

**Developpement des Investigations
sur l'Ajustement à Long Terme
*"Coopération 21"***

L'Assistance Technique au Sahel

Pierre Claver Damiba
Consultant, Hararé, Juin 1996

TABLE DES MATIERES

Chapitre I. L'assistance technique : la problématique et le produit

- I. La problématique
- II. La nature des actions entreprises
- III. Cadre typologique

Chapitre II. L'assistance technique : le contexte de la coopération

I. Le balancier et l'impasse

De quoi aller plus loin
Des pièces et des morceaux

II. Les doutes et les reculs

Le fleuron santé-éducation
Les ratios de retour

Chapitre III. L'assistance technique : problèmes rencontrés

I. Problèmes d'amont

L'acte constitutif
La raison fondatrice
Rattrapage et capitalisations
Expertise et sagesse

II. Problèmes de mise en oeuvre

Problèmes généraux
Problèmes côté bénéficiaires
Problèmes côté donateurs

Chapitre IV. L'assistance technique : pour un meilleur impact

I. Programmation macro-économique

Politique et programme
Méthodologie
Rentabilité
Recherche d'efficacité

II. Priorité à l'ingénierie du Sahel

Eau, énergie et petits métiers
Un corps de Coopérants-Sahel
Sahel sans frontières

III. Coopération technique avec les villages

Préserver et renforcer les autonomies
Des coopérants aux pieds nus

Chapitre I. L'assistance technique : *la problématique et le produit*

I. La problématique

1. Au cours de mes huit années d'implication directe avec la coopération technique (1983-1991), comme Directeur Régional pour l'Afrique du Programme des Nations Unies pour le Développement, j'en suis arrivé très tôt à penser que loin d'être au coeur des politiques de développement, la coopération technique était traitée par "bribes et morceaux" comme un facteur négligé. Le fait le plus troublant était qu'elle n'était pas prise au sérieux par les gouvernements africains, en grande partie parce qu'elle était perçue, au mieux, comme un bien gratuit et, au pire, comme un mal nécessaire, quelque chose imposé par les bailleurs de fonds comme condition d'accès aux ressources en capital.

2. En outre, je fus étonné de l'ampleur de ces ressources dans le contexte national et j'en vins à être convaincu qu'ignorer ces "inputs" dans des approches macro-économiques serait une grave erreur méthodologique et financière, dans ces pays africains où les ressources sont rares. Je sentis que, dans le partenariat au développement, les parties avaient la responsabilité de ramener la coopération technique au centre des préoccupations du développement et de coopérer ensemble à sa ré-évaluation objective, à la lumière des frustrations et revoir comment mieux l'utiliser pour contribuer à la croissance et renforcer les capacités autonomes de conception et de gestion. Dans le contexte des leçons apprises et des changements en cours dans la coopération internationale, il est devenu plus qu'urgent de repenser la raison d'être de la coopération technique et ce à quoi elle sert, de mesurer le poids des évidences et de proposer de nouvelles approches.

3. Certes, la coopération technique est un sujet politiquement sensible. Mais, ce qu'il importe de reconnaître c'est que la coopération technique est avant tout une variable macroéconomique; ensuite, en dépit de sa masse et de sa valeur marchande, elle est un produit qui échappe aux lois du marché; en outre, les ressources de la coopération technique sont allouées, gérées et largement programmées par les donateurs qui en contrôlent le processus. L'Afrique au Sud du Sahara a reçu en 1994, en effet, sous forme de coopération technique une aide équivalente à US\$ 5 milliards, et même plus si l'on tient compte des prêts et des transferts non comptabilisés. Ceci représente plus du quart du total de l'APD. Ainsi donc, la coopération technique est une variable économique majeure, et l'efficacité avec laquelle elle est utilisée est d'une grande importance macroéconomique. Les tendances à la réduction de l'aide et l'incertitude qui pèse sur l'avenir quant à sa taille rend encore plus impératif l'optimisation de la coopération technique.

4. Un processus amélioré de prise de décision et une meilleure gestion économique, conduisant à l'autosuffisance dans ces domaines, sont les objectifs centraux de la coopération technique. Pendant longtemps, et encore aujourd'hui, elle s'est identifiée à la formation des originaires des pays en développement dans les universités du Nord, à

l'aide pour établir des institutions académiques locales, à l'envoi de coopérants expatriés pour former le personnel national et occuper des postes techniques dans les administrations locales. A cet effet, des efforts massifs ont été faits pour développer l'éducation depuis les indépendances, il y a de cela 36 ans. Le stock et le flux de la main d'oeuvre éduquée ont maintenant atteint des niveaux substantiels. Ajoutée aux autres facteurs, cette augmentation du nombre du personnel local formé a conduit à un changement dans la nature de la coopération technique. Une priorité plus grande est désormais accordée au renforcement des capacités, c'est-à-dire des spécialisations, des process et des institutions. Mais en même temps les praticiens comme les observateurs sont de moins en moins sûrs de la validité des approches actuelles de la coopération technique à relever le défi que posent ces nouvelles priorités.

5. Le fait que la priorité de la coopération technique soit une meilleure prise de décision et de gestion économique est une autre raison d'inquiétude par rapport à son efficacité. Car une meilleure prise de décision et une gestion économique améliorée sont parmi les besoins prioritaires de l'Afrique. Si le moteur qu'est la coopération technique, en vient à cracher, le résultat en est une croissance économique à long terme plus lente et une auto-suffisance retardée. Ainsi donc la coopération technique est ou devrait être au coeur des politiques de développement. Beaucoup de bailleurs de fonds ont depuis longtemps reconnu l'importance du problème et ont été et demeurent sensibles à ses échecs ainsi qu'à ses succès et se préoccupent de savoir si ces programmes sont ceux voulus par les pays récipiendaires et dont ils ont besoin.

6. Beaucoup pourrait être dit sur les améliorations à apporter pour accroître l'impact de projets individuels de coopération technique. Il s'agit ici d'offrir une analyse succincte des problèmes et proposer des mesures opérationnelles pour des réformes applicables. La question est donc de savoir comment peut-on s'assurer que les ressources importantes de la coopération technique soient allouées efficacement comme partie intégrante et soutien aux priorités macro-économiques et sectorielles des pays récipiendaires ? Comment s'assurer que la coopération technique prépare l'auto-suffisance des capacités d'analyse, de conception et de gestion des pays d'Afrique, au plan des hommes, des institutions et des procédures ?

II. La nature des actions entreprises

7. Dans le présent document et pour des raisons de commodité, l'assistance technique est utilisée comme synonyme de coopération technique comme c'est le cas dans la compréhension ordinaire des gens; en effet un assistant technique et un coopérant technique répondent à la même identité dans le langage courant. Cependant, il importe de reconnaître qu'il s'agit d'un produit varié que l'on peut répertorier par rapport à un certain nombre de critères et de situations concrètes.

Objectif général

8. L'objectif général de la coopération technique est de participer au développement des pays pauvres et les aider à rattraper les pays riches. Il s'agit de coopérer à la promotion du développement socio-économique de ces pays par le renforcement des capacités humaines et institutionnelles et le transfert des connaissances et des

technologies. En d'autres termes, la coopération technique vise à développer l'auto-suffisance en savoir-faire jusqu'au seuil d'un "quantum leap".

Objectifs spécifiques

9. Une distinction est faite quelquefois entre la coopération technique et l'assistance technique en particulier par l'OCDE et le CAD :

i. **la coopération technique** : la coopération technique vise à augmenter le niveau de connaissance, de compétence et de savoir-faire technique, ou les aptitudes productives d'une société, c'est à dire l'accroissement de leur stock du capital humain intellectuel ou de leur abilité d'utiliser plus effectivement les dotations qui existent et les facteurs de développement; elle vise aussi le développement des institutions i.e. leur renforcement et leur meilleur fonctionnement. Elle contribue ainsi au développement des stratégies, des organes administratifs, au soutien des projets ou des programmes et au renforcement des capacités.

ii. **l'assistance technique** : l'assistance technique contribue par le financement de services techniques à concevoir et/ou à mettre en place un projet ou un programme visant l'accroissement du stock de capital physique du pays récipiendaire.

Résultats :

10. Les "outputs" de la coopération technique comprennent en particulier les résultats suivants : (a) des projets liés aux investissements en capital ou aux investissements techniques, (b) des institutions publiques ou privées de conception, de mise en oeuvre et de suivi, (c) des acquisitions de procédures, de savoir-faire et de paquets technologiques, dans des secteurs ou des activités source de croissance.

Activités :

11. Les activités de la coopération technique sont nombreuses et variées. Les exemples suivants illustrent les plus fréquentes :

i. La préparation de plans de développement, de stratégies et de politiques, d'études de faisabilité, de dossiers d'exécution de projets;

ii. Le transfert, l'adaptation, le développement et la diffusion de technologie et de process, en particulier pour des services administratifs et l'acquisition des informations et données de base;

iii. Le développement et l'exécution de programmes de recherche et d'innovation.

III. Cadre typologique

12. On distingue en général dans la coopération technique, celle qualifiée de dur qui se concentre sur la réalisation d'une tâche spécifique et concrète avec des résultats

quantifiables et celle qualifiée de douce ou de libre qui se concentre plutôt sur la formation de ressources humaines et le développement institutionnel.

13. Le tableau indicatif suivant peut permettre de déterminer les différentes positions et fonctions de l'assistance technique compte tenu des situations concrètes :

POSITIONS :	Exécutant	Substitut	Formateur	Mobilisateur	Missionnaire
FONCTIONS :					
<i>Liée à des homologues</i>					
<i>Liée à des projets</i>					
<i>Supervision/contrôle</i>					
<i>Conseiller haut niveau</i>					
<i>Bouche trous</i>					
<i>Jumelage d'institutions</i>					
<i>Spécialiste pointu</i>					
<i>Catalyseur/levain</i>					
<i>Recherche</i>					
<i>Fonction régionale</i>					

14. Ce tableau peut aussi servir de grille d'analyse de la nature des actions entreprises et pour des exercices d'évaluation ainsi que de base de référence pour identifier des anomalies et opérer en conséquence les corrections nécessaires.

Chapitre II. L'assistance technique : *le contexte de la coopération*

I. Le balancier et l'impasse

De quoi aller plus loin

1. Les deux produits de l'aide et de la coopération au développement sont "la main et l'outil" : des fournitures d'infrastructures, d'équipements mais aussi de process et de savoir-faire dans le cadre de projets et de programmes de partenariat, instance du "donner et du recevoir". Au cours des trente dernières années, en Afrique au Sud du Sahara, l'évaluation des premières générations de ces programmes et de leur impact concluent que l'aide comme système et comme instrument a globalement échoué conjointement avec les efforts autonomes des pays africains. Les améliorations attendues des capacités et des conditions de vie des populations, tant en ville qu'en brousse, ne sont pas intervenues aux niveaux requis pour inverser les tendances lourdes de la paupérisation croissante de masse. A la vérité, s'il est vrai que l'aide a échoué d'être à la fois un levier et un levain du développement, c'est sans doute parce qu'elle n'est ni l'un ni l'autre. De supplétive qu'elle devrait être, l'aide a fini par prendre ou par se voir confier, dans et par de nombreux pays africains, le pouvoir directeur du développement, tant au plan de la détermination des politiques nationales que dans le choix des investissements, en dépit des précautions prises par les parties et des apparences procédurières.

2. Cependant, l'aide et la coopération au développement, malgré l'histoire de cet échec global en Afrique, ne saurait être passée à perte et profit. La coopération demeure "une ardente obligation" pour le progrès des peuples. En effet, elle est une des dimensions de la quête collective pour une justice internationale. C'est pourquoi, sur la base des leçons d'expériences, la coopération tente en permanence de se renouveler, de construire sur les acquis positifs, de corriger les erreurs et d'avancer. Le vingtième anniversaire du Club du Sahel offre ainsi l'opportunité "d'apporter plusieurs regards sur la coopération avec le Sahel" au travers d'un bilan et d'une réflexion critiques devant conduire à un nouveau partenariat, à un nouveau "contrat de génération".

3. Une telle entreprise fait partie des réflexes traditionnels des hommes et des institutions. Régulièrement on fait les bilans d'hier à aujourd'hui pour mieux faire demain. L'exercice se réalise dans cette dynamique, dans ce mouvement rapide et d'accélération qui emporte le monde et dont nous sommes témoins et où l'on ne peut écouter qu'en marchant. Dans ce contexte, l'entreprise de "Coopération 21" s'inscrit dans le temps de l'histoire du développement du Sahel où l'avenir prend une valeur particulière et devient la réalisation espérée d'un monde meilleur, celui de la délivrance des Sahéliens de leurs misères. Les aspirations humaines qui fondent la démarche trouvent leur légitimité dans les chocs répétés et sans succès soutenus de l'aide et de la coopération avec le réel sahélien, dans les déceptions par rapport aux objectifs et dans les insuffisances des résultats.

4. Partie avec la conviction de gagner le marathon du développement au Sahel, l'aide dans sa double dimension de "la main et de l'outil" se pose ainsi la question, au demeurant récurrente, de l'adéquation de ses instruments et de ses modes opératoires; elle se demande, au vu des résultats, si elle ne s'est pas engagée dans une voie sans issue ou si c'était, en fait, la bonne voie pour coopérer avec succès au développement sahélien.

5. L'Assistance Technique (AT), composante de l'aide et de la coopération au développement, c'est-à-dire "la main", l'accompagne ou la précède. L'assistance technique communit au destin de la coopération, à ses succès, à ses ratés, à ses insuffisances, dans les pays du Sahel. La nature de l'AT, les problèmes et les difficultés rencontrés ainsi que les conditions de mise en oeuvre pour un meilleur impact font l'objet des propos et des analyses du présent document. Les performances de l'assistance technique s'accomplissent dans le contexte d'ensemble de la coopération au développement qu'il importe de bien situer au départ.

6. A la vérité, "Coopération 21" peut s'analyser comme un acte de foi qui reconnaît qu'il y a toujours, en l'homme du Nord ^{la coopération du} avec l'homme du Sahel pour le développement, de quoi aller plus loin. Pour ce faire, ce qui compte dans un tel exercice, c'est de poser les vraies questions sans fuir les vraies réponses. Autrement, tant d'intelligence et d'obstination à investir de nouveau dans la coopération au développement du Sahel usera, une fois de plus, les hommes pour finir par renforcer les "statu quo" et sombrer dans l'amertume.

Des pièces et des morceaux

7. Dans ses efforts répétés de réformes et d'ajustements, la coopération au développement apparaît bien souvent comme un serpent de mer. Le "bonnet blanc" de l'aide et de la coopération devient "blanc bonnet" après les nombreux bilans, les fréquentes évaluations et les réformes qui s'en suivent. Le résultat, c'est souvent l'ajustement de l'image des programmes d'aide et de coopération par rapport aux modes, aux pressions politiques ou aux émotions de l'opinion publique. Il s'agit quelquefois aussi de répondre aux témoignages des ONGs du Nord qui travaillent sur le terrain avec le peuple majoritaire du secteur informel non atteint par les milliards de US\$ qui soutiennent la macro-économie. L'expérience montre cependant que plus ça change en coopération plus c'est la même chose, mais comme ça change tout de même, le résultat est une coopération et un développement faits de pièces et de morceaux ("patchwork") et qui se présentent comme un tissu d'Arlequin.

8. On observe à cet effet, de nombreux mouvements de balancier dans les opérations de la coopération. Ils vont des préférences pour la centralisation planifiée à celles pour la décentralisation libérale, de l'utilisation des expatriés pour l'assistance technique au recours aux agents locaux ("local national officers"), de l'exécution par l'agence de coopération à l'exécution nationale, des programmes-cadres aux projets spécifiques, des ajustements macro-économiques aux programmes sectoriels et aux projets d'investissements par recours aux paquets technologiques. Quant aux priorités, on découvre par période, par saison de mode, des évidences géniales clamées par la

plupart des agences comme le "sésame ouvre toi" du développement : ainsi de l'encadrement et de l'animation rurale, des visites et conseils ruraux, du développement rural intégré, des grosses infrastructures, de l'industrialisation à tout vent, des transferts de technologie, de l'approche des besoins fondamentaux, du tout-à-l'Etat et de la planification d'Etat puis du rien-à-l'Etat en faveur du privé et des jeux libres du marché; c'est le balancier entre l'Etat envahissant et l'Etat envahi. De nos jours, le mouvement pendulaire s'oriente vers le développement à la base et le recours aux ONG pour exécuter ces programmes; le secteur informel et les structures financières décentralisées, de type Grameen Bank, ont les faveurs des Agences, en attendant sans doute l'avènement d'autres modes.

9. Ces modes et les changements successifs qui se sont de plus en plus rapprochés n'ont pas toujours permis à des approches excellentes en elles-mêmes (et qui ont quelquefois fait leur preuve d'efficacité au temps de la colonisation tels les contrôles d'hygiène domestique, les caisses de prévoyance, etc.), de prendre racine et mûrir avec le temps, d'avoir des effets cumulatifs et d'entraînement, afin de produire des impacts de croissance irréversible. En effet, "pierre qui roule n'amasse pas mousse."

II. Les doutes et les reculs

Le fleuron santé-éducation

12. Cependant, les deux secteurs de la santé et de l'éducation constituent, à n'en pas douter, les beaux fleurons de la coopération internationale au développement et des efforts autonomes des pays africains. Ces deux secteurs sont au centre du renforcement des capacités; ce sont des secteurs-levier qui soutiennent la croissance. Les améliorations s'y sont accomplies à pas de géant et ont enregistré des résultats spectaculaires. Leur progrès cumulé a eu un impact de masse et d'enrichissement en savoir et en acquisition de meilleures conditions de santé. Les taux de croissance de la scolarisation ont été les plus rapides au monde à savoir de 36% à 63% pour le groupe d'âge concerné pour l'inscription à l'éducation primaire. L'espérance de vie est passée de 38 à 49 ans et la mortalité infantile est tombée de 38 à 25 pour mille. Des dizaines de milliers de médecins, d'ingénieurs, de professeurs, d'économistes et de chercheurs africains, des managers, hommes et femmes, ont été formés à partir d'une situation souvent "zéro" au moment de l'indépendance, il y a trente cinq ans.

13. Cependant, il y a lieu de constater aujourd'hui que ces deux secteurs battent désormais de l'aile et ne peuvent plus soutenir ni les performances passées ni, à certains égards, conserver les acquis d'hier. Ces plafonnements et ces décroissances observés s'expliquent en partie du fait que la coopération en partenariat avec les pays bénéficiaires, n'est pas allé jusqu'au bout. Les partenaires se sont comme figés à la sortie de l'école et de l'hôpital. Les deux parties à la coopération n'ont pas réussi à accompagner le grand mouvement de transformation économique, sociale et intellectuelle amorcé par la double croissance de l'éducation et de la santé en Afrique.

14. L'explosion démographique, résultat direct des succès sur le front de la santé, le chômage croissant des lettrés et diplômés, résultat direct des victoires remportées sur l'ignorance, mesurent les revers des médailles de la victoire. A la vérité, le

développement économique général n'a pas accompagné jusqu'à présent ces succès, en particulier, en matière de production agricole vivrière et dans le domaine des activités manufacturières et de services, génératrices d'emplois et de revenus. La diversification de la base des ressources à répartir et leur croissance ne sont pas intervenues aux niveaux escomptés. Tout se passe comme si les partenaires avaient conçu et lancé une machine "éducation-santé" dont les performances leur avaient échappé ou comme si, satisfaits de telles performances, ils s'en étaient remis aux mécanismes naturels du marché pour gérer les ruptures d'équilibres intervenues en une génération. Les régulations du marché n'ont pas réussi à optimiser, loin s'en faut, les ressources humaines qualifiées et valides produites par ces secteurs leviers.

15. Non seulement la coopération internationale et les pays bénéficiaires n'ont pas accompagné, à temps et à des niveaux requis, la grande vague de fonds "éducation-santé" pour répondre à ses besoins d'application et de suivi, mais les partenaires se sont essouffés, dépassés en quelque sorte par les effets de masse de "l'éducation-santé."

16. Ainsi, le paysage africain d'aujourd'hui présente certes des élites compétentes, des ports, des aéroports et des autoroutes bien modernes, une population mieux éduquée et de meilleure santé, et des îlots de prospérité autour de foyers miniers ou agro-industriels. Malgré tout cela, il y a l'autre face de ce modernisme apparent, qui est la pauvreté croissante et les performances médiocres des économies. Ainsi par exemple, la croissance du revenu réel par habitant, en Afrique au Sud du Sahara, a été en moyenne de -0,9% durant la décennie 1980-1990, de -2,0% en 1990, de -1,0% en 1991 et il est prévu +0,3% pour la décennie en cours; en outre, l'autosuffisance alimentaire agricole est en moyenne de 91% et environ 48% de la population vivent en dessous du niveau de la pauvreté absolue. Un sous-emploi et un mal-emploi endémiques auquel s'ajoute un chômage croissant constituent un mal social majeur des nations africaines. En outre, les patrimoines acquis se détériorent faute de moyens de les maintenir et de les renouveler. Si tout progrès comporte des élus et des exclus, on peut dire qu'il a été jusqu'à présent, en Afrique, un processus de paupérisation qui a mis en jeu des facteurs politiques, économiques, sociaux et culturels qui se sont renforcés négativement et ont creusé les écarts constatés.

Les ratios de retour

17. Cet état des lieux n'est pas surprenant. En dépit des procédures de partenariat "au dessus de tout soupçon", les technostructures des agences de la coopération internationale apportent des concours financiers à des projets et des programmes qui en fin de compte, soutiennent et renforcent des régimes politiques souvent dirigés par des dictateurs notoires et parfois des criminels politiques et dont les priorités ne sont pas forcément populaires. Des conseillers techniques de haut niveau leur sont fournis. Dictatures et crimes ne figurent pas sur les indicateurs de contre-performance à vérifier, bien au contraire, ils sont considérés comme facteurs positifs de stabilité politique; car c'est cette stabilité qui assure à son tour, les garanties de performance et de rendements des investissements de la coopération. Les simulations de démocratie suffisent et c'est ce que l'humour populaire africain appelle les régimes de "démocrature". L'obligation de réserve "contraint" ainsi les tout puissants fonctionnaires et les experts de la

coopération "de ne rien voir, de ne rien entendre et de ne rien dire." Le langage politique d'expert s'appelle la langue de bois. En outre, la perméabilité politique de ces technostructures de coopération internationales est une autre réalité.

18. Au demeurant, les technostructures en conditionnant leurs dons et leurs prêts à des coupes sombres des budgets d'éducation et de santé avec pour objectifs de réaliser les équilibres fondamentaux jugés nécessaires à la croissance, privent ainsi les pauvres d'accès à des services fondamentaux, cependant que l'amélioration de la trésorerie de l'Etat permet le remboursement des arriérés à ces agences prêteuses. Des services publics de santé et d'éducation de base qui devraient être gratuits, s'achètent de plus en plus cher dans de nombreux pays, en particulier par le biais de la corruption des fonctionnaires. A la vérité, qui aide qui lorsque les remboursements dépassent, dans certains pays, les déboursements ?

19. Au demeurant, il est admis et "accepté" que l'aide bilatérale et multilatérale soit une arme stratégique au service d'intérêts nationaux des contributeurs du Nord. A l'appui de cela, on calcule les rendements de 1 US\$ de contribution aux pays pauvres en dépenses dans le pays contributeur. Ces ratios de retour de l'aide sont de plus en plus déterminants pour la poursuite de la coopération internationale. Des pays comme l'Angleterre et la France ont un taux de retour généralement "excellent", c'est-à-dire élevé, toutes sources de financements confondus, dans leurs anciennes colonies. Les dividendes politiques et les ratios de retour de l'aide sont de plus en plus décisifs pour la coopération internationale.

20. "Désormais, dans les pays donateurs, les soucis éthiques, la générosité, le sens de la justice et de la solidarité semblent dépassés, sinon abolis," comme souligne le Club de Rome. L'aide internationale qui a été la principale source des capitalisations en Afrique, manifeste à présent doutes et fatigues, au demeurant partagés par les récipiendaires, au regard des impasses et des effets de marginalisation et d'exclusion de la majorité pauvre des populations.

Chapitre III. L'assistance technique: *problèmes rencontrés*

1. Il ne fait pas de doute que les effets les plus positifs de l'assistance technique ont été tout d'abord de contribuer d'améliorer le niveau de compétence professionnelle générale de milliers de cadre africains grâce à la formation directe ou sur le tas et, ensuite, de combler de graves lacunes en accomplissant des fonctions techniques liées à la planification, à la préparation des projets et des programmes à l'exécution et à la supervision des travaux de construction, etc. La coopération technique a ses héros, ses militants et même ses martyrs qui ont su apporter et qui continuent d'apporter aux peuples sahéliens, à leurs pays, à leurs institutions, dans des conditions souvent extrêmement difficiles, non seulement leur savoir mais leurs vies. On ne peut présenter des critiques et identifier les problèmes de la coopération technique sans reconnaître, au préalable, ses succès et ses prouesses, y compris durant l'ère coloniale, comme déjà mentionné pour les secteurs de l'éducation et la santé.

2. Cependant, la coopération technique n'a pas toujours conduit au renforcement des capacités nationales ou régionales autonomes, c'est-à-dire à se passer d'elle. Les principaux problèmes et difficultés rencontrés par celle-ci sont à la fois des problèmes d'amont qui sont des problèmes fondamentaux d'ordre conceptuel et des difficultés liées aux différents modes de mise en oeuvre ("delivery mode"). Les problèmes fondamentaux, tout comme ceux des modes opératoires, ne sauraient être réglés par les Gouvernements bénéficiaires ou les organismes donateurs isolés. Ils exigent une action concertée de toutes les parties intéressées et une approche globale de la planification et de la gestion de la coopération technique.

I. Problèmes d'amont

L'acte constitutif

3. A l'origine. L'acte originel de l'assistance technique et qui est aujourd'hui fondateur de la coopération elle-même, c'est l'énoncé de la conception même du développement qu'elle véhicule et qu'elle apporte. Ce savoir situé tout à fait en amont des oeuvres du développement est l'acte constitutif de l'assistance technique. En d'autres termes, c'est tout les progrès historiques, culturels et industriels de l'Occident, attestés par des performances scientifiques et technologiques, qui se posent et s'imposent à la pensée et à la vie des peuples en instance de développement comme point de passage obligé pour vaincre la pauvreté. Avant d'être un service rendu ou vendu et de devenir une valeur marchande, l'assistance technique est avant tout le véhicule d'une vision du monde, une conception de la Cité idéale à transférer et à enseigner aux pays-candidats au développement, même s'il faut mobiliser des forces herculéennes pour la réaliser. Cette conception n'est pas seulement importée; elle est partagée par les-Sahéliens formés à l'école par cette même assistance technique et qui en sont de l'intérieur les protagonistes.

4. **Universalité de Prométhée ?** A la vérité, l'assistance technique prend sa source au sommet de l'Olympe et le premier assistant technique a un nom, c'est Prométhée qui déroba dans le ciel le feu sacré pour allumer le progrès sur la terre. Véhicule d'une culture dominante dont les succès ont aujourd'hui un poids contraignant, elle a été déployée au Sahel, comme ailleurs, et est en train de propulser les Sahéliens dans une migration de civilisation, sans retour. Le premier problème posé par l'assistance technique est donc de nature conceptuelle, c'est-à-dire son énoncé du développement dont découlent les politiques et les programmes qu'elle recommande ou appuie. Ce savoir en quelque sorte des Gourous de la coopération au développement se présente comme point de passage obligé, comme corset unique pour croître et sortir de la misère. Et si l'Afrique refusait de ce développement, s'interroge Axelle Kabou ? En effet, en présupposant un consensus sur la nature des actions entreprises au Sahel et en agissant comme si cela allait de soi, on s'aperçoit avec retard qu'il y a eu méprise, au vu des résultats pauvres comparés avec les objectifs initiaux ou comparés aux performances d'autres régions. Il est facile d'éluder de telles questions et de poursuivre la coopération au développement, "business as usual"; mais alors il ne faudrait pas s'étonner des résultats décevants et il conviendrait d'avoir l'honnêteté de ne pas entreprendre de bilan par rapport aux priorités de ces peuples en instance de développement. Si le développement envisagé est une marche forcenée, un "contrat d'adhésion" pour les générations à venir des Sahéliens, cela aussi peut se dire en toute clarté, au lieu et place de la proposition d'un "contrat de génération".

La raison fondatrice

5. Le premier problème à traiter à propos de l'assistance technique est donc d'ordre conceptuel; il s'agit de la source même qui inspire, qui génère le produit qu'elle apporte sur le marché du développement, à savoir la raison économique. Il y a donc lieu d'explorer la rationalité économique qui est son arme technique et de mettre en lumière certaines des illusions qui l'habitent.

5. **La mécanique.** Qu'il ait été perçu comme un simple retard relatif dans le temps ou comme l'effet de conditions historiques particulières, d'un développement anarchique ou impérialiste, le "sous-développement" apparaissait, en effet, comme un "problème" que l'on pouvait résoudre par le transfert des savoir-faire et des techniques ou par la transformation des structures de production et d'échange. A partir du moment où les données étaient prises en compte, les solutions s'imposaient d'elles-mêmes "rationnellement". Si la pratique ne suivait pas le raisonnement, c'était faute de "volonté politique". Même si l'on s'interrogeait sur les conditions d'émergence de cette volonté politique, on en vient aujourd'hui à se demander si les conseillers et assistants techniques, de tout origine, ne se sont pas laissés prendre aux illusions économiques de la rationalité.

6. **Le contexte anthropologique.** A la vérité, que représente exactement la notion de rationalité dans le contexte des structures économiques et sociales existantes dans le Sahel pauvre? Quelle est la logique qui guide le comportement de "l'homme économique" Malien ou Burkinabe lorsqu'il se heurte à la situation réelle, parfois même triviale, d'individus qui, chaque jour, ont biologiquement faim et qui n'ont pas de revenus supplémentaires à épargner et à investir ? Des courbes dites "anormales" de

l'offre et de la demande ont déjà été identifiées par les économistes du "sous-développement". Il est évident qu'il convient désormais de reconsidérer les contraintes spécifiques de l'environnement et les possibilités du milieu humain, nonobstant les présupposés des méthodologies positivistes. N'est-ce pas, comme dit l'adage, "à milieu distinct, rationalité économique et éthique différentes?" La sélection du seul profit comme critère de la rationalité économique a conduit à négliger, sinon à exclure, la quasi totalité des autres paramètres notamment anthropologiques et leurs coûts, dans les calculs économiques. Les activités ayant une utilité sociale ne devraient-elles pas faire partie intégrante de la rationalité ? "L'oubli" si fréquent de la femme, de son travail, de sa production et de ses services, "l'oubli" des "pauvres" agents du secteur de l'autoconsommation, dans les méthodologies des calculs économiques, en sont une illustration.

7. La réalité et la vérité anthropologiques persistent et signent et elles attestent que l'économie "non-écrite", informelle, était et demeure l'instance de production et d'échanges de toute la région sahélienne. Cette économie traditionnelle, on le sait avait ses financiers et sa monnaie, ses manufacturiers organisés en castes, ses fermiers sédentaires et ses nomades éleveurs, ses colporteurs internationaux, etc. Une telle économie était suffisamment réelle, dans toute l'Afrique sahélienne, pour que sa non-prise en compte relève plutôt de la cécité méthodologique. Dans ces conditions, il y a lieu de continuer la recherche de modèles adéquats qui s'efforcent de saisir la réalité dans ses diversités, par exemple en modifiant la hiérarchie des critères d'allocation des ressources et en réaménageant les temps de performances, d'ingestion et de digestion des inputs et de réalisation des programmes spécifiques. La détermination des séquences temporelles, des courbes d'apprentissages des populations concernées ("learning curve") sont décisives. Leur non-respect est une cause bien connue des échecs dans le développement.

8. **L'inadéquation kéneysienne.** Les critiques méthodologiques des rationalités keynésiennes comme support à des modèles de croissance des pays pauvres en sont une autre illustration. Par exemple, l'auto-consommation réduit ou annule les relations keynésiennes entre la consommation et l'investissement qui, assis pour une part notoire sur l'épargne extérieure, modifie la relation entre les deux agrégats dans l'économie; en outre, la tension de la demande est telle que le risque de sous-emploi par insuffisance de la demande globale et excès d'épargne est nul; le sous-emploi, au demeurant est structurel. Quant à l'expansion monétaire, celle-ci produit, pour de nombreux motifs, des effets limités sur la production; en effet, la production agricole est inélastique par rapport à la demande.

9. Cette rationalité, au demeurant, n'a-t-elle pas un caractère irréel voire "virtuel", lorsque sortant du monde de la nécessité, elle s'applique, toutes choses égales par ailleurs, à la matière économique et sociale ? Il arrive cependant d'attirer l'attention sur l'irréductible irrationalité des conduites collectives. On sait combien cette rationalité a souvent conduit, dans la pratique, à des projets et des programmes "hors contexte", et baptisés "d'éléphants blancs." Le nombre considérable de ces projets et programmes "albinos" ainsi que la part croissante des économies informelles activées par la majorité des pauvres, en dehors ou à la marge des rationalités des ajustements macro-

économiques, constituent la mesure même de l'échec de la conception du développement prônée par l'assistance technique.

10. "Je suis donc je pense". A la vérité, l'illusion de la rationalité a sa source dans quelque chose de beaucoup plus fondamental, à savoir le rationalisme pur. Le "je pense donc je suis" de Descartes aura été à la philosophie moderne ce que le principe d'Einstein ($e=mc^2$) est à la physique contemporaine. On connaît l'influence cartésienne sur les modes de pensée des agences multilatérales et bilatérales du Nord et les comportements des élites des pays en développement, formées et "moulées" à l'école occidentale. En effet, Descartes a, en quelque sorte, détaché la pensée de l'existence dans son intégralité et l'a identifiée avec la raison même. La rationalité cartésienne et le doute méthodologique qui lui est attaché ont, pour sûr, fait faire des progrès à l'humanité pour ordonner rationnellement les phénomènes et pour guider les processus du progrès technique.

11. Il n'en reste pas moins que c'est en s'éloignant des présupposés positivistes, ou en les élargissant, que l'on pourra mieux saisir à la fois "l'homme-objet" et l'homme en tant que "sujet personnel" situé dans une expérience vécue et empirique mais aussi métaphysique. C'est donc dans le cadre d'une "anthropologie intégrale" que l'on reviendra à la réalité de l'économie de l'homme, forcément holistique et où la question de la pauvreté se posera dans toutes ses dimensions humaines, matérielles, culturelles, spirituelles et de relations avec les autres. La formule de Léopold S. Senghor selon laquelle "la raison est hélène et l'émotion est nègre" exprime, de manière poétique et métaphorique une vérité universelle, cette illusion d'une rationalité réductionniste et l'obligation à la fois méthodologique et morale d'une logique intégrale de substitution. Je pense que le Sahel et l'exercice "Coopération 21" offre un territoire et une opportunité pour une telle entreprise

Rattrapage et capitalisations

12. La rationalité, qui s'est traduite en termes de politiques et de programmes économiques réels, pour générer la croissance et soutenir le développement, a été celle du rattrapage des riches par les pauvres, avec ses exigences d'adaptation collective à une nouvelle logique marchande de production et d'échanges, c'est à dire des exigences de ruptures par rapport à des traditions millénaires et leur logique intrinsèque. Des ruptures ont certainement eu lieu; quant au rattrapage escompté, non seulement il ne s'est pas accompli mais le fossé s'est élargi et le gap devenu de plus en plus absurde, marginalise des nations entières et même tout un continent comme celui de l'Afrique.

13. **Les délais de rattrapage.** Au demeurant, l'ironie c'est qu'il est démontrable que le rattrapage prescrit par la cinématique économique est impossible ou, tout au moins que les délais requis sont d'une durée désormais socialement insupportable. La rationalité "économétrique" énonce en effet "qu'un pays pauvre qui croît plus vite qu'un pays riche, ne commencera à réduire la différence absolue de revenus entre eux que quand le ratio inverse de leur taux de croissance est égale au ratio de leurs revenus par tête". En appliquant ce théorème à la Côte d'Ivoire et au Burkina Faso en course de rattrapage de la Suisse par exemple, on arrive au résultat qu'il faudrait 92 ans aux Ivoiriens et 149

ans aux Burkinabe! La raison elle même nous condamne donc à rechercher et à élaborer d'autres logiques, d'autres rationalités, pour conduire une stratégie du changement pour un autre développement et prendre le chemin d'un progrès différent, afin que la majorité des pauvres puissent accéder plus tôt à un mieux être social.

14. **L'impasse des capitalisations.** Ces observations sont au demeurant renforcées par le constat d'impasse des trois capitalisations résultant de ces rationalités traduites en politiques et en programmes réels de développement, avec les concours actifs de l'assistance intellectuelle de la coopération technique. C'est, tout d'abord, "la capitalisation des capitaux, véhiculée par des transferts de technologies biaisées, propices à des endettements insolubles et funestes au plein emploi d'une main d'oeuvre surabondante". C'est ensuite "la capitalisation dans les capitales, qui va s'accéléralant, puisque ces pays qui étaient jusque-là à dominante agraire et villageoise deviennent des pays où les faubourgs et les ensembles suburbains nourrissent une clochardisation grouillante au voisinage provocateur d'une capitalisation des pouvoirs, tels les buildings de ces capitales". Il s'agit enfin de la situation où "la capitalisation des capacités et des savoirs s'ajoute à celle des avoirs et des pouvoirs, dans les campus des centres qui contrastent avec l'ignorance et l'analphabétisme des périphéries."

15. **Que faire?** Ces capitalisations, ainsi résumées par Henri Desroche, ont conduit plus à une croissance des exclus et de la pauvreté qu'à une croissance de l'économie et de la justice. Dans ce contexte, la question qui se pose, est de savoir ce qu'il faut faire de ce patrimoine ainsi capitalisé, largement par le fait de la coopération internationale, mais qui ne produit ni les effets d'entraînement ni les dividendes escomptés d'équité et de justice, d'éradication de la pauvreté de masse. Comment le gérer au mieux, réduire les pertes et espérer un peu mieux avancer? Comment corriger les approches, comment mieux utiliser ou inventer des systèmes ou des instruments plus performants?

Expertise et sagesse

16. **Au delà du savoir.** Le savoir accumulé des agences de coopération technique, le professionnalisme sourcilleux qu'elles exigent et tentent de mettre en oeuvre ne font malheureusement pas des systèmes de l'assistance technique des instances de sagesse. La grande éducation et les hauts diplômes des personnels de projets et des consultants ne sauraient être la mesure de la sagesse, en dépit de dévouements immenses et d'amour, sans arrière pensée, de leur prochain pauvre. Le renforcement et le développement des capacités techniques et professionnelles ne génèrent pas ce savoir et cet art, tout à la fois, qu'est la sagesse; il s'agit, en effet, de mieux en mieux utiliser, en les faisant croître et en les perfectionnant, les talents naturels et acquis, les ressources matérielles, morales et spirituelles pour optimiser les réponses aux problèmes individuels ou collectifs. En effet, la sagesse s'acquiert, on devient sage. Il n'y a pas encore, et il n'y aura jamais, de Doctorat, d'Agrégation ou de PhD "ès sagesse". La science que véhicule l'assistance technique est certes nécessaire mais pas suffisante pour résoudre les problèmes de la pauvreté de masse au Sahel.

17. **La sagesse.** La sagesse du développement n'est ni réductible aux manuels de procédures opérationnelles et aux multiples conditionnalités des programmes d'ajustement, ni mesurable par les performances des taux d'engagement ou de

déboursement des ressources affectées; et elle ne saurait s'identifier ni à la croissance interne de ces institutions ni à leurs réformes et évaluations internes devenues rituelles. Les meilleures bonnes volontés et bonnes intentions des personnels d'assistance technique n'équivalent pas à la sagesse. Par contre, l'échec pour faire croître et se développer les économies des pays pauvres depuis l'origine, et en particulier durant les trois dernières décennies, est la mesure du manque de sagesse de toutes les technostructures internationales et nationales qui s'y sont employées, en dépit des appareils techniques mis en oeuvre. La sagesse pour un développement réussi au Sahel est en train de disparaître avec la mort ou la relégation progressive de tous ces vieux sages des villages à l'arrière scène de la vie, et dont on n'a pas su écouter hier les paroles et les avertissements et dont on peut, de moins en moins, écouter les silences.

18. Les archives mortes des rapports coloniaux qui sont des mines riches d'enseignement, les recherches inexploitées des Orstom et des thèses universitaires si variées, les multiples séminaires culturels, d'hier et d'aujourd'hui, aux conclusions si pertinentes, sont des matières précieuses enfouies dans la mémoire stérile des bureaucraties des récipiendaires et des donateurs; tandis que "le témoignage des sages vivants" est relégué au fond des cases ou de retraites silencieuses sans possibilité de participation effective au processus de décision, alors qu'ils constituent les vrais assistants techniques. En effet, leur sagesse aurait pu être transmise afin que leurs héritiers des temps nouveaux puissent s'ouvrir à ce qui n'est pas écrit d'expertise et de sagesse. C'est une telle sagesse qui, soutenue par l'ingénierie du développement, permettrait une meilleure "intelligence sociale" et une meilleure adéquation des approches techniques et des programmes opérationnels.

19. Par exemple, dans le Sahel, prendre le temps pour organiser les consultations et les participations et garantir les consensus sociaux, est un des secrets de la réussite en bien des domaines. On gagne en accélération par la suite ce qu'on perd en "palabre" au début. Bien sûr, les politiciens du quotidien vont trépigner des pieds, car ils veulent annoncer à la radio et à la télévision, la finalisation d'accords d'investissement. Quant aux experts, ils pensent volontiers que ces procédures populaires leur font perdre leur temps qui est de l'argent; et ils pourront aller jusqu'à faire des chantages du genre : "si ce n'est pas approuvé maintenant, l'argent va retomber dans le pot commun et il faudra attendre la prochaine année fiscale, et il n'y aura aucune garantie, car vous le savez bien, les difficultés chez nous, avec les Parlementaires, l'opinion publique, l'afropessimisme etc." Le résultat le plus fréquent est que, n'ayant pas le choix, les technostructures internationales et nationales continuent de travailler entre elles "business as usual", dans une alliance du fer et de l'argile.

II. Problèmes de mise en oeuvre

Problèmes généraux

20. **Le cadre d'ensemble.** L'environnement d'ensemble du pays récipiendaire, notamment par rapport au niveau d'instruction et d'éducation ^{de masse} ne lui permet de tirer le meilleur parti de la richesse de la coopération technique. Un dialogue de sourd à souvent lieu, compliqué par des sentiments réciproques de fierté et de susceptibilité. En outre, l'assistance technique est fournie par les donateurs, et dans la plupart des cas, à titre

ponctuel et pour des projets spécifiques, sans s'inscrire dans un cadre sectoriel ou national. D'où des problèmes de coordination et la nécessité non seulement d'éviter les doubles emplois mais d'assurer la complémentarité et la cohérence de l'aide technique fournie.

21. **Des ambiguïtés.** Le processus de la coopération technique - planification, programmation et mise en œuvre - est très souvent commandé par les donateurs. Les Gouvernements bénéficiaires ont tendance à y voir le prix à payer pour l'obtention de capitaux d'investissement et un moyen de grossir leur budget de fonctionnement par du personnel et des équipements administratifs tels que papier, photocopieuses, véhicules, computers etc. En outre, les experts sont choisis en fonction de leurs compétences techniques sans que celles-ci soient associées avec les qualités pédagogiques requises et le sens des relations humaines. Une autre ambiguïté réside dans l'utilisation biaisée de l'assistance technique soit pour palier aux réductions des budgets et des effectifs, côté récipiendaires, soit pour contrôler l'exécution de projets d'investissement, côté donateurs.

22. **L'appareil théorique.** On constate de toute évidence une faiblesse des données, des concepts et de l'appareil théoriques si nécessaires à la planification et à la gestion de la coopération technique. Ils n'ont pas été élaborés; ainsi par exemple, il existe très peu de documents sur les méthodes d'examen et d'évaluation de la coopération technique et peu de pays africains disposent d'un inventaire tenu à jour de l'assistance technique reçue.

Problèmes côté bénéficiaires

23. **Problème Coopérant-Homologue.** Il y a lieu d'établir un constat d'insuffisance récurrente de la capacité d'absorption des Gouvernements bénéficiaires pour pouvoir tirer pleinement parti de la coopération technique et en optimiser les produits. Cela s'explique d'abord par le manque de nationaux qualifiés ou du fait de leur rotation et renouvellement rapides ou de leur manque de motivation en raison de bas salaires comparés à ceux de l'Assistant technique souvent doté, en plus, de moyens techniques que le national n'a pas, tel que computers et leurs accessoires, voiture tout terrain, etc. Il y a donc "insuffisance" des personnels nationaux dits de contrepartie. Cela s'explique ensuite par l'inadéquation ou la faiblesse institutionnelles des fonctions publiques : les processus de prise de décision sont souvent complexes et lents, il y a centralisation au sommet dans les cabinets ministériels, favoritisme politique ou tribal; et la corruption pervasive joue à l'encontre d'une gestion d'excellence et rend l'impact de l'assistance technique limité ou sans effet. Ainsi, la rationalité de l'assistance technique opère souvent dans des "systèmes" nationaux africains qui obéissent moins à des processus qu'à des "chefs". L'expérience de plusieurs décennies montre que le couple "Coopérant-Homologue national" a été plus marqué par sa stérilité que par son ability à assurer le transfert des savoirs et le renforcement des capacités.

24. **Problème du contexte culturel.** Un sentiment général d'insatisfaction est exprimé par les bénéficiaires par rapport à l'insuffisante attention accordée au contexte socio-culturel par l'assistance technique: par exemple des assistants techniques opérant à la base ou des médecins psychothérapeutes, qui ne parlent pas la langue des communautés intéressés ou de leurs patients. La prise en compte des temps de

consultations estimés nécessaires ou des temps^{pour} faire les sacrifices traditionnels préalables ou^{pour} attendre les jours ou les saisons fastes avant de décider, est souvent une contrainte culturelle locale "non-écrite". La proximité culturelle de la coopération technique est certainement un facteur de plus grande efficacité. Un coopérant immergé dans une ou plusieurs communautés sent davantage les besoins, peut ajuster plus facilement les modes opératoires et mieux répondre aux pulsions sociales.

25. **Une affaire de Blancs.** Depuis plus de trente ans, la masse de l'assistance technique en Afrique a été constituée par des Blancs. Une minorité infime de Noirs assument de telles fonctions, en particulier du côté de la coopération bilatérale. En dépit des compétences et des expériences professionnelles de haut niveau existant en Afrique, l'assistance technique continue d'être une "affaire de Blancs." De jeunes Blancs sans expérience qui n'étaient pas nés au moment des indépendances africaines sont aujourd'hui des conseillers techniques influents pendant que des Noirs compétents ou expérimentés sont en chômage en Afrique ou, ironiquement, sont employés ou recherchent du travail dans des pays du Nord. C'est une situation qui crée des frustrations et un sentiment de malaise aux connotations "ségrégonnistes", souvent vécue et subie "parce qu'on n'a pas le choix". Les frustrations, au demeurant, sont ressenties et s'expriment davantage quand les personnels nationaux sont assistés par des coopérants payés sur des prêts à rembourser aux pays fournisseurs de cette assistance technique.

Problèmes côté donateurs

26. **Coût-efficacité.** Devant l'insuffisance des résultats obtenus par la coopération technique, les donateurs se préoccupent de l'importance des budgets mis en oeuvre. Les coûts moyens d'un coopérant technique, environ US\$ 300 000 par an, soit près de dix fois les charges moyennes d'un fonctionnaire sahélien, ne sont pas souvent justifiées par les différences de productivité; en effet, il arrive trop souvent que les coopérants exécutent des tâches qui incombent à leurs homologues. En outre, et dans une large mesure, les ressources fournies au titre de l'assistance technique sont trop souvent destinées à appuyer l'exécution et le contrôle de projets d'investissement qu'à doter les pays de moyens institutionnels qui leur font défaut. Il se pose ainsi un problème "coût-efficacité" car les ressources affectées à l'assistance technique représentent en moyenne 25 à 30% de l'ensemble de l'aide publique au développement et totalisent dans certains pays plus 50% de celle-ci.

27. **Effets pervers.** Les assistants techniques et leurs organisations en savent souvent plus et ont souvent plus appris que les Gouvernements bénéficiaires. Ils ont en fait acquis davantage d'informations et de compétences dans bien des domaines de la gestion du développement et des secteurs économiques. L'assistance technique finit par produire l'effet pervers qui est de renforcer les agences donatrices en savoir et en savoir-faire sur les pays bénéficiaires. Elles connaissent souvent la situation des bénéficiaires mieux que ceux-ci ne se connaissent. Les bénéficiaires en effet sont pris dans les turbulences du quotidien et contraints de jouer aux pompiers soit pour régler la grève des instituteurs qui menace la vie du régime politique en place soit pour faire face à des bagarres entre ethnies sédentaires et nomades aux confins du pays. A la vérité, les technostructures de l'assistance technique ont un pouvoir financier doublé d'une

capacité intellectuelle et analytique grâce à une concentration de matière-grise de première qualité et à un stock d'information, d'expérience et de mémoire institutionnelle accumulée depuis plusieurs décennies et qu'aucun pays bénéficiaire n'égale encore dans le Sahel.

28. **Absence de statuts.** De nombreux assistants techniques travaillent, comme des mercenaires, "à la tâche", sans perspectives. Ils vivent du projet et disparaissent avec sa fin. Une telle insécurité ne permet pas d'attirer les meilleurs et de capitaliser sur des expériences acquises par les individus pour le bénéfice du pays récipiendaire. En outre, une telle précarité pousse souvent l'expert à "faire des pieds et des mains" pour prolonger des positions inutiles ou des projets qui n'en valent pas la peine ou pour "intéresser" les preneurs de décision à la reconduction du projet. Le manque de statuts catégoriels pour coopérants techniques, au plan national et multinational, multidisciplinaires et ouverts à différentes nationalités, y compris aux sahéliens, est un obstacle à la performance des personnels.

Chapitre IV. L'assistance technique : *pour un meilleur impact*

1. Les modes opératoires d'une coopération technique renouvelée est un chemin d'épreuves en raison des peurs politiques qu'elle peut générer, des verdicts sans procès et des rejets sommaires que les changements peuvent susciter, des remises en question qu'ils requièrent par rapport aux relations de pouvoir, aux notoriétés, aux clientélismes, aux habitudes acquises, aux résistances institutionnelles, aux intérêts mercantiles, aux consciences complaisantes, etc. Mais, s'il y a loin de celui qui se pique au ramassage des grosses boules piquantes de châtaignes à celui qui déguste la dinde aux marrons, on sait qu'en coopérant patiemment à ouvrir ensemble la coque piquante, deux ou trois belles châtaignes seront libérées pour une dégustation conviviale. Les quelques propositions formulées ci-dessous visent à améliorer l'impact sur le terrain sahélien de la coopération technique. C'est une longue route; c'est effectivement un chemin de génération.

I. Programmation macro-économique

Politique et Programme

1. La coopération technique est une variable macro-économique; par conséquent, elle devra être traitée comme une partie intégrante des politiques et des programmes macro-économiques. En effet la coopération technique prend les valeurs suivantes en fonction des pays : 5% à 15% de la valeur du PNB, de 10 à 60% de l'APD selon les pays; son coût excède parfois la valeur des exportations ou les charges salariales des fonctionnaires nationaux du pays bénéficiaire, etc. A ce titre, elle devrait figurer dans les grandes orientations de politique économique nationale en vue de faciliter le dialogue avec les donateurs ainsi que dans les programmes d'investissements publics établissant les priorités en matière d'assistance extérieure. Elle doit quitter le traitement "par pièces et morceaux" pour entrer dans celui de la programmation et l'élaboration de plans à moyen terme mieux conçus, plus cohérents, pour la mise en valeur des ressources humaines et le développement institutionnel.

2. En effet, le redressement sur la longue période des économies africaines passe par une réforme des politiques en vigueur, une meilleure priorisation des investissements et des gestions plus disciplinées et qui prennent en compte les valeurs culturelles des populations. Dans ce cadre, la coopération technique intégrée comme intrant, doit permettre avant tout de doter les pays des capacités, des moyens institutionnels et des process requis à cette fin. De plus, la programmation proposée offre un cadre qui facilite la coordination des apports provenant de différentes sources.

Méthodologie.

3. La méthode analytique proposée est proche de la planification d'ensemble appliquée à la coopération technique. Les principales étapes sont les suivantes :

l'inventaire et la collecte des données, l'évaluation de l'impact et des capacités locales, l'analyse des besoins prioritaires, la recherche d'un consensus

i. Inventaire.

4. Il s'agit de faire l'inventaire des activités de coopération technique au moins sur les trois dernières années et de recueillir des données quantitatives sur le nombre d'experts et leurs domaines d'intervention, le nombre de stagiaires, la nature de la formation et l'utilisation qui en est faite, etc. On analyse ensuite ces données en vue de discerner les grandes tendances et les principales caractéristiques.

ii. Evaluation.

5. On procède à une évaluation qualitative de l'efficacité des activités actuelles de coopération technique et on identifie les contraintes. On évalue les ressources humaines disponibles au niveau national et leur utilisation ainsi que les capacités institutionnelles globales du pays, avec une priorité donnée à l'évaluation sélective de départements de la fonction publique, des organisations et méthodes et des systèmes d'incitations.

iii. Analyse des priorités.

6. On identifie les besoins et les priorités en matière d'assistance technique compte tenu des stratégies nationales de développement, des programmes d'investissement public ou d'ajustement structurel du pays, en référence aux documents pertinents de politique agréés avec les donateurs. Ensuite, on évalue avec un plus grand détail les besoins de coopération technique pour certains secteurs ou domaines spécifiques jugés clé, en examinant notamment l'organisation et le fonctionnement des institutions concernées et en évaluant le personnel qualifié disponible.

7. On établit l'ébauche d'une stratégie de coopération technique, en fixant les priorités de façon suffisamment claire et détaillée pour que les gouvernements puissent s'en servir pour orienter les différents donateurs pour la programmation de leur assistance technique actuelle et future. Dans cette stratégie, on précise également les liens et les relations avec l'assistance matérielle et financière fournie au pays. Il convient aussi d'indiquer expressément les mesures de renforcement des capacités nécessaires pour développer les compétences professionnelles et techniques au niveau local en vue de remplacer celles qui sont importées de l'étranger : mesures institutionnelles, de recherche, de procédures, de formation spécialisée, etc.

iv. Recherche d'un consensus.

8. Les consultations directes entre les fonctionnaires gouvernementaux à tous les niveaux et les principaux donateurs sur leur expérience et sur leur perception de la coopération technique et de ses priorités sont un élément essentiel du processus. L'accent est mis principalement sur l'analyse du fonctionnement, des procédures et des effectifs d'un certain nombre d'institutions, et sur les pratiques du gouvernement et des donateurs sur la gestion de la coopération technique.

9. Cependant, tant les récipiendaires que les donateurs doivent procéder à un échange de vues approfondi sur les problèmes rencontrés. Des réunions de travail peuvent être organisées, du niveau technique au niveau gouvernemental le plus élevé, pour faciliter un examen approfondi des résultats et des conclusions des rapports établis sur l'opération. Un débat entre les donateurs doit avoir lieu au niveau des groupes locaux de coordination de l'aide et au niveau des instances de consultation et de mobilisation de l'aide. Dans ce processus consultatif, les sensibilités politiques peuvent apparaître qui rendront difficile un diagnostic "objectif" et donc un traitement adéquat du problème.

Rentabilité

10. Il est clair que le fait de ne pas recourir au type d'analyse et de programmation proposées constituerait une décision certainement coûteuse dans de nombreux pays où la planification, la gestion et la programmation des ressources demeurent insuffisantes. Le coût de l'exercice, basé sur l'expérience des exercices de ce genre que j'ai initiés et lancés au Pnud, sous le nom de Natcap, est marginal par rapport à l'ensemble des ressources mobilisées au titre de la coopération technique dont ils visent à rationaliser l'emploi : entre 0,10 à 1% du montant annuel des fonds reçus au titre de la coopération technique.

Recherche d'efficacité

11. Le processus de programmation offre, en principe, un cadre permanent de dialogue, une instance de coordination et de recherche de modes opératoires plus efficaces. Dans la "boîte à idées" pour améliorer les modalités de mise en oeuvre de la coopération technique, plusieurs suggestions ont été faites qui demeurent valables, ajustables aux situations spécifiques des pays et des besoins globaux et sectoriels des différents pays. En priorité, c'est la capacité nationale de gestion et de suivi de la coopération technique. Il en est ainsi des jumelages institutionnels, de la mise en place d'équipes d'exécution nationale avec des inputs réguliers de coopérants techniques, l'établissement ou le renforcement d'assistants techniques immergés dont le choix de vie, comme les missionnaires, c'est la coopération technique vécue comme une vocation, etc.

II. Priorité à l'ingénierie du Sahel

12. La coopération technique au Sahel doit être têtue comme la nature sahéenne elle-même est têtue. Céder aux modes dans le Sahel, c'est se laisser vaincre par la violence et la dureté de son éco-système. De génération en génération, la coopération au Sahel doit cibler les mêmes choses aussi ennuyeux que cela puisse être. En effet, les ressources naturelles du Sahel qui appellent l'utilisation de la coopération technique sont, de toute évidence, l'eau et le soleil; les priorités immédiates du développement du Sahel et qui appellent la coopération technique sont les Sahéliens eux mêmes, leur cheptel, les céréales et les petits métiers de brousse et de villes. En outre, dans la perspective d'un contrat de génération, le cadre de référence pour optimiser la coopération technique au Sahel est celle d'un "Sahel sans frontières"

Eau, énergie et petits métiers

13. Le Sahel devrait être inondé de savoir-faire dans le domaine de l'eau, de l'énergie solaire et des petits métiers urbains et villageois.

14. **L'ingénierie de l'eau.** Une étude prospective de la FAO indique qu'il y a dans le Sahel environ 12 millions ha de bons sols qui, si l'eau était disponible, seraient aptes à l'irrigation. Le potentiel des ressources des eaux de surface est estimé à 150 milliards de m³ en année moyenne pour les grands bassins fluviaux uniquement (Sénégal, Gambie, Casamance, Niger, Voltas, Chari-Logone). A ceci, il faudrait ^{ajouter} les multiples potentiels de petits périmètres irrigués à l'échelle des villages ou des provinces. A condition d'assurer une régularisation totale de ces grands bassins, c'est près de 4 millions ha qui pourraient être irrigués et qui assureraient l'autosuffisance alimentaire de la région.

15. **L'ingénierie des énergies alternatives.** Le bois et les produits pétroliers sont les deux principales sources d'énergie au Sahel. Le bois est de loin la plus importante des ressources énergétiques. Les taux de reforestation et l'accroissement des prix des produits pétroliers ne permettent pas de couvrir l'augmentation des besoins. Le Sahel a besoin de développer les énergies alternatives pour un marché de masse en particulier les produits solaires.

16. **L'ingénierie de la micro-finance.** On note dans les populations sahéliennes un "génie" des petits métiers : cuirs et peaux, petites forges, vanneries, constructions, commerce, micro-manufactures de savon, de bière, de tissus, etc. Cette économie informelle est celle dominante et populaire au Sahel : - du point de vue de la population qui en vit, en particulier les femmes, et qu'elle fait vivre c'est-à-dire pratiquement tout le monde, - du point de vue de la variété des produits et des services achetés et vendus, - du point de vue de sa capacité de pénétration territoriale et sociale, en brousse comme en ville, - du point de vue de son abilité à résister aux chocs des crises macro-économiques tant nationales qu'internationales et de manifester ainsi une réelle compétitivité. Cependant cette économie populaire et diffuse ne bénéficie pas des services des systèmes financiers et bancaires officiels et formelles pour de nombreuses raisons : - saisie difficile des données pour évaluer les chiffres d'affaire et la rentabilité de ces micro-businesses, - manque ou insuffisance de garantie et de collatéral, - coûts administratifs élevés pour le traitement et le suivi d'une multitude de petits dossiers par rapport au montant des prêts et aux revenus attendus, etc. C'est pourquoi, l'ingénierie de la micro-finance a besoin d'être développée au Sahel pour soutenir le génie sahélien des petits métiers.

Un corps de Coopérants-Sahel

17. En fait, on devrait "entrer" en coopération technique comme en religion, en raison de l'importance de la qualité des relations humaines qui devraient avoir préséance sur celles fondées sur l'argent et qui sont nécessaires pour assurer la performance des opérations. La non-proximité a été déjà identifiée comme une des causes d'échec de la coopération technique. Il s'agit d'une proximité d'écoute qui admet, d'entrée de jeu, que les pauvres peuvent se prendre en mains, planifier leurs actions, chiffrer,

hiérarchiser leurs besoins avec plus de savoir faire que le coopérant étranger qui vient pour aider. L'humilité, le respect et l'écoute patiente et relax des pauvres sont des qualités hautement professionnelles dans la coopération technique.

18. La dynamique de la coopération exige qu'elle soit fécondante, éducative et non un acte passif du genre : "voici cadeau !" La vie et les succès de la coopération résident dans l'échange non seulement de biens et de services, mais des ressources culturelles, morales et spirituelles. La coopération-échange est "carrefour du donner et du recevoir." C'est l'échange qui crée une autonomie pour chacun et rend ainsi possible une alliance authentique pour un progrès conjoint. Celui à qui on apprend à pêcher au lieu et place d'un cadeau de poisson devient concurrent de son instructeur; l'échange de poissons qui aura succédé à la coopération pédagogique sera basé sur les avantages comparatifs et compétitifs du commerce de l'un avec l'autre.

19. C'est dans une telle perspective que la création d'un corps de Coopérants spécialisés pour le Sahel trouve sa justification pour garantir la "production" d'un meilleur profile d'expert, approfondir et spécialiser les savoir faire techniques, assurer une sécurité professionnelle et constituer une mémoire institutionnelle. A cette fin l'idée d'une (ou plusieurs) "ENA du Sahel" pourrait être creusée pour former des coopérants au Sahel et pour "mettre en phase" tout personnel technique appeler à servir dans la région sahéenne. Le caractère multi-national et multi-disciplinaire de ces ENA favorisera une coopération technique davantage immergée. De tels "énarques" seraient formés et entraînés à avoir des talents et des aptitudes variés, capables de servir dans un village reculé tout autant qu'être conseiller de haut niveau; ils pourraient former un réseau dont les compétences et les expériences resteraient disponibles pour la région.

20. Les congrégations missionnaires et certaines ONG de développement offrent des modèles réussies de "coopération technique" immergée. En outre, dans de nombreux pays de l'Afrique Australe à peuplement différencié, il existe une "coopération technique", définitivement et structurellement immergée tant dans les administrations publiques que dans les compagnies privées, tant dans les brousses qu'en ville; cette formule, en quelque sorte de "coopérants résidents" (en anglais "settled"), permet d'assurer une permanence de création, de transfert et de renforcement de capacités techniques et professionnelles. Dans ces conditions pourquoi ne pas favoriser et organiser des émigrations de nationaux ressortissants du Nord vers certaines régions du Sahel pour une véritable colonat du développement, et promouvoir ainsi une coopération technique dans le cadre de plans de colonisation ?

Sahel sans frontières

21. Le Sahel est une région naturelle, un même écosystème que l'histoire à diviser avec des frontières artificielles. Une approche d'un Sahel sans frontières permet de déterminer des priorités d'un programme de "coopération technique sans frontières". En effet, une coopération au développement sans grands projets structurant affirme son caractère entropique. A ce sujet, les propos en 1978 de Mr Nakajima, alors Président du Mitsubishi Research Institute, demeurent actuels pour la région sahéenne et continuent d'interpeller ses partenaires. Il proposait un grand programme mondial pour

"transformer la planète en jardin" pour un budget qui équivaldrait à celui dépensé par les Etats Unis pendant la deuxième guerre mondiale, à savoir US\$500 milliards. Ainsi, au lieu de consacrer ces moyens à la destruction, ils financeraient de grands projets mondiaux sur une vingtaine d'années; ceux-ci engendreraient une demande de biens et de services dans l'économie mondiale et soutiendraient la croissance.

22. Les grands projets structurant qu'il proposait au plan mondial comprenait les suivants : - Verdir les déserts du Sahara et du Sinai, - Construire de grandes stations d'énergie solaire, - Construire un second canal de Panama au Nicaragua, - Construire un canal dans l'isthme de Kra, - Exploiter l'énergie des courants marins pour faire de l'électricité, - Construire des barages hydroélectriques dans l'Himalaya, - Contrôler les courants marins dans le détroit de Béhring, - Construire un lac central africain à partir du fleuve Congo.

23. Il est recommandé ici une telle approche, sur le plan beaucoup plus modeste du Sahel. En effet, de nombreux grands projets peuvent être identifiés qui requièrent d'importants investissements de coopération technique, par exemple : (a) Programme régionale d'hydraulique villageoise, (b) Projets de co-production agro-industrielle et de grande colonisation dans les grands bassins du fleuve Niger, du fleuve Sénégal et du Lac Tchad, (c) Projet d'un Internet-Sahel; (d) Construction de grandes stations sahéliennes d'énergie solaire, (e) Construction d'un chemin de fer transahélien, (f) Lancement de satellites communs de télécommunications et de télévision, (g) Etablissement de grands programmes communs de recherche et formation en santé (modèle Onchocercose) et en des matières spécifiques à l'écosystème sahélien, etc.

24. Une telle approche consiste à introduire des éléments structurant, dits de "négentropie", dans les économies régionales sahéliennes où règne encore "l'entropie" de conflits divers, politiques et ethniques. Ce qui importe, pour un Sahel sans frontières, c'est le processus de choix concerté et solidaire, au delà des aveuglements du court terme. Un tel programme illustre un schéma de solidarité offrant une base de coopération au service d'intérêts mutuels, pour créer un espace régional plus compétitif, fondé sur le développement de savoir-faire locaux et de richesses communes promues et partagées.

III. Coopération technique avec les villages

Préserver et renforcer les autonomies

25. Les leçons de l'expérience indiquent déjà que les succès des modes opératoires reposent sur les fonctions de diversification, d'accompagnement et d'échanges. Ces trois principales fonctions devront se retrouver dans la mise en oeuvre d'une coopération technique renouvelée. Au demeurant, il existe sur le terrain une large variété d'expériences de modes opératoires qui ont réussi à réduire, il est vrai à des échelles encore limitées mais multiples, la pauvreté en particulier rurale. La mémoire des ONG en détient un grand nombre, en particulier celle des missions d'églises installées, depuis des décades, au fin fond de la brousse, au coeur des populations pauvres. La coopération technique de ces missionnaires constituent une source d'inspiration en matière de transfert de connaissances horticoles, sanitaires,

pédagogiques, entrepreneuriales, etc. C'est la loi du terrain qui décidera souvent des chemins à suivre et ce sont les cumuls d'expériences qui rectifieront et amélioreront ces chemins.

26. En amont, il s'agit de la diversification des sources de financement et de prestations de services dans le pays donateur. Celle-ci inclura, en plus de la puissance publique, des municipalités, des associations, des fondations et divers clubs de la société civile, des ONG, des églises, des banques et des établissements financiers, des compagnies privées y compris les multinationales intéressées par le développement du Tiers Monde, etc. C'est le peuple du pays donateur qui par ses différentes instances, publiques et privées, à des niveaux différents au plan professionnel et régional, posera les actes de coopération dans une grande diversité démocratique. Des actions ciblées de marketing, de promotion et de formation de l'opinion publique seront entreprises pour une prise de conscience juste des réalités des pays en développement. Plusieurs cadres de consultation et de concertation, au niveau national et local, seront établis par les acteurs. Certaines ONG sont déjà habituées et rôdées à ces types d'engagement pédagogique et de mobilisation au Nord. La CIDSE est un exemple d'une telle instance. Ce qui manque, c'est la multiplication de telles instances de coordinations pour mieux harmoniser les programmes et optimiser les coûts de gestion et les frais d'approches. A la vérité, chaque "club" est souvent préoccupé de monter et de brandir son drapeau et n'entend pas qu'un autre fasse cocorico à sa place.

27. En aval, il s'agit de la diversification dans le pays du Sahel. En plus de la puissance publique et de ses démembrements provinciaux, ce seront les villages ou toute unité de peuplement traditionnel, les associations, les syndicats, les mouvements et clubs dans la société civile, les églises et les ONG locales. Les coordinations sont plus que nécessaires pour éviter les compétitions coûteuses, assurer le respect strict des priorités par rapport à l'éradication de la pauvreté de masse et la transparence des transactions. C'est pourquoi il est proposé l'établissement, dans le pays en développement, d'un ou plusieurs "Clearing Houses" pour coordonner l'entrée et les allocations de ressources en provenance des ONG.

28. L'expérience montre que coopérer en direct avec les communautés villageoises est une approche qui prend le problème de la pauvreté "en sa résidence". En effet, le village est, après ou avec la famille l'unité de base naturelle, l'unité de compte de la plupart des peuplements sahéliens; il est souvent de surcroît une unité d'homogénéité linguistique, ethnique et culturelle. C'est certainement à ce niveau que la communauté humaine peut, le mieux, maîtriser les moyens de sa libération; car le village peut être considéré comme une école avec ses rites initiatiques, une entreprise solidaire avec ses divers systèmes d'entraide et de solidarité, une unité de défense, etc.

29. Les activités de coopération avec les villages doivent veiller à préparer avec les villageois un programme intégré ("Village Assistance Package", VAP) pour éviter les actions ponctuelles, saupoudrées ou faites en passant, ainsi que les réunionites et les enquêtes sans fin qui font perdre du temps aux villageois, suscitent des espoirs excessifs et parfois leur coûtent en hospitalité. De dimension réduite, les programmes proposés devraient cependant être de taille à provoquer à la fois une amélioration immédiate des conditions de vie (par exemple réparer ou améliorer ce qui existe) et un

désir de changement nouveau dans le groupe et sans l'accabler de charges qu'il ne pourrait supporter.

30. Ces opérations doivent s'adresser à des groupes sociaux particulièrement démunis mais au sein desquels la pauvreté n'a pas affecté la solidarité et le maintien d'une vie active de groupe. Les objectifs, le contenu et les modes opératoires des activités seront déterminés par le groupe ou en tout cas avec lui. On préconisera un ensemble d'actions à mener simultanément et d'autres réparties sur une période déterminée d'accord partie.

Des coopérants aux pieds nus

31. La participation du village à l'exécution et à la gestion des projets est une condition préalable et substantive à la coopération. Les institutions propres au village devront être améliorées et renforcées et les besoins de formation et d'appui technique identifiés et couverts, en particulier par recours et promotion de "techniciens aux pieds nus" pour répondre aux besoins prioritaires de la communauté (matrones, réparateurs de moto-pompes, agents vétérinaires, éducateurs informels, banquiers villageois pour gérer des systèmes décentralisés de crédit et d'épargne, etc.). Cependant, ni les volontaires des Nations Unies, ni les volontaires français du progrès, ni les agents américains du corps de la paix ne répondent aux exigences d'immersion perenne des coopérants aux pieds. Eux aussi, ils vont et viennent; ils changent et ils transitent, tout comme les "grands experts".

32. Au demeurant, on sait désormais les termes de référence pour un travail de coopérant qui produit du fruit de manière durable. Les filières structurantes de croissance et de progrès pour un éco-développement villageois, centré sur le savoir et les besoins de base, seront privilégiées et promues. Il s'agit en particulier des filières suivantes : (i) la filière santé-éducation-culture technique; (ii) la filière hydraulique; (iii) la filière agro-silvo-pastorale; (iv) la filière des énergies alternatives; (v) la filière des petits métiers.

33. Une base de données élémentaires devra être constituée pour soutenir les différentes actions dans le village. Cette base pourrait bénéficier des informations suivantes : (i) recensement démographique détaillé de la communauté villageoise; (ii) carte topographique de la zone du village; (iii) histoire de la communauté (pouvoir, traditions, arts, savoir-faire technique, relations de voisinage, etc.); (iv) enquête détaillée sur les besoins et les potentialités de développement et programmation pluriannuelle : - actions d'urgence (réhabilitations, nourriture, médicaments); - cadre de référence pour un développement humain (le pouvoir dans le village, l'éducation formelle et informelle, la santé préventive et curative; - plan directeur d'hydraulique villageoise; - actions intégrées d'éco-développement agro-silvo-pastorales; - services villageois d'appui (commerce, service de crédit et d'épargne, etc.)

34. La vision de cette coopération avec les villages devra être rendue claire pour tous les partenaires, à savoir la libération mutuelle dans un processus que l'échelle de Maslow traduit suffisamment bien : (i) première étape : besoins physiques ("physical needs"); (ii) deuxième étape : sécurité ("safety"); (iii) troisième étape : amour et

appartenance ("love and belonging"); (iv) quatrième étape : respect de soi ("self-respect"); (v) dernière étape : croissance personnelle ("personal growth").

35. Finalement, l'interconnexion progressive de villages permettra de tisser un réseau à la base, de mettre en place des services communs, d'en partager les coûts et de construire ou reconstruire des solidarités de développement local. Ces actions requièrent une certaine urgence en raison du taux de mortalité des villages africains. Ces derniers meurent du fait de l'exode rural par lequel la pauvreté rurale va s'ajouter ou se commuer en pauvreté urbaine ("lumpen prolétariat"); ils meurent par implosion culturelle à savoir que certaines communautés ayant perdu leurs vie culturelle et culturelle, leur mémoire historique, leur musique et leurs danses, elles plongent dans "l'assistencialisme" ou l'alcoolisme; ils meurent par le poids de la surcroissance démographique qui pèse sur les terres et l'environnement et qui finit par susciter les migrations et créer le désert. Cette interconnexion de villages créera, par blocs structurés, un maillage de support du développement.

36. La double diversification en amont et en aval devra se traduire en pratique, comme c'est déjà le cas à petite échelle, par un réseau de relations de coopération, faites d'une multitude de contrats ou d'accords qui dessineront progressivement entre partenaires, à des niveaux et à des étages différents un "complexe du vivant", à savoir une coopération à "visage humain". La fonction d'accompagnement requiert de la part de la coopération une proximité, une immersion dans la masse humaine des femmes et des hommes du Sahel.



UN REGARD SAHELIEEN SUR L'AJUSTEMENT STRUCTUREL

Pour certainement la plupart des sahéliens, les difficultés de la vie quotidienne depuis la décennie 80 proviennent des politiques d'ajustement structurel. Cela traduit surtout l'impact social de ces politiques. Mais un tel jugement est unilatéral, car on ne sait pas ce qui se serait passé sans ces politiques d'ajustement. Mais l'impact de ces politiques ne saurait se limiter à l'aspect social uniquement même si cela a son importance.

Le regard sahélien que nous voulons porter sur l'ajustement embrassera conséquemment plusieurs dimensions, car il est devenu, pour ainsi dire, partie intégrante de l'histoire de cette région. On commencera par d'abord bien définir l'ajustement structurel. On verra qu'il fonctionne comme un modèle. Ensuite, on verra comment en pratique le modèle a été mis en oeuvre. En passant, on en fera un bilan, bien que tel n'est pas notre préoccupation fondamentale. On terminera par étudier les impacts économiques, sociales et politiques.

I. L'AJUSTEMENT STRUCTUREL: DE LA THEORIE A « L'AVENTURE »

Qu'est ce qui se cache sous ce vocable? Quels sont les objectifs visés par de tels programmes? Ces objectifs peuvent-ils être atteints et sous quelles conditions? Telles sont les questions auxquelles on va chercher à répondre dans cette partie?

Lorsque les exportations de biens et services d'un pays et les transferts ne couvrent pas ses importations et le service de sa dette, alors inévitablement, ses comptes extérieurs se détériorent, ou plus précisément, le compte courant de sa balance des paiements est en déficit. Alors il doit faire appel à l'épargne extérieure pour financer ce déficit s'il veut maintenir ses réserves extérieures à un niveau convenable. Si l'épargne extérieure vient spontanément s'investir dans le pays parce que les conditions de rentabilité des capitaux investis existent et qu'un marché pour les biens et services produits est identifié, il n'y a pas de problème macroéconomique comme tel. Il faut simplement prêter attention à

2

l'appréciation du taux de change, par suite des rentrées de capitaux, qui peut, à la longue, faire perdre les gains de compétitivité de l'économie, qui sont à l'origine de ces rentrées de capitaux. Un tel scénario est l'idéal pour un pays en développement. C'était le cas de l'Angleterre au 16ème siècle qui a financé son développement avec les capitaux venant d'Amsterdam ou des Etats-Unis après la seconde guerre mondiale. Le déséquilibre des paiements extérieurs résultant de la croissance économique est automatiquement résorbé.

Cependant, lorsqu'un tel scénario n'existe pas, le pays en question est obligé de faire appel à des financements exceptionnels. C'est dans ce cadre que le pays en question rentre en relation avec le FMI.

Pour le FMI, lorsqu'un compte courant de la balance des paiements est en déficit, lorsqu'il y a un excédent de l'offre de monnaie. C'est l'approche monétaire de la balance des paiements développé par J. Polak dans les années 50 et le Département de la Recherche du FMI. Contre un prêt en devises, le FMI demande au pays de prendre un certain nombre de mesures pour redresser sa balance des paiements en déficit, consignés dans un programme qu'on appelle programme de stabilisation.

Selon le FMI, le déficit en question trouve son origine dans un excès de l'offre de monnaie ou alors dans un excès de demande de biens et services. Par conséquent, le programme économique en question va viser à réduire cette demande de monnaie. Les mesures contenues dans ce programme sont généralement une correction du taux de change pour réduire la demande d'importations; une hausse des taux d'intérêt pour réduire la demande de monnaie et inciter les agents économiques à épargner plus. En plus de ces mesures, le FMI recommande en général au pays de limiter l'offre de monnaie, en particulier le crédit intérieur, pour lutter contre la hausse des prix.

Ce déficit extérieur est lié à l'existence de tensions inflationnistes qui trouvent leur source dans un financement monétaire du déficit budgétaire. Aussi le FMI demande t-il dans ses programmes que le pays réduise le déficit budgétaire soit en diminuant ses dépenses et/ou en augmentant ses recettes. Il s'ajoute à cela pour les pays pauvres qu'un programme avec le FMI est une condition nécessaire pour pouvoir bénéficier de réaménagements de dette de la part des créanciers publics et privés. Ce programme, appliqué rigoureusement, devrait permettre au pays en programme de stabiliser puis de réduire le déficit budgétaire et de redresser les

3

comptes extérieurs à court terme. Tel est, en substance, le contenu des programmes de stabilisation qui s'applique aussi bien aux pays développés qu'aux pays sous-développés. Ainsi, dans les années qui ont suivi la seconde guerre mondiale, l'Angleterre a eu à signer un programme de stabilisation avec le FMI.

Mais dans le cas des pays en développement, l'ampleur des financements exceptionnels pour soutenir les balances des paiements a nécessité la participation de la Banque Mondiale qui, à l'origine, se limitait à faire des prêts d'investissement ou d'assistance technique dont les décaissements s'étaient étalés sur plusieurs années, entre cinq et sept années en moyenne. Mais la Banque Mondiale étant intéressée au premier chef par des considérations liées à la croissance économique, a commencé par proposer des mesures visant à restructurer l'économie de telle sorte que la production et surtout les exportations puissent se développer.

La combinaison des préoccupations du FMI et de la Banque Mondiale se traduit alors dans des mesures visant à stabiliser le déficit extérieur et à restructurer l'appareil de production. L'ensemble de ces mesures constitue ce qu'on appelle un programme d'ajustement structurel. Naturellement il n'a pas été facile de réconcilier les préoccupations des deux Institutions de Bretton Woods et il n'est pas évident que l'on y soit arrivé.¹ Les deux Institutions, non sans mal, sont arrivées néanmoins à s'entendre sur l'élaboration d'un cadre de politique économique dans le cas des pays pauvres lourdement endettés.

Les réformes structurelles que propose la Banque Mondiale concernent tous les secteurs de l'économie (Cf. Tableau 1).

D'abord l'agriculture où la Banque Mondiale propose un désengagement de l'Etat avec l'arrêt des subventions des intrants, un relèvement des prix au producteur pour inciter les paysans à accroître la production. Ceci devrait permettre aux différentes filières de s'équilibrer si les prix au producteur suivent l'évolution des prix mondiaux. En pratique, la Banque Mondiale accepte une fixation des prix au producteur par l'Etat sous réserve que la filière soit équilibrée, les bonnes années permettant de financer les mauvaises. Sur le plan institutionnel, la Banque Mondiale demande le démantèlement des services de vulgarisation, des caisses de péréquation et de stabilisation.

32

4

Ensuite l'industrie où les réformes doivent viser à alléger les coûts de production par une baisse de la fiscalité, une réforme du marché du travail pour le rendre plus flexible. L'Etat doit ici aussi se désengager des activités productives et privatiser les entreprises à caractère commercial. Dans le cas spécifique des monopoles des secteurs de l'électricité, de l'eau et du téléphone, à défaut de la privatisation, l'Etat doit prendre des mesures de restructuration pour rendre ces entreprises plus efficaces et permettre à l'industrie d'abaisser ses coûts de production. En particulier, la Banque Mondiale propose que la gestion soit confiée à une compagnie étrangère ou alors que ces sociétés soient séparées en deux entités: l'une chargée du patrimoine qui reste dans le portefeuille de l'Etat et une autre chargée de la gestion confiée à une entité privée.

Puis il y a le commerce où les réformes doivent aboutir à une libéralisation des prix et la suppression des monopoles d'importations et autres systèmes de quotas. L'Etat doit aussi s'engager à libéraliser le commerce extérieur en supprimant les barrières non tarifaires et en abaissant les tarifs extérieurs. Ceci doit s'accompagner également de la suppression des allocations administratives de devises.

Les réformes structurelles touchent aussi le secteur financier où on demande à l'Etat de libéraliser ce secteur en renonçant à la fixation administrative des taux d'intérêt qui doivent toutefois ressortir positifs en termes réels, en liquidant les banques tombées en faillite, en particulier les banques étatiques de développement et en permettant à d'autres banques de pouvoir entrer dans ce marché.

Mais aussi le système éducatif, où après quelques tâtonnements, la Banque Mondiale a fini par demander aux Etats de mettre l'accent sur l'enseignement primaire et professionnel et de se désengager du supérieur. En effet, après qu'on ait coupé drastiquement dans les dépenses de ce secteur au début du processus de l'ajustement structurel, on a fini par reconnaître son importance. Dans les derniers programmes, les Institutions de Bretton Woods demandent aux Etats d'assurer un minimum de dépenses dans ce secteur, comme celui de la santé du reste.

Dans ce dernier secteur de la santé, il est demandé à l'Etat de mettre l'accent sur les soins primaires de base, d'introduire des mécanismes de recouvrement des coûts.

Le secteur transport aussi est concerné où la libéralisation des prix et la restructuration des entreprises publiques, la privatisation des activités de maintenance font partie des réformes à mener.

Enfin l'Etat lui-même n'est pas épargné puisqu'il lui est demandé de réduire ses effectifs, de regrouper certains ministères dont celui des Finances et du Plan, de diminuer leur nombre et timidement de réduire ses dépenses militaires et subrepticement de respecter les droits de l'homme et d'accepter l'introduction du multipartisme.

En appui aux réformes de ces secteurs précités, la Banque Mondiale octroie des prêts qu'on appelle prêt d'ajustement sectoriel.

Comme on peut le voir, l'ajustement structurel est un vaste programme qui s'est étendu au fil des ans pour embrasser tous les aspects de la vie économique^{1/} face aux difficultés rencontrées pour stabiliser les économies et relancer la croissance économique. Il s'agit de mon point de vue d'une véritable aventure à certains égards.

En effet, à partir de la volonté de réduire le déficit budgétaire et de financer un déficit de la balance des paiements courants, les programmes d'ajustement se sont engagés dans tous les aspects de la vie économique et politique de ces pays. Il faut noter que ce ne sont pas uniquement les Institutions de Bretton-Woods qui soutiennent ces programmes. Toute la communauté des bailleurs de fonds, les bilatéraux, les multilatéraux comme la Banque Africaine de Développement soutiennent ces programmes et n'apportent en général leurs concours financiers que si les Etats concluent des accords avec la Banque Mondiale et le FMI.

Il faut bien voir que l'objectif clairement affiché est ce qu'on appelle pudiquement le " financement du gap ". C'est-à-dire, que les

^{1/} Un Etat, qu'on ne citera pas, avait demandé un prêt d'ajustement du secteur judiciaire. Heureusement que la Banque Mondiale avait répondu qu'elle n'avait pas de compétences en la matière.

6

Institutions de Bretton-Woods passent au peigne fin toutes les recettes de l'Etat, ensuite les dépenses aussi bien le service de la dette, les salaires et les dépenses en capital et toutes les possibilités de financement du déficit qui s'offrent y compris les concours du FMI et de la Banque Mondiale. C'est ce solde que l'on appelle " gap " que les différents bilatéraux ou autres multilatéraux doivent combler.

Ainsi toutes ces réformes que nous avons décrites ci-dessus sont parties de la nécessité de réduire le déficit budgétaire. En réalité, les préoccupations d'accélération de la croissance économique sont, pour ainsi dire, secondaires. En réalité, tout se passe comme-ci, les Institutions de Bretton sont entrées dans un labyrinthe à la recherche d'un trésor et en chemin, proposent d'explorer de nouvelles voies qui mèneraient à ce trésor; le trésor étant la réduction du déficit budgétaire ou alors son financement de manière saine, c'est-à-dire sans création monétaire excessive, sans évincer les entreprises en ponctionnant le crédit bancaire et sans épuiser les réserves extérieures.

Pour conclure sur ce plan, on retiendra que le programme comporte fondamentalement deux volets: un volet visant à stabiliser la détérioration de la balance des paiements et à lutter contre l'inflation par une baisse de l'absorption; ce qui diminue le niveau de vie des populations à court terme et un volet visant à réallouer les ressources dans l'économie pour une utilisation plus efficiente par des mesures de libéralisation en particulier du commerce extérieur; ceci devant permettre de relever le niveau de vie des populations à moyen et long terme. Tout ceci dans l'objectif de ramener le déficit budgétaire à des niveaux raisonnables. Examinons maintenant comment ces programmes sont mis en oeuvre.

II. MISE EN OEUVRE DES PROGRAMMES D'AJUSTEMENT STRUCTUREL.

Le Sénégal est le premier pays du Sénégal à s'être engagé dans la voie de l'ajustement structurel avec un premier programme de stabilisation (accord de confirmation) conclu avec le FMI en 1979 qui devait durer dix-huit mois. A l'époque, on pensait que l'ajustement serait de courte durée. Les premiers documents élaborés dans le cadre de ces programmes prévoyaient

7

le rétablissement de ces grands équilibres au bout de cette période. A la fin de la période, on s'est aperçu que le déséquilibre n'était pas transitoire ou plus précisément que l'on ne pouvait pas rétablir les équilibres macroéconomiques en quelques mois.

C'est ainsi que par la suite, ce délai a été allongé à trois ans dans le cadre des facilités d'ajustement structurel (Structural Adjustment Facility -SAF- en anglais) et les facilités d'ajustement structurel renforcés (Extended Structural Adjustment Facility -ESAF- en anglais). Ceci concerne le cas spécifique des économies des pays pauvres lourdement endettés, où en particulier les ressources du FMI sont prêtées dans ces derniers programmes à des conditions relativement douces, 0,5 à 1% sur dix à quinze ans, alors que dans le cas des accords de confirmation, les ressources sont prêtées à des taux comparables à ceux du marché.

En 1981, la Banque Mondiale s'est impliquée dans le programme d'ajustement lorsqu'on s'est aperçu que les problèmes économiques étaient durables en mettant en place le premier programme d'ajustement structurel du Sénégal appelé PAS1. La Banque Mondiale utilise les ressources de l'Association Internationale de Développement (AID) pour financer ces programmes. Ces ressources sont concessionnelles: le taux d'intérêt est de 0,5% et la durée du prêt est de 30 à 40 ans suivant les pays.

Parce que ces ressources sont concessionnelles, les Institutions de Bretton-Woods demandent aux Etats de prendre un certain nombre de mesures de réformes économiques et institutionnelles à des périodes bien déterminées et fixées à l'avance pendant la signature de l'accord de prêt. Ces conditions doivent être remplies soit pour la mise en vigueur du prêt, soit pour les différents décaissements du prêt (les « tranches » dans le vocabulaire de l'ajustement). Les équipes du FMI et de la Banque Mondiale sont chargées de vérifier la réalisation de ces conditions et si un certain nombre d'indicateurs financiers ou économiques sont conformes aux objectifs fixés à savoir par exemple, le niveau de recettes fiscales, le taux d'inflation, la croissance, le niveau de la masse salariale, celui des dépenses courantes etc... **Toute la problématique de l'ajustement structurel tourne autour de l'élaboration de ces conditions.**

En effet c'est la réalisation de ces conditions au moment indiqué qui permettra de remettre, pour simplifier, le pays sur un sentier de croissance durable, tout au moins dans la logique des Institutions de Bretton-Woods.

Dans les pays du Sahel, ce sont en réalité, les économistes de ces organismes qui élaborent ces conditions. Pour bien saisir l'importance de ce phénomène, il faut d'abord le décrire et expliciter la logique interne de l'élaboration de ces conditions.

Un jour, il m'est arrivé de discuter avec un haut-fonctionnaire d'un pays membre de l'OCDE au sujet des difficultés budgétaires d'un pays sahélien et je cherchais à savoir si ce bailleur de fonds pouvait apporter une quelconque aide financière. Il me répondit qu'en principe, il n'y avait pas de difficulté particulière, mais il fallait trouver un vecteur de cette aide financière, c'est-à-dire un programme d'ajustement sectoriel avec la Banque Mondiale. Autrement dit, c'est bien parce que les Etats ont des difficultés budgétaires pour faire face aux dépenses courantes, le paiement des salaires et des intérêts de la dette, que les bailleurs de fonds mettent en place des programmes d'ajustement. Comme ces besoins financiers des Etats sont pressants, au risque de paralyser le fonctionnement de l'Etat (ce qui est arrivé dans plusieurs pays, le Niger ou le Tchad par exemple), l'élaboration des programmes d'ajustement devient pressante aussi.

Il faut donc trouver un secteur à reformer rapidement, formuler des conditions à appliquer par les gouvernements, les convaincre d'accepter ces conditions et rédiger un rapport aux Conseils d'Administration des Institutions pour que les financements se mettent en place. Par suite, en fonction de la satisfaction des conditions ainsi posées à l'octroi des prêts, les décaissements sont effectués et soulagent la trésorerie des Etats.

Comme les Etats ne disposent pas le plus souvent des ressources humaines mobilisées à cet effet (j'y reviendrai plus loin) et qu'il faut agir rapidement, les équipes des Institutions font le travail à leur place en utilisant au besoin des Consultants. L'objectif étant de proposer des réformes s'inscrivant dans la politique définie par les Conseils d'Administration conduisant à une réduction du déficit budgétaire. C'est ce qui explique qu'avec le temps, l'ajustement touche de plus en plus de secteurs pour trouver des vecteurs permettant de financer les déficits budgétaires selon le mot de ce haut-fonctionnaire. Ceci est la logique interne des programmes d'ajustement.

9

Il s'y ajoute la croyance soutenue par les Institutions qu'il faut mettre rapidement en place dans ces pays des économies ouvertes sur le monde et régulées par les forces du marché pour qu'elles retrouvent un sentier de croissance, ceci quelles que soient les conditions initiales et les capacités institutionnelles. Les conditions proposées devront par conséquent aller dans ce sens. C'est ce qui explique que toutes les mesures proposées vont dans le sens d'une libéralisation accrue du commerce extérieur et intérieure à travers les prix et les privatisations. Mais cette caractéristique de ces conditions est subordonnée à l'imperatif de réduction du déficit budgétaire.

Pour nous résumer, l'élaboration des programmes d'ajustement est faite par les équipes techniques des Institutions et suit une logique de recherche de vecteurs par lesquels on peut justifier des transferts de ressources financières vers les budgets en déséquilibre des Etats sahéliens. Cette logique a des conséquences importantes que nous allons expliciter.

Une première conséquence est une marginalisation de fait des experts des Etats, même si en théorie les économistes des Institutions et les Experts sahéliens la contesteront. Je voudrais illustrer ce point à travers deux anecdotes que j'ai vécues qui concernent des pays non membres du CILSS.

En 1991, la Côte d'Ivoire venait de traverser une période sociale difficile. Dans ses efforts d'ajustement budgétaire, le Gouvernement venait de tenter de baisser les salaires des fonctionnaires et le régime du Président Houphouët-Boigny a failli tomber. Le Gouverneur de la BCEAO a été appelé pour diriger le Gouvernement. Ce dernier forma rapidement une équipe composée de techniciens ivoiriens qui élaborèrent un cadre de politique économique. Il faut dire qu'à cette époque, la Banque Mondiale ou tout au moins les techniciens de la Région Afrique étaient convaincus que seul un changement de parité du franc CFA pouvait permettre à la Côte d'Ivoire de s'en sortir. Ce qui était vrai du reste. Mais là n'est pas la question. Le groupe d'experts ivoiriens vint présenter à la Banque Mondiale son cadre de politique qui ne prévoyait pas de dévaluation et s'appuyait sur deux éléments: un début de baisse des prix des biens non échangeables, (salaires du privé et loyers) et des capacités de production non utilisées. Le groupe d'experts ivoirien avait conclu que l'on constatait une dépréciation du taux de change réel et qu'il était possible de relancer l'activité économique et

par suite augmenter les recettes de l'Etat pour faire face aux salaires et au service de la dette multilatérale.

Quelle fut la surprise dans les services de la Banque Mondiale de voir des experts africains présenter une vision que l'on pouvait contester, mais qui ne manquait pas de cohérence économique! Il a fallu user de beaucoup de doigté pour convaincre les services de la Banque d'accepter d'étudier le scénario ivoirien et de ranger le leur.

L'autre anecdote concerne la RCA. Un haut représentant de ce pays remerciait la Banque Mondiale qui venait d'accorder un crédit d'ajustement structurel à son pays. Il s'est cru obligé de dire aux services de la Banque Mondiale qu'il considérait les économistes de la Banque Mondiale comme leurs grand-frères qui doivent leur dire ce qu'il faut faire pour développer leur pays. Et que si les services de la Banque constataient que son pays n'appliquait pas bien le programme, alors ces derniers devaient prendre leur temps pour leur expliquer car ce n'est pas par refus que le programme n'était pas suivi, mais plutôt par incompréhension.

Ces deux anecdotes, un peu caricaturales certes, illustrent bien l'un des effets pervers de l'élaboration des programmes: les services des Institutions pensent que ce sont eux qui ont la responsabilité de construire des économies compétitives dans les pays africains d'une part et d'autre part, les africains de leur côté démissionnent et acceptent que ce sont les autres qui doivent développer leur pays. Il s'en suit alors inévitablement l'élaboration de propositions souvent inappropriées.

A - Des exemples de propositions irréalistes.

Comme nous l'avons indiqué supra, ce sont les services des Institutions de Bretton-Woods qui élaborent, qu'on le veuille ou pas, les programmes d'ajustement structurel. Les premières versions des déclarations d'intention à présenter aux Administrateurs du FMI, des lettres de politique sectorielle à présenter aux Administrateurs de la Banque Mondiale ou des documents cadre de politique économique sont rédigés par les services des Institutions. Ces documents sont une condition d'accès aux facilités ou aux crédits d'ajustement structurel. En règle générale, les observations des Etats, même dans les pays les plus solides institutionnellement, sont marginales. Quand

14

bien même elles seraient substantielles, les services des Institutions sont rarement préparés à les accepter.

Or les services des Institutions ont une seule préoccupation à savoir réduire le déficit budgétaire à un niveau acceptable pour les Administrateurs dans l'horizon de trois ans qu'ils ont fixé. Cependant, le déséquilibre budgétaire est une question structurelle. C'est plus une question de recettes que de dépenses. Les premiers programmes d'ajustement ont mis l'accent sur la réduction des dépenses: arrêt des subventions, coupés dans les dépenses d'éducation et de santé, fermeture des internats etc.... A l'évidence, c'était la chose la plus facile à faire et la plus rapide à obtenir. N'oublions pas que les Institutions sont pressées!

Par la suite, on s'est aperçu que la question était plus compliquée. Une divergence est apparue entre le FMI et la Banque Mondiale. Le premier souhaitant une hausse des tarifs douaniers et de la fiscalité pour augmenter les recettes. La deuxième craignant qu'une pression fiscale trop forte ne freine l'expansion de la production. Le Sénégal a fait l'expérience de cette contradiction. Il a en l'espace d'un an augmenté puis baissé les tarifs douaniers en 1991.

Ainsi, après quinze ans d'ajustement structurel, le Sénégal n'a pas encore trouvé une solution à ce problème. Mon point de vue est que la crise budgétaire est au cœur de la crise de l'économie rentière. Aussi bien les dépenses de l'Etat que la délimitation de l'assiette fiscale obéissent à une logique de redistribution des rentes, fondement du pouvoir politique (Cf. mon ouvrage : " Les Africains sauveront-ils l'Afrique ?, Karthala, 1996). A titre d'exemple, les Etats n'ont pas encore attaqué de front l'élargissement de la base fiscale. En dehors des salariés, très peu de sahéliens qui peuvent payer l'impôt, le font réellement. Et ce n'est pas par manque d'information. Or tant que les sahéliens considéreront que leur équilibre budgétaire sera résolu par l'extérieur, ils ne s'attaqueront pas à ce problème. Loin de moi, toutefois, cette idée avancée par E. Berg que l'ajustement a été ajourné au Sénégal à cause de l'aide des bailleurs. Mon propos est tout autre. Il faut aider les Etats à bâtir un consensus pour résoudre le problème de l'assiette fiscale.

De même, les dépenses n'obéissent pas toujours, pour user d'un euphémisme, à des règles de rationalité économique. L'évolution de la masse salariale en est un exemple. Les recrutements et les avancements sont

discrétionnaires ou automatiques et répondent à des pressions de groupes ou de régions ou d'ethnies voulant participer à la gestion de la rente. En conséquence, pressées de résoudre ce problème, les Institutions courent toujours derrière la solution, en cherchant de nouveaux secteurs à réformer depuis une quinzaine d'années.

La deuxième préoccupation, on pourrait parler de contrainte de second ordre, est la mise en place d'une économie de marché libérale, seule possibilité d'augmenter la croissance. Dans ce domaine, la position de la Banque Mondiale a évolué au cours de ces années. A partir d'un ultralibéralisme pur à la Reagan, la Banque Mondiale a à la fin des années 80 demandait que l'on mette un accent particulier sur la lutte contre la pauvreté, ensuite sur la protection de l'environnement et enfin sur une stratégie de croissance où l'Etat et le secteur privé marchent main dans la main. Bref, la Banque Mondiale a fini par reconnaître que l'Etat avait un rôle à jouer, en particulier dans les pays où le secteur privé était embryonnaire et où l'environnement général (infrastructures, éducation etc..) ne permettait pas d'attirer des investisseurs étrangers. Auparavant, les pays du Sahel ont eu à expérimenter des réformes inspirées par une doctrine mouvante.

Cela ne signifie pas que les services des Institutions ne sont pas qualifiés. Au contraire, figurent parmi eux de brillants économistes formés dans les meilleures universités du monde occidental. Mais, on conviendra avec moi que ce ne sont pas des séjours de quelques semaines ou mois dans des hôtels de la capitale qui permettent de comprendre les contraintes de la croissance des pays sahéliens et de proposer des réponses adéquates, surtout si de plus, il y a des contraintes de temps.

Les interventions des Organisations Internationales ont eu ceci de bénéfique, cependant qu'elles ont ramené les questions économiques au devant des préoccupations des élites sahéliennes. Allouer des ressources rares de façon optimale, être compétitif dans le monde, exporter de nouveaux produits, attirer des investisseurs étrangers, soutenir le secteur privé sont des idées qui ont pénétré les élites sahéliennes. Même si leur traduction dans la réalité est en devenir, il est indéniable que ceci est un progrès. On est plus conscient aujourd'hui que par le passé que la rigueur budgétaire est une exigence incontournable des économies contemporaines. Je me souviens d'un directeur du Budget d'un pays africain qui disait que dans

son pays, il n'y avait pas de budget : dans les années 70. Le gouvernement ordonnait et il dépensait. C'était aussi simple!

De même, la perception de l'importance des questions macroéconomiques de manière générale est à mettre au crédit des programmes d'ajustement. Avoir un déficit budgétaire limité financé de manière saine, avoir un déficit du compte courant de la balance des paiements limité et enfin avoir un taux d'inflation faible sont des objectifs partagés par les élites sahéliennes. Ce sont en réalité les programmes d'ajustement qui ont permis de créer ce consensus.

Face à cet aspect positif, il y a eu beaucoup d'errements. Permettez-moi d'en relever quelques uns.

Ainsi, le premier programme d'ajustement structurel signé par le Sénégal en 1981 comprenait 179 conditions à remplir dans une période de deux ans. Naturellement, ces conditions ont été élaborées par les services de la Banque Mondiale et touchaient le budget ainsi que les entreprises publiques dans une optique de réduction du déficit. En pratique, chaque économiste de la Banque s'occupant d'un secteur donné vient avec ses mesures et cherche à les faire passer. Et dans une certaine mesure, leur promotion interne dépend de leur capacité à faire passer les mesures qu'ils proposent. C'est ce qui crée cette inflation de conditions à remplir. Comme les Etats n'ont pas la capacité institutionnelle de faire face et comme surtout ils sont pressés de recevoir les fonds de la Banque Mondiale, alors ils acceptent ces conditions.

Ce programme n'a pas connu de dérapage dans le langage de la Banque Mondiale, c'est-à-dire qu'il a été exécuté entièrement et à temps et les crédits ont été décaissés comme prévu. Ces mesures ont-elles été bien exécutées? Y-a t-il eu des effets pervers? A t-on obtenu les résultats escomptés? Ces questions ont une importance secondaire. Le chef du projet a la Banque Mondiale a été promu dans une direction et le Gouvernement du Sénégal cherchait à negocier un autre programme d'ajustement structurel. Il faut néanmoins reconnaître que certaines voix s'étaient élevées à la Banque Mondiale pour dire que proposer 179 conditions était excessif. Par la suite, la Banque Mondiale a diminué sensiblement le nombre de ces conditions.

A la fin des années 80, l'idée est venue à la Banque Mondiale d'expérimenter la scission des entreprises des secteurs de l'eau et de l'électricité en deux entités: une société de patrimoine détentrice des

40

14

équipements de production et une société de gestion chargée de vendre l'eau ou l'électricité aux usagers. La société de patrimoine reste dans le portefeuille de l'Etat et la société de gestion confiée à une société privée. Il est attendu de l'Etat de renouveler et de développer le patrimoine et de la société privée une meilleure gestion. Il est peut-être trop tôt pour faire un bilan de cette expérience, bien que je me demande comment l'Etat va faire pour mobiliser les investissements. Néanmoins, il me semble que cette expérience est une réponse simple à la privatisation des sociétés de services publics. En effet, les sociétés de services publics privatisées ne peuvent pas bénéficier des ressources concessionnelles de la Banque Mondiale. A la rigueur, elles peuvent prétendre aux prêts de la Société financière internationale. Puisque la Banque Mondiale estime qu'il faut privatiser les services publics, il fallait trouver une astuce pour permettre au secteur de bénéficier des concours de la Banque Mondiale. Cette astuce est venue sous la forme d'une société de patrimoine, qui elle, peut recevoir le soutien de la Banque Mondiale pour produire de l'eau potable ou de l'électricité à céder à une société de gestion privée chargée de l'acheminer vers les usagers. Une société d'économie mixte aurait pu faire l'affaire et aurait moins de difficultés de mise en oeuvre. Les Etats ont accepté ce schéma parce qu'ils avaient besoin des ressources de la Banque. Nous y reviendrons.

C'est alors qu'un économiste de la Banque Mondiale a choisi d'étendre cette expérience discutable au secteur des transports urbains. La société de patrimoine, dans son schéma, achèterait des bus qu'elle céderait à une société de transport privée moyennant une redevance annuelle. Qu'une telle expérience puisse être défendue dans un secteur capitalistique comme l'eau ou l'électricité se comprendrait aisément, mais dans le secteur des transports urbains paraît pour le moins incongru. N'eût-été la vigilance de fonctionnaires Sénégalais en relation avec des économistes de la Banque Mondiale, cette proposition aurait été acceptée et par la Banque Mondiale et l'Etat du Sénégal pressé d'obtenir des ressources de la Banque Mondiale.

Cela me permet d'aborder la problématique de la privatisation par cette anecdote. En 1992, la Banque Mondiale découvre qu'un pays du Sahel a été obligée de falsifier les comptes d'une entreprise dans le secteur des cuirs et peaux pour pouvoir la vendre à bonne date et satisfaire les conditions de la Banque Mondiale et bénéficier des décaissements. Cette situation extrême

43

15

a fait prendre conscience qu'on était allé trop loin dans ce domaine. En effet, on peut demander a un gouvernement de privatiser une entreprise du secteur commercial qui fait des pertes, mais lui imposer une date à laquelle la vente doit être faite, c'est affaiblir son pouvoir de négociation.

C'est la vision de la privatisation en tant que facteur de réduction du déficit budgétaire qui impose ce type de condition. Par la suite, la Banque Mondiale a fait évoluer la doctrine en affirmant que la privatisation est partie intégrante de la stratégie visant à construire une économie de marché dans laquelle l'Etat devait se concentrer sur ce qu'il sait faire et laisser le secteur privé s'occuper de ce qu'il fait mieux que l'Etat. Dès lors, La Banque Mondiale était plus disposée à assouplir les conditions. Désormais, elle demande aux Etats de privatiser un nombre donné d'entreprises dans une période fixée. Mais làa encore, bien que cette nouvelle disposition renforce quelque peu le pouvoir de négociation des Etats, elle reste très contraignante car la privatisation dans des économies où il n'y a pas de bourse demande des travaux préalables d'évaluation et de publicité. Encore faut-il trouver un acquereur en bout de course! Et les Etats ne sont pas en réalite maître de ce processus.

La Banque Mondiale estime que si elle ne met pas ses conditions, alors les Etats ne privatiseront pas les entreprises publiques. C'est là un problème intéressant. Il est vrai, et je l'ai constaté moi-meme, que les haut-fonctionnaires sont en général tres rétissants a l'idée de privatiser. Il y a à cela plusieurs raisons. Ils ont été les artisans de la politique d'étatisation des années 70 et ensuite, c'est parmi eux que se recrutent les directeurs généraux de ces entreprises publiques dont le traitement est plus confortable. Enfin, il y a le sentiment que quelque part, à travers la privatisation, le patrimoine national est bradé.

Cela signifie en clair qu'il n'y a pas de consensus sur la politique de privatisation et qu'il n'y a pas une comprehension claire du rôle du secteur privé dans la stratégie de développement. Dans un tel contexte, imposer des délais pour privatiser fait que la conduite des opérations ne peut être satisfaisante. Et en fin de compte, les populations ont le sentiment que leur patrimoine a été bradé.

Je pense que c'est dans la fonction publique que la Banque Mondiale est allée loin. Toujours dans une optique visant la réduction du budget, la Banque Mondiale a engagé les Etats dans des programmes de diminution des

44

effectifs, qui ont totalement echoué. Non seulement beaucoup de cadres bien formés sont partis, mais en plus cela n'a pas réduit la masse salariale. Aucune vision stratégique sur la fonction publique n'a été élaboré préalablement aux programmes de départs volontaires.

Or en s'attaquant à la fonction publique, on touche à la souveraineté des Etats, à la vie de la nation. Car il n'y a rien de pire que la désagrégation de l'Etat. Les exemples libérien et somalien sont là pour nous le rappeler. Les programmes de réduction ont assurément affaibli les Etats. Je me demande encore comment les Etats ont pu accepter de telles politiques. Car sans Etat, il n'y a pas de développement. Mieux, je prétends que les questions institutionnelles sont déterminantes dans le progrès des nations. Construire une fonction publique efficace, capable d'élaborer des stratégies et de les exécuter est un préalable au Sahel. On ne saurait y arriver en réduisant les effectifs pour un pactole insignifiant par ailleurs. La fonction publique sahélienne doit résoudre le problème du recrutement de l'élite sahélienne et de la promotion au mérite. Et puis quelle est la compétence de la Banque Mondiale dans la création de fonction publique? Quoiqu'on puisse en penser, ce fut de l'aventure!

Les économistes se sont aussi intéressés aux programmes d'investissements publics pour sélectionner des projets, faire des arbitrages. Heureusement que certains parmi eux reconnaissent que cet exercice les dépassait. Car comment un ou deux économistes, même avec des consultants, peuvent passer en revue des dizaines de projets dans des domaines aussi variés que la santé, les routes, les barrages, etc.. et en retenir quelques uns. Pour la Banque, dans une optique de limiter le déficit budgétaire, il faut empêcher les Etats de proposer des projets politiques (pourquoi pas du reste? A quoi servirait de faire la politique?). Même si l'intention est louable, à savoir introduire plus de rationalité économique dans les projets de l'Etat, la façon de procéder est pour le moins curieuse.

Je terminerai en évoquant la suppression des organismes d'encadrement du monde rural. Il est vrai qu'ils étaient un lieu de passage de la rente extraite de la campagne et dans un certain sens, on pouvait penser qu'ils étaient un frein à l'expansion des activités paysannes. Mais n'a t-on pas jeté le bébé avec l'eau du bain ? Je vois mal comment les paysans sahéliens pourront faire face à la compétition mondiale sans encadrement vu leur faible niveau d'éducation. Ces organismes d'encadrement ne pourraient-ils

pas avoir une " dose " privée? Car le probleme est bien l'intervention excessive de l'Etat et non l'encadrement comme tel.

Après avoir passé en revue quelques propositions de réformes que j'estime inappropriées, je voudrais un mot de l'exécution des programmes par les Etats.

Beaucoup de programmes ont été exécutés avec des dérapages, c'est-à-dire avec des retards dans l'exécution des mesures. Souvent la Banque Mondiale a dû recourir à des " annulations " de mesures (« wainers ») pour procéder aux décaissements programmes. A l'opposé, les pays de l'Asie de l'Est qui ont eu à obtenir des prêts d'ajustement ont pris les mesures conformément à leurs engagements. La raison en est que ce sont ces Etats qui ont élaboré leurs propres programmes.

Par conséquent, le fait que les programmes soient vécus en extériorité en l'occurrence par les sahéliens allonge les durées d'exécution et escamote le contenu des mesures proposées. Même si celles-ci avaient une certaine cohérence, leur exécution dans ces conditions finit par leur enlever toute pertinence.

B - Logique des Etats et des Bailleurs de fonds.

On peut se demander pourquoi les Etats acceptent aussi "facilement " les programmes d'ajustement. Evidemment il y a les difficultés de trésorerie et la faiblesse des capacités institutionnelles. Je pense qu'il n'y a pas que cela. En effet, des Etats sont restés 7 à 8 mois sans payer leurs fonctionnaires d'une part et d'autre part, il est toujours possible de demander un appui technique soit bilatéral ou multilatéral pour palier à l'insuffisance des incapacités institutionnelles.

A mon avis, une autre raison sans doute plus déterminante est la redistribution du pouvoir au sein de l'Etat. Les équipes en relation avec les institutions de Bretton-Woods voient leur pouvoir se renforcer. Car ce sont elles qui apportent, pense t-on, les financements indispensables au fonctionnement de l'Etat et de l'économie. En retour, comprenant très bien cela, elles n'hésitent pas s'appuyer sur ces institutions pour affermir leur pouvoir. En fait, elles deviennent des porte-paroles des institutions.

Un tel climat n'est pas propice à un dialogue sain sur le contenu des programmes. Et le pouvoir politique, logiquement soucieux de sa survie à

court terme, finit toujours par se ranger du côté des partisans sans faille des institutions. Ces derniers sont, du reste, pas très intéressés par le contenu réel des programmes. Souvent leur niveau en économie est faible. Les programmes leur servent de point d'appui pour leur pouvoir.

Quant aux bailleurs de fonds, le service de leur dette les préoccupe naturellement. Il n'y a qu' à voir leur obstination à refuser la réduction d'une partie du stock de la dette, les termes de Trinidad, qu'ils viennent d'accepter en 1996. Le Mali est le premier a en bénéficier.

L'autre préoccupation des bailleurs est leurs exportations. On l'a vu très nettement lorsqu'il s'est agi d'organiser les fora du Programme Spécial pour l'Afrique pour combler le " gap " de financement des programmes d'ajustement structurel des pays pauvres lourdement endettés. Beaucoup de bailleurs ont exigé que leur concours soit lié à des importations en provenance de leur pays d'origine. Il y a enfin des préoccupations d'ordre politique sur lesquelles il n'est point besoin de s'étendre.

Il est clair que ces deux préoccupations relèvent du court terme. Les bailleurs de fonds vont souhaiter un rétablissement rapide des équilibres afin que leur dette soit servie et que les pays sous ajustement puissent acheter leurs biens et services. Puisqu'ils sont les actionnaires principaux de la Banque Mondiale, celle-ci inévitablement va refléter leurs conceptions et leurs aspirations, en particulier lorsqu'il s'agira d'utiliser les ressources concessionnelles de l'AID fournies par ces bailleurs de fonds.

Le jeu des acteurs que sont les Etats sous ajustement et les Bailleurs de fonds conduit à des mécanismes d'ajustement privilégiant le court terme, les solutions simplistes, plaquées. Aussi lorsqu'on fait le point sur l'ajustement, on est obligé de constater que les résultats sont décevants.

III. L'AJUSTEMENT STRUCTUREL DANS LE SAHEL: UN BILAN DECEVANT.

Les institutions de Bretton Woods, les organismes de coopération ainsi que des économistes indépendants ont effectué plusieurs bilans de l'ajustement. C'est ce qui explique que le champ des réformes structurelles s'est élargi au cours des années pour embrasser toutes les sphères de la vie économique dans les pays en développement. On s'est aperçu que le succès mesuré par la croissance économique et la maîtrise de l'inflation, (ce qu'on

appelle l'équilibre interne) et le déficit des comptes extérieurs ramené à des niveaux finançables de manière soutenable (l'équilibre externe), c'est-à-dire sans financements exceptionnels (rééchelonnements, prêts du FMI et prêts à décaissements rapides de la Banque Mondiale ou des donateurs) n'était pas évident à obtenir.

Il faut d'abord reconnaître qu'un bilan de l'ajustement structurel est très difficile à faire parce qu'on ne sait pas ce qui se serait passé sans ajustement structurel; il faut pouvoir comparer la situation sans ajustement à la situation avec ajustement. En économie, on ne peut pas hélas faire une expérience toutes choses égales par ailleurs. La seule façon de procéder est de voir si les objectifs ont été atteints et si tel n'est pas le cas, de situer les causes. Les analyses de l'ajustement structurel procèdent de cette façon.

La dernière étude de la Banque Mondiale sur l'ajustement en Afrique au Sud du Sahara est parue en Octobre 1993 et fait suite à la publication de l'étude sur le développement à long terme en Afrique au sud du Sahara parue en 1989.

Cette étude intitulée de la crise à une croissance durable constituait en soi un premier bilan de l'ajustement structurel après quelques cinq à six années. Elle reconnaissait que la crise économique en Afrique constituait un défi hors du commun pour les milieux concernés par le développement. Elle estimait que les économies de l'Afrique au sud du Sahara devraient croître de 4% au moins pour assurer la sécurité alimentaire à 1,1 milliard d'habitants à l'horizon 2020 et créer 350 millions d'emplois. Pour cela, il fallait, selon l'étude, que des transformations structurelles fondamentales soient apportées aux économies d'Afrique pour que celles-ci deviennent compétitives. L'étude expliquait qu'un système d'incitations, une bonne infrastructure et un développement des ressources humaines étaient nécessaires pour atteindre un tel objectif. Toutefois l'étude remarquait que l'Afrique au sud du Sahara aurait besoin d'aide exceptionnelle extérieure pendant au moins dix ans mais devait s'atteler à mettre en oeuvre des réformes politiques profondes pour des structures de gestion de nature à favoriser le développement. Au regard du chemin parcouru depuis lors, on peut se demander si l'aide extérieure exceptionnelle ne devait durer que dix ans. On peut néanmoins observer que cette étude reconnaissait explicitement que les économies de l'Afrique au sud du Sahara devaient être transformées

20

structurellement pour pouvoir croître de 4% sachant que le taux de croissance démographique est de 3%. Il ne s'agit donc plus d'un écart temporaire d'un sentier de croissance optimal qu'on pouvait redresser en prenant des mesures classiques de politique économique pour retrouver un tel sentier. Notons également que l'étude relevait toute l'importance du développement des ressources humaines pour sortir les économies africaines de la crise. Quelle est l'analyse de la Banque Mondiale cinq ans plus tard, avec son rapport publié en 1993

Cette étude se justifiait par la faiblesse continue du revenu par tête qui pose des questions troublantes sur l'efficacité et la profondeur des réformes entreprises. L'étude s'est penchée sur les réformes entreprises dans la deuxième partie de la décennie 80 en particulier dans les domaines tels que les réformes macroéconomiques, la libéralisation du commerce, la libéralisation des marchés et des prix et les politiques destinées à renforcer la gestion des secteurs publics et financiers. L'étude conclut que dans tous les pays africains, les réformes-clés sont encore inachevées. Mais les pays qui ont le plus mené les réformes, en particulier dans le domaine macroéconomique, ont obtenu les meilleurs résultats en terme de croissance économique. Toutefois ces résultats restent insuffisants au regard de ce qui est nécessaire pour réduire la pauvreté.

L'étude, enfin, estime qu'il faut poursuivre les réformes dans le domaine macroéconomique, du commerce et de l'agriculture. Par contre, elle demande de rectifier la stratégie dans les réformes du secteur financier qui doit être précédées par la réforme des entreprises publiques. Celle-ci n'est plus envisagée en terme de privatisation uniquement, mais d'autres alternatives sont envisagées telles le désengagement, le contrat de gérance ou la concession en particulier dans le cas des entreprises des secteurs de l'eau, de l'électricité et du téléphone.

Pour conclure, on peut dire que la Banque Mondiale ainsi que les donateurs reconnaissent que l'ajustement structurel a un long chemin à parcourir en Afrique Noire pour déboucher sur une croissance économique durable. Mais pour ces Institutions, les politiques à mener sont parfaitement connues, il reste tout simplement à les appliquer. Et ce sont ces politiques de libéralisation combinées avec une action de l'Etat dans le domaine des ressources humaines et de l'infrastructure qui pourront relancer la croissance économique et réduire la pauvreté de façon significative. La

question de savoir pourquoi les Etats n'appliquent pas ces politiques qui ont fait leur preuve en Asie de l'Est et même en Afrique Noire n'est pas traitée par les Institutions? Sans doute, cela dépasse t-elle leur mandat dans la mesure où elles seront amenées à porter des jugements à caractère politique. Or sans répondre à ces questions, il est impossible de mener des réformes qui permettent d'atteindre les objectifs recherchés.

J'ai pour ma part développé dans l'ouvrage précité la thèse de l'économie rentière. Celle-ci est une économie où les acteurs cherchent à se constituer des rentes de situation qui leur procurent des revenus sans commune mesure avec leur travail ou leur capital investi. Elle me semble correspondre à une certaine psychologie africaine. Les politiques économiques menées par les Etats obéissent à la logique interne de l'économie rentière.

C'est pourquoi, on peut conclure que le cadre macro-économique recherché n'est pas encore là. La situation fiscale reste fragile. Selon la Banque, Les pays ayant fait des progrès avant la dévaluation du FCFA sont le Burkina-Faso et la Gambie dans le Sahel. Cependant avec la correction du franc CFA, des progrès ont été constatés dans tous les pays du Sahel, membres de la zone franc. Mais, les budgets restent toujours dépendants de l'aide extérieure. Quant à la croissance économique durable basée sur des produits manufacturés ou des services, je ne la vois pas encore arriver!

L'ajustement structurel a contribué à l'appauvrissement de certaines couches de la population. La raison est évidente. A partir du moment où des mesures de libéralisation sont prises, en particulier du commerce extérieur, les entreprises qui ne peuvent soutenir la compétition mondiale disparaissent et cela crée du chômage. La hausse des prix qui résulte de la libéralisation des prix contribue à la baisse du pouvoir d'achat. La combinaison de ces éléments contribue à l'appauvrissement des couches urbaines, en l'absence d'une reprise significative de la croissance accompagnée d'une politique de redistribution des revenus. Or comme la croissance n'était pas au rendez-vous, la pauvreté s'installe en ville avec ses effets au plan moral et social. Comme l'ajustement budgétaire a commencé par les coupes sombres dans les dépenses de santé et d'éducation, cela a aggravé les difficultés de la vie.

L'attention des bailleurs de fonds a été attiré sur ce phénomène. Et on tente d'y faire face par des programmes cibles de lutte contre la pauvreté.

D'aucuns soutiennent que le secteur informel a permis d'atténuer la pauvreté. Peut-être. Certains soutiennent qu'il regorge d'entrepreneurs de type schumpeterien. Peut-être également. Bien qu'il s'agit d'un secteur qui se définit par la négative (ceux qui ne sont pas fiscalisés et/ou n'ont pas un système de gestion même rudimentaire), il est possible que ces thèses soient vraies. Ce que cela signifie simplement que la question fiscale et institutionnelle reste posée.

Sans le dire explicitement, des conditions " démocratiques " ont été exigées pour la mise en place des programmes d'ajustement. D'abord timidement, en avançant les idées de bonne gouvernance et puis en exigeant l'instauration du multipartisme.

Bien que je ne vois pas clairement les liens entre démocratie représentative et croissance économique, et en supposant même que ce lien de causalité existe, ne demande t-on pas trop aux Etats? En effet, on leur demande de mettre en oeuvre des réformes profondes et d'instaurer la démocratie dans des sociétés où la confiance ethnique ou régionaliste reste vivace et est souvent plus forte que la confiance nationale. Ne crée t-on pas ainsi une situation où la démocratie devient caricaturale et où les réformes sont baclées? Ceci est tellement vrai qu'on en vient à demander au vainqueur proclamé (en particulier par les observateurs des pays développés) de former un gouvernement d'union nationale avec les vaincus. Si tel doit être la fin de la démocratie, le processus électoral n'est-il pas un gaspillage de ressources. D'autant plus que la pauvreté qui découle des programmes d'ajustement combinée à la libéralisation politique ouvre les portes à toutes les aventures et en tout cas contribue à l'affaiblissement des institutions. Décidement, sous quelque rapport que je l'observe, je ne peux pas m'empêcher d'y voir une aventure kafkaenne à certains égards.

IV. CONCLUSION

Que conclure de cette analyse de l'ajustement structurel? Le modèle de l'ajustement structurel en Afrique Noire (on peut dire) s'est approfondi au fil des ans à la lumière des expériences des différents pays, car la situation de l'Afrique Noire est sous plusieurs rapports inédite. On pensait au début que l'ajustement serait de court terme, on est désormais convaincu qu'il prendra encore au moins une décennie. On a pensé obtenir un cadre macroéconomique stable rapidement et transformer les économies en économies concurrentielles aussi rapidement, mais on s'est aperçu des difficultés et des contraintes. Ce faisant, les programmes ont été conçus dans ces deux optiques. Après quinze ans, la situation économique n'a pas beaucoup évolué. La croissance reste faible, lorsqu'elle est positive. L'endettement est toujours excessif. (Cf. Tableau 2).

S'il en est ainsi, c'est qu'on a sousestimé un élément déterminant dans la croissance économique, à savoir les aspects institutionnels. G. Reynolds a montré que la compétence administrative des gouvernements était le facteur le plus important expliquant des différences de croissance dans plusieurs pays développés.

Je suis d'avis que les perspectives de croissance économique sont liées au contexte institutionnel, c'est-à-dire aux institutions politiques et économiques de l'Etat, ainsi que les institutions financières et commerciales du secteur privé. Les pays du Sahel doivent par eux-mêmes mettre en place ces institutions qui devront correspondre à la culture de leurs peuples et les moyens de les contrôler. Le point de départ est la mise en place d'une fonction publique efficace.

Le regard porté sur l'ajustement porte cette empreinte. En effet, à partir du moment où ces programmes ont dans une large mesure affaibli les capacités institutionnelles des Etats, ils ne pouvaient pas mettre les pays sur un sentier de croissance durable.

Aussi le jeu des acteurs doit-il être modifié en conséquent. Les bailleurs de fonds doivent inscrire leurs actions dans la durée. Ils peuvent également offrir un allègement du stock de la dette en échange des réformes institutionnelles sérieuses. La dette multilatérale devenue significative doit être traitée aussi.

Quant aux Etats, il faut qu'ils prennent toute la mesure de l'importance des capacités institutionnelles pour leur développement économique et social.

Il doit en resulter que les programmes d'ajustement seront élaborés par les pays en prenant le temps nécessaire à l'élaboration d'un consensus dans le pays.

Cela dit, certains pays devraient pouvoir se passer d'un soutien budgétaire. C'est le cas probable du Tchad qui produira plus de dix millions de tonnes de pétrole à partir de 1997 si ces ressources financières additionnelles sont bien gérées. Le budget de l'Etat devrait recevoir quelques trois cent milliards de FCFA à partir de cette année. C'est peut-etre le cas du Mali dont la production d'or (20 tonnes ^à partir de 1997) et de coton a pris un essor.

Quant au Sénégal, la Mauritanie et le Burkina-Faso, bien que les bailleurs de fonds aient décidé d'arrêter les aides budgétaires à partir de 1998, je doute que cette position puisse tenir. Leur situation fiscale reste trop fragile. Quant aux quatre autres pays, ce soutien budgétaire est inévitable.

En conclusion, l'ajustement structurel a de beaux jours devant lui même si la situation budgétaire des bailleurs de fonds devient tendue. Il importe qu'il soit conçu différemment pour qu'il puisse atteindre les objectifs fixés.

MANADOU L. DIALLO

X - MINES D'ES ECONOMIE

DAKAR JUIN 1996

BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE

Banque Mondiale,

- Africa's Experience with Structural Adjustment, Proceedings of the Harare Seminar, May 23-24, 1994;

- Sub-Saharan Africa, From Crisis to sustainable Development- A long-term perspective study, 1989;

- Adjustment in Africa: Reform, Results, and the Road ahead, 1993.

- Sénégal, Stabilisation, Ajustement Partiel et Stagnation, 1993.

Berg Elliott et al., Adjustment Postponed: Economic Policy Reform in Senegal in the 1980's, USAID, Dakar, 1990.

Cadman Mills, Structural Adjustment in Sub-Saharan Africa, Economic Development Institute, 1988.

Durufle, G.,

- L'ajustement structurel en Afrique, Karthala, Paris, 1985;

- Le Sénégal peut-il s'en sortir?, Karthala, Paris, 1995.

Michailof Serge, la France et l'Afrique, Karthala, Paris, 1993.

Tableau 1 - PROGRAMME DE STABILISATION AVEC LE FMI

	Type de Programme	Période
Burkina Faso	FAS FAS R	1991 - 1994
Cap-Vert		
Gambie		
Guinée Bissau		
Mali	FFC S B FAS FAS R	1980 1964, 1967-69, 1971, 1982-83, 1983-85, 1985-87, 1991-92 1988 - 1991 1992 - 1996
Niger	FFC S B FAS FASR	1978, 1981 1983-84, 1984-85, 1985 - 86, 1986-87, 1994-95 1986 - 1989 1988 - 1991
Sénégal	FFC FFE S B FAS FASR	1978 - 1981 1980 - 1983 81-82, 82-83, 83-84, 85-86, 86-87, 87-88, 94-95 1986 - 1989 1988 - 1992, 1994 - 1997
Tchad	FAS S B	1987 1994
Mauritanie		

FFC : Facilité de Financement Compensatoire
FFE : Facilité du Fonds Elargie

SB : Stand by (ressources sont celles du marché)
FAS et FASR : Facilité d'ajustement structurel (renforcé)
Ressources concessionnelles

Source
Divers doc.
FMI

99

TABEAU 2 PROGRAMME D'AJUSTEMENT STRUCTUREL BANQUE MONDIALE

PAYS	SECTEUR	ANNEE	MONTANT (Milliards de Dollards)	COFINANCEMENT
Burkina Faso	Secteur Privé	1991	80	CE(30) BAD(20) France(17) Canada(13) Allemagn (12)
	Secteur Transport	1992		
	Secteur Agricole	1992	28	France (21) CE(20) BAD(13)
Cap Verde	Fonction Publique	1993	8,1	
Gambie				

56

GUINEE BISSAU	Secteur Privé	1987		
	Secteur Privé	1989		
Mali	Entreprises Publiques	1988	40	
	Education	1989	23,94	
	Agriculture	1990	53	
	Secteur Privé	1991	70	CE (20) BAD (18)
	Secteur privé	1993	12	
	Privé Post	1994	25	
	dévaluation	1994	65	BID(53,6) FED(50) Allamagne(19,8) France(17,9)
	Transport			FED(14,3) BOAD(10,7) Canada(7,1)
		1995	50	
	Education			
Mauritanie	Mines	1986	20	
	Secteur Privé	1987	27,40	
	Secteur Privé	1987	14,74	
	Entreprises Publiques	1990	40	
	Agriculture	1990	25	
	Entreprises Publiques	1991	4	
	"	1992	2,5	
	"	1993	2,24	
	"	1994	1,34	
	Secteur financier	1995	30	
	Infrastructures	1996	14	
Niger	Secteur Privé	1986		
	Entreprises Publiques	1997		
	Education	1993	41,4	Allemagne(10,2) Norvège 4,8
	Privé (Post dévaluat°	1994	25	

Sénégal

Sal I Secteur Privé	1981	43,73
Sal II (Agriculture)	1986	64
Sal III (Industrie)	1987	90,5
Secteur financier	1989	45
Sal IV	1990-91	72,23
Transport	1991	65
Privé(post dévaluat°)	1994	25
Privé(compétitivité)	1995	43,20
Agriculture	1995	47,80

Fed(54,1) Bad(23,8) Boad(18) Bid(11,5)
Fac(3,3) Cedeao(5,4) Finlande(5) Acdi(3,2)
Pnud(0,8)

Tchad

Transport	1989	20
Privé(dévaluation)	1994	
SAL Secteur Privé	1996	

58

TABLEAU 1 STRUCTURE DE LA PRODUCTION % PIB

PAYS	PNB/Tête Dollars	Taux de Croissance %	Inflation %		Agriculture %		Manufacture %		Dette % Exportat°		PNB %		Service de la dette / Exportation	Dette Multilatérale Dette Totale %		
			70-80	80-93	70	93	70	93	90	93	90	93		1980	1993	1980
Burkina-Faso	300	0,8	8,6	3,3	42	-	14	-	94	120,7	18,4	21,4	5,9	7	42,9	70,6
Gambie	350	-0,2	10,6	16,2	33	28	03	07	104,3	91,9	59,6	53,2	6,3	13,5	29,9	70,3
Guinée-Bissau	240	2,8	5,7	58,7	47	45	21	08	1785,8	2850,9	145,5	192,1	-	22,6	21,3	47,8
Mali	270	-1	9,9	9,4	61	42	07	09	224,3	266,8	51,6	58,8	5,1	4,5	23,7	41,9
Mauritanie	500	-0,8	9,9	8,2	29	28	05	12	311,4	342,3	158,3	177,9	13,3	27,4	14,8	34,1
Niger	270	-4,1	10,9	1,3	65	39	05	07	279,8	379,3	44,6	52,1	21,7	31	16,5	44
Sénégal	750	0,0	8,5	4,9	24	20	16	13	154,8	185,9	44,8	46,7	28,7	8,4	17,8	44
Tchad	210	3,2	7,7	0,7	47	44	17	16	83,9	215,6	19,7	31,7	8,3	7,2	32,6	72,2

DONNEES ECONOMIQUES SUR LE SAHEL

Source : Banque Mondiale

59