacune de ces quatre campagnes agricoles entre 400 et 600 000 tonnes.
- 1984/85 et 1985/86 : la sécheresse importante de 1984-85 marque une remontée très nette de l'aide alimentaire à plus d'un million de tonnes. Elle se situera à près de 730 000 tonnes au cours de la campagne agricole suivante.
- 1986/87 à 1988/89 : l'aide alimentaire a nettement chuté du fait des campagnes agricoles excédentaires. Toutefois les engagements des donateurs pour l'année 1988/89 augmentent de près de 50%, toujours dans un contexte d'excédents céréaliers locaux ; le Mali la Mauritanie et le Niger sont les principaux bénéficiaires de cette croissance.

Tous les pays du CILSS ne reçoivent pas le même type d'aide dans les mêmes proportions :

- l'aide alimentaire en riz est essentiellement concentrée sur le Sénégal, le Mali, la Mauritanie (plus faiblement depuis 1986/87) et la Gambie. Au Niger l'aide alimentaire en riz a stagné autour de 10 000 tonnes entre 1984/85 et 1986/87, pour se situer autour de 4 000 tonnes les autres campagnes.
- L'aide alimentaire en blé est surtout concentrée sur le Sénégal et la Mauritanie. Les aides alimentaires en blé au Mali sont variables et plutôt à la baisse.
- L'aide alimentaire en maïs concerne quasi exclusivement les Iles du Cap vert.
- Enfin la prépondérance des flux d'aide en mil-sorgho est marquée au Burkina Faso au Niger et au Mali.

La structure de l'aide par donneur ne varie pas beaucoup d'une année à l'autre. Quelques donneurs se partagent 80% de l'aide totale. Il s'agit des Etats Unis, de la Communauté Européenne de la France et du PAM.

²⁴cf. les travaux en cours de l'IRAM-INRA-UNB qui analysent la diversité des sources statistiques relatives aux volumes d'aide alimentaire distribués en Afrique de l'ouest.

Les achats locaux de céréales sont faibles comparés aux flux d'aide versés chaque année. Toutefois, on peut noter qu'au Niger les achats locaux de mil effectués par les donateurs ont atteint 29 000 tonnes en 1988/89, alors que l'aide attendue en céréales se situe à 50 000 tonnes environ. Il en est de même au Burkina Faso où les achats locaux atteignent plus de 19 000 tonnes alors que dans le même temps les donateurs s'engagent à verser 41 000 tonnes. Mais cette résorption des excédents commercialisables est encore bien lente et difficile²⁵. Quant aux opérations triangulaires, une seule a été recensée au cours de la dernière campagne ; elle concerne l'achat de 5 600 tonnes de sorgho au Mali, réalisé par le fonds commun de contrepartie du Sénégal.

On observera que le Mali est le premier bénéficiaire de d'aide alimentaire des pays du CILSS, et que la Mauritanie reçoit entre 1980 et 1987 en moyenne 100 000 t/an, alors qu'elle n'en recevait que 30 000 t/an au cours de la période 1975-80.

- les soutiens budgétaires et les soutiens aux balances des paiements

Ces aides qui avaient tendance à diminuer entre 1980 et 1984 ont très fortement augmenté en 1985 où elles ont atteint 16 % de l'aide publique totale, plus de 20 % en 1986 et 24 % en 1988. Ces aides croissantes sont le signe des multiples thérapies financières préconisées par les agences multilatérales et bilatérales. Ces aides sont constituées :

- d'annulations ou de restructuration de dettes,*
- de soutiens budgétaires non liés à la réalisation d'un programme de redressement économique (concours financiers de la France, dénommés parfois ressources "non affectées", ou encore les soutiens budgétaires des pays de l'OPEP à la Mauritanie, soutiens qui deviennent d'ailleurs timides en cette fin de décennie 1980).*
- de soutien au financement d'importation, très utilisé par la République Fédérale d'Allemagne soutien dénommé aide-produits), le Japon en 1988 (financement d'intrants agricoles) et la Communauté Européenne (financement qui s'accentuera avec la nouvelle convention de Lomé).*
- de concours directement octroyés dans le cadre d'un programme d'ajustement structurel (par la Banque Mondiale, relayée essentiellement par deux aides bilatérales : les Etats-Unis et la France).*
- des programmes d'ajustement sectoriels mis en oeuvre conjointement par des organismes multilatéraux et bilatéraux.*

²⁵cf. l'analyse des bilans agricoles faite par le projet CILSS/DIAPER, et la note de S. Snrech sur les résultats de la campagne agricole 1989-90 au Mali (Club du Sahel, Paris, avril 1990).

2.3 L'aide programme : une aide difficile à maîtriser...

Cette aide programme qui recouvre donc plusieurs types d'interventions et qui est croissante au cours des années 1980 ne manque pas d'interroger les bailleurs de fonds. Quel est le bien-fondé économique de ce type d'aide, et les impératifs auxquels cette aide programme doit répondre ?

Les récents travaux du Comité d'Aide au Développement sur l'aide-programme ont permis de poser un ensemble de questions dont la plupart s'appliquent aux pays du CILSS.

Concernant l'aide à l'ajustement structurel plusieurs questions reviennent fréquemment :

Ne faudrait-il pas instaurer une relation plus étroite entre les apports au titre de l'aide programme et les résultats de l'action engagée par les pays bénéficiaires ?

Une plus grande proportion de l'aide bilatérale devrait être consentie pour appuyer des programmes d'ajustement réalisés par la Banque Mondiale ou le FMI, ou bien davantage sous forme d'aide sectorielle ? Comment l'aide sectorielle, à l'agriculture par exemple, s'articule avec les programmes d'ajustement macroéconomiques ?

La conditionnalité dans les programmes d'ajustement est la règle théorique d'octroi des ressources financières. Dans la réalité, bon nombre de programmes d'ajustements structurels sont financés alors que plusieurs conditions présentes dans le "contrat de coopération" ne sont pas remplies ? Quelle attitude faut-il adopter lorsque les conditions ne sont pas toutes appliquées après la signature de la convention ?

Concernant l'aide programme non directement liée à l'ajustement ou à des réformes de politiques, sachant que beaucoup d'aide programme n'est pas liée à un effort de politique. Cette aide est appelée chez les principaux bailleurs de fonds une aide budgétaire non affectée, une aide directe au Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOF), soutiens budgétaires, concours financiers... Y-a-t-il des mesures évitant que ces aides programmes ne portent atteinte aux programmes liés à des réformes ? Cette aide programme se justifie-t-elle de façon quasi-permanente ? Le risque n'est-il pas grand à ce que l'aide programme encourage la consommation privée et publique ? N'y-a-t-il pas un risque d'accroître la dépendance des pays bénéficiaires vis-à-vis de cette forme d'aide ?

L'aide programme se justifie-t-elle pour développer la capacité administrative du pays bénéficiaire ? Cette aide permet-elle de surmonter les déficiences de la capacité d'absorption administrative ?

Dans ce contexte, quel équilibre peut-on rechercher entre l'aide projet, l'aide programme et la coopération technique ? N'y-a-t-il pas le risque de voir la part de l'aide consacrée à l'investissement diminuer ?

L'aide programme de l'Allemagne

L'aide programme de l'Allemagne représente environ 12% de ses engagements totaux en 1988, pour l'ensemble des pays en développement. La plus grande partie de cette aide n'est pas rattachée directement aux mesures d'ajustement menées sous l'égide de la Banque Mondiale et du FMI ; elle est fournie sous forme d'aide produits. L'aide produit gérée par la KFW est entièrement liée, à déboursement rapide. L'utilisation des fonds de contrepartie ne fait pas l'objet d'un contrôle rigoureux.

L'aide sectorielle est destinée à soutenir la mise en oeuvre de politiques inscrites dans le cadre de programmes d'ajustement macroéconomiques. Cette forme d'aide met l'accent sur le secteur agricole suivi de l'industrie de la fourniture d'électricité, des transports et de l'approvisionnement en eau potable.

Le projet sécurité alimentaire comporte un volet de réforme des politiques. Dans les pays du Sahel ; réorganisation des offices céréaliers, amélioration des réseaux de transports et des moyens de stockage, réformes au niveau de la fixation des prix des céréales.

En 1988 le gouvernement allemand a annoncé un allègement de dette sur l'encours de la dette issue de l'APD. La Mauritanie bénéficiera de la radiation totale de sa dette. Le Sénégal bénéficiera d'une radiation de dette à condition qu'il poursuive la mise en oeuvre du PAS de la Banque Mondiale et du FMI.

Les préoccupations énoncées...

La coopération allemande estime qu'il serait souhaitable de suivre avec plus de rigueur l'utilisation finale des fonds destinés à l'ajustement structurel. Beaucoup de responsables pensent que les objectifs du développement seront plus efficacement atteints avec l'aide projet qu'avec l'aide produit.

3. Le développement rural

L'évolution des volumes d'aide extérieure en faveur du développement rural a été chaotique depuis 1975.

Au lendemain de la sécheresse de 1974-75, les membres de la Communauté internationale et les gouvernements sahéliens se sont mis d'accord pour considérer le secteur du développement rural comme étant prioritaire dans l'allocation des ressources financières pour que l'objectif d'autosuffisance alimentaire soit atteint. Effectivement, au cours de la période 1975-80, on a pu observer une certaine concordance entre le "discours" et la réalité des flux. L'aide consacrée à ce secteur augmentait nettement plus vite que l'aide totale.

Cette évolution a subi quelques changements au cours des années 1980-88.

La période 1981-82 est très particulière dans la mesure où les volumes importants d'aide affectée au développement rural ont permis de financer deux grandes opérations bien spécifiques : les barrages de Diama et Manantali.

Par contre, les six années ultérieures, pour lesquelles nous disposons d'informations définitives indiquent une baisse très nette des volumes financiers, exprimés en dollars courants.

Ce résultat n'est d'ailleurs pas à blâmer, il n'est que le reflet de la difficulté à laquelle se trouvent confrontés les acteurs du développement, et les bailleurs de fonds en particulier, pour agir efficacement dans ce secteur.

3.1 L'aide aux cultures pluviales

Le volume exact de l'aide aux cultures pluviales est difficile à établir. Beaucoup de prêts ou de dons qui concernent le développement de ces cultures se trouvent souvent comptabilisées dans des projets qui ont une appellation très générale telle que développement rural intégré, ou encore soutien à la commercialisation des céréales.

Cette aide varie de façon importante selon les années. En 1986, on observe une croissance importante des engagements par rapport à 1985, passant de 85 millions de \$ E.U. à 140 millions, cette croissance concerne essentiellement le Burkina-Faso, le Niger et le Sénégal ; mais, ce volume d'aide exprimé en dollars courants est à un niveau inférieur à celui atteint en 1980. L'année 1987 indique une poursuite de la croissance des aides aux cultures pluviales ; elles représentent 11 % de l'aide globale contre 8 % en moyenne pour les années 1980-86.

En 1988,

Quant au volume de l'aide affecté aux cultures pluviales vivrières, il représente la moitié du volume total de l'aide à ce secteur, soit 5 à 6 % de l'APD totale. On observera que le volume de l'aide affectée à ce secteur est inversement proportionnelle à la place que tient ce secteur dans le discours des responsables politiques.

3.2 L'aide aux cultures irriguées

L'aide à ce secteur varie considérablement selon les années.

Cette évolution s'inscrit dans cinq phases :

1975-1981 : *très forte croissance de l'aide à ce secteur dans le cadre de projets de réhabilitation de périmètres dégradés, d'études d'aménagement des fleuves Niger et Sénégal, et de réalisation de périmètres nouveaux : au cours de cette période le Sahel a reçu de la Communauté internationale, pour chaque tonne de céréale irriguée produite, environ 60 fois plus d'aide que pour chaque tonne produite en pluvial ;*

- 1981-1982** : *l'aide aux cultures irriguées a été fortement concentrée sur le financement des barrages de Dama et de Manantali ; près de 600 millions de dollars ont été engagés sur ces deux années, soit plus de la moitié de l'aide accordée au développement rural ;*
- 1983-1984** : *chute spectaculaire des engagements d'aide à ce secteur ; ils ne représentent plus que 4 % de l'aide globale alors qu'ils atteignaient 9 à 10 % en 1974-79.*
- 1985-1986** : *croissance des aides, avec beaucoup d'opérations de réhabilitation au Mali, Niger, Sénégal et Tchad.*
- 1987-1988** : *forte concentration des ressources sur le Burkina-Faso et le Tchad.*

3.3 L'aide à l'hydraulique rurale et urbaine

Les engagements d'aide pour l'approvisionnement en eau des populations urbaines et rurales ont été répartis comme suit, au cours de la période 1975-88.

L'aide à ce secteur, stagnante entre 1975 et 1982, a brusquement augmenté entre 1983 et 1985, du fait d'une forte croissance des engagements en provenance des pays et institutions financières de l'OPEP. Après la période d'engouement 1983-1985, on observera que les engagements ont repris leur rythme "traditionnel" des années 1975 à 1982, soit 3 % en moyenne de l'aide totale. L'année 1987 se caractérise par une croissance de l'aide à ce secteur ; les principaux bénéficiaires en ont été le Niger et le Sénégal. Il semble a priori, que ce soit un secteur mieux "maîtrisé" par les donateurs, où les facteurs de réussite des programmes hydrauliques sont mieux cernés.

3.4 Les oubliés du développement rural

Nous avions déjà souligné en 1981 que plusieurs secteurs n'avaient pas attiré suffisamment l'attention des bailleurs de fonds. C'était le cas pour :

- l'élevage,
- l'écologie,
- les pêches.

On est obligé de constater que, sept ans plus tard, la situation a évolué bien timidement vers un infléchissement des tendances.

* L'aide à l'élevage

L'aide à l'élevage au cours des années 1980 à 1987 ne représente guère plus de 2 % de l'aide totale.

Bien qu'en 1986, une aide croissante ait été octroyée pour la Mauritanie et le Burkina-Faso essentiellement, l'année 1987 enregistre à nouveau une diminution des engagements. Les volumes financiers sont en baisse depuis 1980 et ne retrouvent pas les niveaux atteints au cours des années 1975-80.

* *L'aide aux pêches*

Les engagements d'aide en faveur des pêches ne représentent pas plus de 1 % du montant total de l'aide. Entre 1980 et 1986, les engagements sont en diminution constante. L'accroissement observé en 1985 et 1986 a bénéficié à la Mauritanie et au Sénégal pour des équipements portuaires ou la fourniture de bateaux ; c'est une aide qui finance essentiellement les pêches maritimes. L'année 1987 marque une très nette croissance, l'aide passant de 19 à 49 millions de dollars. Le Sénégal et le Cap-Vert en ont été les principaux bénéficiaires.

* *L'aide au secteur écologie et forêts*

Les engagements d'aide à ce secteur se situaient entre 1,5 et 2 % entre 1975 et 1985. Ils atteignent 2,7 % en 1986. Ce dernier résultat n'infléchit pas la tendance à la baisse observée depuis 1980, car en 1987, l'aide à ce secteur représente environ 1 % des engagements totaux. L'année 1988 marque par contre une nette croissance de l'aide à ce secteur puisqu'elle atteint 3% des engagements totaux.

4. *L'aide aux infrastructures*

L'aide à la réalisation d'infrastructures a représenté au cours de la période 1975-1985 environ 15% de l'aide globale. On observe depuis deux ans une baisse très nette des engagements dans ce secteur. Il semble difficile de donner une explication à ce renversement de tendance, mais la question des charges récurrentes revient fréquemment dans les explications des donateurs. La part la plus importante de cette aide revient à la construction d'infrastructures de transports : routes, voies ferrées, ports et aéroports.

5. *L'aide à l'éducation et à la santé : une chute impressionante*

L'aide à l'éducation marque un baisse importante au cours de cette décennie 1980. Si les ressources financières ne sont pas bien sûr la condition suffisante à de bon résultats sur le niveau éducatif,²⁶ la modestie des ressources est pour le moins inquiétante.

Quant aux volumes financiers dirigés vers la santé ils voient leur part diminuer. Les actions en cours portent sur la réhabilitation de secteurs de santé publique (exemple du Tchad). Des reflexions sont en cours dans les agences d'aide sur la façon d'aborder le problème du SIDA.

²⁶cf "Crise de croissance ou crise structurelle" J. GIRI, *Le Courrier ACP*, septembre 1990.

CONCLUSIONS ET QUESTIONS

Le recul que nous permet de prendre cette période d'aide au Sahel entre 1975 et 1988, montre que l'on peut découper en trois phases :

- *il y a tout d'abord la naissance de l'autosuffisance alimentaire au milieu des années 1970. Dans cette phase, la croissance effective des engagements d'aide a nettement bénéficié au développement rural, et plus particulièrement aux cultures irriguées. Mais cette croissance de l'aide s'accompagnait déjà d'un certain scepticisme quant à son efficacité, du fait de la grande difficulté à intervenir dans le secteur agricole. L'aide aux infrastructures était élevée, et l'argument de cette allocation vers ce secteur portait à contrario du secteur agricole sur la facilité d'intervention dans un projet d'infrastructure.*
- *le début de la décennie 1980 marque avec force et souvent brutalité la crise financière des Etats sahéliens. L'ampleur des déficits est important. Face à cette situation, les bailleurs de fonds ont réorienté leur aide vers l'urgence financière ; financement des déficits budgétaires, annulations de dettes, restructuration des entreprises publiques, etc. Au cours de cette seconde phase, l'ajustement structurel est devenu une priorité pour bon nombre de bailleurs de fonds. Cette action sur les déficits n'a pas été menée sans critique.*
- *la fin de la décennie 1980 marque un tournant dans la réflexion et la pratique des agences d'aide et des gouvernements sahéliens. Tout le monde s'accorde sur la nécessité d'interventions structurelles. Mais la nature de l'intervention semble se dessiner autrement. Trois objectifs paraissent clairement affichés :
 - 1) redéfinir les rôles respectifs de l'Etat et de la société civile,
 - 2) harmoniser les différentes interventions dans le cadre de l'aide programme, et enfin,
 - 3) favoriser l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest.*

Une amorce de mutation semble se dessiner nettement avec ces trois axes.

Toutefois, cette affirmation dans ces trois voies n'est pas sans poser quelques difficultés de mise en oeuvre tant pour les agences que pour les gouvernements.

Questions sur la redéfinition du rôle de l'Etat...

Tout d'abord, la redéfinition du rôle de l'Etat et de la société civile ne peut se décréter de l'extérieur sous peine d'échec. Par ailleurs, cette redéfinition prendra beaucoup de temps, si l'on veut que les aides extérieures puissent atteindre plus directement les autres acteurs du développement que l'Etat. La mise en oeuvre de cette conditionnalité (qui recouvre une réalité différente selon les agences) n'aura-t-elle pas comme première conséquence à moyen terme un ralentissement dans le rythme des versements d'aide ? Ceci ne serait pas à blâmer en soi du fait qu'il y a une autre forme de coopération basée sur la redéfinition du rôle de l'Etat.

Comment le secteur pourra être mis en valeur et touché plus directement sachant que l'Etat voit son rôle redéfini et que beaucoup d'acteurs privés sont entrés dans l'informel ?

Questions sur l'aide programme...

Ensuite, l'aide programme (aide alimentaire, soutien budgétaire et à l'ajustement structurel) qui recouvre plusieurs types d'interventions et qui est croissante au cours des années 1980 ne manque pas d'interroger les bailleurs de fonds. Quel est le bien fondé économique de ce type d'aide, et les impératifs auxquels cette aide programme doit répondre ?

Concernant l'aide à l'ajustement structurel, plusieurs questions reviennent fréquemment :

- *Ne faudrait-il pas instaurer une relation plus étroite entre les apports au titre de l'aide programme et les résultats de l'action engagée par les pays bénéficiaires ?*
- *Une plus grande proportion de l'aide bilatérale devrait être consentie pour appuyer des programmes d'ajustement réalisés par la Banque Mondiale ou le FMI, ou bien davantage sous forme d'aide sectorielle, à l'agriculture par exemple, s'articule avec les programmes d'ajustement macroéconomiques ?*
- *Comment l'aide programme non directement liée à l'ajustement ou à des réformes de politiques, sachant que beaucoup d'aide programme n'est pas liée à un effort de politique. Cette aide est appelée chez les principaux bailleurs de fonds une aide budgétaire non affectée, une aide directe au Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOF), soutiens budgétaires, concours financiers... Y a-t-il des mesures évitant que ces aides programme ne portent atteinte aux programmes liés à des réformes ? Cette aide programme se justifie-t-elle de façon quasi-permanente ? Le risque n'est-il pas grand à ce que l'aide programme encourage la consommation privée et publique ? N'y a-t-il pas un risque d'accroître la dépendance des pays bénéficiaires vis-à-vis de cette forme d'aide ?*

- L'aide programme se justifie-t-elle pour développer la capacité administrative du pays bénéficiaire ? Cette aide permet-elle de surmonter les déficiences de la capacité d'absorption administrative ?
- Dans ce contexte, quel équilibre peut-on rechercher entre l'aide projet, l'aide programme et la coopération technique ? N'y a-t-il pas risque de voir la part de l'aide consacrée à l'investissement diminuer ? La tendance à la baisse de l'aide en faveur de l'éducation et de la santé va-t-elle se poursuivre ?

Questions sur l'intégration régionale...

Favoriser l'intégration des économies en Afrique de l'Ouest est un des objectifs recherchés et partagés par la plupart des agences d'aide. Comment "penser régional" sans tomber dans les travers des projets régionaux qui systématiquement créaient une organisation régionale ?

Y a-t-il beaucoup de projets financés sur aide extérieure qui ont pris en compte la dimension régionale afin de profiter des économies d'échelles ? L'intégration est d'abord celle par le marché afin de développer les productions locales. Les institutions régionales sont trop considérées comme des fin en soi. Ce n'est pas la condition suffisante à l'intégration. Celle-ci ne peut pas se décréter. La seule existence de règlements pour favoriser les échanges paraît bien insuffisante : ne faudrait-il pas que les projets d'investissement implantés dans les différents pays s'appuient dès leur conception sur le marché régional ?

Le bilan rapide des interventions régionales qui se caractérise par un déclin des financement extérieurs via les institutions régionales, au cours de la décennie 1980, abouti à toute une réflexion sur la stratégie régionale qu'il serait souhaitable d'adopter en Afrique de l'ouest afin de favoriser les échanges. Les principaux bailleurs de fonds ainsi que les gouvernements africains tentent de redéfinir la nature de l'intervention régionale. Une approche moins institutionnelle, moins en terme de projets régionaux est souhaitée sans trop savoir les modalités précises d'intervention. Comment les bailleurs de fonds peuvent-ils intervenir afin de favoriser les échanges ? Comment relancer la production locale et éviter la concurrence des importations ? La complexité de la question n'amène bien sûr pas de réponse simple et immédiate.

Concernant les mesures d'ajustement structurel qui sont prises dans un cadre national. Ceci est normal et logique du fait qu'il y a des problèmes spécifiques de déficits budgétaires et de balances des paiements dans chacun des pays. Toutefois le cadre de référence économique, celui des échanges n'est pas national. Les échanges se font surtout dans un cadre régional. Beaucoup de facteurs expliquent ces échanges. Ils sont historiques, monétaires et liés aux mesures de politique économique prises dans les Etats.

En quoi les mesures prises par les PAS permettent-elles de favoriser les échanges de produits élaborés localement ? Ces mesures ne favorisent-elles pas les échanges de produits de réexportations au détriment des produits locaux ?

ANNEXES

TABLEAU 1 ANNEXE

EVOLUTION DES ENGAGEMENTS D'APD PAR DONATEUR AU COURS DES ANNEES 1975/88

1. PAYS DE L'OCDE

(En millions de dollars U.S.)

DONATEURS	MOYENNE 1975-79	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
AUSTRALIE	0,704	0	0	0	0	0	0,6	0	0,1	0,1
ALLEMAGNE	110,864	93,509	209,76	164,517	112,8	81,2	148,43	144,71	233,4	202,8
AUTRICHE	0,598	0,833	2,904	0	1,5	2,1	2,49	2,89	3,0	3,0
BELGIQUE	14,406	21,591	24,161	15,887	14,7	9,9	22,6	17,6	18,4	13,0
CANADA	73,779	10,73	69,727	38,82	94,3	164,5	32,65	39,05	103,7	136,0
DANEMARK	3,807	19,16	2,116	7,306	23,6	24,3	11,48	16,4	18,5	61,7
ETATS-UNIS	96,916	130,111	143,322	144,36	190,2	314,6	244,83	179,38	148,4	161,2
FINLANDE	0,045	0,519	0,618	0	0,4	0,5	2,27	0,7	0,1	8,1
FRANCE	219,515	319,216	384,068	302,281	328,2	458,88	416,79	415,1	509,7	520,1
ROYAUME-UNI	12,529	8,798	6,83	7,21	5,6	4,5	13,03	14,84	14,4	15,7
PAYS-BAS	43,322	86,883	49,437	23,058	55,8	61,7	49,84	116,04	127,4	100,6
IRLANDE	0,149	0,029	0	0	0	0	0,03	0	0,1	-
ITALIE	0,999	0,71	2,55	0	120,1	41,6	123,65	388,3	332	150,9
JAPON	18,403	38,747	26,59	25,27	36,6	40,5	49,84	61	76,8	143,7
NORVEGE	7,677	3,969	1,851	0	0,9	19,1	1,68	10,15	16,2	1,5
SUEDE	5,254	16,384	2,962	8,365	8,2	9,5	15,5	16,59	0	27,9
SUISSE	10,637	11,967	38,556	22,661	21,7	14,2	30,02	37,31	34,9	54,1
TOTAL OCDE	619,604	763,156	965,452	759,735	1014,6	1247,08	1165,19	1460,06	1637,1	1600,4

TABLEAU 2 ANNEXE

**EVOLUTION DES ENGAGEMENTS D'APD PAR DONATEUR
AU COURS DES ANNEES 1975/88**

2. INSTITUTIONS FINANCIERES MULTILATERALES
(à l'exception de l'OPEP)

(En millions de dollars U.S. courants)

DONATEUR	MOYENNE 1975-79	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
I.D.A.	98,04	122,00	166,30	93,20	138,00	92,00	204,00	385,40	339,60	375
F.E.D.	153,224	180,06	239,22	202,47	133,00	175,20	117,12	162,02	488,70	486
F.A.D.	38,559	34,33	58,64	73,71	51,20	76,80	76,46	103,00	217,60	152
F.I.D.A.	8,725	22,40	19,70	10,99	12,90	4,70	3,90	10,80	36,10	23
A.C.C.T.	1,091	2,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-
Programme spécial A.C.C.T.	0,205									
B.O.A.D.	5,81									
F.M.I. Trust Fund aide NATIONS-UNIES	22,45	53,377	101,23	97,79	72,02	139,90	161,10	220,20	183,20	188,50
TOTAL MULTILATERAL	352,021	490,3	581,657	452,393	475	509,8	621,68	844,42	1270,5	1257,8

3. PAYS ET INSTITUTIONS FINANCIERES DE L'OPEP

TABLEAU 3 ANNEXE

EVOLUTION DES ENGAGEMENTS D'APD PAR DONATEUR
AU COURS DES ANNEES 1975/88

DONATEUR	MOYENNE 1975-79	En millions de dollars U.S. courantes)					1985	1986	1987	1988
		1980	1981	1982	1983	1984				
A.F.E.S.D.	15,35	0,00	0,00	6,67	31,28	21,96	12,06			
A.F.T.A.A.C.	0,31	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			
ALGERIE	0,79	2,00	0,10	0,00	3,50	0,33	5,90			
ARABIE SEOUDITE	88,27	67,90	102,22	160,06	79,01	237,18	50,15			
BADEA	15,86	0,00	0,33	9,00	15,05	0,15	5,05			
EMIRATS ARABES UNIS	13,39	13,26	53,75	50,55	1,50	0,00	10,00			
FONDS SPECIAL	15,59	34,00	59,52	41,06	30,60	15,23	11,15			
OPEP	1,56	0,00	0,00	0,00	0,05	0,00	0,00			
IRAN	11,58	46,61	48,18	0,00	0,00	0,00	0,00			
IRAK	33,03	40,46	136,00	26,37	56,62	59,33	10,41			
KOWEIT	4,81	34,68	1,40	0,00	30,13	10,63	1,60			
LIBYE	4,77	0,00	0,00	0,00	0,11	0,00	0,00			
NIGERIA	3,93	3,30	0,00	0,00	1,00	0,00	1,10			
QATAR	4,58	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			
FASAA	9,21	6,00	24,21	8,11	15,43	67,73	18,14			
TOTAL OPEP	223,01	248,21	425,71	301,83	264,28	412,54	125,56	64,70	75,80	104,4

TABLEAU 4 ANNEXE

EVOLUTION GENERALE DES ENGAGEMENTS D'APD RECUS PAR LES DIFFERENTS PAYS DU SAHEL ENTRE 1975 ET 1988

(en millions de \$ E.U. courants)

	ILES DU CAP-VERT	TCHAD	GAMBIE	GUINEE BISSAU	MALI	MAURITANIE	NIGER	SENEGAL	BURKINA FASO	TOTAL GENERAL
MOYENNE 1975-79	40	104	37	65	188	201	158	209	162	1168
1980	76	35	98	68	208	274	208	287	250	1509
1981	60	69	64	63	248	188	272	354	326	1647
1982	36	82	46	62	182	144	192	268	218	1233
1983	97	109	66	122	302	163	256	431	252	1800
1984	94	143	84	76	410	190	345	446	246	2037
1985	61	210	33	62	449	231	271	316	249	1887
1986	89	256	118	63	351	180	442	639	253	2396
1987	93	333	90	169	368	250	464	892	321	2983
1988	117	310	137	91	567	261	471	643	367	2963
TOTAL 1975-88	726	1552	738	779	3088	1885	2925	4280	2486	18459

TABLEAU 5 ANNEXE
EVOLUTION GENERALE DES VERSEMENTS NETS D'APD
(en millions de \$ E.U. courants)

	1971	1976	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ILES DU CAP-VERT	0	24,8	64,4	50,3	54,9	59,2	63,9	69,70	109,5	86,4	86,8
TCHAD	30,6	62,3	35,3	59,8	64,7	95,3	115,4	181,50	164,9	198,2	264
GAMBIE	3,7	12	54,4	59	47,6	41,1	53,6	50,00	100,7	103,3	81,9
MALI	30,2	89	252,1	229,4	210,3	214,9	320,4	379,20	372,2	364,5	427,3
MAURITANIE	12,2	180,2	175,9	233,7	187	175,6	171,6	215,5	186,6	177,8	184,2
NIGER	38	129,6	170,2	193,4	257,5	175	162	304,4	307,9	348,1	371
SENEGAL	53,1	126,8	263	396,7	284,8	322,3	368,3	294,5	567,6	642,1	567,9
BURKINA	28,7	84,1	212,3	217	212,8	183,7	188,6	197,6	284	283,5	297,9
GUINEE BISSAU	0	0	59,5	65,2	65,2	64,2	55,2	57,8	71	104,5	99
TOTAL SAHEL	196,5	708,8	1287,1	1504,5	1384,8	1331,3	1499	1750,2	2164,6	2308,4	2380

TABLEAU 6 ANNEXE

**REPARTITION PAR SOURCE DE FINANCEMENT DES VERSEMENTS NETS D'APD AUX PAYS DU CILSS
AU COURS DE LA PERIODE 1975-1988**

(en millions de \$ E.U. courants)

	MOYENNE 1975 1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
TOTAL CAD BILATERAL	441,5	732,7	823,1	753	767	923,3	1069	1254	1365,4	1507
DONT	FRANCE	200	291	349	258	352	345	396	479,8	509
	ALLEMAGNE	71	115	129	141	108	85	125	139,5	171
	ETATS-UNIS	62	127	138	127	138	195	281	187	152
	ITALIE	0	--	--	--	--	--	227	144,9	206
TOTAL MULTILATERAL	297	368	394	363	342	381	513	742	887,3	826,7
DONT	FED	151	117	163	125	85	107	114	182	211,9
	IDA	56	70	66	66	77	78	124	268	325,8
	NATIONS-UNIES	59	72	99	98	130	151	206	184	188,3
TOTAL OPEP	138	143	215	242	189	115	151	158	82,4	46,9
TOTAL VERSEMENTS NETS	877	1287	1504	1385	1331	1499	1750	2165	2308,4	2380,3

TABLEAU 7 ANNEXE RESSOURCES FINANCIERES EXTERIEURES TOTALES MISES A LA DISPOSITION DES PAYS DU CISS EN 1988

Année 1988

(en millions de dollars E.U. courants)

	BURKINA FASO	CAP VERT	GAMBIE	GUINEE	MALI	MAURITANIE	NIGER	SENEGAL	TCHAD	TOTAL
CAD										
APD	218,8	59,4	54,7	47,7	260,1	110,8	241,7	367,3	146	1506,5
OOF	-1,7		13		2,8	1,1	-5,7	-35,6	-0,2	-38
Prévés										
ID	0,8	1,3	0,7		-4,9	-0,1	-1,3	0,3	0,4	-2,8
IP	1,4	2,1	0,7		-0,1	-3,4	-17,8	-33,7	0,8	-49,8
CE	2,6	-23,4	29,8		-3,9	-9,3	-22,6	-16,2	-0,5	-43,9
MULTILATERALES										
APD	80,5	26,4	32,4	45	165	63,5	119,1	177,7	117,1	826,7
OOF	3,5	-1,1	-1,4	-0,6	0,9	-3,1	-6,1	-7		-14,9
OPEP										
APD	-1,6	0,9	-5	8	2,3	9,9	10,2	22,9	1,3	46,9
OOF						1,6	-2,1			-0,5
Sous-Total										
APD	297,7	86,7	82,1	98,7	427,4	184,2	371	567,9	264,4	2380,1
TOTAL	304,3	85,4	62	129,3	422,2	171	315,4	475,7	264,9	2230,2

TABLEAU 8 ANNEXE

ENGAGEMENTS NETS D'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

Année 1988
(en millions de dollars E.U. courants)

	BURKINA FASO	CAP VERT	GAMBIE	GUINEE	MALI	MAURITANIE	NIGER	SENEGAL	TCHAD	TOTAL
PAYS DU CAD										
AUSTRALIE	0,10	1,60	0,40	0,30	24,80	0,30	2,50	1,40	0,10	0,10
AUTRICHE	2,60	2,60	0,40	21,50	11,10	3,60	2,70	3,00	3,00	3,00
BELGIQUE	42,80	0,30	0,30			9,00	47,60	0,70	13,00	13,00
CANADA	20,10	1,00	2,80	7,90	8,50	92,00	48,60	7,10	61,70	136,00
DANEMARK									8,10	
FINLANDE										520,10
FRANCE	48,00	2,80	6,80	6,20	6,80	62,70	20,10	29,80	27,20	202,80
ALLEMAGNE	19,80	13,70	12,40	13,70	12,40	5,80	26,10	14,90	46,10	150,90
ITALIE	7,10	1,00	3,20	1,00	3,20	6,80	12,30	6,80	35,80	143,70
JAPON	42,10	4,90	6,60	4,90	4,90	13,00	1,20	7,90	3,20	100,60
PAYS-BAS										1,50
NORVEGE	0,50	11,50	0,40	14,80	1,60	5,40	0,20	26,20	0,70	27,90
SUEDE	1,50	1,90	0,10	9,50	0,10	2,10	0,30	12,20	5,10	54,10
SUISSE	0,60	0,60	4,10	13,90	11,10	28,00	8,70	38,40	0,50	15,70
ROYAUME-UNI										161,20
ETATS-UNIS										0,00
IRLANDE										
Sous Total CAD	217,90	51,70	79,80	44,10	277,50	95,60	250,40	452,30	131,10	1600,40
MULTILATERAUX										
F.A.D.	19,10	13,80	9,10	9,10	49,20	41,90	10,00			152,20
F.E.D.	73,10	30,00	24,00	12,10	89,80	69,50	107,20	49,80	30,70	486,20
I.D.A./B.I.R.D.	18,00	5,00	10,00	14,00	89,00	18,00	41,00	63,00	117,00	375,00
F.I.D.A.	0,20	16,20	11,90	11,60	11,70	40,90	17,80	32,30	11,60	23,50
NATIONS-UNIES	28,60	9,60	1,90			9,10	5,70	30,70	30,90	220,90
O.P.E.P. Mult.								16,20		42,50
Sous Total Multilatéraux	148,60	65,00	59,90	46,80	280,60	156,30	196,20	171,30	178,60	1300,30
O.P.E.P. Bilat. TOTAL O.P.E.P.	0,10 9,70	0,00	1,90	0,00	9,00 9,00	18,10	24,80 30,50	19,00 35,20	0,00	61,90 104,40
TOTAL GENERAL	366,60	116,70	136,70	90,90	567,10	260,90	471,40	642,60	309,70	2962,60

TABLEAU 9 ANNEXE

VERSEMENTS NETS D'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

Année 1988
(en millions de dollars E.U. courants)

	BURKINA FASO	CAP VERT	GAMBIE	GUINEE	MALI	MAURI-TANIE	NIGER	SENEGAL	TCHAD	TOTAL
PAYS DU CAD										
AUSTRALIE	0,10	1,60	0,20	0,20	0,20	0,20	1,40	0,80	0,10	0,10
AUTRICHE	0,40	2,30	0,50	2,20	0,30	2,40	5,80	0,70	4,00	4,00
BELGIQUE	1,90		0,30	1,10	1,10	3,70	14,50	1,00	19,90	19,90
CANADA	29,40	0,50	0,70	4,00	1,00	5,60	60,00	0,10	85,50	85,50
DANEMARK										26,20
FINLANDE										2,10
FRANCE	52,10	4,00	1,10	5,60	6,10	2,40	39,10	15,70	167,30	509,20
ALLEMAGNE	43,20	7,10	6,10	6,10	3,80	3,80	34,30	9,30	19,20	170,70
ITALIE	31,70	8,30	8,20	6,10	2,00	2,00	9,80	3,90	49,60	206,10
JAPON	7,90	6,40	5,10	5,10	8,70	8,70	23,20	5,80	41,80	111,90
PAYS-BAS	28,20	9,50	3,80	0,40	14,80	14,80	10,30	0,50	12,80	36,30
NORVEGE	1,40	0,90	0,40	0,40	4,10	4,10	9,00	0,30	18,50	114,10
SUEDE	0,50	11,50	2,10	2,10	0,10	0,10	2,10	0,30	2,40	20,40
SUISSE	4,10	0,60	0,10	10,70	11,00	2,00	36,00	9,00	0,70	27,90
ROYAUME-UNI										39,80
ETATS-UNIS										16,80
IRLANDE	17,00	4,00								152,00
Sous Total CAD	219,00	59,50	54,50	47,90	260,00	110,80	241,70	367,30	146,00	1506,70
MULTILATERAUX										
F.A.D.	7,70	2,90	6,40	9,20	38,90	0,80	4,80	23,30	2,40	96,40
F.E.D.	23,70	6,20	8,30	6,90	22,90	19,70	22,00	64,80	49,80	224,30
I.D.A./B.I.R.D.	19,00	1,00	5,00	16,00	59,00	23,00	60,00	57,00	34,00	274,00
F.I.D.A.	1,40		0,80	1,40	3,40	2,20		1,80		11,00
NATIONS-UNIES	28,70	16,30	11,90	11,60	40,80	17,80	32,30	30,80	30,80	221,00
O.P.E.P. Mult.	-4,00	-0,30	-3,00	-3,00	-3,10	13,50	4,50	-0,80	1,30	8,10
Sous Total Multilatéraux	76,50	26,10	29,40	45,10	161,90	77,00	123,60	176,90	118,30	834,80
O.P.E.P. Bilat.	2,40	1,20	-2,00	6,00	5,40	-3,60	5,70	23,70		38,80
TOTAL O.P.E.P.	-1,60	0,90	-5,00	6,00	2,30	9,90	10,20	22,90	1,30	46,90
TOTAL GENERAL	297,90	86,80	81,90	99,00	427,30	184,20	371,00	567,90	264,30	2380,30