

814 AFW92



**RÉGION DU SAHEL ET DE  
L'AFRIQUE DE L'OUEST**

Burkina - Faso  
Gambie  
Guinée Bissau  
Cap - vert  
Mali  
Niger  
Sénégal  
Tchad  
Bénin  
Ghana  
Cameroun

LIBRARY  
INTERNATIONAL REFERENCE CENTRE  
FOR COMMUNITY WATER SUPPLY AND  
SANITATION (IRC)

814-AFW92-5046

LIBRARY, INTERNATIONAL REFERENCE  
CENTRE FOR COMMUNITY WATER SUPPLY  
AND SANITATION (IRC)  
P.O. Box 93100, 2500 AD The Hague  
Tel. (070) 814911 ext. 141/142  
BN: 15N 5046  
LO: 814 AFW 92

**PROGRAMME REGIONAL D'ACTION POUR LA PERIODE 1992 - 1995**

**AFRIQUE OCCIDENTALE**

*La série de programmes d'action nationaux et régionaux, dont le présent programme fait partie, a trait à la coopération bilatérale néerlandaise au développement pour la période 1992-1995. Les programmes nationaux concernent les pays suivants: le Bangladesh, l'Inde, l'Indonésie, le Pakistan, les Philippines et le Sri Lanka et les programmes régionaux concernent les régions suivantes: le Nil et la Mer rouge, l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique orientale, l'Afrique centrale, l'Afrique australe, les Andes et le Mekong. Des programmes nationaux et régionaux sont déjà parus pour les périodes 1985-1988 et 1989-1992.*

*Ces programmes d'action ont été mis sur pied après concertation avec les pays bénéficiaires. Les thèmes et les régions ont été choisis autant que possible en accord avec les idées politiques, telles que le Gouvernement néerlandais les a exposées dans le rapport "Un monde de différences".*

*La Haye (Pays-Bas), 1992*

# PROGRAMME REGIONAL D'ACTION AFRIQUE OCCIDENTALE 1992 - 1995

## TABLE DES MATIERES

<b>1.</b>	<b>INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
1.1.	La région du Sahel et le reste de l'Afrique de l'Ouest	1
<b>2.</b>	<b>ANALYSE DE LA SITUATION DE LA PAUVRETE DANS LA REGION DU SAHEL ET DU RESTE DE L'AFRIQUE OCCIDENTALE</b>	<b>4</b>
2.1.	La dimension politique	4
	Accélération des mutations politiques en Afrique de l'Ouest	4
	Droits de l'homme	6
2.2.	La dimension économique	7
2.2.1.	Revenus	8
2.2.2.	Structure de production	8
	Agriculture	10
	Rôle moteur de l'agriculture dans le développement	11
	Politique sectorielle agricole	12
	Elevage	14
	Sylviculture	16
	Pêche	17
	Industrie manufacturière et extractive	19
	Secteur informel	20
	Défense	21
2.2.3.	Croissance économique et autosuffisance	22
	Généralités	22
2.2.4.	Programmes d'ajustement structurel	23
	Adaptation de l'ajustement structurel	24
2.2.5.	Politiques monétaire, fiscale et des changes	26
	Inflation et financement	27
	Conséquences concrètes	28
2.2.6.	Compétitivité internationale	29
	Exportations et importations de l'Afrique sahélienne au sens large	29
	Echanges internationaux	30
	Unification européenne	32
2.2.7.	Intégration régionale	33
	Intégration régionale informelle	36
	Conclusion	37
2.3.	La dimension sociale et culturelle	38
2.3.1.	Introduction	38
2.3.2.	L'Islam	38
2.3.3.	Situation démographique	39
	Généralités	39
	Le problème démographique dans une perspective sahélienne	40
2.3.4.	Les femmes et le développement	42
	Historique	42
	Les femmes et la politique de développement	44

2.3.5.	Services de base	45
2.3.5.1.	Soins de santé	45
2.3.5.2.	Enseignement	48
2.3.5.3.	Eau potable et amélioration des conditions sanitaires	52
2.3.6.	Organisation sociale et contexte culturel	53
	Organisations et institutions traditionnelles et contemporaines	54
	Crise institutionnelle	56
2.4.	La dimension territoriale	57
2.4.1.	Situation en milieu rural	58
	Processus de changement en milieu rural	60
2.4.2.	Situation dans les villes	61
2.5.	Résumé	62
<b>3.</b>	<b>ANALYSE DU PROGRAMME D'ACTION ET PRESENTATION DE SES AXES</b>	<b>64</b>
3.1.	Introduction	64
3.2.	La lutte contre la pauvreté dans une perspective politique et des droits de l'homme	65
3.3.	La dimension économique de la lutte contre la pauvreté	66
3.3.1.	Introduction	66
3.3.2.	Agriculture, élevage, sylviculture, pêche	66
	Marge d'exploitation des ressources naturelles	66
	Axes d'actions	67
3.3.3.	Soutien de l'autosuffisance économique	71
3.3.4.	Coopération régionale	72
3.4.	La lutte contre la pauvreté dans sa dimension sociale et son contexte culturel	74
3.4.1.	Actions en matière démographique	74
3.4.2.	Actions en matière de soins de santé	74
3.4.3.	Actions en matière d'eau potable et d'hygiène	75
3.4.4.	Actions dans le domaine de l'enseignement	76
3.4.5.	Actions en matière de recherche	79
3.4.6.	Actions dans le domaine de la femme et du développement	79
3.4.7.	Actions de promotion de la constitution d'organisations et du développement institutionnel	81
3.5.	Lutte contre la pauvreté dans les villes	82
3.6.	Modalités de mise en oeuvre	82
3.7.	Choix du canal: de l'aide multilatérale à l'organisation non-gouvernementale (ONG)	84
3.8.	Coordination des bailleurs de fonds	86
<b>4.</b>	<b>ANALYSE ET AXES D'ACTION 1992-1995 PAR PAYS</b>	<b>89</b>
4.1.	Généralités	89
4.2.	Burkina Faso	89
4.3.	Mali	101
4.4.	Cap-Vert	113
4.4.	Cabo Verde	120
4.5.	Guinée-Bissau	128

4.5.	Guiné-Bissau	135
4.6.	Sénégal	143
4.7.	Gambie	151
4.7.	The Gambia	155
4.8.	Mauritanie	159
4.9.	Niger	160
4.10.	Tchad	165
4.11.	Ghana	169
4.11.	Ghana	174
4.12.	Bénin	179
4.13.	Cameroun	184
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>		<b>189</b>

# 1. INTRODUCTION

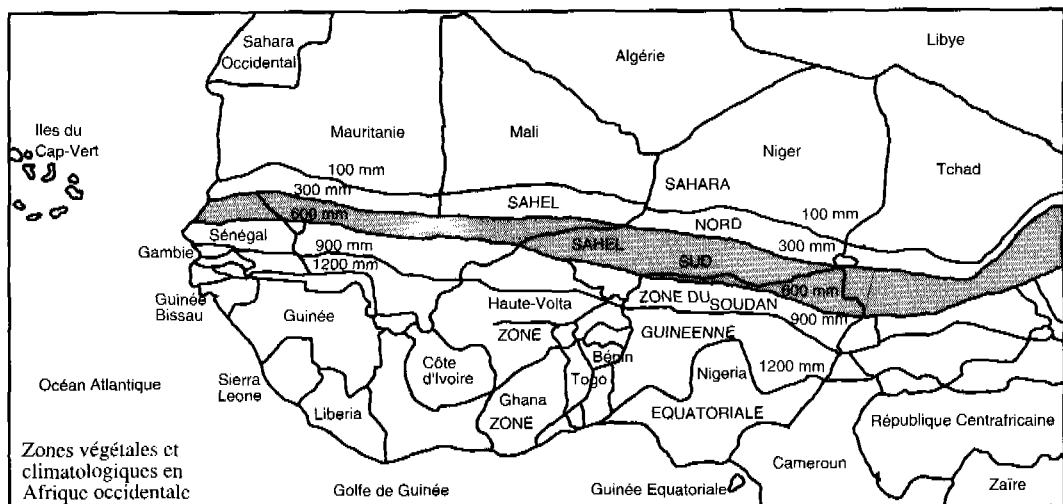
## 1.1. La région du Sahel et le reste de l'Afrique de l'Ouest

La première image évoquée par le concept de Sahel est celle de sécheresse, d'enfants affamés et de carcasses de bétail décharné sur un arrière-plan de vastes étendues de terres incultes et pétrifiées. Si cette vision n'est pas tout à fait fautive, elle ne rend cependant pas compte de la riche variété de l'ensemble du territoire, même si le caractère sahélien domine pratiquement partout. Il n'empêche que le processus de réduction progressive de l'espace vital sous l'effet d'une croissance excessivement rapide de la population et d'une exploitation non durable du sol y est particulièrement visible. Ce phénomène existe ailleurs en Afrique, et le Sahel peut donc donner une série d'indications sur les situations auxquelles on peut s'attendre à l'avenir dans une partie beaucoup plus large de l'Afrique.

Au sens étymologique (le mot signifie côte ou rive en arabe), le Sahel désigne en premier lieu une zone de transition entre le Sahara et la Savane humide. Le Sahel est avant tout un territoire écologique dont le climat et la végétation présentent les caractéristiques d'un territoire (semi-) aride doté d'une pluviosité de 150 à 600 millimètres par an. Cette zone de transition s'étend de l'Océan Atlantique à l'ouest jusqu'à la Mer Rouge à l'est. Sur la base des précipitations, la région peut être divisée en plusieurs sous-régions: Sahel (steppe tropicale: très sèche, sur la base d'une pluviosité qui doit être encore subdivisée entre le Nord-Sahel (150-300 millimètres par an et le Sud-Sahel (300 à 600 millimètres), la Savane du Nord-Soudan (600 à 900 millimètres), la Savane Guinéenne du Sud-Soudan (900 à 1.200 millimètres) et la forêt pluviale (toujours humide). On trouve à la figure 1 ci-dessous la répartition de ces diverses zones sur l'ensemble du territoire de l'Afrique de l'Ouest.

Figure 1: Zones végétales et climatiques en Afrique de l'Ouest

Figure 1: Zones agro-écologiques



Source: KIT Landendocumentatie, De Sahel, 1982, carte 2.

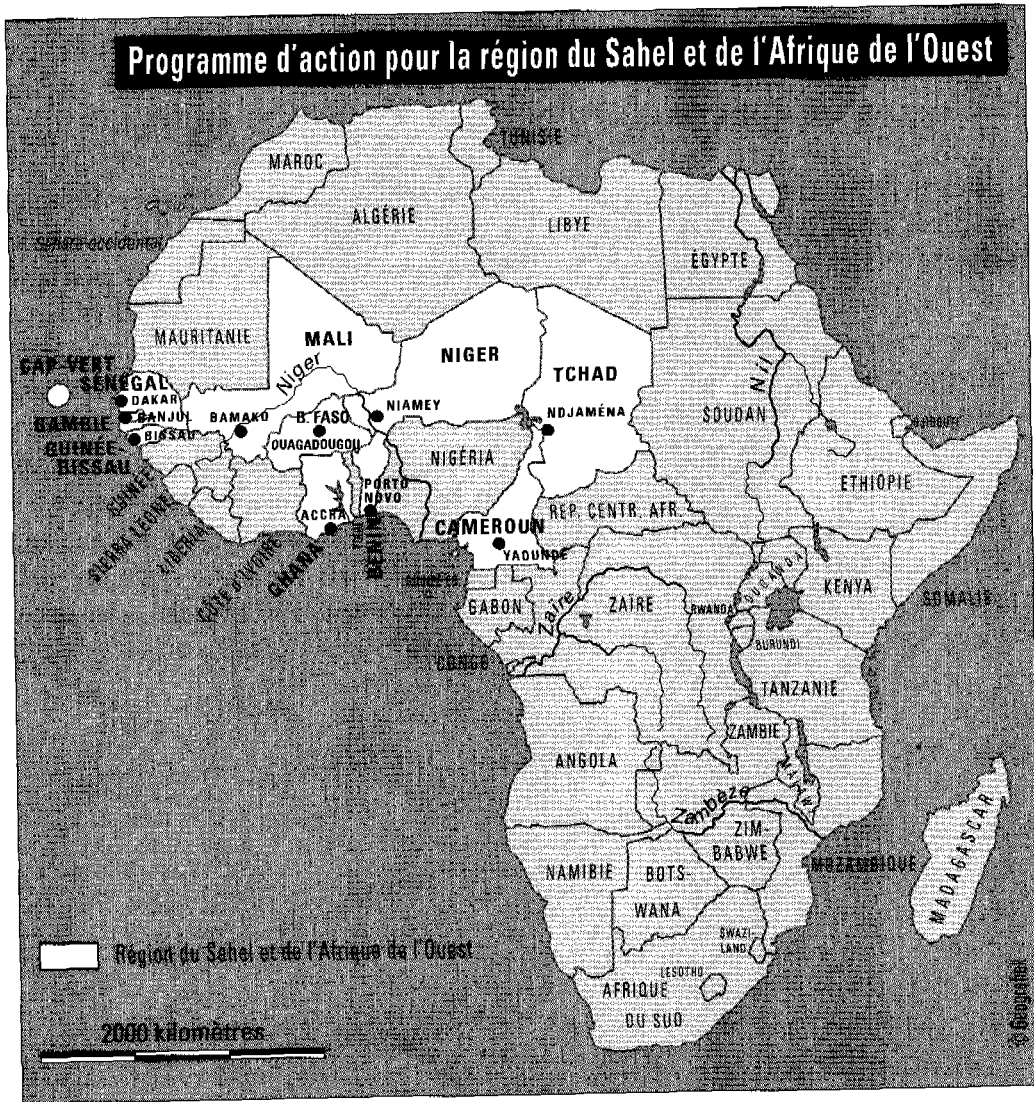


Figure 2: Territoire d'intervention des Pays-Bas en Afrique de l'Ouest



Les particularités des diverses zones écologiques de la région sont notamment définies par les différences de pluviosité et de sol. Si l'eau est le principal frein à la production dans le Nord-Sahel, c'est le déficit alimentaire qui joue ce rôle au Sud-Soudan. Dans les territoires intermédiaires, la pauvreté du sol l'emporte progressivement, du nord au sud, sur le déficit en eau en tant que facteur restrictif. Il faut ajouter que le déficit alimentaire constitue le premier frein à la croissance dans le cas de l'élevage davantage que dans celui de la culture.

Cette différenciation des facteurs limitants est aussi à l'origine des systèmes différents d'utilisation du sol. Si l'élevage nomade et transhumant domine dans le nord, c'est la culture - secondée par un élevage sédentaire -, et donc la dépendance par rapport à la pluie, qui prévaut dans le sud. La frontière entre ces deux systèmes de production ne cesse cependant de se déplacer vers le nord.

Dans la zone du Sud Sahel et du Nord Soudan, les principales cultures sont les céréales traditionnelles (sorgho, millet). Dans le territoire de type savane, on trouve également des productions destinées aux échanges (coton, arachide). Il existe en outre des îlots d'agriculture d'irrigation (riziculture). Enfin, on a assisté au cours des dernières années au développement croissant des cultures maraîchères, particulièrement autour des villes en expansion.

Sur l'ensemble de la région, la superficie boisée ne cesse de se réduire sous l'effet des défrichements à des fins d'agriculture et des coupes de bois de chauffage.

La partie sud des pays littoraux du Bénin, du Ghana et du Cameroun est plus riche en forêts que les pays situés au Nord. En particulier, le Cameroun occupe une position spécifique au sein de l'Afrique de l'Ouest en tant qu'unique pays doté d'une superficie étendue de forêts pluviales tropicales primaires.

Toute une série de facteurs contraignent la marge d'exploitation de l'environnement disponible au Sahel: surexploitation, recours quelquefois excessif aux pesticides, prévention des fléaux, maladies des cultures. Dans la mesure où l'avenir du Sahel dépend crucialement de cet environnement, le présent document en traitera aussi peu que possible de manière distincte mais s'efforcera, au contraire, de l'intégrer totalement dans la présentation des projets de développement.

Au sens politique, le terme Sahel désigne les neuf États membres du Comité Permanent Inter-États de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS). Ce cadre de collaboration réunit le Burkina Faso, la Gambie, la Guinée-Bissau, le Cap-Vert, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Tchad. La zone écologique désignée par le même terme Sahel couvre une grande partie du territoire de ces pays et s'étend au-delà de ceux-ci vers l'est jusqu'à la Mer Rouge.

Depuis la note "Réévaluation de l'aide bilatérale" de mai 1984, la coopération régionale néerlandaise avec le Sahel s'adresse aux neuf États membres du CILSS et en particulier aux pays antérieurement bénéficiaires de programmes, à savoir le Burkina Faso et le Mali. Dans la note "Un monde de différences", la structure de la coopération au développement en Afrique est totalement régionalisée, dans la mesure où elle répartit l'aide à l'Afrique entre quatre régions. A la région du Sahel et du reste de l'Afrique de l'Ouest appartiennent,

outre les neuf pays du CILSS, les pays antérieurement bénéficiaires d'aide sectorielle, à savoir le Bénin, le Ghana et le Cameroun (voir figure 2)

## **2. ANALYSE DE LA SITUATION DE LA PAUVRETÉ DANS LA RÉGION DU SAHEL ET DU RESTE DE L'AFRIQUE OCCIDENTALE**

### **2.1. La dimension politique**

Suite à la dégradation de la situation économique et à l'insatisfaction générale dans la région, les militaires ont, au cours des années 1980, pris le pouvoir dans la plupart des pays concernés. Il faut dire que les pouvoirs civils qui les avaient précédés n'avaient pas non plus accordé aux citoyens les droits de participation, de cogestion et de codécision. Les systèmes fortement centralisés d'organisation des économies qui prévalaient partout, peu générateurs de structuration d'organisations de base, constituaient un obstacle à la participation des divers groupes concernés. Les organes dirigeants, par ailleurs souvent mauvais gestionnaires, recouraient souvent à la force et ne survivaient que grâce à l'exercice illégitime du pouvoir. Les citoyens éprouvaient à l'égard de leurs responsables politiques de l'inquiétude plutôt que de la loyauté, ce qui place les concepts de participation et d'adhésion dans une tout autre perspective. L'éloignement dans lequel étaient tenus de larges segments de la société de toute participation aux processus d'élaboration et de décision politiques excluait pratiquement qu'il soit question même de toute véritable lutte contre la pauvreté.

A la fin de la décennie, cependant des évolutions politiques positives se firent jour dans pratiquement tous les pays concernés.

Des tendances à la démocratisation apparurent partout et débouchèrent, dans une série de pays, sur l'organisation, pour la première fois, d'élections libres auxquelles put participer l'ensemble de la population. Ceci constitue une première étape vers l'accroissement de l'influence des divers groupes sociaux dans leurs tentatives d'acquiescer davantage de participation, d'impact et de pouvoir de décision dans l'allocation des ressources. Il est permis d'espérer que les tendances actuelles se poursuivront au cours des années 1990.

#### *Accélération des mutations politiques en Afrique de l'Ouest*

Les modifications survenues en Europe de l'Est n'ont pas manqué de se répercuter sur l'Afrique. Au-delà de leur impact direct sur la survie de régimes essentiellement centralisés autour d'un parti unique, la fin de la confrontation Est-Ouest a conduit à une atténuation sensible des efforts déployés en vue du maintien du continent africain en tant que zone d'influence. Ainsi, certains pays issus d'anciennes colonies françaises en Afrique de l'Ouest sont désormais privés de l'appui (militaire) de leur ex-métropole (Tchad). Jusqu'il y a peu, cet appui constituait un élément stabilisateur important au sein des pays concernés.

En outre, les modifications survenues en Afrique du Sud semblent également avoir influencé le rythme des mutations que viennent de connaître les pays d'Afrique de l'Ouest.

Depuis février 1991, le Cap-Vert peut être compté au nombre des nouvelles démocraties. A l'issue des élections, le parti au pouvoir et le chef de l'État ont dû céder la place au plus grand parti d'opposition.

Le Bénin compte également parmi les pionniers de cette récente vague de démocratisation. Au cours de la seule dernière année écoulée, des réformes politiques fondamentales sont intervenues dans cet État, jusqu'il y a peu marxiste-léniniste: une nouvelle constitution a été adoptée, les élections locales se sont déroulées sans trop de problèmes et un nouveau Président a été élu.

Dans quelques autres pays d'Afrique de l'Ouest, on s'oriente vers un régime pluripartiste et des réformes politiques sont en cours de préparation.

Ainsi, au Niger, une Conférence nationale se déroulera en juillet 1991 dans le but d'élaborer des propositions de constitution d'un gouvernement intérimaire qui devra conduire aux élections générales programmées pour mai 1992.

Cependant, les événements récents survenus au Mali montrent que ce processus ne va pas toujours sans heurts. Après que plusieurs groupes de la société malienne, parmi lesquels une série d'officiers militaires, d'étudiants et de syndicats officiels, se soient prononcés en faveur de l'introduction d'un régime pluripartiste, le parti unique au pouvoir s'est au départ contenté de proposer une plus grande ouverture au sein des cadres du parti. En mars 1991, une véritable insurrection de la population urbaine a conduit au renversement du Président et à la dissolution du Parlement ainsi que du Parti unique. Le gouvernement de transition prépare actuellement une Conférence nationale et des élections. Au Cameroun, les promesses de réformes démocratiques formulées par la Président Biya ne semblent pas suffisantes pour apaiser la grande agitation politique et sociale. La liaison entre l'insatisfaction de la population et la dégradation de la situation économique de ces pays apparaît évidente.

Au Burkina Faso, les promesses d'ouverture politique et d'élargissement de la base politique semblent devoir se concrétiser dans une nouvelle constitution, qui devrait faire l'objet d'un référendum en juin 1991 suivi d'élections présidentielles et parlementaires en décembre 1991. Il en va de même en Guinée-Bissau. Eu égard aux événements actuels, on peut cependant se demander dans quelle mesure il sera possible, à court terme, de poursuivre les réformes politiques et notamment de procéder à des élections libres. Le Ghana s'est timidement engagé sur la même voie en élaborant une nouvelle constitution, qui permettra l'existence de partis politiques. Au Tchad enfin, on attend encore des progrès concrets dans la voie des réformes démocratiques promises.

Les démocraties dites plus anciennes ne restent pas à l'abri des évolutions en cours dans les pays environnants. Ainsi, au Sénégal, le plus grand parti d'opposition est entré au gouvernement dans le cadre du mouvement de démocratisation et d'ouverture accrue à la participation de l'opposition. Quant au gouvernement de Gambie, il semble resté jusqu'ici inconscient de l'insatisfaction latente de la population, notamment en raison de sa majorité absolue au Parlement.

Ceux qui souhaitent une évolution politique équilibrée ne peuvent ignorer la tension - pas toujours latente - qui existe entre les cultures africaines arabe et sub-saharienne. Bien que, à la frontière entre l'Est et l'Ouest, ces deux cultures s'intègrent dans une seule religion, l'Islam, les spécificités respectives ont, dans un passé récent, donné lieu à des conflits inter-états (Mauritanie - Sénégal) et

internes (Mali, Niger). Un dialogue devra être instauré en vue d'apaiser la méfiance actuelle, si l'on veut que les moyens publics limités disponibles puissent être affectés à des activités contribuant au développement de tous les segments de la population plutôt qu'au soutien, coûteux en énergie et en argent, aux appareils militaires et de sécurité.

Les évolutions rappelées ci-dessus démontrent les véritables mutations en cours en Afrique de l'Ouest. La question est maintenant de savoir si les réformes politiques promises et déjà mises en oeuvre sont effectivement susceptibles de conduire à la démocratisation de la vie sociale. Des oppositions tribales et/ou religieuses, l'absence d'objectifs politiques clairs autant que de toute expérience de la démocratie parlementaire peuvent gravement affecter le processus. S'y ajoutent un certain nombre d'autres facteurs qui pèsent tout autant que l'introduction du multipartisme sur la substance du processus de démocratisation: le respect des droits de l'homme, et notamment la liberté de la presse et de la justice autant que le droit de la population à participer au processus de développement. Depuis la promulgation des mesures de réforme, une première étape en ce sens a été franchie dans de nombreux États d'Afrique de l'Ouest avec l'émergence de contre-pouvoirs jusqu'ici souvent absents de la structure sociale. Si l'on veut assurer à la population un processus de développement durable en même temps qu'une protection contre "le fait du prince" et donner plus de force à ses aspirations, il faut que tous les efforts soient faits pour permettre à cette population de s'organiser, ce qui naturellement met l'autorité en danger. Parallèlement à tout ceci, les responsables africains prennent une conscience croissante de l'importance d'une saine gestion. Jusqu'ici, le processus de mutation politique semble échapper à la population rurale. Ce sont essentiellement les classes urbaines évoluées qui se dressent contre les régimes autoritaires. Ce n'est pourtant que lorsque les autorités cessent d'ignorer les intérêts et les besoins de tous les citoyens, y compris de la majorité d'entre eux qui vivent loin des villes, que le processus de démocratisation peut apporter une contribution substantielle au développement d'un pays. En attendant, les évolutions actuellement constatées en Afrique de l'Ouest constituent bel et bien le début d'un processus de mutation politique qui mérite d'être soutenu partout où cela est possible. Il est, en effet, susceptible d'enclencher l'accélération si nécessaire du processus de développement.

### *Droits de l'homme*

A côté d'un régime démocratique, les droits de l'homme traditionnels constituent un contre-pouvoir tout aussi nécessaire à la mise en oeuvre d'un processus de développement équilibré. Les États africains en sont de plus en plus conscients, ainsi qu'il ressort de la Déclaration africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, entrée en vigueur au cours des années 1980.

Parallèlement aux réformes politiques orientées vers la démocratisation, le respect des droits, notamment politiques, des citoyens semble s'améliorer dans de nombreux États africains, et en particulier en Afrique de l'Ouest. Les pays qui ont déjà introduit le multipartisme ont de facto reconnu le droit de libre constitution de partis politiques, permis souvent une plus grande liberté de la presse et introduit dans les nouvelles constitutions le respect des droits de l'homme traditionnels, sur lequel se fonde du reste la modification des régimes politiques concernés. Même dans les pays où de telles réformes politiques sont

à paine annoncées, on constate un plus grand respect qu'auparavant des libertés et droits politiques et civils des citoyens. C'est ainsi qu'existe depuis un certain temps au Mali une presse raisonnablement indépendante, qui a d'ailleurs joué un rôle important dans l'opposition au régime et contribué ainsi au changement de pouvoir. Dans de nombreux États d'Afrique de l'Ouest, et notamment au Burkina Faso, ces évolutions ont permis à des organisations indépendantes de défense des droits de l'homme de se créer ou de sortir de la clandestinité. Partout où cela est possible, les Pays-Bas soutiennent de telles initiatives. Les événements qui se sont déroulés au Burkina Faso, au Mali, au Niger et au Cameroun démontrent toutefois que continuent de subsister des violations des droits politiques et civils. Les raisons en sont la marge d'instabilité inhérente à un processus de mutation aussi fondamental, ainsi que la longue histoire de négation des droits de l'homme de beaucoup des pays concernés.

Quant aux droits économiques et sociaux, on ne constate encore en Afrique de l'Ouest, pas plus que dans le reste de l'Afrique sub-saharienne d'ailleurs, aucune amélioration. Les niveaux de revenus de la plupart des pays concernés n'ont pas changé depuis une trentaine d'années, soit immédiatement après l'indépendance. Les programmes d'ajustement structurel ont un coût social: la réduction du pouvoir d'achat et la dégradation des services de base tels que soins de santé, enseignement et infrastructures, caractérisent de nombreux pays. Beaucoup de ceux-ci souffrent en outre de l'inefficacité et de la corruption de l'administration. Ce sont précisément les sentiments d'impuissance et de frustration à l'égard de cette situation socio-économique sans perspective qui, dans de nombreux pays, poussent les citoyens à manifester et à exiger des réformes. Au Mali, de telles manifestations ont souvent fait suite à des actions de pillage menées par d'importants groupes de jeunes chômeurs. Au Niger et au Cameroun, les promesses de réforme politique n'ont pu satisfaire l'opposition, dans la mesure où il était à peine question de réformes socio-économiques. La revendication de multipartisme peut souvent être considérée comme un emblème derrière lequel se cache cette dernière attente. C'est pourquoi aux réformes politiques devra s'ajouter une politique économique solide et orientée vers la totalité de la population. Telle est la condition de concrétisation du processus de démocratisation et de respect accru, non seulement des droits civils, mais également des droits économiques et sociaux de l'homme.

## 2.2. La dimension économique

La présente section met en lumière la dimension géophysique, c'est-à-dire les limitations physiques que la zone sahélienne impose au potentiel de développement économique.

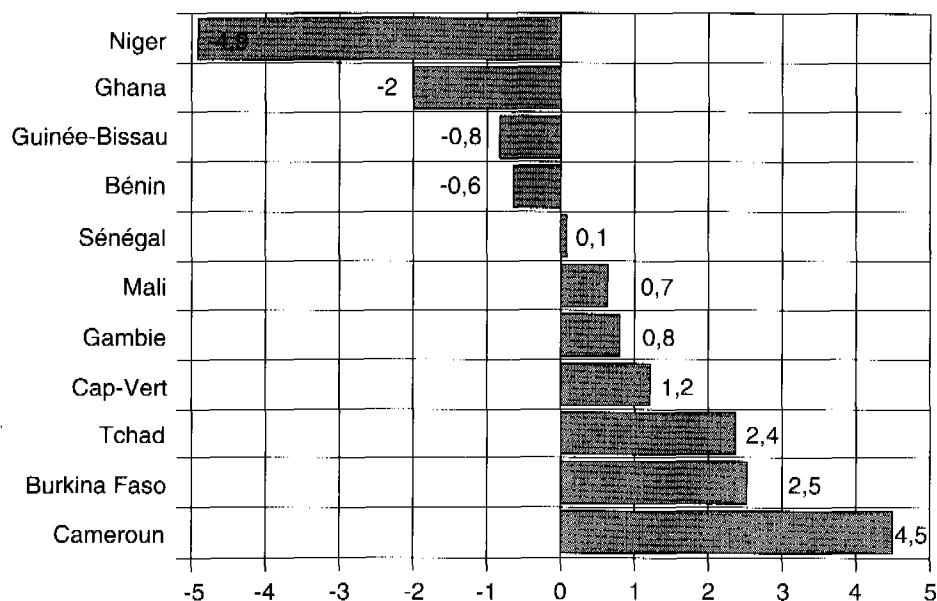
Sont passées successivement en revue le revenu, la structure de production et la politique macro-économique, aux niveaux tant national que régional. Si la distribution des revenus comporte une dimension économique (il existe divers modèles de croissance, avec ou sans redistribution), l'importance de sa composante sociale nous conduit à l'intégrer dans la rubrique consacrée à la dimension sociale de la pauvreté.

### 2.2.1. Revenus

En dépit des positions de départ très différentes des onze pays étudiés au moment de l'indépendance, la plupart d'entre eux ont connu des taux de croissance relativement élevés du produit national brut au cours des années 1970, à l'exception du Tchad, en raison de son instabilité politique. Tout ceci se modifia au cours de la période 1979-1983.

Il ressort des données les plus récentes que la croissance moyenne du PNB par habitant a été faible ou négative au cours de la première moitié des années 80, à l'exception du Cameroun (voir figure 3). Dans la seconde moitié des années 80, cette situation est restée inchangée dans la plupart des pays, à l'exception du Ghana et du Cameroun. Au Ghana, la croissance a progressé à la fin des années 80 sous l'influence, entre autres, des programmes d'ajustement structurel, tandis qu'elle régressait au Cameroun. En termes de PNB par habitant, les pays de la région continuent de compter parmi les plus pauvres du monde.

Figure 3: PNB par habitant, 1980-1987, variations annuelles moyennes en %



Source: Afrique sub-saharienne, Banque Mondiale, 1990

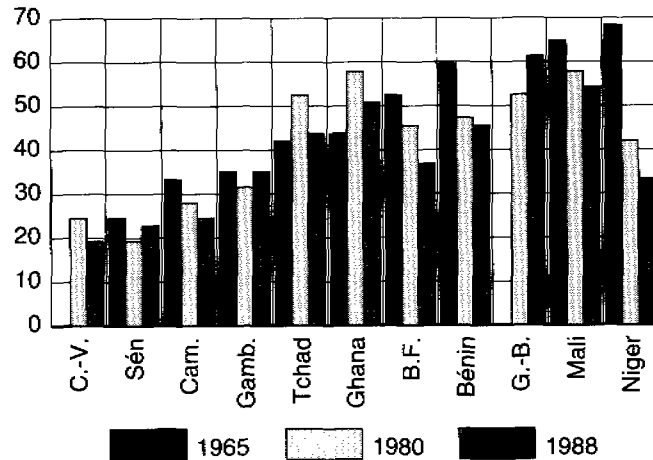
### 2.2.2. Structure de production

La figure 4 reflète la structure de production des divers pays étudiés.

Les principales tendances qui s'en dégagent sont les suivantes:

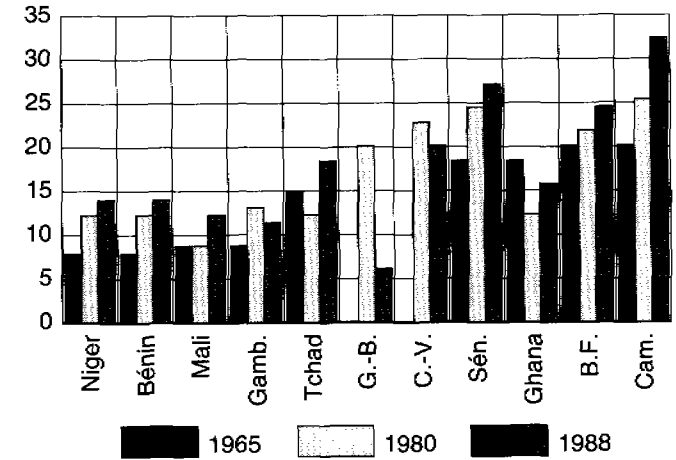
- Prépondérance de la part de l'agriculture dans le produit intérieur brut (PIB) dans tous les pays, à l'exception du Cap-Vert, du Cameroun et du Sénégal. Dans ces derniers, si l'industrie a pris le dessus sur l'agriculture, se sont les services qui l'emportent sur l'une et l'autre. Au Cap-Vert, au Sénégal et en Gambie, le secteur des services représente plus de 50% du PIB. Au Cameroun et au Niger, la contribution au PIB du secteur des services l'emporte

Figure 4a: Part contributive du secteur agricole au PIB, 1965-1987 en millions de dollars US



Source: Afrique sub-saharienne  
Banque Mondiale, 1990

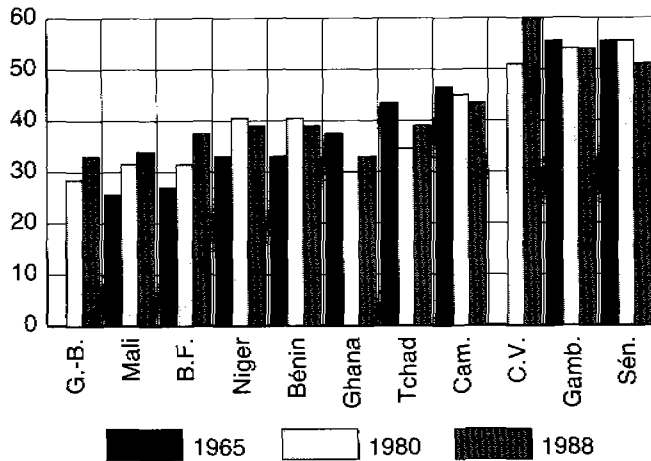
Figure 4b: Part contributive du secteur industriel au PIB, 1965-1988 en millions de dollars US



Source: Afrique sub-saharienne  
Banque Mondiale, 1990

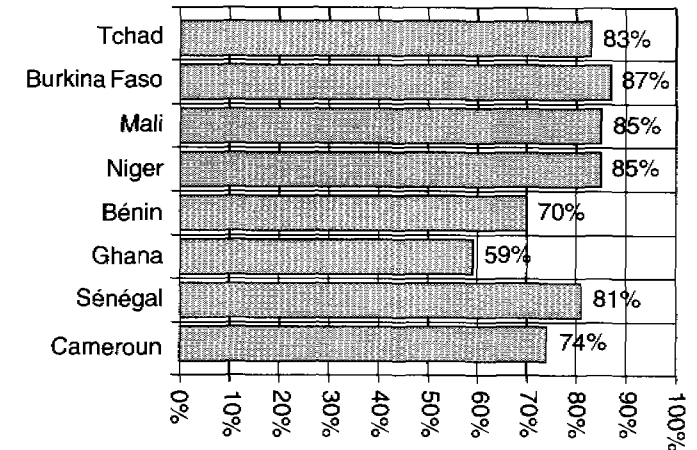
6

Figure 4c: Part contributive du secteur des services au PIB, 1965-1988 en millions de dollars US



Source: Afrique sub-saharienne  
Banque Mondiale, 1990

Figure 4d: Emploi dans le secteur agricole en 1987



Population active le secteur agricole.  
Gambie, Guinée-Bissau,  
Cap-Vert: pas de données disponibles

également sur celle de l'agriculture. Néanmoins, ce dernier secteur reste prépondérant en ce qui concerne l'emploi.

- Réduction de la part de l'agriculture dans le PIB, à l'exception du Ghana et du Tchad.
- Légère croissance de la part de l'industrie dans le PIB, expliquée notamment par la croissance du secteur extractif. Par contre, la croissance de l'industrie légère est à peine perceptible et l'emploi offert par celle-ci croît moins vite que la population.

A la fin des années 1980, la libéralisation de l'économie et le terme qu'elle a mis à la protection des industries locales a porté un coup sensible au secteur industriel. Au Sénégal, en particulier, où l'industrie apportait une contribution substantielle au PIB, ces mesures ont eu un impact désastreux.

### *Agriculture*

Dans les pays d'Afrique de l'Ouest et en particulier au sein de la région du Sahel, le secteur agricole constitue le seul secteur productif significatif. Trois quarts de la population vivent en zone rurale et, à l'exception du Ghana et du Cap-Vert, 80% de la population active vivent - souvent médiocrement - de l'agriculture. La contribution de celle-ci au produit national brut varie de 30 à 50%. En raison de l'absence de tout potentiel en-dehors de ce secteur (l'emploi industriel baisse et la productivité du secteur des services est médiocre), les pays du Sahel resteront, au cours des dix années à venir, dépendants de l'agriculture. Les évolutions récentes n'augurent rien de particulièrement favorable pour l'avenir, encore qu'il existe des signes d'une éventuelle inversion de tendance.

Une pluviosité limitée et irrégulière a amené la production agricole à son niveau le plus faible en 1983 et 1984. Fort heureusement, tant les bailleurs de fonds que les autorités étaient mieux préparés que dix ans auparavant pour écarter la menace de famine, ce qui permit d'éviter une véritable catastrophe. Cependant, le volume souvent incontrôlé de l'aide alimentaire conduisit à de sérieuses perturbations des prix, au détriment des agriculteurs. Au cours des années qui suivirent, on assista à une sensible reprise de la production, des records étant atteints en 1988 et 1989, avec des niveaux supérieurs de 50 à 60% à ceux de la moyenne de la période.

On doit cependant constater que cet accroissement des rendements est imputable exclusivement aux précipitations croissantes et non à une amélioration des productivités du sol et/ou de l'homme, toutes deux restées médiocres. Il n'est pas aisé de modifier cette situation. D'une part, les conditions de production actuelles n'y contribuent guère et d'autre part, l'aide alimentaire et la relation défavorable préexistante entre prix à la production et prix à la consommation laminent les gains des agriculteurs dans une mesure telle que leurs revenus sont insuffisants pour leur permettre d'investir. Les faibles cours des céréales sur le marché mondial et le subventionnement des exportations de celles-ci par les pays industrialisés rendent plus défavorables encore les termes de l'échange des pays africains par rapport aux pays occidentaux et limitent leurs possibilités d'exportation au cours des années de récolte excédentaire. Ainsi, en 1989, la Communauté Européenne (CE) a subsidié les céréales américaines, mais non celles du Mali.



Communauté Européenne (CE) a subsidié les céréales américaines, mais non celles du Mali.

En ce qui concerne la riziculture irriguée (à savoir celle encadrée à grande échelle par les pouvoirs publics), ses résultats sont encore loin d'être satisfaisants. La croissance de la superficie exploitée reste en-dessous de ce qui était jugé souhaitable. La croissance de la productivité a également déçu les prévisions et le taux d'autosuffisance en riz est passé de 50 à 30%. Le coût élevé des investissements consentis n'a donc pas été compensé par l'accroissement proportionnel des rendements. En outre, ce secteur est rendu extrêmement vulnérable par l'insuffisance de la capacité d'organisation et de gestion. En conséquence, la compétitivité internationale de la riziculture irriguée de la région reste loin d'être assurée.

En ce qui concerne la culture maraîchère irriguée, qui s'est le plus souvent développée de manière spontanée, sans le soutien des pouvoirs publics, elle semble évoluer favorablement, à la faveur d'un meilleur équilibre entre l'offre et la demande.

Quant aux productions agricoles destinées à l'exportation, les exportations d'arachides se sont considérablement réduites sous la pression de la concurrence de pays européens et du Sud-Est asiatique, en dépit de l'avantage relatif dont jouissent les pays du Sahel dans le domaine technique de cette production, pourvu que la dégradation progressive du sol puisse être contenue. Les perspectives des pays du Sahel dans ce domaine seraient également meilleures s'ils pouvaient réduire leurs coûts de production et accroître leur productivité, ce qui n'a pas été le cas au cours de la décennie écoulée. La seule exception à cette dégradation des performances à l'exportation de produits agricoles est le coton, dont l'importance s'est accrue, parallèlement à la productivité tant des producteurs que des transformateurs. Malheureusement, les zones cotonnières (le Burkina Faso, certaines parties du Tchad et le sud du Mali) sont de plus en plus menacées par la fertilité décroissante du sol et les phénomènes d'érosion.

### *Rôle moteur de l'agriculture dans le développement*

Bien que la part de l'agriculture dans la production, l'emploi et l'exportation ait, au cours de la dernière décennie, continué de décroître dans la plupart des pays concernés (voir tableau 1.), il faut éviter d'en conclure à une réduction de son rôle.

Dans pratiquement tous les pays de la région, ce secteur reste le plus important en ce qui concerne la contribution au PIB et l'emploi, et donc, la source de revenus pour la population. Même dans des pays tels que le Cameroun et le Sénégal, où la contribution du secteur agricole au PNB est respectivement de 24 et de 22%, il continue de représenter respectivement 74 et 81% de l'emploi. Les proportions sont pratiquement les mêmes pour les recettes d'exportation. En effet, les produits agricoles restent la source principale de devises dans la plupart des pays étudiés, à l'exception du Bénin, du Cameroun et du Niger.

Enfin, le secteur agricole constitue le fondement principal de la sécurité alimentaire. La situation actuelle à cet égard n'est cependant guère brillante. Même si, au niveau national, certains des pays de la région ont réussi à accroître la production alimentaire par habitant, d'autres n'y sont pas parvenus. Dans tous

les pays concernés, les importations de biens alimentaires absorbent encore une grande partie des devises, sans parler des problèmes de redistribution des revenus et de sécurité alimentaire. L'aide alimentaire demeure, particulièrement dans les années de sécheresse, une absolue nécessité. La réduction du pouvoir d'achat, surtout dans les zones marginales, explique qu'en dépit de la croissance de la production de biens alimentaires, de larges segments de la population restent confrontés à l'insécurité alimentaire.

Pour toutes les raisons ci-dessus nommées, un secteur agricole dynamique, capable de contribuer à la croissance, d'assurer l'existence d'un plus grand nombre de personnes et de contribuer à la sécurité alimentaire, conserve toute son importance.

En vue de déclencher une telle dynamique, il est indispensable que la politique macro-économique crée les conditions susceptibles de permettre à l'agriculture de jouer un rôle de chef de file dans la poursuite du développement économique durable et de la sécurité alimentaire.

### *Politique sectorielle agricole*

De manière générale, le rôle joué par l'agriculture dans le développement a, dans le passé, été sous-estimé. Il en est résulté des politiques orientées vers l'industrialisation et la production à grande échelle de produits agricoles destinés à l'exportation en vue de générer des devises. Le niveau des investissements publics reflète bien l'intérêt limité réservé à l'agriculture à finalité alimentaire locale. Le peu d'investissements réalisés en recherche et en information furent, dans leur majorité, consacrés aux produits alimentaires d'exportation et à l'agriculture d'irrigation, ainsi qu'au subventionnement des entrants et d'organismes d'achat et de vente inefficaces gérés par les pouvoirs publics.

La politique des prix mise en oeuvre par ces derniers imposa aux zones rurales des termes d'échange défavorables, tant par rapport à la ville en raison des faibles prix d'achat des denrées alimentaires, que par rapport à l'étranger en raison des prélèvements effectués sur les produits d'exportation. En outre, elle favorisa l'allocation unilatérale des moyens de production au bénéfice de l'industrie. Pour couronner le tout, des taux de change surévalués renforcèrent la tendance à la réduction de la production alimentaire locale et à l'importation de céréales acquises à bas prix.

Cette politique s'est infléchie au cours des années 1980. Sous l'influence conjointe des programmes d'ajustement structurel (PAS) et de la prise de conscience de la nécessité de stimuler le secteur agricole aussi bien que l'industrie, un certain nombre de facteurs inhibitifs ont pu être levés. L'adaptation des taux de change (cependant impossible dans la zone CFA) et une politique des prix orientée vers l'accroissement de la production ont généralement permis de relever les prix des denrées alimentaires payés aux producteurs.

**Tableau 1: Contribution des différents secteurs au PIB. Evolution dans le temps.**

Pays	PNB Mio USD			Agriculture % du PIB			Ind. Manufact. et Extractive % du PIB			Services % du PIB			Part de l'Emploi Agricole 1987
	1965	1980	1988	1965	1980	1988	1965	1980	1988	1965	1980	1988	
Tchad	290	727	980	42	53	43	15	12	18	43	35	39	83
Guinée-Bissau	nd	105	135	nd	52	61	nd	20	6	nd	28	33	nd
Burkina Faso	260	1199	1650	53	45	38	20	22	25	27	32	38	87
Mali	260	1629	1960	65	58	54	9	9	12	25	32	35	85
Gambie	37	205	172	35	31	35	9	13	11	56	55	55	nd
Niger	670	2538	2160	68	43	34	8	12	14	33	40	39	85
Bénin	220	1041	1570	59	48	46	8	12	14	33	40	39	70
Ghana	2050	4445	5080	44	58	51	19	12	16	38	30	33	59
Cap-Vert	nd	89	158	nd	25	19	nd	23	20	nd	52	60	nd
Sénégal	810	2970	4720	25	19	22	18	25	27	56	56	52	81
Cameroun	810	7499	12660	33	28	24	20	26	32	47	46	45	74

Source: Sub-Sahara Africa: From crisis to sustainable growth

nd: Données non disponible

Une implication excessive des pouvoirs publics dans la commercialisation des denrées agricoles tant commerciales qu'alimentaires, souvent renforcée encore par l'action des bailleurs de fonds, a exercé un effet de frein sur l'émergence de mécanismes de marché efficaces autant que sur une fixation adéquate des prix. On constate, en effet, que dans les secteurs où les pouvoirs publics sont restés à l'écart de la commercialisation (légumes, fruits, noix de coco, oignons séchés), les marchés traditionnels ont, de manière générale, pu jouer leur rôle efficacement. En particulier dans le cas des biens non périssables tels que les oignons séchés et les noix de coco, on observe en Afrique de l'Ouest le développement de tout un réseau de commerçants et de marchés traditionnels capables d'assurer l'approvisionnement des zones rurales et des villes de la côte, jusque loin à l'intérieur de la région du Sahel, en ces denrées indispensables pour l'Africain occidental.

La libéralisation introduite à la faveur des PAS a eu des effets concrets dans pratiquement tous les pays de la région. Les autorités et pouvoirs publics s'y voient plus ou moins forcés de se retirer des activités d'achat et de vente autant que de distribution pour se recentrer sur l'établissement de cadres généraux dans lesquels paysans, négociants et entreprises peuvent eux-mêmes faire preuve d'initiative. Les nouvelles missions incombant aux pouvoirs publics seront l'amélioration de l'accès au marché et des infrastructures, l'adaptation des législations et réglementations (droit foncier, commercialisation etc.) et en l'encouragement de la recherche appliquée.

### *Elevage*

L'élevage joue un rôle important dans plusieurs économies de la région (Burkina Faso, Mali, Niger et Tchad). Environ cinq millions d'éleveurs, en Afrique sahélienne tirent plus de 50% de leurs revenus du bétail et de la transformation de celui-ci. Néanmoins, le nombre de projets d'élevage n'a cessé de se réduire dans la région, notamment, sans doute, en raison de l'existence d'une surexploitation sans grande possibilité d'intervention. Une opinion relativement répandue à l'heure actuelle est que l'élevage extensif constitue le système d'exploitation écologiquement le plus efficace dans les zones très marginales. La sécheresse, la surpopulation, mais aussi les actions des bailleurs de fonds, ont cependant contribué à la situation actuelle de surexploitation de ces zones. L'aménagement de puits mis à la disposition de tous a causé une surexploitation de pacages jadis réservés aux seuls membres du clan qui avaient foré le puits. La sécheresse a forcé à vendre le bétail, privant certains éleveurs de la propriété de leurs troupeaux au profit d'agriculteurs, de négociants et de fonctionnaires qui en confient la surveillance à des gardiens. Les éleveurs assurent une gestion équilibrée des pâturages (sauf en cas de surpopulation), alors même qu'ils constituent un groupe menacé par la pauvreté en conséquence de la surexploitation du sol, de la pénurie en affouragement et en aliment pour le bétail et de la perte de leurs droits de propriété. Des mesures ciblées s'imposent donc si l'on veut permettre à ce groupe d'échapper à la paupérisation.

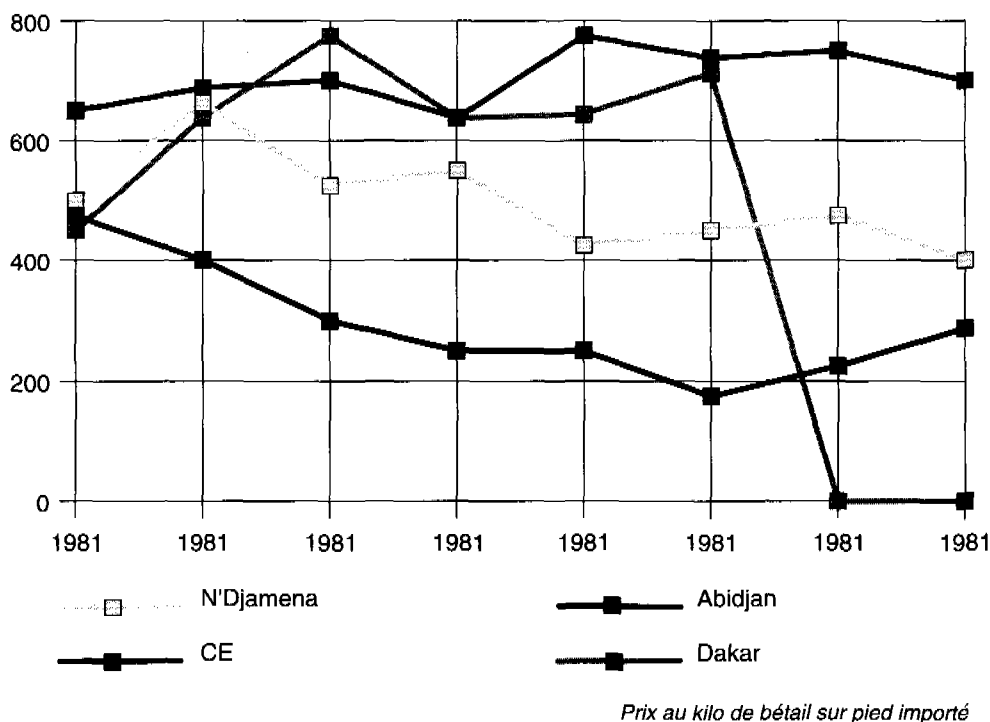
Au cours de la saison des pluies, les éleveurs avaient coutume d'emmener leurs troupeaux vers le nord, où se trouvent les meilleurs pâturages. En revanche, en

période sèche, ils se dirigeaient vers le sud, où les troupeaux se nourrissaient des éteules laissées sur les champs par les moissons en même temps qu'ils fertilisaient ceux-ci. L'extension forcée des superficies cultivées en conséquence du besoin alimentaire de plus en plus aigu, sous l'effet de la croissance démographique et de la chute de rendement des terres cultivées, conduit à affecter à la culture des terres jadis réservées aux pâturages. En outre, l'extension des troupeaux appartenant à des agriculteurs entraîne la limitation de l'accès des petits éleveurs aux pacages disponibles. L'élevage sédentaire ne contribue pas non plus à résoudre le problème de l'affouragement et donc à éliminer la source de surexploitation. Certes, certaines expériences sont réalisées en matière d'élevage en étable, de cultures fourragères et d'utilisation de sous-produits agricoles, mais il est trop tôt pour savoir si de telles techniques pourront utilement remplacer les pâturages disparus. Des recherches complémentaires restent nécessaires à cet égard.

Quant à la commercialisation, elle se heurte aux livraisons effectuées aux pays côtiers, à des prix inférieurs aux prix du marché, par la Communauté Européenne, l'Argentine et l'Australie. La part de marché des importations de viande non originaires d'Afrique en Afrique de l'Ouest et en Afrique Centrale - en pourcentage de leurs importations totales de viande - est passée de 15% en 1970, à 35% en 1980, 46% en 1985 et 61% en 1987, au détriment des exportations de viande en provenance des pays du Sahel (Burkina Faso, Mali, Niger et Tchad). Celles-ci s'élevaient en 1987 à 478.000 têtes de bétail, pour un potentiel d'exportation de 600.000 têtes (1989), dont 210.000 en provenance du Tchad, 130.000 du Niger, 170.000 du Mali et 90.000 du Burkina Faso.

La figure 5 reflète les évolutions de prix du bétail importé par rapport au prix du bétail en provenance du Sahel.

Figure 5: Evolution du prix de la viande de boeuf, 1981-1988



Selon J. Saringuet, les restitutions communautaires sur la viande congelée -carcasses- sont passées de 125 FCFA/kg en 1974 à 355 FCFA/kg en 1984 et 345,5 FCFA/kg en 1988/1989 (50). Cette évolution ne laisse pas d'avoir un effet dévastateur sur les exportations des pays du Sahel traditionnellement exportateurs de viande, qu'elle prive de leur marché pour l'un des rares produits pour lesquels ils bénéficient d'un avantage comparatif de coût.

### *Sylviculture*

La réduction de la surface boisée au Sahel et dans le nord des pays côtiers méridionaux constitue à la fois l'un des symptômes et l'une des causes de la dégradation écologique rapide de ces régions. Le déboisement d'espaces forestiers à des fins agricoles et d'abattage commercial constitue, avec la sécheresse, les deux sources principales du rétrécissement de la superficie boisée, auquel contribue également la collecte de bois de chauffage par les villageois.

Dans le Sahel, les forêts font partie du domaine public. La gestion des forêts domaniales consiste en la limitation de l'utilisation des produits forestiers dans les termes fixés par la loi (code forestier), qui s'inspire dans la plupart des pays des législations coloniales.

Ces législations reconnaissent aux populations locales un droit d'usage non commercial limité et soumet l'exploitation commerciale à l'obtention de licences auprès des services forestiers. Ces licences constituent l'une des sources de financement de ceux-ci qui, pour le reste, dépendent des recettes obtenues au titre d'amendes.

L'image de ces services forestiers est celle d'une force policière infligeant de coûteuses amendes pour des délits mal établis. On ne s'étonnera donc pas de l'intérêt limité des populations locales pour les initiatives de préservation des forêts prises par les pouvoirs publics.

On s'en étonnera d'autant moins qu'alors que la loi interdit aux villageois de couper sans licence, ne fût-ce qu'une branche des arbres plantés sur leurs terres, il leur est demandé de collaborer aux actions de réafforestation entreprises dans les forêts domaniales, alors que pratiquement en même temps de larges secteurs de forêts sont détruits en vue de la production commerciale de charbon de bois.

De nombreux pays ont entrepris un effort résolu d'adaptation de la législation forestière en vue d'accroître la maîtrise des habitants sur les parcelles de forêts gérées par eux ou sur les arbres qu'ils ont eux-mêmes plantés. En collaboration avec les bailleurs de fonds, les pouvoirs publics s'efforcent de changer les mentalités des fonctionnaires des services forestiers en leur assurant une formation en matière d'information et de vulgarisation. Les grands projets d'afforestation cèdent progressivement le pas à une approche intégrée agricole, sylvicole et pastorale qui encourage la plantation d'arbres individuels utilitaires (par exemple, arbres fruitiers et arbres à ombre) faisant partie intégrante du système de production agricole.

La partie sud des États côtiers du Bénin, du Ghana et du Cameroun est nettement moins sèche et plus riche en forêts. Ici, la principale menace vient de l'abattage incontrôlé. Enfin, au sein de l'Afrique de l'Ouest, le Cameroun occupe une position singulière en tant qu'unique pays doté d'une vaste forêt pluviale tropicale primaire.

## *Pêche*

La pêche constitue une importante source d'alimentation et de revenus non seulement pour les États côtiers, mais également pour les autres pays du Sahel. Les régimes de consommation de poisson varient selon les pays et les années. La contribution moyenne du poisson à la consommation de protéines animales (y inclus des produits tels que le lait et les oeufs) reflète l'importance relative du poisson dans le régime alimentaire.

**Tableau 2: Estimation de la consommation annuelle de protéines par habitant et part contributive du poisson à celle-ci**

Pays	Consommation estimée de protéines Kg/Hab./an	Contribution du poisson à la consommation de protéines animales %
Cap-Vert	28,7	26,4
Sénégal	29,1	33,0
Guinée-Bissau	6,7	26,9
Gambie	13,5	38,8
Mali	6,7	18,8
Niger	1,4	1,6
Burkina Faso	1,7	4,4
Tchad	12,3	34,6
Ghana	28,2	59,8
Bénin	7,5	34,3
Cameroun	16,6	31,0

### **Pêche en mer**

De manière générale, les Zones Economiques Exclusives des États côtiers sont déjà exploitées de manière intensive. En raison, cependant, de la capacité limitée de l'industrie nationale de la pêche et de la transformation du poisson, une part très importante des ressources halieutiques locales sont prises, transformées et écoulées par des flottes étrangères. Ceci est particulièrement vrai d'un pays tel que la Guinée-Bissau et, dans une moindre mesure, de la Gambie, du Cap-Vert et du Sénégal.

L'exportation du produit de la pêche ne joue un rôle significatif que pour les pays côtiers. En particulier, l'exportation de poissons représente 60% des exportations totales du Cap-Vert.

Le rôle de la pêche artisanale dans la région n'en reste pas moins substantiel au niveau de l'emploi et de l'approvisionnement local en poissons, qui constitue, de loin, la principale contribution au régime alimentaire local. Les activités de pêche par petits bateaux (nombre de sorties, rayon d'action) sont fortement déterminées par les conditions atmosphériques et le degré de motorisation.

Le registre des prises de la flotte artisanale n'est que très incomplètement tenu à jour en raison de la grande dispersion des lieux de débarquement. La

transformation et la distribution sont pratiquement totalement aux mains des femmes.

Les zones littorales du Bénin, du Cameroun et du Sénégal font déjà l'objet d'une pêche intensive qui laisse peu de place à une extension ou à une intensification de la pêche. Ce n'est qu'au Ghana, en Guinée-Bissau et au Cap-Vert que la pêche pourrait être intensifiée sur certains bancs situés en haute mer.

#### Pêche dans les eaux intérieures

La superficie totale d'eaux intérieures exploitables par la pêche dépend étroitement de la pluviosité annuelle. La production totale moyenne est estimée à plus de 200.000 tonnes par an.

La pêche dans les eaux intérieures constitue souvent pour la population rurale une source traditionnelle de protéines, d'emplois et de revenus. Dans la plupart des pays cependant, la connaissance du nombre de pêcheurs, de la production réelle, du potentiel de production autant que des droits traditionnels de la pêche reste insuffisante.

L'industrie de la pêche fait, en particulier dans les plaines riveraines des cours d'eau, partie intégrante de l'écosystème productif. Il convient donc que la gestion de la pêche soit intégrée dans un système de gestion globale du territoire et des eaux organisé au niveau local. Le degré de contrôle des niveaux d'eau n'exerce pas seulement une influence sur la production de poisson, mais il peut également jouer un rôle important dans la prévention de maladies liées à l'eau telles que la bilharziose, la malaria et l'onchocercose.

#### Pisciculture

À la fin de la saison sèche, nombre de petits cours d'eau intérieurs sont vidés de leurs poissons à la manière traditionnelle. La construction de barrages et d'ouvrages d'irrigation écarte toute possibilité d'inondation des plaines riveraines et donc de repeuplement de ces petits cours d'eau. Dans ces conditions, l'apport de frai en provenance d'exploitations piscicoles peut contribuer de façon significative à restaurer la production piscicole traditionnelle des petits cours d'eau.

#### Transformation du poisson

Tant pour la pêche en mer que pour la pêche intérieure, la transformation et la distribution sont essentiellement assurées sur le mode traditionnel. La plupart du temps, la capacité industrielle de transformation du poisson est soit insuffisante (Gambie, Guinée-Bissau), soit sous-utilisée (Cap-Vert).

Dans la plupart des pays, ce sont les femmes qui sont responsables de la transformation et de la distribution du poisson. Le manque de moyens, de connaissances et de capacités de stockage, joint à des systèmes de transport et de distribution inadéquats, explique d'importantes pertes, qui peuvent atteindre 40% du produit de la pêche.



## *Industrie manufacturière et extractive*

De 2 à 9% des actifs trouvent un emploi dans l'industrie manufacturière. Seuls le Cap-Vert et le Ghana enregistrent des chiffres plus élevés à cet égard. Au Cameroun et au Sénégal, ce secteur représente respectivement 36% et 29% du produit intérieur brut (PIB) (1988). Dans les autres pays, ce pourcentage oscille autour de 18%, à l'exception de la Gambie et du Mali, où il est sensiblement plus faible. (13, 41)

Dans l'ensemble, le secteur industriel a connu une certaine croissance jusque dans les années 1980, moment où est apparue une tendance récessive, sauf au Cameroun, où l'industrie a pu maintenir sa part contributive. Au Ghana, l'industrie avait déjà été ébranlée, dès la fin des années 1970, par la politique désastreuse menée par les pouvoirs publics. Au cours des années 1980, la libéralisation et la privatisation constituèrent les deux principaux vecteurs de sauvetage de l'industrie.

Au terme de cette politique, une série d'entreprises publiques ou semi-publiques inefficaces et non rentables ont été fermées ou transférées au secteur privé. Il s'en est en fait suivi une réduction du degré d'industrialisation, à l'exception d'un certain nombre de secteurs (tels que les conserves de poissons et le phosphate au Sénégal, ou encore l'extraction de l'or au Burkina Faso et au Mali). Les raisons en sont la baisse du pouvoir d'achat, le niveau excessif des coûts de production, notamment sous l'effet de la surévaluation de la monnaie, ainsi que la concurrence des biens importés. Au cours de la décennie écoulée, rares sont les activités industrielles qui ont renforcé leur compétitivité sur les marchés mondiaux ou même sur le marché local. Par ailleurs, les investissements étrangers ont également fait défaut, en raison d'un contexte d'investissement généralement défavorable pour les entrepreneurs étrangers.

Pour toutes ces raisons, le potentiel industriel des pays du Sahel est limité, tant dans le secteur manufacturier que dans le secteur extractif. Dans la plupart des pays, les pouvoirs publics contrôlent de larges segments de l'appareil industriel. Au lendemain de l'indépendance, les États indépendants se voyaient investis de la mission de développer leur pays: la stimulation du processus de développement était généralement perçue comme une des missions des pouvoirs publics, et ceci dans tous les domaines, qu'il s'agisse de l'enseignement, des soins de santé ou de l'agriculture et de l'industrie. Dans la plupart des pays, cette mission de stimulation fut cependant interprétée en termes de contrôle direct par les pouvoirs publics. Les bailleurs de fonds allèrent souvent dans le même sens. En conséquence, de nombreuses entreprises furent nationalisées, les investissements privés découragés et toute activité industrielle non contrôlée par les pouvoirs publics fut pratiquement rendue impossible par voie législative et réglementaire.

Outre ces problèmes, le secteur industriel se heurte encore à de nombreux handicaps. La capacité d'absorption du marché intérieur est limitée, le pouvoir d'achat, tant dans les villes que dans les campagnes est modeste, la population active est mal sensibilisée, le secteur agricole fournit trop peu de matières premières, le transport et les communications sont insuffisamment développés, l'épargne intérieure est faible, voire négative, et les investissements privés sont souvent découragés par la politique des pouvoirs publics. Au cours des dernières années, cependant, on s'est efforcé, par l'intermédiaire de programmes

d'ajustement structurel, de créer des conditions ouvrant de meilleures perspectives d'industrialisation. (13, 38)

En général, l'industrie extractive a moins souffert de la récession que l'industrie manufacturière, sauf au Niger, où la baisse des prix de la bauxite a entraîné une chute brutale des recettes de l'État. Dans l'ensemble, cependant, l'importance de l'industrie extractive dans la région est modeste. Seules les réserves de phosphate du Sénégal sont quelque peu significatives.

### Services

Dans l'ensemble, la croissance du secteur des services - surtout publics et semi-publics - a été et demeure substantielle dans les onze pays étudiés ici. Cependant, la productivité, particulièrement dans les activités contrôlées par les pouvoirs publics, reste très faible. Sous la pression des programmes d'ajustement structurel qui sont mis en oeuvre pratiquement partout, les services publics sont en voie de contraction. Parallèlement, on assiste à une reconnaissance croissante du secteur informel en tant que fournisseur d'emplois dans le commerce de détail, le secteur du transport et les petits services d'entretien, de l'horlogerie au rechapage de pneus.

Le secteur bancaire, souvent contrôlé lui aussi par les pouvoirs publics, n'échappe pas à un assainissement rendu indispensable en raison, dans une large mesure, d'une politique de crédits irresponsable: les financements sont accordés davantage sur la base d'influences politiques que de calculs de rentabilité.

### *Secteur informel*

On entend par là les activités qui se réalisent en-dehors du contexte officiel. Au cours des années 1980, l'importance des activités informelles n'a cessé de croître, à un point tel qu'elle semble aujourd'hui dépasser celle de l'économie officielle. Ces activités informelles sont présentes dans tous les secteurs économiques et les biens qu'elles produisent sont souvent écoulés par des circuits commerciaux également informels.

Le secteur informel se développe à la limite de l'illégalité. Ceci explique la difficulté d'en cerner quantitativement l'importance, encore que certaines études aient montré qu'à Ouagadougou aussi bien qu'à Dakar, une part de loin prépondérante de la population active y travaille. On peut donc supposer que ce secteur ne cesse de se développer, eu égard au gonflement du nombre de demandeurs d'emploi provoqué par la croissance démographique, la migration et l'urbanisation. S'y ajoutent, en tant que facteurs explicatifs, le faible niveau de développement du secteur moderne, le fait que la majeure partie de celui-ci est contrôlée par les pouvoirs publics et les fermetures d'entreprises non rentables auxquelles les plans d'ajustement structurel contraignent fréquemment ceux-ci. A l'opposé, le secteur informel fait preuve d'une grande souplesse et tire ses possibilités d'expansion de son orientation vers la demande locale de produits et services simples.

Les entreprises du secteur informel partagent un certain nombre de caractéristiques. Petites et à forte main-d'oeuvre, elles ne sont généralement pas enregistrées officiellement. Leur personnel ne reçoit que rarement le salaire minimum officiel et ne jouit d'aucune sécurité sociale. Il est souvent composé d'étudiants qui travaillent en contrepartie de la nourriture et du logement ainsi que d'une modeste rémunération. La plupart du temps, l'entrepreneur informel échappe au fisc. Par ailleurs, son absence de statut juridique lui empêche l'accès au crédit, le poussant à autofinancer son affaire. Il se livre souvent à d'autres activités annexes en vue de répartir les risques. (13, 28)

La gamme d'activités du secteur informel est très diversifiée. Certaines entreprises exercent des métiers traditionnels tels que le tissage, la confection, la poterie et la vannerie. D'autres métiers, tels la réparation d'appareils modernes et le transport, sont d'apparition plus récente. Ces activités couvrent aussi bien la production de biens et la construction que les services et le commerce de détail.

### *Défense*

Les données publiées dans le rapport annuel 1990 du SIPRI et le rapport 1990 du PNUD sur le développement des ressources humaines font apparaître que les dépenses militaires dans les pays d'Afrique de l'Ouest pour lesquels ces données sont connues, sont modestes par rapport au niveau mondial. Pour déterminer les dépenses militaires, le SIPRI se base sur la définition de l'OTAN: toutes les dépenses courantes et d'investissement pour l'appareil militaire, les dépenses publiques pour les ministères de la défense et les instituts chargés de projets de défense, les groupements paramilitaires et divisions de la police au service de l'armée, la recherche et le développement militaires, enfin, les dépenses pour les pensions militaires.

Dans la région sahélienne au sens large, les dépenses militaires en tant que pourcentage du PNB varient pour la plupart des pays entre 1 et 2% pour la période 1979-1987, à l'exception du Tchad qui a engagé jusqu'en 1986 plus de 6% du PNB pour les dépenses militaires, mais les a réduites en 1987 à 3,8%, du Burkina Faso qui a consacré en moyenne 3% du PNB aux dépenses militaires pendant la même période, et du Mali, pour lequel ce pourcentage s'élève à 2,5%.

Le tableau ci-dessous représente les dépenses militaires en pourcentage par rapport aux dépenses pour le secteur social (enseignement et santé). Les chiffres sont ceux du rapport du PNUD sur le développement des ressources humaines de 1990 (derniers chiffres connus: 1986). L'ordre adopté pour les pays est celui du rapport du PNUD.

**Tableau 3: Dépenses militaires en pourcentage des dépenses consacrées à l'enseignement et aux soins de santé et position IDH correspondante**

Classement IDH	Pays	Dépenses militaires en % des dépenses d'enseignement et de santé
1	Niger	15
2	Mali	64
3	Burkina Faso	88
5	Tchad	231
10	Bénin	32
18	Sénégal	40
30	Ghana	24
41	Cameroun	49

Source: Rapport sur le Développement Humain, PNUD, 1990

### 2.2.3. Croissance économique et autosuffisance

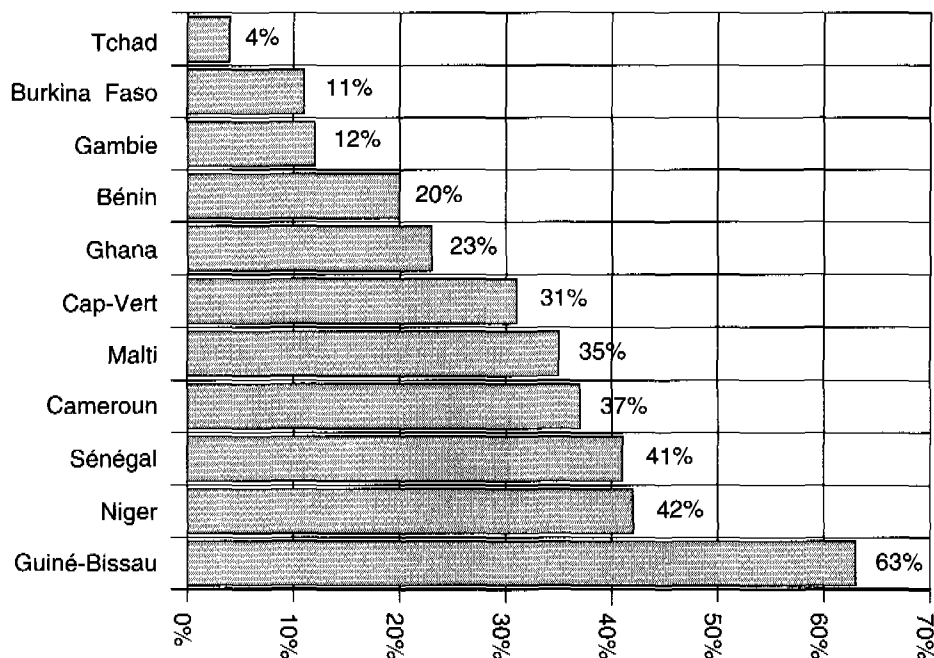
#### *Généralités*

Au cours de la première moitié des années 1980, la situation économique des pays d'Afrique de l'Ouest s'est rapidement dégradée. La principale raison en fut l'affaiblissement de la conjoncture internationale (notamment sous l'effet des crises pétrolières), affaiblissement qui entraîna une réduction de la demande de matières premières et donc une forte baisse des revenus des pays producteurs de celles-ci. On citera à titre d'exemple la baisse de 58% du prix du coton en 1983/84, qui affecta gravement les économies du Mali et du Tchad.

Au cours de la période 1981-1986, les investissements directs, les crédits bancaires et les crédits à l'exportation au bénéfice de l'Afrique de l'Ouest diminuèrent (seul le niveau de l'Aide Publique au Développement - APD - s'étant maintenu). Ces évolutions, jointes à la détérioration des termes de l'échange et à l'augmentation de la charge d'intérêts et d'amortissement de la dette, eurent bien entendu une influence négative sur les balances des paiements des pays de la région.

En raison de la croissance insuffisante des recettes d'exportation autant que du faible niveau des prix des matières premières, le service de la dette fut financé par de nouveaux emprunts. L'importante ponction réalisée par ce service de la dette sur les ressources des États constitua un obstacle à une importation suffisante de savoir-faire et de biens d'équipement, ce qui pesa sur l'entretien et l'expansion de l'appareil productif. On trouvera à la figure 6 ci-dessous le poids du service de la dette des pays de la région exprimé en pourcentage de leurs recettes d'exportation.

Figure 6: Service de la dette.  
En pourcentage des recettes d'exportation



Source: Afrique sub-saharienne, Banque Mondiale, 1990

Ainsi qu'on le voit, dans six des onze pays de la région, le service de la dette représente plus de 30% des recettes d'exportation, ce qui démontre bien le besoin pour ces pays d'un rééchelonnement ou d'un allègement de leur dette. En particulier, à cet égard, en Guinée-Bissau, un taux de prélèvement du service de la dette de 63% des recettes d'exportation permet de qualifier la situation de désastreuse.

Il ne serait cependant pas correct d'imputer la totalité de la crise économique du Sahel et des pays voisins au seul monde extérieur. Elle résulte tout autant des politiques économiques inadéquates poursuivies par les pays eux-mêmes. Parmi les points communs à l'ensemble de ces politiques, on citera une structure économique centralisée réservant aux pouvoirs publics le premier rôle dans la plupart des secteurs de l'économie, la protection d'une industrie domestique inefficace, la préférence donnée à l'industrie par rapport à l'agriculture, les contrôles des prix autant qu'une législation et une réglementation décourageant pratiquement toute forme d'initiative privée.

#### 2.2.4. Programmes d'ajustement structurel

Poussés par la difficulté croissante d'obtenir les crédits nécessaires pour assurer le service de la dette et financer les déficits budgétaires, les pays d'Afrique de l'Ouest firent appel, au cours des années 1980, au Fonds Monétaire International (FMI) d'abord et ensuite à la Banque Mondiale. Ne s'en abstinrent que le Burkina Faso, qui ne parvint à un accord avec ces institutions qu'en 1991, et le Cap-Vert, qui entretient d'étroites relations avec elles, mais où divers facteurs rendent superflue toute aide complémentaire, à savoir une politique économique et financière saine, une aide au développement relativement abondante et les transferts de ressortissants vivant à l'étranger. Les crédits consentis par le FMI

étaient de courte durée - le plus souvent une seule année - et n'étaient alloués que sous un certain nombre de conditions très strictes d'assainissement des finances publiques. On pensait alors qu'un programme d'assainissement de trois à cinq ans serait suffisant pour redresser ces économies en panne.

Lorsqu'il apparut que la crise était beaucoup plus profonde que prévu et que le redressement prendrait beaucoup plus de temps, la Banque Mondiale fut impliquée dans l'opération et les programmes prirent une orientation nouvelle avec l'apparition du thème d'ajustement structurel. Les crédits accordés par la Banque Mondiale étaient de durée plus longue et assortis de conditions moins strictes. Au moyen d'un ensemble cohérent de mesures, l'intention était de réformer en profondeur et de manière progressive la structure de gestion et de production des pays concernés, autour des concepts centraux d'équilibre économique et d'efficacité accrue.

Les axes principaux des divers programmes d'ajustement structurel (PAS) mis en oeuvre dans les pays concernés sont les suivants: maîtrise de la masse monétaire intérieure, réduction du rôle et de l'importance du secteur public, encouragement de l'initiative privée, libéralisation du marché et des prix et dévaluation de la monnaie. La réalisation de ce dernier point, pourtant crucial en vue du redressement de la compétitivité internationale, s'avéra cependant impossible dans les pays de la zone franc, ce qui y explique partiellement le succès limité des PAS.

#### *Adaptation de l'ajustement structurel*

Au terme de dix ans d'expérience d'ajustement structurel en Afrique de l'Ouest, il est permis de tirer les conclusions suivantes, encore que de manière prudente. La prudence s'impose, en effet, dans la mesure où le processus est toujours en cours et où il reste difficile de se prononcer de manière catégorique sur les résultats en raison de la disponibilité réduite de statistiques fiables. En effet, non seulement les statistiques du FMI, de la Banque Mondiale et d'autres organismes ou bailleurs de fonds s'avèrent souvent discordantes, mais il n'est pas rare qu'elles soient ultérieurement démenties, lorsqu'au terme de plusieurs années, sont publiées les statistiques des pays concernés eux-mêmes. En outre, il est plus difficile encore de se faire une idée exacte de la situation en raison du fait que toute évolution structurelle s'estompe derrière les fluctuations des récoltes déterminées par une pluviosité annuelle extrêmement variable et leur impact direct sur les importations de produits alimentaires et la balance des paiements.

De toute manière, il n'y a aucun doute qu'un ajustement structurel soit une nécessité absolue. La dépendance permanente et croissante de l'Afrique sahélienne par rapport à l'aide étrangère est et demeure inacceptable. Le rôle d'un secteur public souvent parasitaire doit y être réduit. A cet égard, les programmes d'ajustement structurel désinterventionnistes ont sans doute eu un effet de choc qui continuera d'influencer pendant des années encore les activités économiques tant des pouvoirs publics que du secteur privé. Ces programmes n'ont pourtant pas atteint leurs ambitieux objectifs. S'il est vrai que dans des pays tels que le Mali et le Sénégal, les finances publiques ont pu être redressées et une partie des entreprises publiques démantelées, on reste loin des deux principaux objectifs des programmes, à savoir, un véritable redressement économique et une base solide en vue d'une croissance économique durable. La

région continue de vivre au-dessus de ses moyens, les balances commerciales restent déficitaires et la dette étrangère s'est accrue. Les assainissements réalisés du côté des dépenses publiques sont dans une large mesure compensés par l'aide accordée par les bailleurs de fonds dans le cadre de leurs divers programmes. (84) Ainsi, au Cap-Vert et au Mali, la quasi-totalité du budget d'investissement des pouvoirs publics est financée par des ressources étrangères.

Selon les Statistiques de l'endettement mondial 1990/1991, le service de la dette continuait de représenter, en 1990, plus de 30% des recettes d'exportation de biens et de services du Cap-Vert, du Cameroun, du Mali, du Niger et du Sénégal. (80)

Le succès relativement limité obtenu, du moins jusqu'ici, par les PAS s'explique, d'une part par le fait que tant les bailleurs de fonds que les pays bénéficiaires considèrent ceux-ci comme des produits de la Banque Mondiale et non des pays bénéficiaires eux-mêmes et, de l'autre par leur manque d'adaptation aux conditions locales des divers pays concernés. Du côté des bailleurs de fonds, l'approche de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International (FMI) a fait l'objet de critiques. En conséquence, ceux-ci ne se sont pas toujours sentis tenus par les programmes d'ajustement, même s'ils poursuivaient les mêmes objectifs. En outre, l'aide souvent abondante qui était offerte ne s'intégrait que rarement dans les plans d'assainissement poursuivis par ailleurs.

En outre, on doit constater que, dans de nombreux cas, une véritable "marche forcée" fut imposée aux réformes économiques. Ainsi, la libéralisation des importations introduite à la fin des années 1980 au Sénégal en vue d'assainir les entreprises concernées eut pour conséquence concrète que l'industrie laitière sénégalaise fut confrontée à la concurrence des importations subsidiées en provenance de la Communauté Européenne, alors même que rien n'était fait pour améliorer une offre de crédit déficiente, réduire des coûts énergétiques élevés, améliorer des infrastructures insuffisantes et assouplir une législation du travail particulièrement contraignante. (81) Enfin, l'approche parfois dogmatique et intransigeante incorporée dans les PAS n'en a pas toujours servi l'efficacité et la crédibilité.

Du côté des pays bénéficiaires, les PAS furent ressentis comme autant de contraintes imposées de l'extérieur. L'étude du CILSS/Club du Sahel intitulée "Le Sahel face aux futurs" explique également le succès limité des PAS par la dimension culturelle. Selon cette étude, la structure traditionnelle de la vie sociale sahélienne demeure, en dépit de l'occidentalisation croissante, peu adaptée à la mise en oeuvre des modèles éminemment occidentaux incorporés dans les PAS. (12)

En conclusion, il est permis de penser que les programmes d'ajustement, dont la nécessité n'est pas en soi contestée, auraient produit davantage de résultats si une plus grande concertation avec les pays bénéficiaires et les autres bailleurs de fonds avait présidé à leur élaboration.

En outre, ces PAS pourraient davantage intégrer la dimension locale et les aspects redistributifs.

Cette critique n'est pas neuve: elle fut formulée déjà dès 1989 par l'AEC dans l'étude "African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes

for Socio-Economic Recovery and Transformation". Les PAS de date plus récente démontrent d'ailleurs que les institutions financières internationales ne sont pas restées insensibles à cette critique. Les PAS sont désormais accompagnés de programmes dits de "Dimension Sociale de l'Ajustement" (DSA), dont l'objet est précisément d'atténuer les effets indésirables d'accroissement de la pauvreté des PAS. En outre, dans de nombreux cas, des programmes de réforme sont élaborés pour des secteurs spécifiques de l'économie nationale en tenant compte des conditions locales et sur la base d'une concertation accrue au cours de la phase de préparation avec les bailleurs de fonds aussi bien qu'avec les pays bénéficiaires. Un bon exemple de programme DSA est le "Program of Actions to Mitigate the Social Costs of Adjustment" (PAMSCAD) au Ghana. Au Mali, un programme d'ajustement sectoriel porte sur le secteur agricole. Les Pays-Bas participent à ces deux programmes.

### **2.2.5. Politiques monétaire, fiscale et des changes**

Comme il a déjà été mentionné à plusieurs reprises ci-dessus, l'appartenance d'un certain nombre de pays d'Afrique occidentale à la zone franc pèse de manière non négligeable sur la situation et l'évolution économiques de la région. Celle-ci comporte deux cadres de collaboration monétaire: l'Union Monétaire d'Afrique occidentale (UMA) et l'Union Monétaire Centrafricaine (UMCA). Ces deux ensembles constituent, avec la France, la zone franc, soumise au régime des changes fixes. Le "Franc de la Communauté Financière Africaine" (FCFA) est lié au franc français au taux fixe de 1 FF = 50 FCFA.

L'Union Monétaire d'Afrique occidentale comprend les pays suivants: Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal et Togo. Quant à l'Union Monétaire d'Afrique Centrale, elle est constituée du Cameroun, de la République Centrafricaine et du Tchad. Tous ces pays utilisent le FCFA comme unité monétaire commune.

La Banque Centrale des États d'Afrique occidentale (BCEAO) est l'autorité monétaire qui couvre le territoire de l'UMA. Elle fixe annuellement à chacun des États membres un quota de crédits établi sur la base de la position extérieure nette et des perspectives économiques du pays concerné au cours de l'année à venir. Une partie de ce quota est allouée à des crédits au secteur public. Dans chacun des États membres de l'UMA, cette partie ne peut dépasser 20% des recettes fiscales de l'année antérieure. Ce plafond ne couvre cependant pas les institutions publiques non bancaires, parmi lesquelles les entreprises publiques. De ce fait, l'octroi de crédits à l'ensemble du secteur public est moins strictement limité que le seul crédit au pouvoir central.

De même, les crédits à l'agriculture, en raison de leur caractère spécifique, échappent aux mesures de réglementation du crédit: dans l'ensemble, ces crédits sont supposés être totalement remboursés au cours d'une période d'un an. La politique monétaire intérieure est menée sur la base de quotas bancaires individuels et de règles régissant le réescompte. Le taux d'intérêt n'intervient pas. Il suit de près l'évolution des taux français, encore qu'à un niveau légèrement supérieur, nécessaire pour endiguer les sorties de capitaux relativement importantes de la région.



Les banques centrales des deux communautés monétaires africaines (BCEAO & BECA) détiennent la totalité de leurs devises étrangères sur des comptes dits d'opérations auprès de la Banque de France. Deux tiers au moins de ces avoirs sont détenus sous forme de francs français. La Banque de France garantit la valeur en droits de tirage spéciaux (DTS) de ces avoirs. Les positions tant créditrices que débitrices sur ces comptes portent des intérêts. La garantie de convertibilité est cependant soumise à une réserve: si les avoirs d'une banque centrale sont, pendant trois mois consécutifs, inférieurs à 20% de ses engagements à court terme, la garantie de convertibilité devient conditionnelle.

La liaison du FCFA au franc français limite la marge de manoeuvre laissée à chacun des pays concernés pour conduire sa propre politique monétaire en fonction des besoins de son économie. Les origines de la constitution de l'Union Monétaire sont de nature tant économique qu'historique. D'un point de vue strictement économique, cependant, il convient de procéder à une évaluation des avantages et des contraintes résultant de ces cadres de coopération.

### *Inflation et financement*

La discipline de la politique monétaire constitue une importante motivation des accords décrits ci-dessus. L'obtention et le maintien d'un taux d'inflation aussi faible que possible constituent en effet une condition préalable de tout développement économique équilibré et imposent donc une discipline monétaire stricte. A ce niveau, il faut constater que ces accords ont donné des résultats satisfaisants dans l'ensemble de la zone franc. En tous cas jusqu'au milieu des années 1980, les pays tant de l'UMAO que de l'UMCA ont réussi à maintenir des taux d'inflation modérés. Dans le cas de l'UMCA, ces taux ont même été, en moyenne, inférieurs aux taux français, alors qu'ils étaient légèrement supérieurs au sein de l'UMAO, en tous cas après 1976. Au début des années 1980, ces niveaux d'inflation se sont même encore réduits, suivant en cela le ralentissement progressif de la hausse des prix en France. Par contre, dans le domaine de la croissance économique, les situations sont très variées mais ne s'écartent jamais substantiellement de ce que l'on peut constater dans les autres pays africains.

L'image qui ressort de la politique fiscale menée dans les pays de l'UMAO au début des années 1980 est moins positive. Au cours de cette période, d'importants déficits annuels ont été enregistrés par les budgets publics, en grande partie sous l'effet de chocs externes mais également en raison d'ambitieux programmes d'investissements. Cette politique a eu pour conséquence, au milieu des années 1980, de pousser l'inflation vers le haut. Eu égard aux limites imposées au financement des pouvoirs publics par les Banques centrales, ces déficits ont largement été financés sur les marchés internationaux des capitaux. Au cours des années 1980, la balance des paiements globale de la zone de l'UMAO s'en est trouvée de plus en plus affectée. En effet, ces déficits ont été bien davantage financés par l'accroissement de l'endettement international que par l'accroissement de la position déficitaire des comptes d'opération détenus auprès de la Banque de France, position qui restait modérée, à la seule exception de l'année 1983.

### *Conséquences concrètes*

On peut admettre que l'existence de la zone franc, avec son taux de change fixe et sa garantie de convertibilité, a entraîné pour les pays concernés davantage d'effets positifs que d'effets négatifs. Au cours des dernières années, cependant, on a de plus en plus parlé de surévaluation du FCFA, et surtout depuis que des pays voisins (Ghana et Nigéria) ont procédé à la dévaluation de leur monnaie. Si les garanties accordées par la France devaient disparaître, la dévaluation s'imposerait à l'ensemble de la zone. En outre, le degré de surévaluation varie d'un pays à l'autre et pose un problème particulier en Côte d'Ivoire, au Cameroun et au Sénégal et, dans une moindre mesure, au Mali et au Niger.

Dans les circonstances actuelles, la valeur élevée du FCFA constitue un obstacle au développement de l'économie. Les coûts salariaux élevés (compte tenu de la productivité du travail) affectent la compétitivité internationale du secteur exportateur, en même temps que le marché local est confronté à des distorsions de concurrence de la part d'importations à prix relativement bas (notamment dans le secteur agricole). Pour parer à ces effets négatifs, une série de pays de la région ont bénéficié d'une aide à la balance de paiements accordée soit directement aux pouvoirs publics, soit aux secteurs confrontés à la concurrence des importations (63). On ne doit cependant pas s'attendre à une dévaluation à court terme, essentiellement du fait que l'accord FCFA ne permet pas aux gouvernements des États membres de la zone franc de mener une politique des changes indépendante. S'y ajoute le fait que de nombreux groupes puissants ont intérêt à conserver un FCFA cher: les détenteurs du pouvoir au sein de la zone franc (perte de valeur du capital exporté et accroissement de la dette publique), la population des villes (importations à bas prix) et la France (influence politique et milieux exportateurs).

Il est remarquable que le FMI et la Banque Mondiale ne poussent pas non plus à la dévaluation. Dans une étude récente du FMI sur la région, le terme n'apparaît même pas (43). Il semble donc que l'on préfère jusqu'ici l'effet stabilisateur d'un franc FCFA surévalué mais garanti aux conditions économiques réelles mais instables de la zone.

En raison de l'impact négatif de cette surévaluation, entre autres, pour le bon déroulement des PAS, on ne peut cependant exclure que cette position fasse à l'avenir l'objet d'un réexamen.

Les rumeurs en ce sens se sont en tous cas faites plus nombreuses et plus insistantes au cours des dernières années.

Il n'est pas impossible qu'une telle opération soit en fait reportée jusqu'à la réalisation de l'Union Monétaire Européenne, ce qui permettrait la prise en charge des coûts associés par la Communauté Européenne. L'UME ne laissera d'ailleurs pas d'avoir des conséquences importantes sur la zone franc. La politique monétaire européenne, qui s'appliquera de facto également aux pays faisant partie de cette zone, ne restera pas sans effet sur la force et la stabilité des formes institutionnelles actuelles.

D'un point de vue macro-économique, une dévaluation (différenciée), qui d'ailleurs n'entraînerait pas en soi une perte de la relation stabilisatrice avec le franc français (ou, le moment venu avec l'ECU), pourrait être justifiée. Elle faciliterait en tous cas la réalisation des objectifs prioritaires de l'ajustement

structurel, à savoir le rétablissement des équilibres macro-économiques et la mise en place d'une base de croissance durable de l'économie.

### 2.2.6. Compétitivité internationale

La relative stabilité qui avait caractérisé l'économie mondiale depuis la deuxième guerre mondiale fut remise en cause au cours des années 1970-1980. L'affaiblissement du rôle régulateur des États-Unis, l'émergence aux côtés de ceux-ci de la CEE et du Japon en tant qu'acteurs importants sur le marché mondial et l'interdépendance croissante en furent les causes. Quant aux symptômes, ils sont bien connus: crise pétrolière, abandon des taux de change fixes, hausse des taux d'intérêts internationaux, crise d'endettement et chute des prix des matières premières et des produits agricoles.

Ces diverses évolutions n'ont pas cessé d'affecter les pays du Sahel, dont l'entrée sur le marché mondial est relativement récente. Dans la mesure où le panier d'exportations de la plupart de ces pays, à l'exception du Niger, est essentiellement composé de produits agricoles, les périodes de sécheresse de la dernière décennie se sont en outre traduites par une régression substantielle du volume d'exportations. La faible diversification des exportations, la mauvaise compétitivité internationale de l'industrie manufacturière et extractive ainsi que l'ampleur de l'endettement sont autant de facteurs qui rendent difficile l'amélioration de la position internationale des pays du Sahel.

On ne s'étonnera donc pas que la balance commerciale de tous les pays concernés ait été déficitaire depuis 1980 jusque et y compris en 1989, à l'exception de quelques années de répit pour le Niger (1983-1984, uranium) et en précisant que l'évolution économique florissante du Cameroun ne s'est retournée qu'à partir de 1987. On notera également que la balance des services de l'ensemble de ces pays, à l'exception de la Gambie (tourisme) est, elle aussi, déficitaire au cours de la période étudiée. La tendance négative des économies s'explique tout autant par des facteurs externes que par la politique économique et financière peu efficace mise en oeuvre au cours de cette période dans la plupart des pays de la région.

La chute des prix des matières premières et la dépréciation du dollar ont affecté plus durement les pays de la zone franc (Bénin, Burkina Faso, Mali, Niger, Sénégal et Tchad) que les pays extérieurs à cette zone.

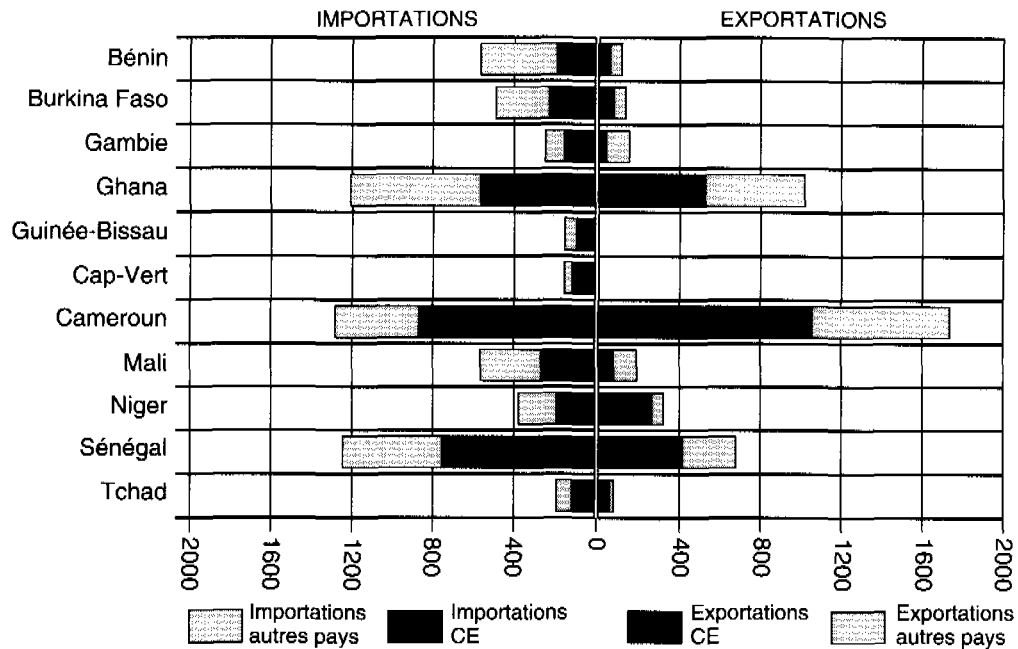
En effet, dans la plupart des pays de la zone franc, le franc FCFA est surévalué depuis le milieu des années 1980, dans des mesures variables d'un pays à l'autre, et ceci tend à relever les coûts de production, à détourner les investisseurs et à favoriser les importations illicites à partir des pays voisins bénéficiant de cours de change flexibles et de monnaies dévaluées. Ces importations à bas prix contribuent elles aussi à décourager l'agriculture et l'industrie domestiques.

#### *Exportations et importations de l'Afrique sahélienne au sens large*

La figure 7 donne un aperçu général des montants d'importations et d'exportations de l'Afrique sahélienne au cours de l'année 1989 (dernières

données disponibles) et précise la part de la CE et des principaux partenaires commerciaux dans les exportations et dans les importations.

Figure 7: Tableau des importations et des exportations de l'Afrique sahélienne au sens large, 1989 en millions de dollars US



Source: Trade Statistics, FMI, 1990

La figure qui précède reflète clairement le fort degré de dépendance de l'Afrique sahélienne par rapport à la CEE tant du côté des exportations que des importations. En effet, la Communauté Européenne a absorbé en 1989 de 27% (Gambie) à 83% (Guinée-Bissau) des exportations de la région et lui a fourni de 32% (Bénin) à 76% (Cap-Vert) de ses importations. Les liens qui subsistent avec l'ancienne puissance coloniale ressortent tout aussi clairement de ce tableau, en tous cas en ce qui concerne les importations. Le faible taux d'exportation de la Gambie vers la CEE s'explique par l'intensité et l'importance du commerce de contrebande à partir de ce pays vers les autres territoires de la région, et en particulier vers le Sénégal. Dans l'ensemble, il se dégage des statistiques pour la période 1983-1989, une dépendance croissante par rapport aux importations en provenance de la CEE (à l'exception du Burkina Faso et du Mali), tandis que le développement des exportations vers la CEE est moins homogène.

Le caractère aléatoire des exportations au cours de ces années reflète l'influence prépondérante des prix mondiaux et/ou des conditions climatologiques autant que la faible diversification du panier d'exportations de la plupart des pays concernés.

### Échanges internationaux

Les préférences commerciales consenties dans le cadre de la convention de Lomé s'appliquent aux exportations de l'Afrique sahélienne au sens large. Ceci signifie

que tous leurs produits bénéficient en principe d'un libre accès au marché communautaire, même si une réglementation complexe régit les exportations de produits manufacturés. Les règles d'origine de la Communauté Européenne, cependant, sont si contraignantes que, selon le Conseil Consultatif National de la Coopération au Développement, "elles freinent la croissance et la diversification des exportations, en particulier dans le cas des pays en voie de développement dont la capacité exportatrice reste relativement limitée". (62) S'y ajoute, pour les produits couverts par la politique agricole commune, l'application exclusive d'une marge préférentielle avec possibilité de contingents tarifaires, et, éventuellement d'une limitation de la période d'accès au marché européen. Enfin, on notera la réduction de l'impact du traitement préférentiel des pays bénéficiaires du SPG, sous l'effet de la réduction générale des barrières douanières opérée aux cours des rounds successifs du GATT, notamment pour les produits non transformés. Les préférences tarifaires ne portent plus que sur 27% des importations en provenance des pays bénéficiaires du SPG, à savoir le cacao, le sucre, le café, les bananes et le tabac. Ces préférences seront encore réduites en conséquence des négociations actuelles de l'Uruguay-Round. On se rend donc compte, en conclusion, que le traitement préférentiel des exportations des pays d'Afrique occidentale a un impact moindre qu'il n'y paraît à première vue.

D'un autre côté, on constate que l'Argentine, l'Australie et la CEE livrent aux États côtiers de la viande en-dessous des prix du marché. "La vache néerlandaise moyenne bénéficie de subsides deux fois supérieurs aux revenus d'un paysan (du Sahel)". (68) Bien que l'on soit conscient du fait que les modèles de subventions mondialement appliqués rendent les choses plus compliquées qu'on vient de le dire, il n'en reste pas moins que ces importations ont un effet désastreux sur les possibilités d'exportation des pays du Sahel traditionnellement exportateurs de bétail, qui se voient ainsi privés d'un marché pour lequel ils jouissent d'un avantage comparatif de coût.

Ce problème est également présent dans d'autres domaines, tels que l'écoulement à prix réduit des excédents céréaliers communautaires sur le marché d'Afrique occidentale. S'y ajoute le fait que les prix mondiaux de nombreux produits agricoles de la région sont si faibles que les recettes d'exportations qu'ils génèrent ne permettent pas de financer les mesures de protection de l'environnement susceptibles d'assurer une exploitation durable du sol (cas notamment de l'arachide). De même, les accords commerciaux portant sur la pêche conclus par la CEE avec les pays de la région s'avèrent, en dernière analyse, néfastes pour l'Afrique occidentale aux niveaux tant économiques qu'écologiques (surexploitation).

Dans de nombreux cas, les prix des importations de l'Afrique occidentale (denrées alimentaires, biens d'équipement) sont nettement supérieurs à ceux du marché mondial, en conséquence de la concurrence imparfaite, de l'aide conditionnée ou de la relation privilégiée avec un seul fournisseur.

Dans le cas des pays membres de la CEE, l'aide bilatérale consiste en moyenne, à concurrence de 50%, en aide conditionnée (Pays-Bas: 37%, (62), ce qui provoque un surcroît d'environ 20%. (53)

Une étude de la Banque Mondiale a souligné que les anciennes colonies de la Belgique, de la France, du Portugal et du Royaume-Uni payaient leurs importations de produits sidérurgiques jusque 66% au-delà du prix mondial. (13)

De même, le prix d'importation du blé dépend fortement de la relation du pays importateur avec le fournisseur. En 1987, ce prix correspondait au prix mondial au Bénin, au Ghana et au Togo, marchés sur lesquels la CEE et les États-Unis sont concurrents. Dans le reste de l'Afrique occidentale, qui absorbe 87% des importations totales du blé de la région, le prix dépassait le niveau mondial d'environ 50%. La raison en est que ces pays ont, soit avec les États-Unis, soit avec la CEE, une relation "préférentielle", qui se traduit au bénéfice de ceux-ci par une situation de monopole. (13)

Les importations officielles de produits énergétiques sont généralement facturées au prix du marché. Le niveau de celui-ci détermine bien entendu fondamentalement les termes d'échange des produits en provenance des pays du Sahel et du Ghana, qui sont tous fortement dépendants des importations pour leur approvisionnement énergétique. Les fluctuations de prix suscitées par la Guerre du Golfe se sont donc elles aussi répercutées négativement sur les balances des paiements des pays de la région.

### *Unification européenne*

La réalisation prochaine du Marché unique de la Communauté Européenne ainsi que les négociations de l'Uruguay-Round revêtent, dans le sens le plus large, une grande importance pour les pays du Sahel. Il est généralement admis que la compétitivité de la CEE sera renforcée par l'unification du marché, ce qui se traduira par une croissance moyenne de 3 à 5% du PNB (62) et un accroissement des importations et des exportations, respectivement de 10 et de 7%. (53) Pourvu que la politique commerciale communautaire, à l'issue de l'unification du marché, ne s'oriente pas vers le protectionnisme, la libre circulation des personnes, des biens et des services, ainsi que la réduction des tarifs douaniers et des droits d'accises devraient élargir également les possibilités d'échange offertes aux pays en voie de développement. Il apparaît cependant que ces nouvelles opportunités pourront surtout être exploitées par ceux des pays en voie de développement qui disposent d'ores et déjà d'un panier d'exportations diversifié et d'une base industrielle raisonnable. La question qui se pose en ce qui concerne ce sous-ensemble de pays est de savoir s'ils seront en mesure de tirer parti des nouvelles possibilités d'investissement qui leur sont offertes au sein de la Communauté Européenne et d'adapter leurs productions aux normes communautaires plus strictes en matière de santé publique, de protection des consommateurs et de l'environnement ainsi qu'aux prescriptions vétérinaires et phytosanitaires plus sévères. On songe, en particulier à la réduction de la teneur en cadmium du phosphate (Sénégal) et à l'éventuelle modification des exigences relatives à la teneur du chocolat en cacao (Ghana).

Pour les pays les moins avancés, l'abolition des frontières intérieures de la Communauté Européenne représente à première vue une menace pour les avantages tirés des relations bilatérales privilégiées dont ils jouissaient jusqu'à présent avec certains États membres. Souvent, leur base industrielle n'est pas suffisamment solide pour affronter la concurrence des Nouveaux Pays Industrialisés (NPI) et, en conséquence, pour tirer parti des brèches ouvertes dans le marché communautaire par l'éventuel assainissement, voire la disparition, de certaines industries communautaires peu efficaces. On s'attend généralement à une croissance de la demande communautaire de denrées tropicales et de

matières premières non transformées, mais également à une concurrence, de la part des États membres du sud sur les marchés de la transformation des matières premières. Ceci pourrait constituer un obstacle supplémentaire au développement de l'(agro)-industrie et à la diversification des exportations des pays les moins avancés.

En outre, l'attractivité de ces pays pour les investisseurs étrangers se réduira encore face à l'éventualité prévue de la hausse des taux de rentabilité au sein de la CEE et de l'Europe de l'Est. (37, 53, 62)

Les Pays-Bas font pression sur la Commission Européenne pour que soient étudiés les impacts de la réalisation du marché intérieur et des mesures précises prises dans le cadre de la politique commerciale communautaire sur la position commerciale des pays les moins avancés, afin que puissent être prises toutes dispositions permettant d'en atténuer autant que possible les éventuelles conséquences négatives. Ceci va dans le sens de la tendance, qui s'est faite jour au cours des négociations de l'Uruguay-Round, à adopter un traitement spécifique et différencié des pays en voie de développement en fonction de leur niveau de développement.

En dépit de tout ce qui précède, l'Afrique occidentale a besoin de bien davantage que de compréhension de la part de ses partenaires commerciaux de la CEE. Les pays de la région doivent en fait conjuguer leurs propres efforts pour développer leurs propres ressources humaines et stimuler le transfert de savoir-faire à partir des pays plus avancés, en vue de se constituer une base plus large de développement de leur industrie agro-alimentaire. Il leur faudra prendre des mesures monétaires et fiscales équilibrées en faveur du développement de leur secteur productif. En même temps, leur agriculture et leur industrie devront se soutenir mutuellement au lieu de se fixer des objectifs autonomes, voire antagonistes. (53) La collaboration au niveau régional semble être une condition indispensable au renforcement de la compétitivité et à l'amélioration de la position de négociation des pays d'Afrique occidentale face à la constitution d'espaces économiques unifiés ailleurs dans le monde.

### 2.2.7. **Intégration régionale**

La plupart, sinon tous les hommes politiques africains sont convaincus que les pays d'Afrique occidentale doivent rechercher l'intégration économique s'ils veulent faire front à la constitution d'espaces économiques unifiés ailleurs dans le monde. Les modalités concrètes de cette intégration sont cependant encore loin d'être claires.

La plupart du temps, la nécessité de l'intégration économique des États de la région est expliquée par la taille insuffisante des marchés nationaux en vue de la mobilisation d'économies d'échelle. L'industrie lourde productrice de biens d'équipement, de biens intermédiaires ou de pièces détachées besoin d'un marché régional suffisamment grand pour justifier ses coûts d'investissements élevés. La libéralisation du commerce interrégional pourrait constituer une première étape dans la voie de l'accroissement de la compétitivité des industries nationales essentiellement "légères" et de l'agriculture et permettrait, éventuellement, de susciter des spécialisations régionales et de renforcer la sécurité de l'approvisionnement alimentaire de la région.

En outre, la collaboration régionale faciliterait l'acquisition de technologies occidentales et l'amélioration de la qualité de l'enseignement, de la formation et de la recherche. Elle stimulerait également une efficacité accrue de la gestion des ressources naturelles des bassins des cours d'eau transfrontaliers ou dans la lutte contre les criquets. Enfin, une gestion financière commune d'un certain nombre de projets régionaux permettrait une allocation plus efficace des ressources disponibles et favoriserait une concertation sur les politiques à suivre, aussi bien entre les pays de la région qu'avec les bailleurs de fonds. (8, 29, 37)

L'Afrique occidentale ne manque pas d'initiatives de collaboration régionale: la région est dotée du nombre le plus élevé au monde d'organisations intergouvernementales (OIG). En effet, on recense non moins de trois OIG à vocation générale en matière d'intégration économique, vingt autres qui se sont donné des objectifs de coopération plus précis dans des domaines spécifiques, les unes et les autres s'ajoutant à l'Union Monétaire d'Afrique occidentale (UMA), à la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO, 16 pays membres, création en 1975) et à l'Union du Fleuve Mano (UFM, 3 États membres, 1973). Toutes partagent l'objectif de libéralisation des échanges commerciaux réciproques et de stimulation de la productivité de l'industrie et de l'agriculture. Jusqu'ici, cependant, ces divers cadres de collaboration n'ont donné que peu de résultats.

Le commerce intrarégional au sein de la zone de la CEDEAO, dont font également partie les membres des deux autres Unions, ne couvrait en fait, au début des années 1980, pas plus de 4% de leurs échanges globaux, dont les États membres de l'UMA absorbent la majeure partie, avec des échanges réciproques équivalant à environ 10% de leurs importations et de leurs exportations totales. Ce dernier chiffre ne s'est, lui non plus, pas accru au cours des dix dernières années, ce qui peut être considéré comme un résultat décevant au sein d'une Union monétaire.

Ce résultat décevant ne s'explique pas uniquement par l'absence de volonté politique de démantèlement des obstacles aux échanges et par les tarifs douaniers qui demeurent une importante source de revenus pour chacun des États membres concernés, mais aussi par l'incapacité de traduire les prises de décision politiques en mesures administratives. De même, la longueur des procédures de paiement n'a nullement été réduite, ce qui constitue un obstacle non négligeable aux échanges intrarégionaux en présence de devises partiellement non convertibles. Pour le reste, les gouvernements ne sont généralement pas prêts à assainir leurs propres industries au bénéfice d'une spécialisation régionale et s'efforcent d'influencer la localisation des nouvelles industries régionales sur une base politique plutôt qu'économique. On notera encore que les économies d'échelle sont surtout le fait de l'industrie lourde, peu présente en Afrique occidentale, et dont le potentiel de développement y semble limité. La stimulation de la production de biens de consommation et d'intrants pour le secteur agricole par le biais de la libéralisation du commerce intrarégional, jointe aux mesures protectionnistes prises en vertu de l'argument de l'"industrie naissante" se traduiront donc, dans une première phase, par un relèvement des coûts d'acquisition. La perspective, pour ces entreprises, de renforcer ultérieurement leur compétitivité est en outre la plupart du temps limitée par la présence, sur les marchés nationaux de taille réduite, d'entreprises semi-publiques jouissant d'une position de monopole.



Théoriquement, les échanges de produits agricoles devraient pouvoir être élargis, mais les obstacles sont ici imputables davantage à l'insuffisante dynamique impartie par les politiques nationales qu'à l'absence d'intégration régionale.

Il ressort de tout ceci que les frais de fonctionnement élevés des OIG à vocation générale, joints aux risques de tensions politiques suscitées par une répartition inégale des coûts et avantages de l'intégration, sont loin d'être compensés par les bénéfices potentiels douteux de leur action.

En outre, la plupart des OIG sont confrontées à des problèmes financiers résultant des retards de paiement de leurs membres. Elles sont souvent elles-mêmes peu efficaces en raison du processus de nomination de leurs fonctionnaires, souvent plus politique que basé sur les compétences réelles.

Les OIG à mission plus ciblée s'avèrent souvent plus efficaces, même si leurs résultats restent également modestes. Ainsi, si l'Organisation chargée de la mise en valeur du fleuve Sénégal compte à son actif la construction de deux barrages, des tiraillements politiques et des problèmes de direction rendent la gestion et l'utilisation de ceux-ci suboptimales. Cette Organisation a cependant pu fonctionner raisonnablement bien grâce au fait exceptionnel que les fonctions et responsabilités des gouvernements nationaux en la matière lui ont été déléguées. De ce fait, elle a pu travailler de manière relativement autonome, contrairement aux autres OIG. Quant aux résultats de la lutte collective contre les criquets, ils sont jusqu'ici mitigés (à l'exception du domaine de la recherche), alors même que le programme Agrhymet se heurte lui aussi à des problèmes d'ordre financier et de gestion. En définitive, les meilleurs résultats ont pu être obtenus en matière d'organisation régionale de l'enseignement, de la formation et de la recherche (notamment dans le domaine agricole). De même, le financement collectif de projets régionaux fonctionne relativement bien (CILSS, Banque Africaine de Développement), même si l'allocation efficace des ressources et l'établissement de priorités parmi les propositions de projets laisse encore à désirer.

En 1976 fut créé à Dakar le Club des Amis du Sahel, qui rassemble une dizaine de bailleurs de fonds, parmi lesquels les Pays-Bas ainsi que les membres du Comité Permanent Inter-États de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS). Ce Club s'est donné pour mission d'assister le CILSS dans la formulation de politiques nationales et régionales dans divers secteurs et l'amélioration de la coordination des actions des bailleurs de fonds dans les pays du Sahel. L'objectif de départ du CILSS, à savoir l'identification et le financement de projets régionaux est, depuis 1976, relégué à l'arrière-plan. La nouvelle orientation donnée à son action a certes réduit l'influence politique du CILSS, mais lui a, par contre, valu une reconnaissance universelle en tant qu'organisation inspiratrice de politiques visant la qualité.

La concertation sur la politique régionale entamée par le CILSS a depuis lors donné lieu à un ajustement des politiques nationales des divers États membres, notamment dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la protection de l'environnement et du développement rural durable. La mise en oeuvre de cette politique n'est cependant pas exempte de critiques, ainsi qu'il ressort notamment des abattages de bois à grande échelle en Guinée-Bissau, réalisés par des Sénégalais avec l'accord des deux gouvernements concernés.

De manière générale, on peut dire que l'influence du CILSS est la plus grande dans les domaines où la collaboration réciproque entre les États membres n'est pas une contrainte. Lorsque celle-ci existe, comme c'est le cas de l'enseignement supérieur ou du développement de l'élevage, le succès est moins évident. Depuis peu, le CILSS donne l'impression de vouloir s'impliquer exagérément dans la réalisation concrète des projets régionaux, orientation qui ne semble pas souhaitable eu égard à ses capacités opérationnelles limitées.

### *Intégration régionale informelle*

Les problèmes décrits jusqu'ici en matière d'intégration régionale se posent exclusivement au niveau des gouvernements, qui se sentent peu enclins à déléguer une partie de leur souveraineté récemment acquise vers le niveau régional, aussi longtemps du moins que les avantages de l'intégration régionale restent loin d'être clairs. Il en va tout autrement de la population, à laquelle l'intégration ne pose aucun problème.

Les échanges commerciaux informels sont substantiels en Afrique occidentale, comme du reste dans tout le continent. Des estimations prudentes permettent de penser que les flux de ces échanges informels ne cèdent en rien au volume du commerce intrarégional officiellement comptabilisé, mais il y a toutes raisons de croire que son niveau réel est bien supérieur. Ces échanges informels portent sur les produits agricoles, artisanaux et industriels de tous genres, en provenance de la région elle-même autant que des pays occidentaux. Les paiements se réalisent en nature ou en espèces, ce qui permet aux marchés des changes parallèles de résoudre de manière efficace le problème de la non-convertibilité des monnaies nationales. L'axe de ce circuit informel est constitué par le FCFA fort et convertible.

Ces échanges informels s'inscrivent dans la tradition du commerce itinérant assuré par les caravanes qui, à l'époque précoloniale, reliaient entre eux le territoire de l'Afrique du Nord, le Sahel et les pays côtiers du sud, jusqu'au moment où l'instauration de frontières, l'apparition de moyens de transport plus rapides et plus coûteux et la modification des structures de consommation leur rendirent la vie dure. Comme jadis, cependant, le commerce non officiel actuel reste fondé sur la complémentarité interrégionale de l'agriculture et de l'élevage.

Y jouent également un rôle les différences de prix entre les divers pays concernés, ainsi que les restrictions générales imposées par les politiques économiques nationales (telles que restrictions à l'importation, surévaluation de la monnaie, faibles prix aux producteurs).

Ce commerce est rendu possible par les liens ethniques entre les populations frontalières, qui l'emportent aisément sur les sentiments nationaux. Les influences religieuses, et plus précisément islamiques, jouent également un rôle important, particulièrement dans les échanges entre la Gambie et le Sénégal, d'une part, et entre le Niger et le Nigéria, d'autre part, largement contrôlés par d'influents communautés islamiques bien organisées sur les plans politique et économique. Enfin, une série de hauts fonctionnaires sont impliqués dans la réexportation croissante de biens importés d'Occident, tels que les articles de luxe, mais aussi les produits alimentaires et énergétiques.

Les échanges informels jouent un rôle important en matière de distribution de biens et de renforcement de la sécurité d'approvisionnement alimentaire de la population. Inutile de dire que les gouvernements profitent peu de ce phénomène, qui les prive en fait d'importants revenus. Ces flux commerciaux illicites constituent également une source de tensions politiques, qui semblent d'ailleurs ne pas trop inquiéter les pays concernés, qui profitent des droits d'importations supérieurs prélevés par leurs voisins sur les produits importés d'Occident (Bénin, Gambie et Togo).

### *Conclusion*

Il ressort de ce qui précède que l'intégration régionale par la voie de systèmes de coopération dotés d'ambitieux objectifs mais privés de mandats politiques s'est jusqu'ici avérée peu efficace. Il en va tout autrement des échanges intrarégionaux informels qui se réalisent souvent entre membres d'une même ethnie et culture. Ce dualisme reflète l'absence de légitimité des pouvoirs en place et la scission entre la classe dominante, d'une part, et la population rurale et le prolétariat urbain, de l'autre.

La manière la plus efficace de réaliser formellement une certaine intégration semble consister en une approche progressive, qui abolirait scrupuleusement certaines barrières commerciales clairement identifiées, ne créerait d'organisations régionales que lorsqu'il apparaîtrait que des liens de collaboration bien ciblés et légers entre structures nationales ne peuvent atteindre de manière plus efficace et économique les objectifs fixés, réduirait le nombre des OIG et restructurerait celles qui subsisteraient en les soustrayant autant que possible aux influences nationales (Berg). (8)

Si les pays de la région souhaitent réduire le volume des échanges assuré par les circuits informels, l'harmonisation des niveaux de prix semble une condition indispensable. A cet effet, le prix mondial pourrait constituer l'étalon. Dans une série de cas, ceci pourrait signifier de meilleurs prix aux producteurs pour les produits agricoles. Peut-être cette harmonisation de prix pourrait-elle constituer une première étape vers l'intégration formelle, celle-ci se réalisant non plus sur la base d'arguments politiques définis par la classe dominante mais bien à l'instigation de la population et dans le cadre de la libéralisation du marché.

La probabilité est cependant plus grande que les gouvernements choisissent d'endiguer ce commerce illégal par des mesures restrictives et de contrôle et suscitent de ce fait un risque d'agitation sociale parmi les groupes sociaux qui, en raison de la politique économique défailante des autorités, dépendent désormais de ce commerce pour assurer leur survie. On peut s'attendre, en outre, qu'une telle répression des flux commerciaux illégaux joue en faveur des groupes puissants de négociants illégaux tels que les communautés religieuses et les fonctionnaires publics, qui peuvent prendre davantage de risques que les petits commerçants individuels, pourtant tout aussi efficaces. Si tel devait être le cas et que ces groupes acquièrent une position de monopole, il y a de fortes chances que les avantages de ce marché libre et transparent disparaissent pour une grande part de la population. (6)

## **2.3. La dimension sociale et culturelle**

### **2.3.1. Introduction**

La croissance économique n'est pas le seul vecteur de lutte contre la pauvreté: il faut également compter avec les évolutions démographiques. Si l'on veut éviter une chute du revenu par habitant, la croissance économique doit être au moins égale à celle de la population. On notera à cet égard, que le produit national brut (PNB) par habitant ne constitue pas un bon indicateur de la distribution des revenus aux fins, en particulier, de prévention de la pauvreté. L'inégalité de répartition des revenus n'existe pas seulement entre les diverses classes sociales et entre la ville et la campagne. S'y ajoute une importante différenciation entre hommes et femmes. Outre la croissance et la distribution des revenus, la lutte contre la pauvreté implique la satisfaction des besoins de base, qui joue un rôle déterminant dans le développement des ressources humaines.

Enfin, l'ensemble de ces éléments doit tenir compte de l'organisation sociale et culturelle de la vie collective. C'est pourquoi la présente section traitera successivement les points suivants: l'Islam, la situation démographique, la distribution des revenus, les femmes et le développement, les besoins de base, l'organisation sociale et le contexte culturel.

### **2.3.2. L'Islam**

Les premiers contacts entre la religion islamique et les peuples de l'Afrique de l'Ouest remontent au IX<sup>e</sup> siècle, lorsque le commerce transsaharien fut dominé par les berbères convertis à l'Islam.

La propagation de la nouvelle religion se fit sans violence et se limita aux centres de commerce situés le long de l'axe Nord-Sud. Le premier dont on sait qu'il se convertit à la nouvelle religion fut l'ancien roi de Gao, en l'an 1010. L'avènement du royaume du Mali, au XIII<sup>e</sup> siècle, permit à l'Islam de se répandre plus largement dans les régions d'Afrique de l'Ouest. Parallèlement aux structures traditionnelles apparut dans cette région une bureaucratie lettrée, cependant que des liens diplomatiques se nouaient avec des pays lointains et que furent fondées les universités célèbres de Tombouctou et de Djenné.

L'expansion graduelle de l'Islam fut interrompue par l'invasion des Songhaï à la fin du XVI<sup>e</sup> siècle (actuellement la région nord-est du Mali, et des parties du Burkina Faso, du Niger et du Nigéria). Cette période, au cours de laquelle les routes de commerce furent détruites, se caractérise par l'hostilité des populations rurales envers les populations islamiques et citadines.

Au XVIII<sup>e</sup> siècle, l'Islam connaît un renouveau dans la région de l'Afrique de l'Ouest grâce aux Peuls musulmans sédentarisés, renouveau toutefois interrompu par l'arrivée des Européens.

L'influence de l'Islam sur la société d'Afrique de l'Ouest se situait dans le passé -en dehors de toute valeur spirituelle- dans le domaine du commerce et de la gestion des villes et des royaumes, jusqu'à la période où le commerce transsaharien céda la place au commerce maritime entre l'Europe et l'Afrique de l'Ouest.

Si, de nos jours, une grande majorité des peuples d'Afrique de l'Ouest sont musulmans, on ne peut toutefois parler de pays islamiques tels que nous les

connaissions en Moyen-Orient et en Afrique du Nord. La culture africaine traditionnelle reste fidèle à l'anémisme, au respect et à la vénération des ancêtres. Dans le livre intitulé "Le Sahel face aux futurs", cette opposition est décrite comme suit: "L'histoire des sociétés sahéliennes peut être lue comme un combat entre un Islam orthodoxe et un Islam 'africanisé'".

Dans l'image générale que présente l'Afrique de l'Ouest, le Sénégal forme une exception: l'Etat sénégalais, officiellement laïque, entretient, pour des raisons politiques, des contacts étroits avec les communautés islamiques qui exercent une grande influence sur les populations rurales de ce pays. Etat et communautés (sous l'autorité des marabouts) ont intérêt à maintenir le statu quo, le premier parce que les marabouts constituent pour lui un intermédiaire fiable avec la population, les seconds parce que leur pouvoir local en est renforcé.

### 2.3.3. Situation démographique

#### *Généralités*

La mention fréquente de la faible densité démographique du Sahel n'est que partiellement correcte. S'il est vrai que le nombre d'habitants par km<sup>2</sup> est effectivement très faible, la mise en rapport de la population avec la surface de la terre arable disponible met clairement en évidence le caractère angoissant de la croissance démographique.

La croissance de la population en Afrique sahélienne est l'une des plus élevées au monde, à savoir 3% par an, ce qui signifie un doublement de la population en l'espace de vingt ans. Au cours des quarante dernières années, ce taux annuel de croissance est passé de 1,8% dans les années cinquante, à 2,1% dans les années soixante, 2,4% au cours des années soixante-dix, pour atteindre pratiquement 3% dans les années quatre-vingt. L'une des conséquences de cette accélération est que 50% de la population actuelle a moins de 15 ans et 5% seulement plus de 60 ans. Une telle pyramide des âges se traduit, d'une part, par une pression croissante sur le budget de l'Etat en vue de maintenir ou d'amener les services de base tels que les soins de santé et l'enseignement à un niveau acceptable et, d'autre part, par l'aggravation des problèmes d'emploi suscitée par les nombreuses arrivées annuelles sur le marché du travail.

La projection de la tendance actuelle jusqu'en l'an 2020 conduit à une population comprise entre 95 et 115 millions d'habitants, selon les scénarios retenus en matière de fécondité, de mortalité et d'émigration vers des pays extérieurs à l'Afrique sahélienne. L'examen détaillé de cette situation conduit à imputer la croissance démographique rapide à des taux de fécondité élevés expliqués par des facteurs socio-économiques et culturels. Cette problématique est présentée comme suit dans l'ouvrage "Le Sahel face aux futurs" (OCDE, Paris, pp. 156): "Ce choix de société (avoir davantage d'enfants) et le niveau élevé de la fécondité s'enracinent certainement dans un passé lointain, à l'époque où, à cause d'une mortalité et en particulier d'une mortalité infantile élevée et à cause du prélèvement d'esclaves par d'autres sociétés, soit pour leur propre usage soit pour les traites extérieures, ce niveau élevé était une condition nécessaire à la survie de chaque société."

Le faible niveau de l'espérance de vie au Sahel s'explique par une mortalité infantile élevée. Selon le Rapport sur le Développement Humain déjà cité, cette mortalité infantile, en- dessous de l'âge de 5 ans, varie dans une série du pays du Sahel de 220 (Mauritanie) à 292 (Mali) pour 1.000. Indiquons à titre de comparaison que ces mêmes taux s'élèvent respectivement, dans des pays européens tels que les Pays-Bas, la Suède et la Suisse, à 8,7 et 8 pour 1.000. Les pays du Sahel se caractérisent en outre par le phénomène unique que la mortalité infantile y est plus élevée entre 1 et 5 ans qu'au cours de la première année de vie. Le Centre d'Etudes et de Recherche sur la Population pour le Développement (CERPOD) impute ce phénomène à une alimentation inadéquate et à la sous-alimentation ainsi qu'à des facteurs indirectement liés à l'environnement. La mortalité élevée s'explique encore par une importante mortalité parmi les femmes en conséquence de complications en cours de grossesse et d'accouchement.

### *Le problème démographique dans une perspective sahélienne*

Au cours des quinze dernières années, l'attitude des dirigeants sahéliens par rapport à cette croissance démographique rapide s'est profondément modifiée. Alors qu'en 1974, au cours de la Conférence Mondiale sur la Population de Bucarest, la relation entre croissance démographique (cause) et pauvreté (conséquence) était encore niée, ces mêmes dirigeants reconnaissaient, lors de la Conférence Africaine sur la Population qui adopta le "Programme d'Action Kilimanjaro, Arusha", en janvier 1984, que tant le volume que la croissance de leur population avaient un lien direct avec la rapidité de leur développement socio-économique.

La politique démographique des pays du CILSS est décrite dans le "Programme d'Action de N'Djaména concernant la Population et le Développement au Sahel" (5-9 décembre 1988). Ce programme d'action est basé sur les principes suivants:

- le problème démographique et le développement étant interdépendants, toute stratégie de développement doit tenir compte des données démographiques;
- tout pays a le droit et le devoir de formuler une politique démographique cohérente tenant compte des réalités socio-économiques et culturelles;
- la politique démographique doit reconnaître les droits fondamentaux de l'individu, des partenaires et des familles;
- davantage d'efforts doivent être déployés par les États membres en vue de mettre en oeuvre le programme d'action de Kilimanjaro et le Plan d'Action Mondial pour la Population;
- la communauté des bailleurs de fonds tant multilatéraux que bilatéraux est invitée à accorder son soutien aux programmes démographiques.

Le programme en question précise encore que les pays du CILSS sont conscients de la nécessité de réaliser une étude approfondie de la problématique démographique et donc d'inciter des instituts de recherche à travailler dans ce domaine ou d'accroître le soutien accordé déjà à ceux qui y sont présents et de procéder à l'évaluation des programmes mis en oeuvre, en raison de l'important déséquilibre qui caractérise la relation entre croissance démographique, d'une part et croissance économique et développement social, de l'autre.

Pour autant élevée que soit la croissance démographique moyenne des pays du Sahel, elle s'accroît encore dans les villes de l'ensemble de la région pour dépasser cette moyenne et atteindre partout, à l'exception du Burkina Faso, du Ghana, du Mali et du Sénégal, des taux annuels compris entre 7 et 8%. Dans certains pays, ceci se traduit par une croissance explosive de la capitale, alors qu'ailleurs la croissance est mieux répartie au sein de la hiérarchie urbaine (Ghana, Cameroun).

Cette urbanisation croissante est à l'origine d'une répartition géographique déséquilibrée de la population, qui ne fait qu'accentuer les conséquences négatives de la croissance démographique globale.

La conscience de cette nouvelle problématique urbaine ne s'est pas encore traduite par une politique englobant l'ensemble de la région. Les chefs de gouvernement des pays membres du CILSS expriment cependant leurs préoccupations face à cette problématique urbaine dans le "Programme d'Action de N'Djaména" déjà cité. Ce document appelle en effet les pays membres du CILSS à s'efforcer de restaurer une répartition géographique plus équilibrée de leur population, notamment par l'amélioration des conditions de vie en milieu rural.

On peut considérer, de manière générale, que cette urbanisation trouve son origine dans une série de facteurs économique-politiques et non économiques. Parmi les premiers, on citera: la croissance de la population en milieu rural, qui sature les possibilités d'absorption de l'activité économique principale, à savoir l'agriculture ainsi que la faible diversification de l'économie rurale, laquelle n'offre que peu d'emplois en-dehors du secteur agricole et est en outre affectée par l'incertitude qui entoure les droits d'exploitation des terres agricoles.

A côté de ces facteurs économiques et politiques, d'autres éléments, étrangers cette fois à l'économie, jouent peut-être un rôle plus important encore dans l'accroissement rapide de l'urbanisation. L'expansion de la communication sous l'effet précis de la diffusion des transistor-radios et, dans une moindre mesure, de la télévision ont créé en milieu rural une image idéale de la vie en ville, qui offrirait davantage de possibilités d'activités socio-culturelles, de meilleurs services en matière de santé et d'enseignement, une plus grande mobilité sociale, ainsi qu'une moindre soumission au carcan culturel traditionnel. Les conditions de vie effectives des ruraux récemment arrivés dans ces villes en expansion rapide semblent cependant nettement moins favorables que ce qui ressort de l'image positive décrite ci-dessus. En effet, le développement des infrastructures urbaines n'a pas suivi celui de la population, ce qui prive celle-ci de services élémentaires tels que logement, égouts, eau et électricité. Quant à la qualité accrue attendue dans les domaines de l'enseignement et de la santé, elle semble réservée à l'élite urbaine disposant de moyens financiers suffisants pour y avoir accès. Enfin, le jeune âge de la population urbaine de souche récente provoque une demande d'emploi qui dépasse l'offre, du moins dans le secteur formel.

## 2.3.4. Les femmes et le développement

### *Historique*

Il est impossible de donner une seule image des femmes du Sahel et du reste de l'Afrique occidentale. La diversité socio-économique, ethnique et culturelle de ce territoire qui compte plus de 40 millions d'habitants et des centaines de peuples empêche toute tentative de définition globale.

Il est cependant permis de constater, en termes généraux, que les activités des femmes du Sahel dans les domaines de l'agriculture et de l'élevage leur confèrent un rôle très important au sein de l'économie rurale. Comme ailleurs en Afrique, les femmes travaillent davantage d'heures par jour que les hommes, à la production, à la transformation et à la distribution des produits de la terre, qu'ils soient destinés à l'alimentation locale ou à la commercialisation. Les femmes ont trois domaines d'action: les champs familiaux, leur ménage et leur propre champ. Elles s'acquièrent en outre un revenu propre en commercialisant des produits alimentaires et en s'adonnant à l'artisanat. Les femmes jouent un rôle particulièrement important dans le commerce des pays côtiers. Les marchés locaux y sont souvent contrôlés par un petit nombre de femmes disposant d'un capital important (dénommées familièrement "Mama Benz"). Au cours des dernières années, la culture maraîchère, au départ, destinée à l'auto-consommation, semble être devenue dans une mesure croissante, une source de revenu, particulièrement autour des villes en expansion. Des études ont montré que les revenus financiers de la culture maraîchère peuvent égaler ceux, par exemple, de la culture irriguée et du coton.

Dans la plupart des pays de la région, la culture maraîchère est une activité traditionnellement réservée aux femmes, ce qui veut dire que non seulement ce sont elles qui y travaillent mais qu'également elles peuvent en conserver les revenus. Le soutien de ces activités maraîchères s'est avéré l'une des rares possibilités pour contribuer de manière directe et sur une échelle un peu plus grande à l'autosuffisance économique de la population féminine du Sahel.

Les femmes du Sahel et du reste de l'Afrique occidentale disposent d'une certaine autonomie - essentiellement économique et socio-culturelle - en raison de la distinction claire établie entre l'économie masculine et l'économie féminine, dotées chacune de leurs activités économiques, de leurs revenus et de leurs responsabilités propres en matière de prise en charge de sous-ensembles clairement précisés de la vie domestique.

L'autonomie ainsi rapidement décrite des femmes du Sahel et du reste de l'Afrique occidentale doit cependant être relativisée: le caractère essentiellement patrilinéaire des relations sociales attribue aux femmes un statut inférieur qui limite leur accès à la terre et à la formation et, en conséquence, au temps et au capital. La disposition du sol demeure une prérogative essentiellement masculine. Les femmes ne sont que rarement propriétaires de leur champ, mais elles reçoivent, de leur époux ou du chef du village, un droit d'exploitation du sol. Ceci leur permet, pendant leur temps libre, de cultiver leur propre lopin de terre ou, en tant que membre de groupes de femmes, des champs collectifs. Pour l'essentiel, les hommes constituent une réserve de main-d'oeuvre sous-utilisée. Dans de nombreux cas, la mission principale des femmes en milieu



rural consiste en un travail non rémunéré dans les champs familiaux destiné à cultiver des denrées alimentaires et/ou commerciales dont les revenus reviennent en grande partie au chef de famille. En raison de leur absence de capital, l'accès au crédit bancaire est très difficile aux femmes. Leur statut individuel ne leur permet que rarement d'ouvrir un compte et la plupart des groupes de femmes ne satisfont pas aux exigences de reconnaissance en tant qu'organisations associées à l'octroi d'un crédit bancaire. En outre, le taux élevé d'analphabétisme parmi les femmes (un quart seulement environ de la population alphabétisée, déjà réduite, est composée de femmes) constitue un obstacle supplémentaire à l'accès au crédit ainsi qu'aux autres possibilités d'épanouissement et de développement.

Depuis très longtemps, les relations sociales ouest-africaines sont caractérisées par un degré élevé d'organisation. Les hommes sont répartis en groupes basés sur l'âge. Quant aux groupes de femmes, outre une fonction sociale et religieuse, ils peuvent également remplir un rôle économique primaire en tant que groupes d'épargne et équipes de travail. Ainsi, de nombreuses organisations féminines sont axées sur les intérêts collectifs relatifs à la production agricole, à l'accès à l'eau, au crédit, à l'épargne etc.. On remarquera, ici encore, que le développement de cette autonomie sociale relative des femmes est entravé par leur accès limité à la formation, à l'enseignement et aux facteurs de production.

Quant à l'autonomie physique des femmes, elle est fortement restreinte par le contexte socio-culturel de la vie collective ouest-africaine qui confère l'essentiel de leur statut aux femmes en fonction de leur rôle de mère. Des pratiques telles que le mariage d'enfants ou l'excision constituent des atteintes à l'autonomie physique des femmes. Seuls le Burkina Faso et le Cap-Vert interdisent officiellement ces usages traditionnels, qui sont pour autant loin d'y avoir disparu. Dans les autres pays, les autorités hésitent à intervenir dans ces questions délicates, encore qu'elles fassent l'objet de débats.

La polygamie est une réalité sociale parmi plusieurs peuples de la région. De même, avoir de nombreux enfants est perçu comme une chose naturelle tant par les femmes que par les hommes. En moyenne, une à deux femmes seulement sur cent ont recours aux moyens contraceptifs, alors même que la mortalité infantile est plus élevée au Sahel que partout ailleurs dans le monde. Quelques pays, parmi lesquels le Sénégal, s'orientent prudemment vers la formulation d'une politique démographique retenant certains objectifs spécifiques pour les femmes (enseignement, soins de santé prioritaires, recours accru aux contraceptifs). Dans la pratique, les activités de planification familiale restent limitées dans la région: le plus souvent, elles sont centrées sur les soins de la mère et de l'enfant.

Au Sahel et ailleurs en Afrique occidentale, se font jour des tendances à la féminisation de la pauvreté qui reflète l'incidence spécifique du retard économique sur les femmes. Au Sahel également, les relations sociales traditionnelles connaissent actuellement une mutation profonde. La modification des conditions climatologiques et écologiques s'est traduite par une chute du rendement des terres agricoles. Parallèlement, dans certaines régions, l'introduction des cultures destinées à la commercialisation est allée de pair avec une embauche accrue de main-d'oeuvre féminine, ce qui a rendu plus pénible le travail des femmes dans la production alimentaire. La croissance démographique et la baisse de la production alimentaire ont poussé vers les villes de larges

segments de la population rurale masculine. Les femmes demeurées à la campagne doivent y assumer le rôle de soutien de famille. Au cours de la dernière décennie, la proportion des ménages dirigés par une femme s'est élevée jusqu'à 22 %. Il convient encore d'ajouter à tout cela les conséquences négatives pour les femmes des programmes d'ajustement structurel. Les assainissements entrepris en matière de soins de santé, d'enseignement et d'autres services sociaux affectent les femmes plus lourdement que les hommes. Le potentiel de développement des femmes s'en trouve progressivement réduit: alors que les exigences qui leur sont faites restent inchangées, les moyens mis à leur disposition pour y satisfaire ne cessent de décroître.

### *Les femmes et la politique de développement*

Au cours des quinze dernières années, le sentiment n'a cessé de croître, tant dans les pays en voie de développement que dans le monde industrialisé, que le rôle des femmes sur tous les fronts (production agricole, enseignement, soins de santé, politique démographique) est si grand qu'il ne peut être question même d'un développement qui soit basé uniquement sur les hommes. Trop souvent, le traitement économique et social préférentiel des hommes au détriment des femmes n'a été qu'une conséquence malheureuse, mais bien réelle, du développement.

La Conférence Mondiale des Nations-Unies pour les Femmes, qui s'est tenue à Nairobi en 1985, a contribué à accroître auprès des responsables politiques la conscience de l'importance du rôle des femmes dans le processus de développement de leur pays. Dans chacun des pays du Sahel existe, en tous cas sur papier, une politique gouvernementale en matière d'implication des femmes dans le développement. On en trouve les principaux aspects dans la "Forward Looking Strategy" de Nairobi, dont les axes centraux sont les suivants: maîtrise accrue des moyens économiques par les femmes, relèvement du niveau des connaissances et de l'enseignement, autonomie et participation accrues.

En conséquence, les pays de la région s'efforcent de renforcer le rôle moteur des femmes dans le développement, en leur offrant des chances égales d'accès à l'enseignement, aux soins de santé, à la terre et au capital. Certains pays vont même jusqu'à revoir des aspects tels que le droit familial en vue de placer hommes et femmes sur un pied d'égalité en matière d'héritage et de propriété. Une autonomie accrue des femmes est également recherchée en matière de politique démographique.

Simultanément, cependant, les pays de la région font preuve d'une attitude ambiguë envers les femmes, qui se traduit parfois par une mise en oeuvre incohérente de cette politique. Les structures mises en place au niveau national dans le domaine des femmes et du développement sont souvent fragmentaires et les activités au bénéfice des femmes ponctuelles. C'est pourquoi le processus de prise de conscience des femmes par la voie de la sensibilisation et de l'enseignement demandera encore de nombreux efforts des pouvoirs publics et, davantage que dans d'autres domaines, des bailleurs de fonds.

### 2.3.5. Services de base

Si la lutte contre la pauvreté est impossible sans croissance économique, celle-ci, au contraire peut parfaitement ne pas aller de pair avec la fourniture de services de base et ne réduit pas automatiquement la pauvreté de certains groupes de population. Le présent document opte clairement pour une croissance économique qui garantit la fourniture des services de base. Nous entendons par là les services qui sont essentiels pour la vie de l'homme et dont la mise en oeuvre implique un rôle bien précis de la part des pouvoirs publics. Il s'agit généralement des soins de santé, de l'eau potable et de l'enseignement.

#### 2.3.5.1. Soins de santé

La situation sanitaire de la région laisse encore bien à désirer, en dépit des efforts déployés au cours de la décennie écoulée. Le tableau 4 présente l'évolution d'une série d'indicateurs de santé dans la région d'Afrique occidentale.

Tableau 4: Situation de la santé en Afrique de l'Ouest

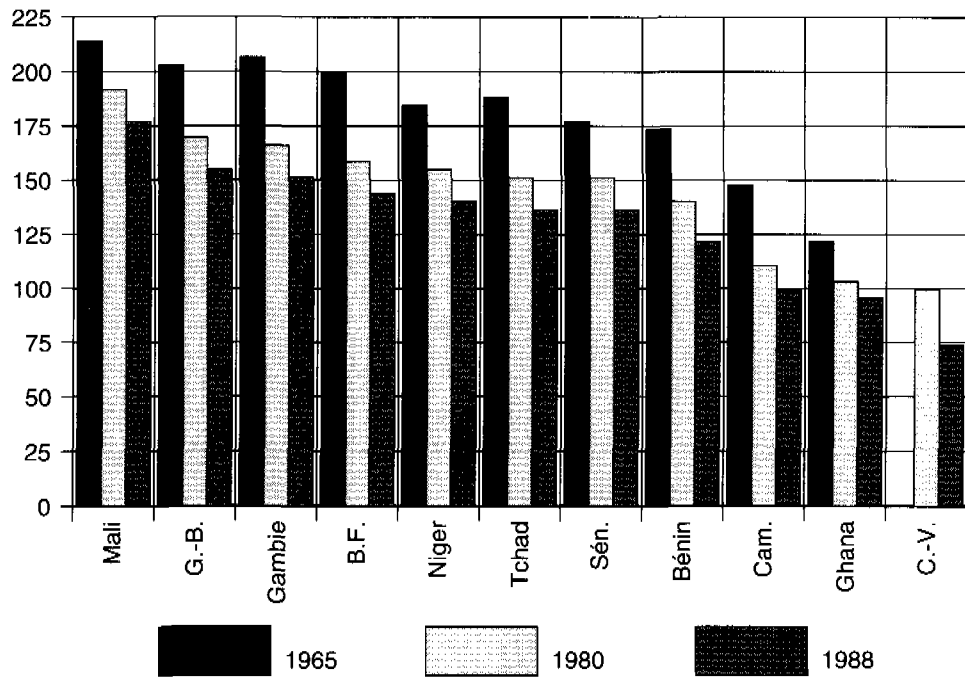
Pays	Mortalité des nourrissons (pour mille)			Mortalité < 5 ans (pour mille)		Espérance de vie (années)		
	1965	1980	1987	1960	1988	1960	1975	1987
Mali	207	184	171	370	292	35	39	45
Guinée-Bissau	196	164	148	325	nd	nd	nd	39
Gambie	199	159	145	nd	nd	nd	nd	43
Burkina Faso	193	152	140	362	233	36	42	48
Niger	180	150	137	320	228	35	40	45
Tchad	183	147	134	326	223	35	40	46
Sénégal	171	147	131	313	136	37	41	47
Bénin	166	135	117	310	185	35	41	47
Cameroun	143	106	96	275	153	40	46	52
Ghana	119	100	92	224	146	45	51	55
Cap-Vert	nd	94	71	nd	nd	nd	nd	65

Source:

- Rapport sur le Développement Humain, 1990

nd: Données non disponible

Figure 8: Mortalité des nourrissons, 1965-1987 (pour mille)



Source: Rapport sur le Développement Humain, 1990

Aucun des pays de la région n'atteint la norme en matière de mortalité 70 pour mille), ce qui les classe tous dans la catégorie des pays les moins avancés en ce qui concerne les soins de santé (fig. 8). C'est le Mali qui détient le record de déficience des soins de santé dans la région. Il se caractérise non seulement par un faible accès aux soins (15%) mais également par un taux de mortalité élevé des nouveaux-nés et des enfants et par l'ampleur particulièrement élevée de la sous-alimentation. En ce qui concerne cette dernière, c'est cependant le Niger qui connaît la situation la plus dramatique, avec un taux de 50%, dont 15% gravement atteints.

La solution de ces problèmes ne doit pas tant être recherchée au niveau purement médical que dans la direction de ce qu'il est convenu d'appeler, depuis la Conférence d'Alma en 1978, les soins de santé primaires. Ceci inclut une large gamme d'activités préventives et curatives telles que les soins de la mère et de l'enfant, y compris l'alimentation et la régulation des naissances, la fourniture des médicaments de base et d'eau potable, le relèvement du niveau sanitaire, la vaccination et les soins curatifs de base. La corrélation étroite entre santé et éducation justifie une attention particulière à cet égard.

Les stratégies élaborées et leur mise en oeuvre ne se sont jusqu'ici pas concrètement traduites dans une approche efficace et universellement acceptée. On en est encore au stade expérimental et les résultats sont loin d'être favorablement influencés par la situation économique dégradée que connaît l'ensemble des pays de la région. S'y ajoute le fait que la volonté politique de réformes substantielles n'est pas toujours présente. Ainsi, les soins de santé primaires sont souvent utilisés comme instruments politiques orientés vers d'autres objectifs que la poursuite de leur accès à tous. La multiplicité des idées et des initiatives par lesquelles les divers milieux internationaux concernés pensent devoir attirer l'attention sur eux, loin d'en favoriser une approche

coordonnée, vont même quelquefois à l'encontre de celle-ci. A son tour, cette absence de soins de santé primaires bien organisés remet à l'avant-plan les programmes de santé verticaux traditionnels.

On ajoutera qu'à l'avenir, les problèmes liés au sida absorberont dans une mesure croissante les moyens déjà limités des budgets de santé.

Ceux-ci reflètent d'ailleurs la faible priorité que les pouvoirs publics accordent à ce domaine: aucun des pays concernés n'y consacre plus de 10% de son budget et ce pourcentage n'atteint même pas 5% dans la plupart des cas.

On remarquera que le rôle joué par les femmes dans la lutte contre les maladies les plus répandues est rarement mentionné. Ce sont pourtant elles qui doivent le plus souvent assurer la plupart des mesures préventives. Ce sont elles, notamment, qui sont responsables de l'eau potable et de l'hygiène dans et autour de l'habitation. Elles assument également la responsabilité de l'approvisionnement et de l'alimentation, ainsi que, très souvent celle des frais d'études des enfants. S'il résulte de tout ceci qu'une attention prioritaire devrait être accordée, dans le cadre des soins de santé de base, à la participation des femmes, celle-ci n'en reste pas moins ignorée par tous les documents et stratégies relatifs à ces soins de santé primaires.

Dans ce même contexte, outre l'attention qui devrait être réservée aux maladies les plus répandues, une place plus large devrait être faite aux problèmes spécifiques des femmes tels que le degré élevé de mortalité en cours de grossesse et d'accouchement. L'action "Maternité sans Danger" issue de la Conférence de Nairobi sur la Maternité sans Danger, organisée sous les auspices du PNUD, du FNUAP, de la Banque Mondiale et de l'OMS, joue un rôle important à cet égard.

Il ressort des études réalisées dans ce domaine que la mortalité maternelle ne trouve pas uniquement sa source dans le sous-développement économique. Un grand nombre de problèmes peuvent en effet être résolus par l'intégration des soins de la mère et de l'enfant et de la régulation des naissances dans les soins de santé de base.

La réalisation de l'objectif "Santé pour Tous" pour l'an 2000 justifie une intensification considérable des efforts, en vue, notamment, d'atteindre les objectifs suivants:

- accroissement de la part des secteurs de soins de santé dans les budgets publics;
- décentralisation et donc efficacité accrue et maîtrise des dépenses;
- renforcement et élargissement des programmes de soutien nationaux axés sur les problèmes prioritaires dans le cadre des soins de santé primaires décentralisés (médicaments essentiels, formation et éducation);
- reconnaissance accrue du rôle de catalyseur des femmes en matière de soins de santé de base;
- attention accrue, dans ce même cadre, à la participation de la population et à l'initiative privée;
- intégration accrue des diverses composantes des soins de santé de base telles que vaccinations, soins de la mère et de l'enfant, y compris allaitement et alimentation de l'enfant ainsi que régulation des naissances;
- intégration des soins de santé traditionnels dans les soins de santé de base;

- attention accrue à l'impact sur la santé d'autres aspects de la vie tels que la production alimentaire et l'alimentation, l'approvisionnement en eau potable, l'amélioration des conditions sanitaires, l'enseignement de base et l'alphabétisation;
- contribution financière, en tant qu'instrument de participation et de contrôle, sous condition d'animation par les pouvoirs publics de l'efficacité de leur action et de leur capacité de maîtrise de ceux-ci. Il convient à cet égard de veiller à ce que les coûts des services offerts ne soient pas excessifs par rapport au pouvoir d'achat des divers segments de la population concernés. L'un des éléments utiles à cet égard est l'introduction du programme de fourniture de médicaments essentiels.

### 2.3.5.2. Enseignement

Dans l'actuelle situation de malaise qui prévaut en Afrique sub-saharienne, on ne s'étonnera pas que l'ensemble du système d'enseignement est insatisfaisant, des points de vue de la qualité et de la quantité. Même si certains des pays concernés consacraient jusqu'il y a peu plus de 20% de leur budget à l'enseignement, le taux d'alphabétisation de la population reste extraordinairement faible: selon des chiffres du PNUD et de l'UNESCO, la plupart des pays d'Afrique occidentale comptent plus de 70% d'analphabètes et même 90% parmi les femmes. Le Ghana, le Cap-Vert et le Cameroun constituent à cet égard des exceptions heureuses, avec des taux d'alphabétisation voisins de 50%.

En raison de la croissance démographique et des coupes sombres effectuées dans les budgets de l'enseignement, la croissance du taux d'alphabétisation est restée en-dessous des espérances. En outre, l'insuffisance des budgets de fonctionnement explique une régression de la qualité de l'enseignement.

Ce problème financier s'explique en partie par une mauvaise répartition des ressources affectables à l'enseignement, qui favorise l'enseignement supérieur au détriment de l'enseignement de base. L'aide à l'enseignement accordée par les bailleurs de fonds a suivi le modèle des pouvoirs publics locaux. La restructuration des budgets de l'enseignement apparaît donc comme un remède incontournable. Néanmoins, les programmes d'ajustement structurel mis en oeuvre ou en cours de préparation dans la plupart des pays de la région ne contribuent, à court terme qu'à démanteler les services éducatifs existants. Dans de nombreux pays, il conviendra, au cours des années à venir, de reconstruire une politique de l'enseignement orientée vers l'affectation aussi efficace que possible des moyens limités disponibles. Dans ce contexte, la collaboration aux niveaux régional et national peut s'avérer efficace pour l'enseignement supérieur.

Au-delà de ces problèmes de financement, l'enseignement souffre également du fait que, dans la plupart des pays concernés, ses programmes restent totalement imprégnés du modèle colonial (essentiellement français) et, de ce fait, étrangers aux réalités africaines. Quiconque franchit le seuil du système d'enseignement officiel est conduit à s'éloigner progressivement du système culturel et de production local et à s'orienter tout naturellement vers un emploi de fonctionnaire.

## *Enseignement primaire*

Dans l'enseignement de base, le taux de scolarisation croît dans l'ensemble de la région. A l'heure actuelle, dans la plupart des pays d'Afrique occidentale, plus de la moitié des enfants sont scolarisés. Au Burkina Faso, au Mali et au Niger, la situation reste cependant préoccupante: seulement 30% des enfants y vont à l'école.

Partout, les filles sont défavorisées par rapport aux garçons et les enfants des campagnes par rapport aux jeunes citadins. Seules les écoles du Cap-Vert et du Cameroun accueillent la totalité des garçons et des filles.

Le taux de scolarisation s'explique en grande partie par le degré de priorité que les autorités accordent à l'enseignement de base au sein du budget global de l'enseignement, d'une part, et à ce dernier au sein du budget global de l'Etat, de l'autre.

Ainsi, le taux de scolarisation de 100% obtenu par le Cameroun est dû au fait que ce pays consacre à l'enseignement de base 78% du budget de l'enseignement. Un tiers environ de ces enfants ne terminent cependant pas le cycle scolaire, contrairement aux pays tels que le Sénégal où, à un taux de scolarisation il est vrai moindre, correspond par ailleurs un taux de sortie précoce très limité.

Le Club du Sahel a procédé à une étude de la situation de la région en matière d'enseignement, dont il ressort que les salaires absorbent pratiquement la totalité du budget de l'enseignement de base. Il en résulte qu'un grand nombre d'élèves restent privés du minimum d'outils d'apprentissage tels que livres, cahiers et même crayons alors même que l'on sait que les chances de réussite des enfants sont directement liées aux moyens didactiques mis à leur disposition et davantage même, par exemple qu'avec le nombre d'élèves par enseignant.

Il conviendrait donc d'accorder une priorité à ce matériel didactique et, incidemment, d'en revoir la langue (actuellement à prépondérance française).

Au cours de la Conférence Mondiale sur "L'Education pour Tous" de mars 1990, les gouvernements de tous les pays participants d'Afrique de l'Ouest se sont rangés derrière l'objectif de l'enseignement de base pour tous en l'an 2000. Sur la base des tendances actuelles, le Mali notamment ne pourra cependant pas atteindre un taux de scolarisation de 100%.

**Tableau 5: Situation en matière d'enseignement primaire: taux d'alphabétisation, scolarisation, taux de sortie précoce, nombre d'élèves par enseignant et part du budget de l'enseignement primaire dans le budget global de l'éducation nationale**

Pays	Taux Scola-	Taux de	Nombre d'élèves par enseignant	Budget enseignement primaire en % du budget global d'éducation nationale	Taux d'alphabétisation h / f
	risation	sortie précoce			
	1985-1987	1985-1988	1985-1988		
Niger	29	25	38	37	19/9
Burkina Faso	32	26	68	38	21/6
Mali	23	61	38	48	33/11
Gambie	62	nd	nd	nd	37/15
Tchad	51	83	71	83	40/11
Bénin	63	64	33	46	37/16
Sénégal	60	17	54	57	37/19
Guinée-Bissau	64	nd	nd	nd	46/17
Cap-Vert	143	nd	nd	nd	61/39
Ghana	71	nd	24	29	64/43
Cameroun	109	33	50	78	68/39

Source:

- Rapport sur le Développement dans le Monde, 1990
  - Rapport sur le Développement Humain, 1990
  - Third World Guide, 1991-1992
- nd données non disponibles.

L'amélioration de l'accès à l'enseignement de base n'est toutefois pas suffisante à elle seule: en effet, de nombreux élèves ne parviennent pas à suivre un enseignement de base complet. Ceci est dû en partie à la qualité médiocre de l'enseignement. Les salaires engloutissent la presque totalité des budgets de sorte qu'il ne reste guère de crédits pour les matériels didactiques les plus rudimentaires. Qui plus est, ceux-ci sont généralement encore en français. La quantité et la qualité du matériel didactique étant d'une grande influence sur les résultats - davantage que le nombre d'élèves par enseignant par exemple - il est nécessaire d'accorder la priorité à ce matériel. Des moyens simples et des matériels didactiques dans la langue véhiculaire peuvent améliorer l'accessibilité des écoles.



### *Enseignement secondaire*

La plupart des élèves quittent l'école après l'enseignement de base. Aussi le taux de scolarisation dans l'enseignement secondaire est-il affligeant: inférieur à 10% au Burkina Faso, au Mali, au Niger et au Tchad, entre 10 et 20% au Bénin, en Guinée-Bissau et au Sénégal. Le Ghana forme une exception heureuse avec un taux de scolarisation de 40%. Parmi ceux qui ont accédé à l'enseignement secondaire, seule une petite minorité suit l'enseignement technique: 1% au Niger, 2% au Ghana et moins de 10% au Bénin, au Burkina Faso et au Mali. Le Cameroun et le Sénégal, où la politique est davantage axée sur le promotion de l'enseignement technique, se distinguent d'une manière positive avec respectivement 26% et 67%.

### *Enseignement supérieur*

Par rapport aux autres formes d'enseignement, l'enseignement supérieur apparaît sur-développé en Afrique occidentale. S'il n'accueille dans aucun pays plus de 5% de la population en âge de le suivre, son budget absorbe une part disproportionnée du budget de l'éducation nationale (à l'exception du Cameroun et du Tchad). Les dépenses consenties en faveur de l'enseignement supérieur consistent en grande partie en bourses allouées aux étudiants. Les pays de la région ne pourront plus à l'avenir s'offrir le luxe d'accorder à tous les étudiants sortis du cycle secondaire l'accès gratuit aux universités.

Si la spécialisation des universités et l'accroissement de l'efficacité de celles-ci s'avèrent une contrainte urgente, l'une et l'autre touchent un certain nombre de cordes sensibles. S'y ajoute la nécessité de rendre l'enseignement universitaire moins théorique et élitiste. Les formations offertes sont, en effet, trop peu adaptées aux besoins du marché du travail. A l'abondance de juristes et de linguistes correspond une pénurie de cadres techniques. Les universités devraient en outre, plus que par le passé, servir de réservoir d'idées pour l'élaboration de la politique.

Les universités sont les seules institutions nationales d'enseignement supérieur. Seuls certains ministères offrent à leurs propres fonctionnaires une possibilité d'enseignement professionnel supérieur et moyen, notamment dans le cadre d'une école des douanes ou d'une école forestière. La région compte divers instituts régionaux ou internationaux soutenus par les bailleurs de fonds. Ces instituts proposent, pour l'essentiel, un enseignement professionnel supérieur et des formations complémentaires dans divers domaines techniques et/ou administratifs. Ainsi, les "Écoles Inter-États" EIER et ETSHER à Ouagadougou centrent leurs efforts sur les aspects techniques du développement rural, du niveau de technicien moyen jusqu'au niveau post-universitaire tandis que "l'École de Faune" de Garoua au Cameroun, assure une formation dans le domaine de la protection de l'environnement. Au cours des dernières années, la plupart de ces Instituts se sont ouverts à une plus large gamme d'étudiants et assurent des formations davantage orientées vers la pratique concrète et vers le marché. Du point de vue financier, ils dépendent pour l'essentiel jusqu'ici de l'aide occidentale, même si le personnel de plusieurs d'entre eux est pratiquement totalement constitué d'Africains.

### *Enseignement professionnel*

Si l'Afrique occidentale dispose de suffisamment de cadres supérieurs, elle n'en souffre que plus d'un manque de cadres intermédiaires, notamment dans les professions techniques et au sein de l'agriculture et de l'élevage (durables). Le déficit en cadres administratifs et comptables est également important. Tous les projets reflètent cette insuffisante disponibilité de cadres intermédiaires.

Presque tous les pays de la région, à l'exception du Sénégal, sont caractérisés par l'absence d'enseignement professionnel élémentaire et d'enseignement technique moyen. S'il existe des formations au sein même des ministères, destinées à préparer directement les fonctionnaires à leur mission, celles-ci sont menacées de disparition sous l'effet de l'assainissement budgétaire en cours, à moins qu'elles ne s'autonomisent et n'unissent leurs efforts.

Pour répondre aux besoins en formation professionnelle dans le secteur privé, l'étude de la Banque Mondiale (*Education in Sub-Sahara Africa*) recommande aux pouvoirs publics de créer des centres de formation bénéficiant d'un soutien aussi large que possible des futurs employeurs.

### *Enseignement pour adultes*

Les déficiences mentionnées de l'enseignement de base dans la région créent un énorme besoin en enseignement pour adultes. Si, dans la région, le taux moyen d'analphabétisme est déjà très élevé (63%), il est catastrophique pour certains groupes (90%, voir introduction). Aussi l'alphabétisation, notamment celle de ces groupes, jouit-elle d'une forte priorité.

#### **2.3.5.3. Hydraulique et amélioration des conditions sanitaires**

L'accès sûr à l'eau potable en quantité suffisante tout au long de l'année se voit accorder une priorité élevée dans la plupart des pays du Sahel. Immédiatement avant la saison des pluies, l'eau potable de qualité se fait rare. C'est pourquoi l'approvisionnement en eau potable a joui d'une forte priorité dans le cadre du plan régional antérieur, étant donné qu'il figurait, avec le développement rural et la préservation de l'environnement, parmi les trois axes d'action prioritaires de ce plan.

Il est incontestable qu'une eau potable de qualité revêt une importance particulière en vue du fonctionnement économique et social correct de la société. Dans sept des pays concernés, une proportion allant de la moitié à deux tiers de la population a accès à une eau potable sans danger. En Guinée-Bissau, au Cameroun et au Mali, la situation est nettement moins favorable et on ne dispose pas de données en ce qui concerne le Tchad. (71)

De nombreuses maladies infectieuses sont liées à l'eau. La concentration géographique croissante de la population rend de plus en plus indispensable l'existence d'équipements sanitaires adéquats. En milieu rural, la sécheresse et, de manière générale, la chaleur rendent cet impératif moins urgent. La

possibilité d'accès à une eau potable de qualité peut avoir un impact favorable sur la baisse de la mortalité, pourvu qu'elle s'accompagne d'une information adéquate sur l'utilisation de l'eau. C'est pourquoi, l'introduction de services d'hydraulique devra toujours être accompagnée de programmes de sensibilisation pour l'amélioration des conditions d'hygiène et sanitaires. Cette dernière information s'avère particulièrement importante pour les installations sanitaires dans les écoles, les dispensaires ou encore dans les industries de transformation.

L'entretien et la gestion doivent absolument aller de pair avec la mise en place d'installations durables de distribution d'eau potable. De nombreux projets d'hydraulique élaborés dans le cadre de programmes sectoriels se heurtent au dilemme posé d'une part par la réalisation d'un objectif quantitatif donné (nombre de points d'eau) et d'autre part par le besoin de participation de la population au choix de la localisation autant qu'à la gestion et à l'entretien de ces points d'eau. En effet, lorsque la population n'est pas suffisamment impliquée dans ces décisions, on constate souvent peu après que le point d'eau n'est plus utilisable et que personne ne s'intéresse à son entretien. Sur la base de l'expérience acquise au cours de la dernière décennie dite de l'eau, la déclaration de New Delhi de septembre 1990 ne retient plus seulement comme principe directeur la nécessité de participation de la communauté locale à la mise en place des installations hydrauliques, mais également la nécessité d'une gestion communautaire de celles-ci. (72)

Le concept de gestion communautaire dépasse celui de participation de la population locale à la prise de décision, pour conférer à cette population le pouvoir de décision et la responsabilité de la gestion et de l'entretien des installations hydrauliques. Cette approche implique que le premier objectif d'un projet n'est plus la mise en place d'une installation de distribution d'eau potable, mais bien la constitution d'une structure d'organisation locale. La possibilité pour la population de prendre des décisions relatives à un projet donné permet de mieux adapter la distribution d'eau potable à ses besoins et constitue de ce fait une garantie d'utilisation et d'entretien plus adéquats. En outre, une implication accrue dans la constitution d'organisations locales offre davantage de possibilités de donner aux femmes un pouvoir effectif de codécision. On n'oubliera pas, à cet égard, qu'alors qu'elles sont les premières responsables de l'approvisionnement en eau potable, elles se voient souvent réserver un rôle mineur dans l'élaboration des décisions et dans la gestion des projets d'hydraulique villageoise. (54, 65, 73, 75)

#### **2.3.6. Organisation sociale et contexte culturel**

La présente section est consacrée aux cadres organisationnels et institutionnels de fonctionnement des relations sociales traditionnelles. La compréhension de ce contexte doit fournir la base d'actions éventuelles visant la constitution d'organisations et le renforcement institutionnel, deux objectifs indispensables si l'on veut encourager la concertation et la participation des groupes cibles au processus de décision, et plus généralement au processus de développement.

## *Organisations et institutions traditionnelles et contemporaines*

Les communautés traditionnelles africaines, aussi différentes soient-elles les unes des autres, partagent un certain nombre de caractéristiques communes. Au sein de ces petites collectivités, qui échappaient à toute organisation étatique ou tout pouvoir central, la famille élargie, constituée sur la base du lignage, constituait l'entité de base. La famille élargie est, en principe, une entité autosuffisante de producteurs et de consommateurs théoriquement en mesure de pourvoir à ses besoins mais ne pouvant concrètement s'épanouir qu'au sein d'une communauté de familles semblables faisant preuve de solidarité dans le domaine économique et dans d'autres domaines tels que la défense du groupe. En dehors de ces systèmes légitimés par les aïeux, aucune vie n'était possible: un homme sans lignage était un homme sans droits civiques, sans identité et donc sans alliés. Un dicton congolais formule ainsi cette réalité: "Un homme en-dehors de son clan est comme une sauterelle sans ailes". (22)

Les produits de l'agriculture et de l'élevage sont la propriété de la famille, mais non la terre elle-même, qui demeure symboliquement la propriété des aïeux décédés. Ceux-ci en ont, en leur temps, reçu l'usufruit de l'Esprit de la Terre. Ces produits sont librement transformés et commercialisés sur un marché libre, à de rares exceptions près. L'écologie limite la taille de chaque entité familiale: si cette dernière est excessive, certains membres de la famille devront s'en aller. Les membres d'une entité donnée disposent certes de droits, mais uniquement en vertu des obligations qu'ils ont à remplir au service de la collectivité. Tout au moins en ce qui concerne leurs conceptions en matière légale et morale, ces collectivités vivent à l'encontre de l'individualisme de la libre entreprise, selon lequel la société ne tire ses droits que des devoirs dont elle s'acquitte envers l'individu. (22) Dans ces communautés traditionnelles, la structure sociale est rigide et ne laisse que peu de place à la mobilité sociale, chacun de ses membres appartenant à une classe socio-professionnelle bien précise.

La structure administrative de la société africaine traditionnelle consiste en un Conseil des Anciens du village (rassemblant les membres les plus âgés des diverses familles) et un Conseil de Village. Les réunions du Conseil des Anciens sont ouvertes à tous. En règle générale, toutefois, ne participent à la discussion, en-dehors des Anciens, que les personnes directement impliquées dans l'objet du débat. Toute décision est prise à l'unanimité et, à défaut de celle-ci, le Conseil de Village est convoqué. Le caractère démocratique et participatif de cette structure locale apparaît clairement. Certains peuples disposent en outre d'une troisième instance de pouvoir, l'Exécutif, le Chef de Clan, ou le Roi, dont la fonction, bien qu'héritée, n'est pas automatique. La fonction de Chef de Clan consiste à protéger les intérêts de la collectivité, à rendre la justice et à veiller sur la terre ancestrale. (2)

La structure administrative de l'Afrique contemporaine est issue de l'époque coloniale et non des relations de pouvoirs indigènes traditionnelles décrites ci-dessus. En fait, la structure administrative coloniale était davantage axée sur le contrôle d'une colonie que sur la gestion et l'encouragement du développement de celle-ci.

Ceci explique, au lendemain de l'indépendance, la multiplication des tâches de gestion des nouvelles autorités locales, appelées, quant à elles, à s'occuper du développement de leur pays. Face à cette multiplication des tâches, le départ des fonctionnaires européens et l'absence, dans de nombreux cas, d'un nombre suffisant de remplaçants expérimentés affaiblirent en fait les capacités globales de gestion. Beaucoup des états indépendants concernés peuvent de ce fait être qualifiés d'états faibles. (61)

Au cours des années 1970, on assiste à l'apparition d'une nouvelle strate sociale supérieure, les militaires. Dans la culture traditionnelle africaine, à l'exception de celle de quelques peuples tels que les Mandinkas d'Afrique occidentale, il n'existait pas de classe militaire chargée de protéger le pouvoir des Chefs de Village ou des Anciens en exerçant un contrôle sur la population. L'appareil militaire - extrêmement limité - des sociétés traditionnelles avait pour seule fonction la protection des collectivités locales contre les menaces extérieures.

Au terme de l'indépendance, furent créées des armées qui, souvent, ont bénéficié et continuent de bénéficier d'un soutien substantiel de la part de l'ancienne puissance coloniale dans le cadre d'accords de coopération militaire. En dépit du statut privilégié dont jouissait l'appareil militaire dans la structure de l'Etat, sous forme d'avantages de tous genres et de salaires, les militaires ont pris le pouvoir au cours des années 1970 dans de nombreux pays d'Afrique occidentale.

Pas plus que leurs prédécesseurs civils, ces nouveaux dirigeants n'ont recherché une collaboration avec les collectivités rurales en vue de développer le pays, mais ont tout au contraire constitué une élite dominante qui a souvent fait passer l'intérêt de leur groupe - l'esprit de corps - avant celui de la nation.

Le point de départ de la politique régionale est la lutte durable contre la pauvreté par le développement durable. Ainsi que le dit fort pertinemment Claude Ake dans sa contribution "Sustaining Development on the Indigenous" (page 8): "Seuls les gens du peuple peuvent rendre le développement durable et on ne peut réellement parler de développement si celui-ci n'est pas durable". (2)

Comme il a été indiqué plus haut, le sentiment communautaire et la collaboration au niveau local en milieu rural et même, dans une certaine mesure, en milieu urbain, sont fortement développés en Afrique, où la loyauté de l'individu est centrée sur la collectivité locale. Si l'on veut stimuler les initiatives locales et le dynamisme des collectivités, il convient que le pouvoir décentralise sa structure administrative en vue de permettre la naissance d'institutions ayant une organisation propre leur permettant de fonctionner dans une relation non totalement hiérarchisée par rapport à l'autorité centrale, à savoir le gouvernement. L'avis NAR Capacité Administratives et de Gestion (p. 22) recense un certain nombre d'avantages d'une telle structure décentralisée.

On y lit: "On attend de la décentralisation qu'elle contribue à l'amélioration de la programmation et de la réalisation du développement essentiellement rural. Deuxièmement, elle rendrait possible une participation effective de la population au processus de développement. Ceci accroîtrait la pertinence des programmes de développement aux yeux des populations locales et permettrait de mieux les adapter aux besoins de celles-ci et aux conditions locales. Leur mise en oeuvre

pourrait se réaliser de manière plus souple et il serait plus aisé d'assurer une coordination entre les diverses instances régionales et locales concernées. Ceci permettrait en outre de cibler davantage les actions sur les couches les plus pauvres de la population rurale. Enfin, dans ce contexte de modalités administratives décentralisées, la population locale serait (mieux) à même de participer et/ou de se faire représenter". (61)

Afin d'éviter que l'autorité décentralisée poursuive d'autres objectifs que ceux qui viennent d'être décrits (en d'autres termes qu'elle se transforme en une forme améliorée de structure centralisatrice), l'avis NAR avertit que "une analyse détaillée est nécessaire en vue de préciser si et dans quelles circonstances la décentralisation peut occasionner une amélioration de l'administration et de la gestion".

Cet avertissement doit être pris au sérieux. En effet, il ne fait aucun doute qu'un pouvoir qui poursuit une politique opposée à l'encouragement de la participation des citoyens à l'administration et à la gestion puisse parfaitement continuer de le faire sous la couverture d'une pseudo-décentralisation. L'étude souhaitée devrait donc également porter sur la mesure dans laquelle les institutions décentralisées seraient dotées de compétences législatives et administratives propres, à côté de l'obligation qui leur est imposée actuellement de collaborer à l'application de la législation du gouvernement central.

### *Crise institutionnelle*

Les axes des politiques suivies par les gouvernements tant civil que militaire qui se sont succédés au pouvoir depuis l'indépendance peuvent être décrits comme suit:

1. La constitution d'une nation sur la base d'un interventionnisme public dans tous les segments de la société en vue de substituer, parmi les citoyens de ces Etats constitués de manière plus ou moins arbitraire, un sentiment de citoyenneté à celui de loyauté tribale. La poursuite de cet objectif suscita la création, au niveau local, d'une nouvelle structure administrative se superposant à la structure traditionnelle.
2. La modernisation (en fait "l'occidentalisation") du pays par des investissements dans le secteur industriel, symbole du modernisme, et en infrastructures.

Au terme de trente ans d'indépendance, il faut constater que les objectifs de restructuration sociale et économique rappelés ci-dessus n'ont pu être atteints. La littérature décrit comme suit l'Etat africain contemporain: "A peu d'exceptions près, l'Etat africain offre à ses citoyens une image très menaçante. Pour de nombreuses raisons, parmi lesquelles la pénurie des ressources et l'intense rivalité pour le contrôle du peu disponible, l'existence de forces centrifuges issues du plurinationalisme et l'utilisation de la force publique à des fins d'accumulation privée, l'Etat fait un recours excessif à la force et son pouvoir coercitif est trop omniprésent. L'Etat offre si peu de services sociaux qu'il inspire la crainte plutôt que la loyauté". (2)

Après avoir perdu leur crédibilité auprès des populations, la majorité des États africains ont également perdu tout crédit auprès des institutions financières

internationales. La situation d'indigence dans laquelle ces États se sont retrouvés était la conséquence d'une forte chute de leurs revenus qui, couplée au gonflement croissant de leurs dépenses, s'est traduite par un endettement vertigineux. Les bailleurs de fonds internationaux, entraînés par les institutions issues de Bretton Woods, conditionnent la poursuite de leur aide à une série d'exigences fortes visant, pour l'essentiel, à obliger les États à se recentrer sur les activités qui leur appartiennent en propre, telles que la fourniture de services sociaux, de soins de santé et d'enseignement, le maintien de la paix et de la sécurité ainsi que la mise en place d'un environnement favorable aux investissements privés.

Cette contraction sélective du domaine d'intervention des pouvoirs publics devrait permettre à ceux-ci de mieux mener à bien un nombre de tâches réduites. Cette cure d'amaigrissement fonctionnelle devrait donc se traduire par un relèvement de la qualité des services offerts. Au cours des négociations de cette politique avec les bailleurs de fonds, il fut reconnu du côté africain que les problèmes économiques et financiers actuels ne sont pas exclusivement imputables à des chocs extérieurs, mais également à une gestion déficiente. Ce point spécifique fit l'objet de larges débats au cours de la Conférence de Maastricht, en juillet 1990.

Comme on l'a dit plus haut, le système politique qui s'est développé depuis l'indépendance dans la plupart des pays de la région a été fortement axé sur la consolidation d'un État unitaire. À cette fin, l'appareil public a été utilisé comme moyen de co-optation de divers groupes ethniques et les fonds publics ont été mis au service des bases populaires des gouvernants. Dans une mesure croissante, cependant, ceux-ci prennent conscience du fait que la démocratisation et la participation de la population au processus de développement ne peuvent être imposées d'en haut au sein d'une structure étatique.

Les modifications récentes des rouages politiques dans le sens de la démocratisation imposent de nouveaux devoirs aux pouvoirs et administrations publics. D'énormes efforts sont nécessaires pour rendre gérables ces nouvelles structures. En conséquence, la politique régionale privilégiera davantage les interventions directes en appui et en consolidation du cadre institutionnel d'exercice du pouvoir dans les pays qui ont entamé un processus de démocratisation.

#### **2.4. La dimension territoriale**

Depuis longtemps, la recherche du bien-être et du pouvoir sont à la base de la création des villes. Déjà, au cours de l'époque précoloniale, l'Afrique occidentale connaissait certaines concentrations urbaines. Il s'agissait essentiellement de villes de négoce situées à la frontière entre l'Afrique sahélienne et le désert (Tombouctou) ainsi que sur la frontière entre la savane et la forêt. Les divers grands royaumes qui existaient à l'époque disposaient également de leurs propres centres de pouvoirs. Ces villes connaissaient une grande richesse culturelle et matérielle. L'ère coloniale vit apparaître de nouvelles grandes villes issues de la politique commerciale poursuivie par les puissances coloniales.

C'est à cette époque, notamment, que s'épanouirent des villes littorales telles que Saint-Louis au Sénégal et Abidjan en Côte d'Ivoire. Les centres administratifs situés dans l'arrière-pays étaient beaucoup plus modestes (Bamako, Bobodioulasso, Niamey). Toutes ces villes jouissaient d'un niveau de bien-être relativement élevé. Après l'indépendance, les villes existantes subsistèrent et de nouvelles villes vinrent s'y joindre en conséquence de leur choix en tant que capitale du pays (Dakar, Ouagadougou).

Au cours des deux dernières décennies, la croissance des villes et surtout celle des capitales d'Afrique occidentale s'est fortement accélérée sous le double impact de la croissance naturelle et des arrivées toujours plus importantes d'immigrants attirés vers elles par leurs conditions de vie relativement favorables. Cette immigration est d'ailleurs partiellement saisonnière: de tous temps, on a assisté, au cours de la saison sèche, à une migration à partir de la savane vers les pays côtiers, où était recherché un revenu complémentaire, soit par le travail saisonnier dans les plantations soit comme journaliers ou commerçants dans les villes.

Cette migration saisonnière semble se convertir en migration permanente, sous l'impact de plus en plus fréquent des conditions de vie défavorables qui prévalent en milieu rural. Les années sèches donnent lieu à une migration particulièrement importante vers les villes. En outre, l'expansion urbaine a été rendue explosive dans certains pays par les troubles politiques et les guerres civiles (Tchad). On notera, enfin, que la croissance rapide des villes n'est pas accompagnée d'une croissance équivalente des économies tant urbaines que rurales.

Les villes ne sont plus des centres de bien-être. La pauvreté et l'instabilité politique semblent de plus en plus fréquemment un facteur de pauvreté en Afrique de l'Ouest.

#### 2.4.1. **Situation en milieu rural**

- *Production et sécurité alimentaires et revenus*

Dans plusieurs pays de la région (Bénin, Burkina Faso, Ghana, Sénégal et Tchad), la production alimentaire par habitant au cours des années 1980 s'est accrue (Rapport sur le Développement dans le Monde, 1990), même si cet indicateur reflète de fortes fluctuations d'une année à l'autre. Par contre, des pays tels que le Mali et le Niger ne semblent pas avoir été à même, au cours de la dernière décennie, de maintenir leur niveau de production alimentaire. La variabilité interrégionale, au sein d'un même pays, du taux d'autosuffisance alimentaire empêche la formulation de toute conclusion générale. On peut cependant dire, sans crainte de se tromper, que dans les zones marginales, la production agricole n'a pas suivi la croissance démographique.

En fait, les revenus de l'élevage, les plus fréquents dans cette région, ont enregistré, au cours de la période étudiée, une baisse qui s'est répercutée sur le pouvoir d'achat pour remettre en cause la sécurité alimentaire. Dans certaines régions, les revenus des activités agricoles se sont réduits en termes relatifs et même, parfois, en termes absolus, rendant plus que jamais



indispensable l'acquisition de revenus complémentaires en-dehors de l'agriculture.

- *Besoins de base*

De manière générale, le degré de satisfaction des besoins de base ne s'est que peu amélioré au cours des années 1980. Certes, certains pays (Cap-Vert et Cameroun) ont pu enregistrer quelques progrès en matière d'enseignement fondamental, tant en milieu rural que dans les villes. Néanmoins, dans pratiquement tous les pays concernés, la situation reste nettement plus défavorable en milieu rural qu'en milieu urbain. Cette différenciation est particulièrement nette en matière d'enseignement de base, de soins de santé de base, d'accès à l'eau potable et de conditions sanitaires générales.

L'écart entre villes et campagnes est tout aussi évident en ce qui concerne les services commerciaux: en particulier, l'absence quasi-totale, en milieu rural, d'institutions financières, banques et bureaux de poste, limite considérablement les possibilités d'épargne et d'investissement. Les rares agences que l'on trouve dans l'arrière-pays offrent des services peu adaptés à leurs groupes-cibles: paysans, petits commerçants et fonctionnaires.

De même, on remarque l'absence quasi-totale de biens de consommation et d'investissement à la campagne, en conséquence du niveau de pouvoir d'achat relativement faible de la population locale. Cette lacune, à son tour, exerce une influence défavorable sur l'attractivité de la campagne en tant que milieu de vie et de travail. Enfin, l'inexistence de possibilités de détente et de loisirs en milieu rural contribue toujours davantage à en éloigner les jeunes au bénéfice des villes, où ils trouvent effectivement de telles possibilités.

- *Accessibilité*

L'accessibilité physique de l'arrière-pays par des moyens modernes de transport s'est, au cours de la dernière décennie, améliorée dans pratiquement toute la région. Grâce aux infrastructures qui ont été mises en place, telles que ponts et routes, pratiquement toutes les régions sont maintenant accessibles dans de meilleures conditions, même si certaines difficultés subsistent en-dehors de la saison sèche. On est cependant encore loin d'un réseau dense de chemins ruraux bien entretenus. L'acheminement et la distribution des produits agricoles de base et intermédiaires demeurent de ce fait entravés ou ne sont possibles que moyennant un coût élevé. De manière plus générale, cette situation restreint la distribution des biens et des services et ralentit la diffusion des innovations.

Il est vrai que le rôle important joué au cours de la décennie écoulée par les autorités dans la vente et l'achat de produits agricoles primaires et de première transformation ne facilite pas le discernement du rôle que pourrait jouer le marché traditionnel en tant que distributeur de biens et services et de diffuseur d'innovations. Même si ceci échappe à l'attention des pouvoirs publics et des bailleurs de fonds, on ne peut oublier que ce sont précisément ces marchés traditionnels, avec de leur hiérarchie propre, qui jouent un rôle crucial dans la vie économique et sociale en milieu rural.

## *Processus de changement en milieu rural*

On a assisté, au cours des vingt dernières années, dans la région, à une série de transformations résultant de l'évolution démographique et de la pression croissante que celle-ci exerce sur le sol. Si la production agricole s'est accrue, c'est grâce à l'extension de l'utilisation du sol et la chute de la productivité plutôt qu'à l'intensification attendue. La fertilité de la terre en a été affectée et c'est par le déboisement que l'on a tenté d'aller à la rencontre du besoin croissant tant en terres exploitées en vue de la production alimentaire qu'en bois de chauffage utilisé comme source d'énergie. Ceci a donné lieu à une série de tensions en matière de droit de propriété et d'exploitation.

Les pays d'Afrique occidentale ont hérité de l'ère coloniale un droit foncier aux termes duquel l'Etat est propriétaire et gestionnaire de toute terre qui, au moment de l'entrée en vigueur de la législation, n'était pas exploitée par la population. Les terres exploitées par la population étaient, elles, régies par les droits coutumiers traditionnels, qui varient fortement d'un groupe de population à l'autre et font l'objet de peu de codification écrite. La pression démographique croissante conduit à accorder une importance primordiale à l'affectation, à la propriété et à la gestion des ressources naturelles. Dans l'ensemble de l'Afrique occidentale, cette évolution a déjà donné lieu à une série de conflits entre les pouvoirs publics et la population autant qu'entre les divers groupes d'utilisateurs de ces ressources naturelles, à savoir les agriculteurs et les éleveurs.

Une saine gestion des ressources naturelles constitue, bien entendu, une condition essentielle d'un développement durable en milieu rural. Le droit foncier autant que les droits d'exploitation sont appelés à jouer ici un rôle clé. La "Rencontre de Ségou", en 1989, donna pour la première fois aux autorités du Sahel, aux organisations agricoles et aux bailleurs de fonds l'occasion de se rencontrer pour discuter du développement rural et des responsabilités respectives des pouvoirs publics et de la population. Une conséquence directe de cette Rencontre fut un intérêt accru pour les relations de propriété du sol et la "gestion du terroir". A ce propos, les Pays-Bas sont actifs dans une série d'expériences. Ils financent, notamment, une étude des relations de propriété du sol. Les résultats de toutes ces initiatives conduiront à adapter la législation et la réglementation en matière de propriété et de gestion du sol.

Outre les processus de transformation plus ou moins apparents décrits ci-dessus, la région connaît une série d'autres changements sociaux qui, pour être moins apparents, n'en sont pas moins importants. Une série d'études de ces changements des structures sociales identifient les jeunes et les femmes comme les moteurs du processus de changement. Ce sont eux, en effet, qui sont à la base d'un affaiblissement progressif des relations traditionnelles de pouvoir et de l'apparition de nouvelles valeurs très importantes. Même dans une société hautement patriarcale telle que celles des Mossis, les femmes semblent trouver des possibilités croissantes de se doter d'une certaine autonomie. Les jeunes, quant à eux, jouent un rôle important dans l'émergence de nouvelles structures locales (Groupements villageois), changement qui consiste parfois en adaptation des "groupes d'âge" traditionnels et parfois en organisation coopérative introduite de l'extérieur.

La vie sociale rurale n'est pas aussi traditionnelle, statique et immuable qu'une vision externe conduit souvent à penser. Elle est bel et bien mouvante et capable de s'adapter à des circonstances évolutives. C'est d'autant plus vrai que se pose même la question de savoir si l'image que nous nous sommes forgée d'une population rurale essentiellement centrée sur l'agriculture et dépendant essentiellement de celle-ci pour sa survie, est bien exacte. Cette vision est sans doute incorrecte pour une série de pays du Sahel, et en tout cas pour les territoires marginaux. Il est en effet probable qu'une partie de la population concernée puisse survivre grâce à une gamme floue mais très diversifiée d'activités génératrices de revenus (petits commerces, industries, travail saisonnier, etc.). Pour ces groupes, l'agriculture demeure de toute évidence une base de subsistance, mais au sens concret, ni plus ni moins, d'une activité contributive à la sécurité d'existence.

#### 2.4.2. Situation dans les villes

L'urbanisation rapide à laquelle on a assisté dans la région du Sahel a approfondi encore le fossé socio-culturel entre villes et campagnes. Les villes en expansion rapide abritent une population jeune qui tourne le dos aux valeurs traditionnelles pour en rechercher d'autres, parmi lesquelles le désir de bien-être matériel prend une place prépondérante. La vérité est, cependant, pour une grande partie des citadins, réduits à une existence marginale, que ces ambitions sont loin d'être réalisables. Cette nouvelle classe de citoyens pose des problèmes de contrôle politique. S'ils veulent maintenir le calme dans les villes, les gouvernements se verront forcés d'accorder à l'avenir une attention plus particulière à ces groupes marginalisés, qui s'ajoutent aux nombreux chômeurs issus de la contraction de la sphère d'intervention des pouvoirs publics (et ce, peut-être au détriment des populations rurales plus dociles). Certaines études ont montré que la proportion d'hommes migrant des campagnes vers les villes se réduit progressivement depuis 1960: de plus en plus de femmes, en effet, suivent, avec un certain décalage, leur époux/compagnon vers les villes. (45)

**Tableau 6: Population d'une série de capitales ouest-africaines en 1980 et prévisions pour l'année 2010**

	1980	2010
Dakar	1.300	6.200
Bamako	536	3.200
Niamey	300	2.100
N'Djamena	330	1.500
Ouagadougou	251	1.550
Bissau	116	400
Banjul	60	350

Des villes telles que Bamako, Dakar et Niamey, seront confrontées sous peu à de grands problèmes de chômage, de logement et de satisfaction de besoins de base tels qu'eau potable, conditions sanitaires, soins de santé et enseignement. Il convient de s'en préoccuper à temps.

Sur le plan économique, la région n'a pas connu de développement au cours des années quatre-vingt. La croissance du PNB par habitant y a été modeste, voire négative: selon cet indicateur, les pays de la région continuent de compter parmi les plus pauvres au monde. L'épargne est, elle aussi, restée faible et la charge de la dette n'a cessé de croître en dépit des PAS mis en place pratiquement partout. Les années 1980 n'ont pas permis non plus de redynamiser le système productif et de constituer une base en vue d'un développement durable de l'agriculture basé sur la préservation et la restauration du potentiel productif. Là où elle a eu lieu, la croissance s'est généralement faite au détriment de l'environnement. Pour toutes ces raisons, les perspectives de croissances économique durable et de réduction de l'emprise de la pauvreté ne sont nullement garanties au cours de la décennie à venir.

Peu de progrès ont été enregistrés en matière de satisfaction des besoins de base. La situation de l'enseignement, en particulier, reste désolante: à la fin de la décennie, 70 à 80% de la population de 15 ans et plus ne savent toujours pas lire ni écrire. Pour la plupart des pays, à l'exception du Cap-Vert et du Cameroun, où le taux de scolarisation est de 100%, les perspectives d'amélioration de cette situation restent faibles. Au Burkina Faso, au Mali et au Niger, le taux de scolarisation reste inférieur à 30%, pour une moyenne de 50% dans les autres pays. La qualité de l'enseignement fondamental s'est extrêmement détériorée sous l'impact de l'austérité budgétaire. Une part disproportionnée du budget global de l'enseignement reste affectée à l'enseignement moyen et supérieur, ce qui traduit la faible priorité accordée à l'enseignement de base. On notera que les pays (Ghana et Cameroun) qui ont accru leur budget d'enseignement et en ont réservé une part relativement plus importante à l'enseignement de base ont pu obtenir de bons résultats.

Rien ne s'est non plus sensiblement modifié sur le plan des soins de santé. Le taux de mortalité des nourrissons et des enfants en bas âge s'est certes lentement réduit, mais il reste à un niveau affreusement élevé. Au cours des années 1980, la population s'est accrue au rythme annuel de presque 3% par an, pour atteindre le nombre de 70 millions d'habitants. En conséquence, la pression sur des ressources toujours plus rares n'a cessé de croître.

Tous les pays concernés ont basé leur politique de santé sur les soins de santé de base, mais ceci ne s'est pas traduit en stratégies adéquates et en programmes nationaux axés sur les conditions locales. La majorité de la population reste donc privée des soins de santé les plus essentiels.

Tout aussi préoccupante que cet accès réduit aux soins de santé est le recours de moins en moins fréquent aux services existants, en raison de leur mauvaise qualité. On notera cependant que des projets à échelle réduite ont obtenu des résultats positifs.

En définitive, il apparaît que, tant que les pouvoirs publics ne seront pas résolus à mettre en oeuvre une réelle politique de soins de santé de base et d'en assumer toutes les conséquences, ces soins de santé de base resteront une fiction et ne pourront contribuer au cours des années 1990 à la lutte contre la pauvreté.

La plupart des pays d'Afrique occidentale ont franchi le premier pas dans la voie de la démocratisation. Ceci peut contribuer à améliorer la situation en matière de droits de l'homme et la participation de la population au processus de développement. L'objectif de lutte contre la pauvreté s'en trouverait conforté, même si la poursuite du processus de démocratisation peut être freinée par les conditions économiques et sociales défavorables citées plus haut.

Des différences (parfois substantielles) continuent de caractériser les situations de pauvreté en milieu rural et en milieu urbain. Dans l'ensemble de la région, la ville est privilégiée en matière de soins de santé de base et d'enseignement de base. Il en va autrement en matière de logement, d'eau potable et d'hygiène: la concentration forte d'habitants dans les faubourgs des grandes villes (Abidjan, Dakar) et l'absence d'installations sanitaires et de services d'évacuation des déchets y rendent les problèmes de santé particulièrement aigus.

Dans certaines grandes villes, emplois et revenus insuffisants entraînent en fait une paupérisation de certains groupes sociaux. Celle-ci, à son tour, est génératrice de criminalité, de sous-alimentation et de mortalité infantile. Toutefois, ces segments de la population restent relativement limités en nombre absolu et il est plus facile de les inclure dans des programmes orientés vers des groupes cibles que les secteurs pauvres de la population rurale.

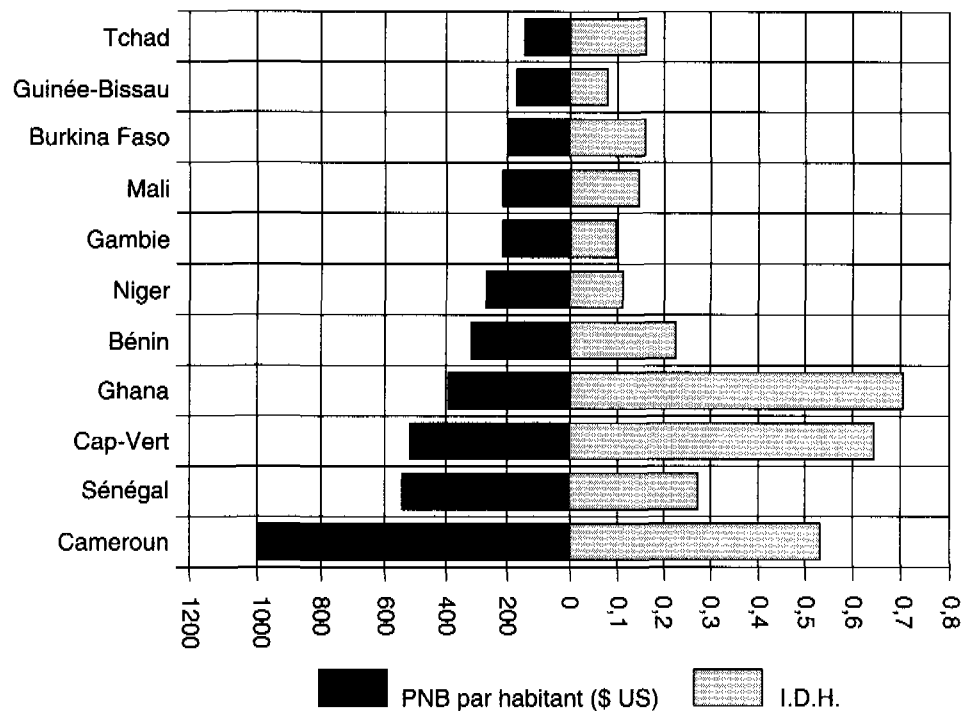
C'est en Afrique sahélienne que la pauvreté en milieu rural est la plus généralisée sous sa forme extrême de la sous-alimentation. Ce territoire intermédiaire est, en effet, extrêmement vulnérable: de faibles variations de la pluviosité peuvent souvent conduire à des situations de famine, de sous-alimentation et de migration. L'importance numérique relative des groupes concernés, les moyens limités et la difficulté d'accès des territoires concernés ne facilitent guère, dans ce cas, les actions ciblées orientées vers ces groupes-cibles.

Selon l'Indice de Développement Humain publié dans le Rapport sur le Développement Humain de 1990 - indice construit sur la base de l'espérance de vie, du taux d'alphabétisation et de la disposition d'un revenu assurant un niveau de vie acceptable -, les pays du Sahel se classent quasiment tous au bas de l'échelle des 130 pays étudiés. Ainsi, la Guinée-Bissau et la Gambie n'obtiennent qu'un score de 0,1 sur cet indicateur, qui va de 0 à 1. Tous les pays de la région obtiennent un score inférieur à 0,5, ce qui les range dans la catégorie la plus démunie, à l'exception du Ghana, du Cap-Vert et du Cameroun, qui occupent une position moyenne avec des scores allant de 0,5 à 0,8.

La comparaison de l'Indice de Développement Humain avec la mesure traditionnelle du développement, à savoir le PNB par habitant, fait apparaître de grandes différences d'un pays à l'autre (voir figure 9). Les pays dont le PNB par habitant est relativement élevé ne semblent pas toujours avoir pu traduire leur croissance en un relèvement équivalent du bien-être de leur population (Sénégal). De l'autre côté, les pays dotés d'un PNB par habitant plutôt faible obtiennent un score relativement élevé sur l'Indice du Développement Humain, ce qui peut être interprété comme une meilleure capacité de redistribution de la croissance en vue d'améliorer le bien-être de larges segments de la population (Ghana).

Ces statistiques plutôt préoccupantes justifient des actions déterminées de la part des pays intéressés eux-mêmes, avec l'appui de la communauté internationale.

Figure 9: PNB par habitant et IDH



Source: Rapport sur le Développement Humain, 1990

### 3. ANALYSE DU PROGRAMME D'ACTION ET PRESENTATION DE SES AXES

#### 3.1. Introduction

Globalement, les années quatre-vingts n'ont pas permis de construire la base d'une croissance économique durable. Cette croissance, lorsqu'elle a existé, n'a que peu contribué à endiguer l'emprise de la pauvreté. Le même constat négatif en matière de satisfaction des besoins de base n'augure pas favorablement des possibilités de développement des ressources humaines au cours des années 1990. Si la situation en matière de droits de l'homme et de démocratisation n'est pas non plus brillante, du moins, dans ce cas, une amélioration peut-elle être détectée. Encore faut-il espérer que les conditions sociales et économiques dégradées n'ébranleront pas ces démocraties naissantes.

Les aspects politiques, économiques et sociaux sont interdépendants et interactifs. C'est pourquoi le problème de la pauvreté doit être attaqué simultanément sur plusieurs fronts.

Le présent chapitre expose les modalités concrètes d'une lutte durable contre la pauvreté en Afrique sahélienne et occidentale au sens large ainsi que les choix qu'elle implique. Il ne sera, bien entendu, pas davantage possible de mener toutes les actions décrites ci-dessous dans tous les pays de la région. Des choix

devront donc être effectués pour chacun d'entre eux. Ils s'inspireront des axes formulés ici.

Le développement rural s'est toujours vu attribuer une place centrale dans les programmes d'action régionaux. Cette priorité découlait essentiellement de la situation particulièrement défavorable des campagnes en matière de conditions de vie générales et de pauvreté, d'une part, et de l'impératif d'autosuffisance alimentaire, de l'autre. Entre 1988 et 1990, plus de 80% des dépenses des pays d'Afrique de l'Ouest ont été consacrés au développement rural. Cette priorité sera intégralement maintenue au cours de la période à venir. S'il existe bien des problèmes urbains en Afrique occidentale, l'ampleur et l'intensité de l'emprise de la pauvreté en milieu rural justifient qu'une priorité continue lui soit réservée.

En Afrique occidentale, la lutte durable contre la pauvreté revêt une dimension supplémentaire: il n'y s'agit pas seulement de promouvoir un développement dans les limites fixées par le potentiel offert par l'environnement, mais d'assurer la sauvegarde même de celui-ci. Le grand problème et, en fait le grand défi, consistent à insérer ce développement dans un environnement naturel déjà fortement dégradé, qui se traduit par une contraction de l'espace vital. Un des grands efforts des années à venir devra donc consister, non seulement à préserver, mais à restaurer cet espace vital. Un montant de 140 millions de florins est réservé pour 1992 pour l'Afrique de l'Ouest en plus des contributions au titre d'autres programmes.

### **3.2. La lutte contre la pauvreté dans une perspective politique et des droits de l'homme**

La politique devra établir une liaison explicite entre la pauvreté au sens économique et celle au sens socio-politique. Le partage du pouvoir avec d'autres groupes de la société est ici considéré comme un vecteur important de répartition plus équitable des moyens. On trouvera donc au centre de cette politique l'encouragement et la promotion d'une société pluraliste n'excluant nullement l'initiative locale. Si toute l'attention voulue continuera d'être réservée aux droits de l'homme traditionnels, on se préoccupera également beaucoup de constitutions de "contre-pouvoir".

Ces fondements politiques signifient, en termes plus précis, qu'un soutien sera accordé, aux niveaux tant national que régional, aux actions et organismes suivants:

- Processus de démocratisation
- Organismes de défense des droits de l'homme
- Développement d'une presse libre et indépendante
- Promotion de l'organisation structurée des groupes d'intérêt

Ce soutien ne revêtira pas toujours la forme d'aide aux projets. Au cours des concertations annuelles sur les programmes d'action, là où elles ont lieu, l'attention des pays qui n'ont pas encore adopté une approche pluraliste du développement sera attirée sur cette philosophie.

### **3.3. La dimension économique de la lutte contre la pauvreté**

#### **3.3.1. Introduction**

L'objectif principal des actions envisagées est le renforcement du potentiel productif des gens axé sur la lutte contre la pauvreté par l'autosuffisance économique. Ce potentiel est à l'heure actuelle contraint, d'une part par l'environnement physique, et, d'autre part, par les politiques macro-économiques mises en oeuvre par les pouvoirs publics. Toutes les actions tiendront compte de l'impact de ces politiques macro-économiques sur les secteurs concernés et, chaque fois que cela sera nécessaire et souhaitable, un soutien direct sera accordé à cette politique macro-économique.

Enfin, chacune des actions sera évaluée par rapport à sa contribution à la préservation ou à la restauration de l'espace vital.

#### **3.3.2. Agriculture, élevage, sylviculture, pêche**

##### *Marge d'exploitation des ressources naturelles*

Dans les pays du Sahel, les ressources naturelles disponibles déterminent dans une large mesure les potentialités de développement. C'est pourquoi les axes d'action qui suivent en matière d'agriculture, d'élevage, de sylviculture et de pêche tiennent explicitement compte de ce potentiel.

L'accélération de la croissance démographique et, en conséquence, de la demande alimentaire a conduit à dépasser partout les limites raisonnables d'exploitation de l'environnement. A la surexploitation par l'élevage que l'on trouve dans le nord du Sahel s'ajoute, dans le sud, une surexploitation liée à la culture et à l'important besoin de bois de chauffage. Même la savane est surexploitée, fût-ce dans une mesure moindre que le sud du Sahel (59). Cette surexploitation généralisée se traduit par une réduction des superficies de pâturage disponibles, par la baisse de fertilité des terres arables et par la disparition des forêts. Ce processus est encore aggravé par les périodes de sécheresse et par l'éclatement des sociétés rurales, qui perdent de ce fait la maîtrise de leur environnement.

La prévention de la poursuite de la dégradation de l'environnement nécessite des investissements. Il est en outre nécessaire de procéder à de nouvelles recherches dans le but de mettre au point des méthodes d'accroissement de la productivité du sol compatibles avec les impératifs tant écologiques qu'économiques.

Les systèmes dominants d'exploitation du sol des secteurs de l'agriculture, de l'élevage, de la sylviculture et de la pêche sont indissolublement liés. C'est pourquoi sont traités ici conjointement les axes d'action relatifs à l'ensemble de ce secteur, sans toutefois que l'on se prive d'en détailler certains chaque fois que cela apparaît nécessaire ou souhaitable.



## *Axes d'actions*

Dans l'agriculture, la priorité sera donnée à la production alimentaire. L'accent sera déplacé de la production alimentaire irriguée vers les productions alimentaires moins dépendantes de la pluie. Certes, la culture irriguée a contribué à la sécurité alimentaire de la région, mais elle ne laisse pas de poser des questions au niveau de l'analyse coûts-bénéfices. Le cadre de référence de la politique des Pays-Bas en Afrique occidentale est essentiellement constitué par la stratégie du CILSS/Club du Sahel, les analyses de la Banque Mondiale et les stratégies alimentaires de la CE. Parallèlement, une méthodologie relative à cette sécurité alimentaire est élaborée en collaboration avec la FAO et la Banque Mondiale.

La nouvelle politique accorde une importance centrale aux impacts durables des actions menées sur le terrain économique. Cette recherche d'effets durables se traduit par la poursuite des efforts en vue d'une intégration économique de la région d'Afrique occidentale, intégration qui doit s'articuler autour d'une politique agricole commune organisée autour de la complémentarité entre territoires et/ou zones écologiques.

Au niveau national, un soutien sera accordé à une politique de réforme orientée vers la promotion de l'initiative privée, l'octroi de responsabilités accrues aux groupements sociaux, la réalisation d'une politique responsable en matière de marché céréalier et la mise en oeuvre d'un plan national visant une gestion équilibrée des ressources naturelles. Les politiques recherchant l'accroissement du niveau de satisfaction des besoins de base pourront également bénéficier d'une aide.

Au niveau local, une approche différenciée sera adoptée région par région. Dans les territoires bénéficiant d'un potentiel relativement élevé, l'accent sera mis sur un accroissement de la production compatible avec la préservation de la fertilité du sol. Dans les territoires marginaux, préservation et restauration de l'environnement seront prioritaires. Dans les deux cas, un équilibre sera recherché entre les entrants locaux et externes, en fonction de critères tant économiques qu'écologiques. A cet égard, une attention accrue sera accordée à la "Low External Input Sustainable Agriculture" - LEISA (Agriculture durable à faible absorption d'entrants externes). Il s'agit là donc d'intensifier les systèmes de production agricole existants et d'en accroître la productivité du travail tout en améliorant l'accès à la nourriture.

Sur la base d'études des systèmes d'exploitation du sol par zone écologique, les orientations suivantes devront être suivies en matière de développement des cultures et de l'élevage:

- Nord Sahel (150-300 millimètres): tous les efforts devront être axés vers le maintien du potentiel productif au bénéfice de l'élevage, ce qui implique qu'une partie des actions nécessaires se déroule dans le sud du Sahel.
- Sud Sahel (300-600 millimètres): ici aussi, la priorité sera accordée à la stabilisation et à la préservation du potentiel productif au bénéfice de l'élevage. Le rééquilibrage de l'importance du cheptel et de la capacité d'absorption des pâturages constitue à cet égard la meilleure modalité d'intervention. Ceci implique que soit endiguée l'expansion vers le nord des

zones de cultures irriguées. Sur les surfaces cultivées actuelles, la production de denrées alimentaires doit être accrue aux moyens de mesures de stabilisation et d'intensification de la production. L'élevage vient ici en appui à la culture en tant que fournisseur de fumier et de force de traction. En outre, la création d'emplois en-dehors de la culture irriguée et de l'élevage revêt une importance cruciale pour cette région.

- Soudan du nord et du sud (600-900 millimètres à 900-1200 millimètres): ici, il s'agit en tout premier lieu de stabiliser et d'intensifier la production des cultures, et particulièrement des cultures irriguées.

En effet, le relèvement de la production agricole est considéré comme condition du relèvement de la production de l'élevage. Agriculture et élevage se soutiennent réciproquement et doivent tous deux se tourner vers la diversification de leur production (y compris les denrées non alimentaires). Parallèlement, et non préalablement au relèvement de la production agricole, on s'efforcera d'améliorer les structures de transport, de commercialisation et de transformation des produits agricoles. La promotion d'une politique énergétique nationale peut également s'avérer extrêmement importante. En font partie intégrante, l'accroissement de la production de bois autant que de l'amélioration de l'efficacité de son utilisation.

Les diverses actions brièvement décrites ci-dessus, qui ont toutes pour objet le maintien de la fertilité du sol et qui impliquent la modification des méthodes de production, exigent un climat économique général favorable et un système de propriété du sol qui favorise les investissements. Cependant, la transformation de méthodes productives dépend fortement de la densité de la population. Dans leur article "Technological Priorities for Farming in Sub-Saharan Africa", Binswanger et Pingali expliquent qu'une analyse rationnelle des coûts et bénéfiques est à l'origine de l'agriculture extensive tant en termes d'emplois et de superficie que de l'absence d'intérêt du paysan sahélien pour la sylviculture. Selon ces deux auteurs, en effet, la densité de la population n'a pas encore, en de nombreuses régions du Sahel, atteint le point critique où le passage à une agriculture intensive appuyée sur les technologies modernes s'avérerait rentable. Lorsque ce point sera enfin atteint, on peut se demander si la dégradation des sols ne se sera pas aggravée dans une mesure rendant impossible ou extrêmement coûteuse toute restauration. Une autre raison en est la réglementation actuelle en matière de droit de propriété de la terre et des forêts, qui incite peu les paysans à intensifier leur système de production. En outre, l'objectif de durabilité nécessite un recours accru aux ressources externes (9).

La protection des cultures s'avère indispensable vu le nombre élevé de parasites et de maladies qui peuvent les affecter. On veillera à cet égard à renforcer les services de protection des cultures. Les Pays-Bas accordent leur aide à la formation du personnel des services de protection des cultures, offerte par le Département pour la Formation en Protection de Végétaux (DFTV) de Niamey, en liaison avec le CILSS. Cette formation porte non seulement sur les maladies végétales et les moyens de lutte qu'elles exigent mais également sur le criquet du désert. On a assisté, au cours des dernières années, à de brutales invasions de criquets, qui ont été combattues par des moyens chimiques, souvent sans que la population ne soit suffisamment informée des dangers que ceux-ci comportent. Par l'intermédiaire du DFPV, les Pays-Bas participent à un projet de recherches coordonné au niveau international en vue de la mise au point de

moyens biologiques de lutte contre les criquets. Au-delà de la recherche elle-même, les installations du DFPV sont utilisées pour diffuser les résultats de celle-ci aux services de protection des cultures.

Un problème incident à celui qui précède est le stockage des moyens de lutte interdits d'utilisation en raison de leur danger excessif pour l'environnement. On commence à constater des fuites à partir des fûts ou autres conteneurs dans lesquels ces moyens de lutte sont stockés depuis de nombreuses années. Dans la mesure où ceux-ci ne peuvent être détruits sur place, faute d'installation adéquate, ils devront très souvent être transportés en Europe en vue de leur destruction. C'est pourquoi les ressources financières ne devront pas seulement être réservées à la recherche de moyens de lutte plus inoffensifs à l'égard de l'environnement, mais également à la destruction bien organisée des anciennes livraisons.

Il convient d'être conscient que des tensions existent, dans le domaine de l'élevage, entre l'intérêt national et les intérêts particuliers. Le premier appelle un secteur de l'élevage florissant géré par des personnes compétentes en la matière, se préoccupant de la préservation à long terme du milieu naturel. La propriété des troupeaux est cependant, pour une large part, passée aux mains d'investisseurs qui ne partagent pas cette préoccupation tandis que les éleveurs traditionnels ont été réduits au rang de gardiens de troupeau. Un développement équilibré en ce domaine exige donc, d'une part la promotion de possibilités d'investissements en-dehors du secteur de l'élevage et, d'autre part que soit rendue aux éleveurs traditionnels la possibilité de reconstituer leurs anciens troupeaux. En vue d'éviter la surexploitation, il conviendra en outre de limiter autant que possible l'impact des facteurs qui poussent cet éleveur traditionnel à se constituer un troupeau aussi grand que possible. Si, en effet, celui-ci dispose d'une quantité suffisante de produits alimentaires, d'eau et de soins vétérinaires pour son troupeau, d'une part et de possibilités d'écoulement, de l'autre, il lui est possible de modifier son mode d'exploitation et de se contenter d'un troupeau de taille plus réduite.

La poursuite des tendances actuelles peut créer un certain nombre de problèmes: les éleveurs traditionnels qui ont perdu leur troupeau recherchent des sources de revenus alternatives, qui les poussent vers la ville, la sédentarisation ou la dépendance par rapport aux programmes d'aide. Là où les pouvoirs publics ne sont pas prêts à créer les conditions nécessaires à la survie des éleveurs traditionnels, ces derniers seront aidés dans leur recherche de sources de revenus de remplacement. Une collaboration sera notamment établie à cet égard avec les organisations non gouvernementales (ONG).

Des études actuellement en cours, dans le cadre du Club de Sahel/CILSS sur l'élevage au Burkina Faso, au Mali et au Niger, doivent déboucher sur des recommandations politiques. Actuellement, le Club du Sahel/CILSS étudie les aspects relatifs à la commercialisation. L'intention est de traduire ces études en actions concrètes, mais ceci demande du temps en raison de la nature sensible de la matière.

La réglementation des droits de propriété et d'exploitation du sol revêt une importance particulière pour l'élevage. Les modalités d'action en dépendent étroitement. Les Pays-Bas sont prêts à accorder leur aide à l'élaboration de textes légaux basés sur les droits et itinéraires traditionnels de pâture. Cette aide

pourrait, par exemple, prendre la forme de mise à disposition d'experts (supplétifs) auprès de services publics concernés. En outre, une aide sera apportée au regroupement des gardiens de troupeau en organisations susceptibles de faciliter leur dialogue avec les autorités.

Une fois réglé le problème du droit foncier, d'autres problèmes relatifs à l'élevage extensif pourront être abordés, tels que le problème alimentaire, la santé et la commercialisation.

Les Pays-Bas participent à une série d'expérimentations dans le domaine de la gestion des terroirs. Ils financent également une étude sur la situation en matière de propriétés foncières. Les résultats de ces expérimentations conduiront à l'adaptation de la législation et de la réglementation en matière de propriété foncière et de gestion des terroirs.

Comme on l'a vu plus haut, le problème de l'élevage dépasse les frontières du Sahel, en raison des entrées de viande à bas prix en provenance de la CE, de l'Argentine et de l'Australie. Les Pays-Bas défendront, dans le cadre de la CE, une adaptation de la politique communautaire à cet égard. Par ailleurs, il conviendra de réserver davantage d'attention qu'à l'heure actuelle aux impacts des projets de développement en milieu rural sur l'élevage, et notamment sur les éleveurs extérieurs au territoire concerné et donc non impliqués dans la préparation et la mise en oeuvre des projets, mais dont les pâtures (divers) se trouvent sur ces territoires.

Les Pays-Bas sont l'un des principaux bailleurs de fonds en matière de sylviculture au Sahel. Les projets forestiers financés par la Direction Générale de la Coopération Internationale (DGIS) sont résolument orientés vers l'encouragement de la participation active directe des populations locales tant à l'élaboration des décisions qu'à la programmation, à la réalisation et à la répartition du fruit des activités, avec une insistance particulière sur le rôle qu'y joue la femme. Dans ce cadre, l'approche intégrée agricole, sylvicole et pastorale est préférée aux grands projets de plantation, qui se sont dans le passé avérés peu efficaces. Une autre grande priorité est accordée à l'assistance aux pouvoirs publics en matière de formation et de renforcement des services forestiers ainsi que d'aide à la formulation de la politique forestière (dans le cadre notamment du Tropical Forestry Action Plan).

Par l'intermédiaire de la Banque Mondiale (ESMAP), les Pays-Bas ont financé une série d'études portant sur le thème de l'énergie rurale.

Dans le domaine de la pêche, on s'efforcera d'intégrer davantage cette activité dans les projets de développement rural intégré présents et futurs. Plus spécifiquement, les méthodes de transformation du poisson en milieu rural seront encouragées en vue de réduire les pertes importantes imputables à sa putréfaction. En raison du rôle actif joué par les femmes en matière de transformation du poisson, toute amélioration à cet égard ne peut qu'avoir une influence directe sur leur statut économique, parallèlement à une contribution indirecte à l'équilibre alimentaire des populations concernées par la voie d'un apport accru en protéines.

Une attention accrue sera réservée, en matière de développement rural, à la promotion de l'emploi en-dehors du secteur agricole, et, plus spécifiquement, dans les activités qui sont liées à celui-ci (fabrication d'outillages agricoles, transformation et commercialisation, services). Une aide sera également

accordée aux actions visant à accroître le rôle des centres régionaux dans le développement rural.

Le point d'appui essentiel de cette approche continue d'être constitué par les groupes cibles. Non seulement ceux-ci seront étroitement impliqués dans l'identification, la formulation et la réalisation des actions, mais on insistera davantage sur la gestion propre par ces groupes cibles. Ceux-ci devront se voir offrir de plus en plus souvent la possibilité d'orienter eux-mêmes le développement dans le sens souhaité par eux. La constitution d'organisations revêt une importance cruciale à cet égard. La consolidation et la promotion des organisations d'agriculteurs constituent d'importantes conditions d'un développement durable. Tant que la population rurale ne sera pas en mesure de faire entendre sa voix et de réclamer sa part de la richesse nationale, il apparaîtra pratiquement abusif de parler de développement durable et de lutte contre la pauvreté. Au niveau des villages, on assiste déjà à ce processus de constitution d'organisations sous la forme, en l'occurrence, de "Groupements villageois". La tendance actuelle vers la démocratisation est susceptible d'influencer favorablement cette évolution. Les Pays-Bas encourageront en tous cas ce processus par la voie d'un soutien direct aux groupements de paysans ou par l'intermédiaire des ONG.

### **3.3.3. Soutien de l'autosuffisance économique**

#### *Politique macro-économique*

La politique macro-économique peut être soutenue soit directement par un appui à la politique mise en oeuvre dans le respect des axes du programme d'action, soit par l'intermédiaire d'une aide financière. Celle-ci s'inscrira le plus souvent dans le contexte d'une participation directe ou indirecte aux programmes d'ajustement structurel (PAS), avec, au sein de ceux-ci une préférence pour le financement des programmes d'ajustement structurel sectoriel, en particulier dans le secteur agricole. Ce soutien aux programmes d'ajustement structurel sera d'abord réservé aux pays dans lesquels les Pays-Bas ont un programme substantiel (Burkina Faso, Guinée-Bissau, Cap-Vert et Mali).

En ce qui concerne le commerce international, les Pays-Bas défendront dans le contexte communautaire le principe d'une substitution des aides conditionnées nationales par des aides non conditionnées et par une aide liée au niveau communautaire, préfigurant des aides non liées au niveau mondial.

#### *Développement industriel*

Comme ailleurs dans le monde, les activités industrielles de la région du Sahel sont concentrées dans les zones urbaines. Les orientations sous-jacentes au programme régional d'action 1988-1991 ne faisaient pas de ce secteur une cible prioritaire de l'aide, sans toutefois l'exclure par principe de toute forme de soutien. Par contre, cela signifiait que les propositions formulées dans ce domaine faisaient l'objet d'une évaluation quant à leur pertinence par rapport à l'objectif prioritaire du programme, à savoir la lutte durable contre la pauvreté

en milieu rural. Ceci s'est concrètement traduit par des projets de production et d'assemblage d'outillages agricoles adaptés (Mali et Niger), de création d'ateliers de réparation (Guinée-Bissau) et d'assemblage d'équipement de traitement des récoltes (Mali et Sénégal). Dans tous ces cas, les objectifs étaient la diversification de l'économie rurale, l'accroissement de l'emploi non agricole et l'encouragement de formules d'organisation institutionnelles, en l'occurrence sous forme de coopérative.

Les orientations qui précèdent seront maintenues à l'avenir: le développement industriel ne sera prioritaire que dans la mesure où il sera démontré qu'il contribue directement au développement rural et, plus spécifiquement, pourvu qu'il s'intègre dans une approche intégrée de celui-ci.

Une exception peut être faite à cet égard pour le Ghana, qui est éligible à une aide en provenance du programme relatif aux transactions à l'exportation utiles pour le développement. En principe, la même possibilité existe pour le Sénégal, encore que la situation financière et économique de ce pays suscite quelques réserves. Dans le passé, les crédits accordés à des conditions préférentielles ont surtout été utilisés en vue de l'amélioration des infrastructures physiques et des systèmes de communication.

### *Secteur informel*

La croissance accélérée de la population et les possibilités limitées de l'agriculture et de l'industrie d'offrir un emploi à une population active croissante ont donné lieu, au cours des dernières années, à un élargissement du secteur informel qui devrait encore se poursuivre à l'avenir, sous l'effet des PAS. A cet égard, toutefois, le soutien sera réservé, dans une première étape, à des projets de recherche à ambition limitée et allant dans le sens de la politique suivie, susceptible de déboucher sur des accroissements de productivité et de la propension à investir des entrepreneurs privés.

Il sera également possible de penser à un soutien aux programmes de formation dans les domaines technico-professionnels et de la gestion. De manière générale, cette aide ira aux programmes offrant un ensemble complet de mesures (formations technico-professionnelles, formations en gestion et accès au crédit) associées à des modifications des politiques suivies.

Ici aussi, la priorité est accordée aux milieux ruraux, dans le cadre de projets de développement rural intégré.

La coopération sera plutôt recherchée les organisations non-gouvernementales spécialisées ainsi qu'avec des institutions internationales telles que l'Organisation Internationale du Travail (OIT).

### **3.3.4. Coopération régionale**

Le soutien aux initiatives favorisant l'intégration économique régionale sera intensifié. Le rôle important joué par le CILSS en matière d'élaboration et d'harmonisation de la politique des pays concernés dans des domaines vitaux tels que la sécurité alimentaire et la préservation de l'environnement sera

renforcé par la poursuite du soutien aux programmes de travail du secrétariat du CILSS à Ouagadougou. En même temps, le secrétariat du Club du Sahel à Paris bénéficiera lui aussi d'un soutien qui devra déboucher sur un meilleur dialogue avec les pays sahéliens d'Afrique de l'Ouest d'une part et entre les bailleurs de fonds de l'autre, se traduisant pas une coordination étroite des bailleurs de fonds.

Les "espaces régionaux" continueront de bénéficier d'un soutien dans le cadre du CILSS et du Club du Sahel. Les Pays-Bas accordent une attention toute particulière à l'"Espace Centre" (Burkina Faso, Ghana). Il ne s'agit pas seulement d'études sur le commerce régional formel et informel avec ses effets, et de recommandations pour la politique régionale et nationale des pays concernés, mais également de la mise en oeuvre de la politique par le renforcement de la capacité institutionnelle des ministères concernés à traduire les décisions politiques en mesures administratives concrètes.

Seront également soutenues des initiatives visant à la coopération régionale formelle dans le domaine du commerce (suppression des entraves au commerce, barrières tarifaires, politique des prix, etc.), de la recherche et de l'enseignement. Compte tenu des résultats médiocres obtenus par les organisations régionales existantes à vocation multiple dans le domaine de la mise en oeuvre, une aide sera accordée aux initiatives adoptant une approche plus progressive et plus pragmatique. Notamment la traduction des prises de décisions politiques en mesures d'administration publique et en lois bénéficiera d'un tel soutien. Dans le cadre européen, les Pays-Bas agiront en faveur d'un démantèlement des barrières tarifaires, en vue de consolider la compétitivité de la région ouest-africaine et lui permettre de tirer le meilleur parti de ses atouts. Enfin, les Pays-Bas plaideront en faveur d'une interdiction du dumping des viandes et des céréales sur le marché de l'Afrique de l'Ouest.

Dans le cadre des programmes d'ajustement structurel d'agriculture (PASA), préparés et mis en oeuvre dans les différents pays et auxquels les Pays-Bas participent, les Pays-Bas attireront l'attention sur l'harmonisation du commerce et de la politique tarifaire et sur la nécessité qu'il y a à renforcer la capacité exécutive dans ce domaine.

La dégradation du support écologique de la région où les principaux fleuves d'Afrique de l'Ouest prennent leur source - la région montagneuse de Fouta-Djalon en Guinée - menace également le bassin de ces trois fleuves, le Niger, le Sénégal et la Gambie (ces fleuves arrosent plus de pays que ceux auxquels ils ont donné leur nom) et, par voie de conséquence, les stratégies de survie traditionnelles des peuples de la région. Compte tenu des moyens limités dont disposent les pays concernés, la restauration de l'équilibre écologique précaire nécessite une aide extérieure. La Guinée n'étant pas membre du CILSS et cette organisation n'étant d'ailleurs pas structurée en fonction des bassins fluviaux, un éventuel soutien néerlandais aux mesures et activités ayant pour objectif l'arrêt de la dégradation et l'amélioration de l'environnement dans cette région ira de préférence aux cadres offerts par les organisations de coopération régionale: "Autorités du Bassin du Niger" (ABN), "Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Gambie" (OMVG), et "Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal" (OMVS).

### **3.4 La lutte contre la pauvreté dans sa dimension sociale et son contexte culturel**

#### **3.4.1. Actions en matière démographique**

En raison du lien entre facteurs démographiques et processus de développement dans l'Afrique sahéenne, les considérations relevant de la politique démographique doivent s'intégrer dans une politique de développement plus général. C'est pourquoi la problématique démographique ne constitue pas un secteur distinct du programme d'action régionale au Sahel.

Les actions néerlandaises s'inspirant des priorités formulées par le CILSS, elles ne se réduisent pas au seul soutien aux programmes de régulation des naissances - culturellement intégrés -. Si ceux-ci sont bien présents dans l'aide néerlandaise, une large gamme d'autres activités sont également éligibles au financement. On citera en premier lieu, parmi celles-ci, les activités contribuant à améliorer les soins à la mère et à l'enfant (conformément aux priorités énoncées par les Etats membres du CILSS rappelées au point 2.3.3), l'enseignement et la recherche appliquée. En deuxième lieu, une assistance est accordée à la formulation d'une politique démographique nationale, à l'amélioration des données statistiques et démographiques nationales, à la recherche démographique et socio-économique ainsi qu'aux programmes d'information et de sensibilisation. Une condition nécessaire est que les actions démographiques concrètes se déroulent dans le cadre des ONG et dans un contexte multilatéral, à savoir celui du Fonds des Nations Unies pour les Activités en matière de Population (FNUAP).

En raison de la préoccupation de l'Afrique sahéenne pour les chiffres inacceptablement élevés de mortalité pendant et après les accouchements, et en vue de promouvoir les activités de planning familial au Sahel, les Pays-Bas soutiennent depuis 1988 l'Institut Démographique Régional (CERPOD), en finançant l'un de ses cinq départements, celui de la planification familiale. Les Pays-Bas poursuivent par-là le double objectif suivant: d'une part, consolider l'Institut CERPOD en vue de développer, en matière démographique, une expertise autochtone susceptible d'apporter une assistance technique aux pays du CILSS dans la formulation et la mise en oeuvre de programmes démographiques et d'autre part, assister les pays membres du CILSS dans l'élaboration et le suivi de leurs activités de planification familiale.

#### **3.4.2. Actions en matière de soins de santé**

Les indicateurs de santé sont mauvais pour tous les pays d'Afrique occidentale. L'espérance de vie, la mortalité des nourrissons et la mortalité infantile sont toutes parmi les plus défavorables au monde.

Les raisons principales en sont le faible niveau de développement socio-économique de la région, la mauvaise qualité des services offerts, particulièrement en milieu rural et l'incohérence des politiques suivies par la plupart des pouvoirs publics en la matière. Cette incohérence est encore renforcée par la multiplicité des bailleurs de fonds, dont chacun souhaite s'en tenir à sa propre approche des soins de santé, et par la crainte des pays



bénéficiaires de perdre certaines sources de financement s'ils adoptaient une attitude trop ferme.

On ne peut exclure que des programmes d'ajustement structurel dans le domaine des soins de santé, tels qu'ils sont actuellement mis en oeuvre en Gambie et au Mali, permettent d'améliorer cette situation.

Depuis longtemps, les Pays-Bas sont impliqués dans des programmes de soins de santé de base mis en oeuvre dans plusieurs des pays de la région, programmes inspirés des conclusions de la Conférence de Alma Ata en 1978 ainsi que des principes de l'initiative dite "de Bamako". Il s'agit donc de programmes poursuivant les objectifs de décentralisation des services, d'accroissement de la participation et de la contribution directe de la population, ainsi que de fourniture de médicaments essentiels constituant un ensemble cohérent d'actions en matière de soins de santé de base bien intégrées dans la structure locale des soins de santé.

Dans ce secteur, les grandes orientations qui viennent d'être rappelées seront maintenues. De ce fait, l'accent sera mis sur les programmes de soins de santé primaires dans les territoires où l'aide néerlandaise est concentrée. Outre cet appui au développement rural, il conviendra de renforcer les mécanismes de soutien des structures décentralisées de soins de santé de base. On compte parmi ceux-ci les programmes nationaux orientés vers les problèmes prioritaires du secteur des soins de santé de base tels que l'utilisation correcte des médicaments essentiels, l'alimentation des nourrissons, les maladies sexuellement transmissibles, y compris le sida.

Dans les pays où les soins de santé constituent un secteur prioritaire, la participation à la restructuration sectorielle (Banque Mondiale, CE, OMS, UNICEF) peut être envisagée. Si aucune priorité n'est accordée au soutien des programmes verticaux, elle n'est cependant pas exclue (cf. le programme de lutte contre l'onchocercose). La prévention du sida sera, dans toute la mesure du possible, encouragée de manière intégrée à l'intérieur des structures existantes, telles que les soins de santé, l'enseignement et les ONG.

Pour les projets en matière de soins de santé, une attention accrue sera réservée à la collaboration avec (des interventions dans) d'autres secteurs: adduction d'eau potable, production alimentaire, alphabétisation et enseignement.

Enfin, d'importants efforts seront déployés pour impliquer davantage les femmes dans les soins de santé de base (préventifs), tandis que la couverture des coûts et la promotion d'une politique des médicaments essentiels et du planning familial se verront accorder une priorité accrue.

### **3.4.3. Actions en matière d'eau potable et d'hygiène**

La disponibilité de l'eau potable conserve toute son importance au Sahel, en raison de la rareté d'eau potable de qualité. Au cours de la "Décennie de l'eau potable", instaurée par les Nations Unies au cours des années 1980, ce secteur a reçu beaucoup d'attention et d'argent et, dans une série de pays, ceci a permis d'améliorer substantiellement la disponibilité en eau potable en milieu rural. Pour cette raison, et eu égard également à l'intérêt porté par d'autres bailleurs

de fonds à ce secteur, l'eau potable se verra réserver une place moins importante dans le programme néerlandais qu'au cours de la décennie écoulée.

Les programmes d'hydraulique seront abordés sous un angle moins sectoriel pour être intégrés dans des projets de développement en milieu rural, conformément à l'accent mis sur la gestion communautaire, la couverture des frais d'exploitation et la durabilité des projets. De même, les projets d'hydraulique villageoise s'inspireront d'une approche intégrée qui accordera un maximum d'attention à la constitution d'organisations locales ainsi qu'à l'information en matière de médecine préventive et d'hygiène. Toutes les activités feront l'objet d'un suivi, d'une évaluation et d'une réorientation régulière. Enfin, on tentera de renforcer l'impact du programme de coopération des Pays-Bas en agissant au plus haut niveau en vue d'assister les pouvoirs publics dans l'élaboration de leurs politiques et réglementations ainsi que dans la mise en oeuvre de mesures spécialement tournées vers la création de conditions favorables en matière d'eau potable.

L'hygiène sera traitée dans le cadre des programmes d'hydraulique et fera l'objet d'une attention particulière au sein des écoles, des centres de santé et d'autres institutions publiques.

#### **3.4.4. Actions dans le domaine de l'enseignement**

Le programme régional d'action pour l'Afrique de l'Ouest n'avait pas retenu l'enseignement comme cible prioritaire. Des campagnes fonctionnelles d'alphabétisation ont néanmoins été menées dans le cadre de programmes de développement rural (intégré), tant pour les hommes que pour les femmes. Des institutions d'enseignement de la région bénéficieront d'une aide dans le cadre de programmes spécifiques. Ailleurs, le secteur de l'enseignement fit l'objet d'une grande réserve.

Les raisons de cette attitude prudente des Pays-Bas en la matière étaient les suivantes: d'une part, l'expertise néerlandaise en matière d'enseignement ne s'insère pas aisément dans les systèmes d'enseignement de la région, inspirés du modèle français; d'autre part, de manière générale, l'intervention sur la teneur des programmes d'enseignement (de base) est une matière politiquement sensible.

Bien que ces arguments n'aient pas perdu de leur force, les statistiques d'enseignement des pays de la région poussent à revoir cette politique. Ceci se fera en tout premier lieu en faveur des pays avec lesquels les Pays-Bas ont des relations étroites et au sein desquels une activité en ce domaine pourrait s'intégrer dans l'ensemble du programme de coopération au développement (par exemple l'île de Santo Antao au Cap-Vert), où existe encore une possibilité de participation à des programmes d'ajustement structurel portant sur le secteur éducatif. Dans tout ceci, la priorité sera accordée à l'enseignement de base. Ceci se justifie par la situation actuelle, où la capacité de lire et d'écrire revêt une importance croissante dans la recherche d'un emploi en-dehors de l'agriculture, mais également du fait de la nécessité de pouvoir échanger des informations au sein des sociétés en voie de démocratisation de la région.

Pour les autres niveaux d'enseignement, l'attention sera portée sur les formations professionnelles de cadres intermédiaires et la capacité de la région à développer celles-ci. Il est également prévu de mettre en place un programme spécial de bourses pour les enseignants de la région, notamment pour ceux de langue française et portugaise. Il existe déjà un programme offrant de telles possibilités aux enseignants de langue anglaise.

Les programmes d'enseignement SV et DSO continueront à être axés sur le renforcement institutionnel de l'enseignement professionnel supérieur et des universités dans la région. On s'efforcera de faire en sorte que ces activités soient adaptées, plus que par le passé, aux secteurs prioritaires du programme régional de l'Afrique de l'Ouest.

Un aspect général, mais qui n'en a pas moins d'importance pour autant, est la nécessité de se pencher en particulier, dans toutes les activités éducatives dans la région, sur la participation des jeunes filles et des femmes. Ceci s'applique également, mais ce n'est pas encore le cas à l'heure actuelle, à tous les projets en cours à tous les niveaux d'enseignement ou d'alphabétisation.

Il est important de suivre les débats sur la restructuration de l'enseignement aux niveaux national et régional (CILSS/Club du Sahel et Donors to African Education/Banque Mondiale) et d'orienter dans toute la mesure du possible l'aide néerlandaise vers les pays de la région qui se fixent des priorités en la matière. Cela peut déboucher sur une aide pour l'élaboration de programmes nationaux sous la forme soit de cofinancement, soit de détachement d'experts.

### *Enseignement de base*

La politique à l'égard de la région de l'Afrique de l'Ouest accordera une attention accrue à l'enseignement de base, notamment dans des pays avec lesquels les Pays-Bas entretiennent des relations étroites de développement, le Burkina Faso et le Mali, et également en Guinée Bissau et au Niger en raison de leur faible degré de développement en matière d'enseignement. Les interventions auront pour objectif d'assurer un niveau minimal de qualité acceptable, d'améliorer l'accès aux établissements d'enseignement, de réduire le retard des filles, de soutenir l'élaboration des politiques en la matière et d'améliorer l'efficacité.

Compte tenu des limitations exposées ci-dessus (le système d'enseignement inspiré du modèle français est un sujet politiquement sensible, l'expertise néerlandaise est limitée) les interventions se situeront principalement dans un cadre multilatéral, notamment en coopération avec la Banque mondiale.

Le soutien ponctuel tel qu'il est déjà accordé dans le cadre de projets - financement de matériel didactique, traduction et production de ce matériel, financement de bâtiments scolaires - sera intensifié. On examinera si un financement plus large (de la production) du matériel didactique est possible.

### *Enseignement secondaire*

Il n'est prévu aucune aide à l'enseignement secondaire, puisque la priorité est accordée à l'enseignement de base et à l'enseignement professionnel.

### *Enseignement supérieur*

Le soutien néerlandais accordé de longue date (dans le cadre du Programme "Relations de collaboration"), tant à l'université de Ouagadougou qu'à l'université de Bénin, sera renforcé. Il aura pour principaux objectifs la poursuite de la consolidation institutionnelle et l'orientation accrue des formations vers la pratique. Parallèlement, on s'efforcera d'améliorer la cohérence et les inter-relations entre ces projets et d'autres activités bénéficiant de l'aide néerlandaise. Par contre, il n'est pas prévu d'accroître la coopération universitaire dans la région, sauf pour les points prioritaires que sont l'environnement, les femmes et le développement.

En principe, le soutien accordé aux instituts régionaux d'enseignement technique supérieur, notamment dans le cadre du programme DSO, sera poursuivi. L'attention de ces instituts sera cependant attirée sur l'orientation pratique, l'efficacité et la pertinence de leur enseignement pour les objectifs de développement. Les domaines potentiels d'intervention de cette aide sont les domaines prioritaires du programme régional et les programmes dits prioritaires. Certains de ces instituts, stimulés par l'EDI, sont en train de créer des réseaux régionaux dans le domaine du management (UNEDIL) et de l'agriculture (ARDNET). Ces initiatives peuvent être soutenues par le programme DSO.

On examinera s'il est possible de mettre en place, dans des pays comme le Burkina Faso et le Mali où est implanté un vaste programme bilatéral, des programmes SV et DSO d'enseignement professionnel supérieur dans les secteurs où les Pays-Bas soutiennent déjà d'autres activités. On pense notamment à la promotion de la coopération et au regroupement de formations au sein de ministères.

### *Enseignement professionnel*

La collaboration actuelle au développement accorde déjà une priorité à l'enseignement professionnel: dans tous les projets, les compétences locales impliquées sont assurées par une formation "sur le terrain"; en outre, de nombreux projets réservent, en un sens plus général, une place à l'enseignement professionnel. Ainsi, pratiquement tous les projets de développement en milieu rural comportent de solides composantes de formation professionnelle, dont on citera à titre d'exemple la pêche artisanale à Santa Antao et le centre de recyclage forestier de Kaolac, au Sénégal. Par ailleurs, divers projets sont directement ciblés sur la formation interne et l'enseignement professionnel, essentiellement dans l'un des domaines de collaboration prioritaires (Ecole forestière du Burkina Faso, Centres de Formation du Mali), ou encore dans un secteur particulièrement important pour un pays donné (Formation des Infirmières, Gambie). L'intention est de poursuivre ce type d'aide et de promouvoir ainsi le développement de capacités autonomes de formation dans la région.

### *Enseignement pour adultes*

Les efforts en vue de l'alphabétisation seront poursuivis et renforcés et la participation des femmes encouragée. En effet, "un pays où les femmes ne vont pas à l'école ressemble à un oiseau ayant une seule aile." (30)

Là où la scolarisation peut contribuer activement au processus de démocratisation, une aide à la scolarisation spécifique des membres de certains groupes peut être envisagée.

#### **3.4.5. Actions en matière de recherche**

L'objectif de la politique de recherche est de contribuer au processus continu d'accumulation et d'approfondissement des connaissances sur les processus de mutation de la région, et de constituer un potentiel de recherche en la matière par la mise sur pied de programmes de recherches interdisciplinaires pluriannuels couvrant l'ensemble de la région ou des sous-ensembles spécifiques de celle-ci. Ces programmes de recherche seront axés sur un secteur ou un thème de la politique de coopération avec la région concernée, rendant ainsi possible une interaction optimale entre recherche, élaboration des actions et mise en oeuvre de celles-ci. Les programmes de recherche envisagés seront élaborés en concertation avec les responsables et les chercheurs locaux.

La recherche en matière de lutte contre la pauvreté en milieu rural et de sécurité alimentaire se verra accorder une priorité équivalente à l'importance que revêtent ces deux thèmes au sein de la politique régionale. L'objectif de cette recherche sera la mise au point de systèmes de production durables au bénéfice de la petite exploitation agricole à faible taux d'investissement. En raison de la situation décrite plus haut, des recherches portant sur la préservation et la restauration de la fertilité du sol s'avèrent particulièrement urgentes en vue d'assurer une meilleure maîtrise des ressources naturelles.

Enfin, on peut envisager des études susceptibles de contribuer à l'élaboration d'un régime de sécurité sociale accessible à tous et fonctionnant de manière efficace.

#### **3.4.6. Actions dans le domaine de la femme et du développement**

L'absence d'amélioration significative du statut des femmes sous l'impact des efforts de développement ne peut être imputée à l'absence d'actions allant dans ce sens dans les pays concernés. Les raisons en sont bien davantage une mise en oeuvre déficiente de cette politique et les attitudes locales traditionnelles, mais aussi les idées de l'Occident relatives à la place des femmes dans la société. (64) La politique des Pays-Bas dans la région n'est pas, elle non plus, exempte de toute erreur. On mentionnera, à cet égard, les projets orientés exclusivement vers les hommes, dont on attendait à tort qu'une amélioration de leur bien-être aurait des retombées positives sur les femmes. En raison d'une connaissance et d'une compréhension insuffisantes des réalités locales, certains projets ont suscité des activités génératrices de revenus dont la conséquence essentielle a été d'alourdir les tâches des femmes. S'il est arrivé quelquefois

dans le passé que les hommes bénéficient des effets positifs du développement, ce ne fut jamais le cas des femmes. (23)

La politique de coopération au développement des Pays-Bas a pour objectif l'autonomie des femmes: on entend par là la maîtrise de leur propre vie et de leur corps dans les domaines tant économique que socio-culturel, politique et physique. Cette poursuite de l'autonomie ne signifie pas la recherche de la séparation et de l'isolement. Elle a au contraire pour but de donner aux femmes la possibilité de poser les conditions et les priorités relatives à leur propre développement et, par-là même, à celui de l'ensemble de la société. En raison de la nature des problèmes de développement qui se posent dans la région, la plupart des activités de développement ont un impact sur l'autonomie des femmes, en particulier dans les secteurs de l'agriculture, de l'eau potable et de l'hygiène, des soins de santé, de l'éducation et de l'environnement. Tous ces secteurs font partie intégrante des activités déployées dans le cadre du développement rural. Une exigence moindre posée à ces activités sera qu'elles n'aient aucun impact négatif sur les femmes. Dans la mesure du possible, un soutien sera accordé à la concrétisation des politiques nationales dans le domaine des femmes et du développement et en particulier à la promotion de l'autonomie des femmes. La prise en compte des femmes constitue une priorité absolue du soutien néerlandais tant aux programmes qu'aux projets. Celui-ci ira donc de manière privilégiée vers les activités susceptibles d'un impact positif sur les femmes. On notera, du reste, que dans le passé déjà, les priorités de la politique néerlandaise au Sahel (sécurité alimentaire, approvisionnement en eau et en chauffage, protection de l'environnement) correspondaient bien aux principales activités des femmes.

Si cela n'est pas encore le cas, les projets existants feront l'objet d'une évaluation explicite quant à la manière dont et à la mesure dans laquelle ils contribuent à l'amélioration du statut des femmes. Il en ira de même des nouvelles propositions de projets. Il est apparu, notamment au Mali, que les projets concernant spécifiquement les femmes ont de bien plus grandes chances de succès s'ils s'insèrent dans la structure plus large d'une organisation partenaire dans la région, comme par exemple, la Compagnie Malienne de Développement des Textiles (CMDT). Les propositions de projets adoptant cette modalité se verront donc accorder une préférence, et d'autant plus que les activités favorisant la création d'organisations et la formation générale seront directement en prise sur les préoccupations économiques.

En vue d'évaluer et de juger, à tous les stades, l'impact des actions néerlandaises dans le domaine des femmes et du développement, ces actions seront précédées d'une "étude d'impact sur les femmes" (EIF), c'est-à-dire une étude préalable des impacts potentiels des actions envisagées sur l'autonomie respective des hommes et des femmes. Il conviendra d'y joindre une analyse des autres possibilités d'accroître l'implication des femmes dans les processus de décision. Cette EIF s'insère dans le "rapport sur l'impact sur les femmes" (RIF), outil que les Pays-Bas seront les premiers à utiliser dans l'évaluation des activités de développement.

Sur le terrain, toutes les actions de développement des Pays-Bas sont encadrées par trois experts sectoriels en matière de femmes et de développement (Bamako, Dakar, Ouagadougou). Ces experts suivent de près l'avancement des projets

dans la région du point de vue de l'implication des femmes dans le processus de développement, de même que la mise en oeuvre des politiques des pays bénéficiaires en matière de femmes et de développement. Ils ont encore pour mission d'intégrer l'approche de l'autonomie dans les actions de développement des Pays-Bas.

Enfin, la composante Femmes et Développement des projets se voit fixer des objectifs chiffrés: en 1998, 50% au moins des dépenses bilatérales (y compris les projets multilatéraux) affectées à des actions d'intérêt direct pour les femmes devront remplir tous les critères de l'OCDE, du CAD et du WID (Women in Development - Programme "Les femmes et le développement").

En outre, les actions menées pendant la durée de ce plan d'action régional doivent se traduire par un impact positif: renforcement du statut et accroissement de l'autonomie des femmes. Cet objectif concerne 25% de toutes les nouvelles actions à entamer. Simultanément, les projets en cours, que l'évaluation du programme d'action pour les femmes et le développement conduit à classer dans les catégories "actions intégrées WID", "actions spécifiques WID" et "projets en cours WID", doivent être orientés vers ce même objectif de 25% et se traduire par une amélioration de la situation des femmes. Le contrôle de ces chiffres cibles s'effectuera sur la base des EIF et des RIF mentionnés plus haut. (23)

#### **3.4.7. Actions de promotion de la constitution d'organisations et du développement institutionnel**

En vue de promouvoir un développement durable, il apparaît essentiel d'accorder un soutien spécifique aux structures locales, particulièrement dans les secteurs où cette modalité d'assistance s'est avérée indispensable. Il ne pourra être question de développement durable que lorsque la conception, la programmation et la structuration de celui-ci seront insérées dans l'environnement local: "Il n'est pas possible d'accélérer la croissance d'un arbre en le tirant d'en haut, il doit croître à partir de ses racines, même si cette croissance peut être favorisée".

En conformité avec cette approche, la mise en oeuvre de projets basés sur des processus qui suscitent une structure de gestion distincte et ne s'insèrent donc point dans les structures locales n'est pas éligible au financement. Le rapport de la Banque Mondiale sur le "Développement Rural" montre que de nombreux projets de développement rural intégrés en Afrique sub-saharienne ont échoué en raison même de leur structuration. La Banque Mondiale conclut que dans de trop nombreux cas, particulièrement en Afrique sub-saharienne, les prêts pour le développement rural ont été conditionnés par l'offre, au lieu d'être conditionnés par la demande, sous forme de stratégies crédibles et de propositions de projets élaborés de manière suffisamment réaliste. La Banque Mondiale dit encore, dans ce même rapport, que "la tentation de réaliser des "projets enclavés", situés en-dehors des structures normales, a certes permis, dans certains cas, d'atteindre des objectifs de court terme, mais ceci s'est fait au détriment du progrès institutionnel vers un développement auto-alimenté" (61).

La démocratisation actuellement en cours des structures politiques sollicite davantage encore l'appareil public. L'acquisition de la maîtrise de ces nouvelles structures exige d'énormes efforts. En ce qui concerne le soutien institutionnel au secteur public, il peut être admis que le programme d'action en faveur du Sahel, eu égard à la faiblesse des structures administratives centrales de cette région, apportera son soutien aux institutions publiques en vue d'en accroître les capacités de gestion, mais uniquement dans les pays dont le régime peut être qualifié de démocratique ou dans lesquels se déroule un processus clair de démocratisation. La condition de cette aide est que le renforcement des compétences au niveau central alimente une politique publique susceptible d'offrir aux groupes de populations les plus démunis de meilleures perspectives de développement.

### **3.5. Lutte contre la pauvreté dans les villes**

Les projets urbains suivants s'attaquent au problème de la pauvreté dans les villes. En Guinée-Bissau, un projet mené en collaboration avec l'Association néerlandaise d'assistance au développement (Stichting Nederlandse Vrijwilligers - SNV) a pour but d'améliorer les conditions de vie dans les quartiers populaires de la capitale Bissao. Ce projet de réhabilitation met l'accent sur l'initiative locale, qui constitue un préalable au passage ultérieur, dans le cadre du projet, aux activités techniques d'amélioration des logements et de l'infrastructure. En Guinée-Bissau, les Pays-Bas jouent un rôle de pionniers à cet égard.

Dans les environs de Ouagadougou, se développe un projet de développement de la campagne voisine. Ce projet offre à des organisations privées locales l'opportunité de prendre en charge des activités d'ampleur limitée dans le secteur socioéconomique.

Dans le cadre des projets d'amélioration des infrastructures, il est veillé à ce que les structures réhabilitées ne deviennent pas financièrement inaccessibles aux habitants et que ceux-ci ne se voient pas forcés de déménager à la suite des travaux.

En conclusion de cette section, on dira qu'une éventuelle intensification de l'aide dans ce secteur se fera par la voie du soutien d'initiatives locales (ONG) émanant de la population urbaine elle-même, afin d'accumuler l'expérience sur une échelle relativement modeste et en concertation avec les habitants directement concernés. Les actions seront concentrés dans les centres régionaux.

### **3.6. Modalités de mise en oeuvre**

Les interventions des Pays-Bas dans la région d'Afrique de l'Ouest se feront par la voie des différents instruments d'aide disponibles, classés ci-dessous par ordre décroissant d'implication du bailleur de fonds. Tout d'abord, les projets limités à une intervention dans un secteur ou une région donné en vue d'un objectif précis, tel que la construction d'une école. Deuxièmement, l'approche multisectorielle des projets, dans le cadre de laquelle les objectifs sont adaptés aux possibilités et aux besoins des situations locales. Il s'agit ici de l'approche dite du processus ou encore de l'approche programmatique. Dans une certaine



mesure, les programmes ruraux multisectoriels s'insèrent dans cette modalité de mise en oeuvre. Une troisième modalité consiste en l'aide-programme sectorielle et, le cas échéant, en aide budgétaire. Dans les deux cas, un accord est nécessaire sur la politique sectorielle à réaliser, mais l'aide-programme sectorielle finance les importations et l'aide budgétaire soutient la monnaie locale. On trouve un exemple de cette aide-programme sectorielle dans le financement de l'acquisition d'engrais, de composants médicaux ou de la note d'importation pétrolière. L'aide budgétaire, quant à elle, peut servir à financer des élections ou à assurer la rémunération d'enseignants ou d'animateurs en milieu rural. Lorsque les Pays-Bas ne souhaitent pas se limiter à un secteur précis mais veulent au contraire apporter leur soutien au processus global de développement d'un pays, le plus souvent dans le cadre d'un programme d'ajustement structurel, le soutien est accordé au niveau macro-économique. (44)

Dans la région d'Afrique occidentale et plus particulièrement du Sahel, il y a beaucoup, peut-être trop, de projets. Ceci est partiellement imputable au grand nombre de bailleurs de fonds et au montant relativement important d'aides allouées à ces pays, mais aussi à l'absence de directives précises de la part des divers gouvernements des pays du Sahel. L'aide aux projets est toujours tentante: pour les bailleurs de fonds, parce qu'ils voient bien ce qu'ils financent et qu'ils acquièrent une expérience en matière de réalisation de projets, parce qu'il s'agit de la modalité d'intervention la plus concrète et parce que, enfin, les personnes impliquées dans la plupart de ces projets peuvent bien en suivre les modalités concrètes de réalisation. Pour les pays bénéficiaires, un projet signifie de l'argent, de l'emploi, même si celui-ci est souvent temporaire, des indemnités pour les membres des organes de gestion et une garantie de couverture des frais de fonctionnement de l'organisation responsable. Par contre, cette approche peut aller à l'encontre de la recherche par les pays en voie de développement d'une administration saine, dans la mesure où la multiplication des structures autonomes affecte l'efficacité et l'unité de gestion. (52)

En raison de ce qui précède autant que du besoin de financement des pouvoirs publics eux-mêmes, le portefeuille des projets qui seront menés au Sahel au cours des années à venir, loin d'être élargi, sera dans toute la mesure du possible élagué au profit d'un financement parallèle croissant de l'aide au développement hors projets.

L'approche des "filères" permet de combiner les diverses formes d'aide d'une manière qui a déjà fait ses preuves. Il s'agit ici de faire sauter les goulets d'étranglement qui peuvent se faire jour dans un secteur donné. Dans ce contexte, les activités au niveau local, notamment sous la forme de projets, sont soutenues au niveau national par le financement de la recherche ou l'assistance à la formulation des politiques sectorielles. Dans la région du Sahel, on pourrait y ajouter le soutien aux activités du CILSS/Club du Sahel, tant en matière de coordination des résultats de recherche que de promotion de la politique régionale dans le secteur concerné.

Cette approche permet le passage de l'aide aux projets vers l'aide budgétaire. La concertation en matière de formulation des politiques doit permettre aux autorités locales et aux bailleurs de fonds de co-influencer les programmes

destinés à un secteur donné, ce qui devrait provoquer, chez les bailleurs de fonds, une attitude moins réservée en ce qui concerne l'aide budgétaire directe. Il devient en outre possible, de ce fait, de réduire l'implication des experts extérieurs aux niveaux inférieurs d'exécution et de limiter progressivement leurs interventions au niveau central. Parallèlement, les pouvoirs publics bénéficiaires se voient stimulés à construire leur propre cadre administratif, avec l'aide éventuelle des Pays-Bas lorsque celle-ci est souhaitée. Dans ce cadre, enfin, les actions sont de plus en plus menées par l'acteur principal, à savoir l'instance (publique) compétente. (56)

L'intervention des Pays-Bas dans les pays avec lesquels ils ont une relation moins étroite sera recentrée sur des actions dans un seul ou deux secteurs, de préférence choisis parmi la sécurité alimentaire, l'environnement, l'eau potable, l'enseignement et les soins de santé. Ce recentrage sera également recherché dans les pays avec lesquels les Pays-Bas ont de longue date développé une relation plus étroite, mais il devra se réaliser de manière moins stricte en raison de l'implication complexe qui s'est développée au fil des années dans un nombre de secteurs plus important.

Dans tous les cas, le fondement du programme sera le développement rural. Les projets au niveau local seront menés à bien sur une base intersectorielle ou intégrée dans le cadre de l'approche programmatique et fortement ciblée sur des groupes bien précis, ce qui impartit à la participation un rôle essentiel.

A leur tour, les projets à la base réalisés par divers canaux (organisations non-gouvernementales - ONG, voie bilatérale, voie multilatérale) alimenteront de l'expérience qu'ils permettront d'acquérir la formulation des politiques dans le ou les deux secteurs où les Pays-Bas seront plus actifs au niveau central.

### **3.7. Choix du canal: de l'aide multilatérale à l'organisation non-gouvernementale (ONG)**

Le critère déterminant du choix du canal est l'efficacité. Idéalement, il conviendrait, une fois identifiée une action de développement, de rechercher le meilleur vecteur de sa réalisation. Or, dans la pratique, une telle liberté de choix est rare. Généralement, en effet, c'est le maître d'oeuvre envisagé qui a lui-même déposé le projet ou le programme en vue d'un financement. Le choix attendu à partir de cette étape porte sur le financement ou non de l'activité concernée. De ce fait, toute décision positive de financement d'un projet désigne implicitement le réalisateur. En concertation avec les pays concernés de la région ainsi qu'avec les organisations maîtres d'oeuvre (OCF, organisations de cofinancement), ONG, SNV, PNUD, Universités et Instituts de Recherche Néerlandais, organismes spécialisés des Nations-Unies, Banque Mondiale), il conviendra cependant de tenir compte des considérations qui suivent lors du choix des projets et des canaux de leur réalisation.

Historiquement, les Pays-Bas entretiennent des liens plus étroits avec le Burkina Faso et le Mali et, dans une moindre mesure, avec le Cap-Vert et la Guinée-Bissau. Les relations étroites avec ces pays ont permis d'acquérir une connaissance réelle des situations politique, sociale et économique qui y prévalent aussi bien que de l'organisation des pouvoirs publics et de leurs

capacités de gestion. Cette connaissance a rendu possible une relation de coopération solide. (24)

Dans les autres pays du Sahel, la limitation des moyens humains et de la capacité de mise en oeuvre n'a pas permis aux Pays-Bas d'acquérir une connaissance aussi approfondie. C'est pourquoi la préférence va, pour ces pays, à un octroi de l'aide par l'intermédiaire d'organismes multilatéraux et non-gouvernementaux, parmi lesquels la SNV.

Afin de tenir compte des problèmes transfrontières, une attention plus grande que dans le passé sera réservée à l'implication des organisations multilatérales, régionales et locales. Ce sera notamment le cas dans des domaines tels que la lutte contre les criquets et la gestion du marché céréalier, deux domaines où des structures régionales de recherche et de soutien aux actions revêtent une importance particulière pour les petits pays de la zone du Sahel. La grande variabilité des capacités réelles d'action des nombreux instituts régionaux candidats à l'aide au Sahel appelle cependant d'une étude critique de leur efficacité. Dans les domaines où les pays disposent de leurs propres instituts nationaux et ne sont pas incités à contribuer à une structure analogue au niveau régional, la modalité la plus efficace de régionalisation n'est pas toujours la création d'un institut ou la réalisation d'un projet au niveau régional. Les échanges entre organes nationaux, notamment, peuvent s'avérer plus efficaces. Les actions de promotion de la régionalisation doivent donc être étudiées avec soin et de manière critique, surtout compte tenu des contributions propres des Etats membres concernés.

Le financement multibilatéral tout autant que le cofinancement avec la Banque Mondiale, la CE ou la Banque Africaine de Développement sont envisageables dans tous les pays de la région. Il sera tenu compte ici de la variabilité des expériences dont disposent les organisations multilatérales dans la région d'Afrique occidentale. En raison de leurs procédures administratives lourdes, une adaptation souple des activités et objectifs des projets semble difficile. En outre, les organisations des Nations-Unies ont une spécialisation sectorielle qui les porte peu à adopter une approche multidisciplinaire. En cas de cofinancement, il convient de suivre attentivement la manière dont la Banque Mondiale prépare ses projets, sur la base, dans une très large mesure, de ses propres normes. En cours de réalisation, le rôle des représentants locaux est limité et il est difficile d'élaborer des décisions et d'entreprendre des actions communes avec les autres bailleurs de fonds. En raison du rôle central que joue la Banque Mondiale dans la région, une attention particulière sera réservée aux possibilités d'agir sur celle-ci.

De même, il sera possible dans tous les pays de la région de consacrer des actions aux organisations cofinancantes, les ONG locales et la SNV. Les expériences réalisées en collaboration avec des organisations privées justifient cette attitude en Afrique occidentale. Des organisations locales telles que Six-S au Burkina Faso et FONGS ou USE au Sénégal méritent de plus en plus d'être considérées comme des maîtres d'oeuvre compétents et des représentants qualifiés de larges secteurs de la population paysanne de ces pays. (3, 49)

Une intéressante possibilité supplémentaire consiste en l'implication de pratiquement toutes les organisations privées locales dans la réalisation de

certain aspects des projets. En effet, elle permet, notamment, de progresser vers la constitution de groupes de base susceptibles de représenter les intérêts des populations concernées.

En raison de la situation économique défavorable de la région, les milieux d'affaires privés internationaux sont de moins en moins présents en Afrique occidentale en tant qu'acteurs autonomes. Même les instruments de la politique de coopération néerlandaise destinés à promouvoir le secteur privé local sont de moins en moins utilisés. Ainsi, les possibilités d'intervention du FMO ne cessent de décroître en raison des prévisions défavorables de rentabilité et le Ghana reste le seul pays de la région qui puisse faire appel au programme des crédits à l'exportation dits "de développement". En effet, le degré d'intervention de ce programme au Sénégal dépendra à court terme de la politique de couverture dont décidera la Société néerlandaise d'Assurance-Crédit (NCM) à l'égard de ce pays.

Une concertation sur les orientations des politiques mises en oeuvre aura lieu une fois par an avec le Burkina Faso et le Mali et une fois tous les deux ans avec le Cap-Vert et la Guinée-Bissau. Avec les autres pays, cette concertation se déroulera de manière souple et adaptée à chaque cas particulier et portera une fois par an sur les orientations que les deux parties souhaitent imprimer à leurs actions dans les secteurs de collaboration ainsi que sur les interventions néerlandaises. La collaboration avec ces sept pays sera centrée sur un seul et au maximum deux secteurs. En raison du nombre de pays dans la région (onze), la DGIS (Direction Générale de la Coopération Internationale) sera représentée de manière préférentielle mais non impérative dans ces concertations.

### **3.8. Coordination des bailleurs de fonds**

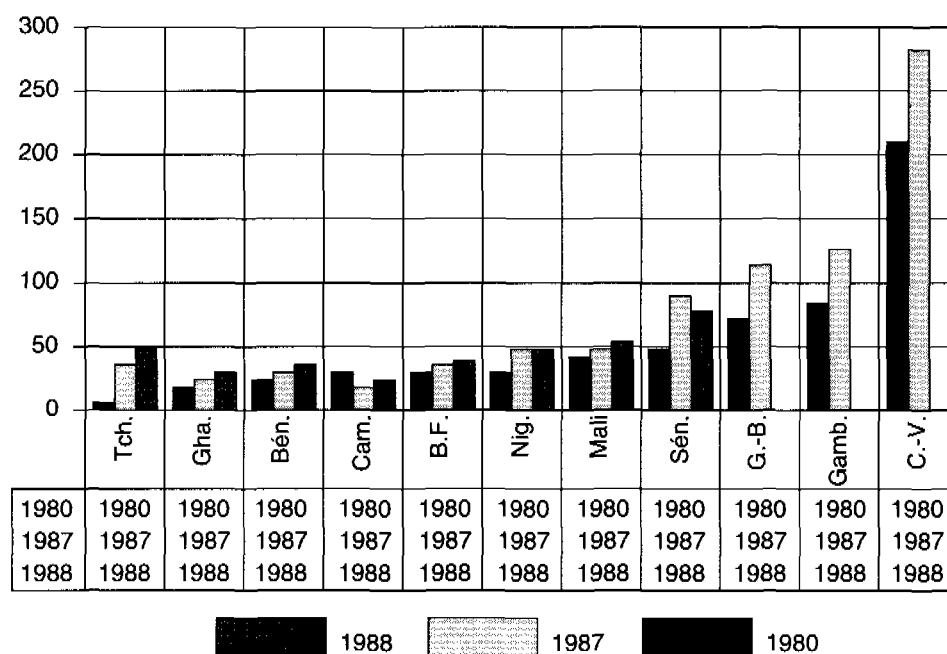
Le financement au titre de l'aide internationale représente environ un quart du PNB des pays de la région et un Sahel sans cette aide est devenu inconcevable. Depuis des années, les pouvoirs publics de la région dépendent de fait de cette aide pour assurer leur propre fonctionnement. Le maintien de bonnes relations avec les bailleurs de fonds importants est donc, de facto, l'un des principaux objectifs de leurs politiques étrangères. Ceci mène à une attitude opportuniste et pragmatique encore renforcée par la diversité de l'aide offerte par les nombreux bailleurs de fonds.

Un nombre important de bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux mettent des montants financiers relativement importants à la disposition du Sahel au titre de l'aide. Le rôle prépondérant de la France à cet égard, particulièrement dans les pays francophones, relègue cependant au deuxième rang l'aide des autres bailleurs de fonds, à l'exception peut-être de la Communauté Européenne. En 1989, l'aide française à la région s'est élevée à 840 millions de dollars, soit environ deux fois le montant d'aide de la CE et six fois celui des Pays-Bas. Néanmoins, ceci n'empêche pas les Pays-Bas, avec la France, la CE, l'Allemagne, les Etats-Unis, le Japon, l'Italie et le Canada d'appartenir au groupe des bailleurs de fonds importants dans la région. Au cours des quatre dernières années, ce groupe s'est particulièrement intéressé au Bénin, au Cameroun, au Ghana, au Mali et au Sénégal (la quasi-totalité de l'aide japonaise va à ces trois derniers pays), tandis que l'aide au Cap-Vert, au Tchad, à Gambie

et à la Guinée-Bissau est restée inchangée en montants absolus. Rapportés au nombre d'habitants, les montants d'aide dans la région du Sahel et dans le reste de l'Afrique occidentale sont relativement élevés, de même que le nombre de bailleurs de fonds qui y sont actifs (voir figure 10).

C'est le pays bénéficiaire qui s'adapte aux exigences procédurales du bailleur de fonds, et non l'inverse. La diversité des procédures et des orientations des politiques poursuivies par les différents bailleurs de fonds constitue une source de sollicitation supplémentaire des appareils administratifs des pays bénéficiaires. En fait, c'est la situation inverse qui devrait prévaloir en vue d'un développement aussi efficace que possible: ce sont les bailleurs de fonds qui devraient mieux adapter leur aide aux orientations politiques et aux besoins des pays bénéficiaires. C'est d'ailleurs ce qui se passe, même si les choses changent lentement, grâce aux programmes d'ajustement structurel qui établissent des priorités pour les pays bénéficiaires et, dans une certaine mesure, également pour les bailleurs de fonds.

Figure 10: ADP par habitant, 1980-1988  
en dollars US



Source: Afrique sub-saharienne,  
Banque Mondiale, 1990

Les documents dits "cadres d'action" élaborés dans le contexte des PAS offrent en principe aux bailleurs de fonds une possibilité de contribuer, en concertation avec la Banque Mondiale et le FMI, aux politiques macro-économiques des pays bénéficiaires. Ces "cadres d'action" devraient pouvoir être utilisés en tant que bases d'orientation de l'aide bilatérale. Il convient de s'orienter, à cet égard, vers la mise sur pied d'une concertation coordonnée, conduite par les pays bénéficiaires, permettant aux bailleurs de fonds de s'inscrire dans la ligne des politiques macro-économiques suivies, par exemple en accordant leur aide aux secteurs retenus comme prioritaires.

En 1988 fut mis au point, sous l'égide de la Banque Mondiale, le Programme Spécial d'Assistance pour l'Afrique (PSAA), dont l'objectif était d'aller à la rencontre des besoins financiers suscités par les programmes d'ajustement structurel des pays concernés. Ce programme donne lui aussi lieu à une coordination entre bailleurs de fonds.

Jusqu'ici, les Pays-Bas ont constamment défendu et promu l'amélioration des structures de coordination. Ils demandent, en particulier, que les bailleurs de fonds soient impliqués dès un stade précoce dans la formulation et le suivi de l'avancement des PAS. Lorsque cela sera possible et souhaitable, les Pays-Bas continueront de prendre part aux missions de la Banque Mondiale dans les pays pour lesquels un PAS est envisagé ou déjà mis en oeuvre (missions dans le cadre des PAS, préparation ou évaluation des programmes d'ajustement sectoriel).

Depuis plusieurs années, les Pays-Bas s'efforcent d'accroître l'efficacité des groupes consultatifs de la Banque Mondiale et des Tables Rondes du PNUD. Ici aussi, une discussion des orientations politiques axée sur les résultats doit être possible. La recherche active de l'amélioration du fonctionnement coordonné de ces organes demeure un objectif important.

Le lieu le plus important de coordination de l'action des bailleurs de fonds au niveau sectoriel est et reste la structure de concertation offerte par le CILSS/Club du Sahel, dont les Pays-Bas sont un membre actif. Les orientations des politiques menées dans le cadre du CILSS/Club du Sahel servent de lignes directrices aux politiques nationales des Etats membres et sont retenues par la plupart des bailleurs de fonds. Cette concertation coordonnée se déroule, pour l'essentiel, sur une base sectorielle, en liaison par exemple avec le développement rural, le commerce, l'écologie ou la sécurité alimentaire. En tant que cadre d'analyse des problèmes, de concertation et de coopération, le CILSS/Club du Sahel a déjà permis de progresser vers une meilleure coordination des activités d'aide. Ainsi, deux Conférences sur le marché céréalier ont été organisées à l'initiative du Club, l'une à Mindelo (1986) et l'autre à Lomé (1989). Ces Conférences ont joué un rôle important de promotion de la recherche et de l'élaboration d'axes d'actions dans le domaine de la sécurité alimentaire. Par ailleurs, c'est également sous les auspices du Club que se déroule la réunion annuelle de tous les bailleurs d'aide alimentaire. Ces réunions ont donné lieu, en février 1990, à la "Charte de l'Aide Alimentaire", déclaration d'intention de toutes les parties concernées, y compris les pays du CILSS, s'engageant à fournir l'aide alimentaire de manière responsable afin d'éviter les erreurs et les errements du passé. La mise en oeuvre de la Charte laisse cependant jusqu'ici à désirer (notamment du fait de la CE, qui semble continuer à préférer l'écoulement à bas prix de ses excédents céréaliers à l'achat de céréales locales), mais la Charte a au moins le mérite de permettre dans chaque cas de rappeler aux pays et aux organisations concernés les engagements pris dans son cadre.

Au niveau local, également, une coordination croissante est assurée en matière de réalisation de projets et de répartition régionale de ceux-ci. Ceci est notamment le cas au Mali, où les activités de l'Office du Niger, en liaison avec le programme d'ajustement du secteur agricole, "Mali Sud III", font l'objet d'une concertation permanente entre les autorités maliennes et les bailleurs de

fonds d'une part et entre ces derniers eux-mêmes, d'autre part. Il reste cependant que ces efforts de coordination conservent souvent un caractère informel et ponctuel inspiré des affinités respectives des bailleurs de fonds. Il reste donc possible, à cet égard, d'intensifier la collaboration entre pays bénéficiaires et les bailleurs de fonds d'une part et entre ceux-ci d'autre part. Cette nécessité de coordination des bailleurs de fonds sous la responsabilité des pays bénéficiaires sera donc soulignée au cours des concertations bilatérales.

#### 4. ANALYSE ET AXES D'ACTION 1992 - 1995 PAR PAYS

##### 4.1. Généralités

Les pages qui suivent présentent les évolutions politiques, économiques et sociales de chacun des onze pays de la région et offrent une description et une analyse de la nature spécifique de l'action de développement des Pays-Bas dans chacun de ces pays. Sur cette base sont dégagés des axes d'actions spécifiques aux pays concernés.

##### 4.2. Burkina Faso

###### Données de base

Superficie	: 274.000 km <sup>2</sup> (7,4 fois les Pays-Bas), dont 46% exploités par l'agriculture
Nombre d'habitants	: 8,5 millions, dont 9% de citoyens (en 2000, 12%)
Croissance démographique	: 2,9% (ville: 5,4%)
Espérance de vie moyenne	: 48,2 ans
Mortalité infantile (< 5 ans)	: 232 pour 1.000
Eau potable de qualité	: 67% de la population
Taux d'alphabétisation	: 14,5% de la population (femmes: 6%)
Scolarisation primaire	: 32% du groupe d'âge concerné (filles: 24%)
Accès aux soins de santé	: 49% de la population
Nombre d'habitants par médecin	: 57.220
Part de la population en-dessous du seuil de pauvreté	: aucune donnée disponible
Indice de développement humain	: 0,081
PNB par habitant	: 1988: 210 US\$
Croissance du PNB	: 1965-1980: 1,7% : 1986-1990: 3,5%
Dettes/poids du service de la dette	: 805 millions de US\$ 11,9% (1988)
APD par habitant/part du PNB	: 34,9 US\$/16% du PNB (1988)

## Sources

- PNUD: Rapport sur le Développement Humain, 1991.
- Banque Mondiale: Rapport sur le Développement Mondial, 1990.

## Situation politique, économique et sociale

### *Situation politique*

Au lendemain de l'indépendance, en 1960, le Burkina Faso s'est doté d'un parti unique. Depuis 1966, les militaires sont impliqués dans tous les changements de pouvoir et orientent les évolutions politiques du pays. Sous le régime du Président Lamizana, la démocratie fut, au début du moins, partiellement restaurée et finalement, la place fut cédée à un gouvernement civil. Néanmoins, les années 1980 virent se succéder les coups d'état militaires qui menèrent enfin, en 1987, le Capitaine Blaise Compaoré au pouvoir. Un nouveau parti d'unité fut constitué, le Front Populaire, que rejoignirent une partie des partis politiques existants, les autres demeurant interdits.

Après l'annonce, en mars 1990, d'une plus grande ouverture politique et d'un élargissement de la base politique, une nouvelle constitution fut élaborée dans le but d'approfondir le processus démocratique. En janvier 1991, furent promulguées la loi électorale ainsi qu'une loi régissant les partis politiques, aux termes desquelles un système de représentation équitable était adopté et la liberté d'action des partis politiques reconnue. En juin 1991, se déroula un referendum sur cette nouvelle constitution.

Bien qu'un certain nombre de partis de l'opposition entrent au début au gouvernement de transition, le processus des réformes politiques fut interrompu dans les mois qui suivirent en raison des conflits croissants entre l'opposition et le président et ses partisans. L'ordre dans lequel auront lieu les élections présidentielles et les élections parlementaires et l'incertitude quant à la réunion d'une conférence nationale préalable aux élections donnèrent lieu à de violents conflits. En octobre 1991, l'opposition, en protestation contre l'absence de suite donnée à ses revendications, malgré les nombreuses manifestations, décida un boycott général des élections. Les élections présidentielles eurent lieu le 1<sup>er</sup> décembre 1991 avec pour seul candidat le président actuel. La participation au scrutin fut extrêmement faible de sorte qu'on ne pouvait guère parler de légitimité pour l'autorité issue de ce scrutin. Tensions et violences augmentèrent, ainsi qu'en témoignent les attentats contre plusieurs leaders de l'opposition.

Au cours de la guerre civile du Libéria, le Burkina Faso s'est rangé du côté du leader rebelle Charles Taylor, auquel il a fourni un soutien militaire.

### *Situation en matière de droits de l'homme*

En dépit des nombreux coups d'état qui ont marqué l'histoire récente du Burkina Faso, le recours excessif à la violence et les exécutions autorisées par la loi martiale y sont des phénomènes peu fréquents. Il convient d'ajouter que si pratiquement toutes les personnes arrêtées dans le cadre du coup d'état de



décembre 1989 ont bénéficié d'une amnistie, les étudiants détenus à la suite de l'agitation sur le campus universitaire de mai 1990 sont toujours en prison. Il a été établi entre temps que plusieurs personnes des groupes mentionnés ci-dessus ont perdu la vie peu de temps après leur arrestation. Les tendances positives qui se sont manifestées au cours de la première moitié de 1991 en matière de droits civils et politiques à la suite des réformes politiques entreprises semblent s'être interrompues. Des violences ont eu lieu en octobre 1991 lors de marches de protestation organisées par l'opposition et il n'était pratiquement plus question de dialogue entre le gouvernement (le président) et l'opposition. Les élections présidentielles de décembre 1991 ne peuvent guère être considérées comme légitimant le régime actuel.

En 1989 s'est constitué le mouvement Burkinabé pour les Droits de l'Homme et des Peuples (MBDHP). Ce mouvement suit d'un oeil critique l'action du gouvernement, particulièrement en ce qui concerne le processus de démocratisation, mais aussi pour tout ce qui touche le respect des droits de l'homme. Ce mouvement bénéficie d'un financement dans le cadre de notre coopération au développement.

### *Croissance économique et autosuffisance*

L'économie du Burkina Faso, au sein de laquelle le secteur informel joue un rôle important, est dominée par le secteur agricole et le secteur public. Avec une contribution de 30% au produit intérieur brut, l'agriculture et l'élevage constituent les principales sources de revenus et d'emploi (90%). La principale activité consiste en cultures vivrières telles que le sorgho et le millet, auxquelles s'ajoutent le coton en tant que production destinée à l'exportation. L'élevage s'efforce de constituer une activité rentable, mais la concurrence de l'Argentine et de la CE rend de plus en plus difficile l'écoulement de la viande sur les marchés tant intérieurs qu'extérieurs. Le développement du secteur agricole est sérieusement entravé par la fertilité relativement faible du sol, dégradé encore par une longue surexploitation et par une pluviosité limitée et extrêmement fluctuante. Le secteur secondaire est peu développé, la plupart des industries étant contrôlées par les pouvoirs publics. Une mauvaise gestion, des réglementations publiques contraignantes et une politique de prix inefficace constituent autant d'obstacles à sa croissance. Les transferts monétaires effectués par les quelque 2 millions de Burkinabés qui vivent à l'étranger, essentiellement au Ghana et en Côte d'Ivoire, constituent une source de revenus importante pour l'économie. Néanmoins, en raison de la dégradation de la situation économique des pays voisins, le solde migratoire est devenu négatif au cours des dernières années.

Les autorités Burkinabés sont confrontées à un déficit budgétaire persistant. Bien que 84% en moyenne des investissements publics soient financés par l'aide internationale, elles ne sont pas à même de mobiliser des recettes suffisantes pour couvrir les frais d'exploitation et les contributions locales aux projets, payer les salaires et les transferts et rembourser la dette nationale, qui s'élève à plus de 43% du PNB. En outre, les pouvoirs publics ont peu de maîtrise sur la gestion financière des entreprises (semi-) publiques.

Dès 1984, les problèmes croissants avaient poussé le Président de l'époque, M. Sankara (à orientation marxiste) à entreprendre un programme d'assainissement qui s'est soldé par des résultats qui, pour n'être reconnus qu'avec réticence par le régime actuel, n'en sont pas moins réels. Malgré cela, la détérioration constante de la balance des paiements, la persistance du déficit budgétaire et le gonflement de la dette extérieure ont forcé les autorités Burkinabé à faire appel au FMI et à la Banque Mondiale en vue de l'élaboration d'un programme d'ajustement structurel. Au terme de difficiles négociations, un accord fut finalement atteint en mars 1991. Le Club de Paris a en outre convenu d'un réaménagement de toutes les obligations financières du pays venant à échéance le 31 mai 1992.

En mai 1991, se tint une Table Ronde présidée par le PNUD, au cours de laquelle furent présentés à la communauté des bailleurs de fonds le Programme-Cadre d'Action 1991-1993, ainsi que le deuxième plan quinquennal (1991-1995), qui s'inscrit pour une large part dans la foulée du premier. Parmi les orientations à moyen terme qui s'y sont dessinées, on citera notamment une croissance du PNB de 4%, la réduction du déficit de la balance des paiements et la lutte durable contre la pauvreté, avec pour principaux goulots d'étranglement la croissance démographique, le développement insuffisant du potentiel humain et la dégradation de l'environnement. Les principaux points d'appui de la poursuite de ces objectifs sont l'accroissement de la production agricole, l'expansion du secteur privé - dont les pouvoirs publics s'engagent à créer les conditions favorables -, l'amélioration de la gestion du secteur public et le renforcement du potentiel humain, avec un effort particulier au niveau de l'enseignement de base et des soins de santé de base. L'ensemble de ces activités s'inscrivent dans le cadre d'une politique macro-économique orientée vers la stabilisation.

La majeure partie des investissements seront consentis en faveur des secteurs directement productifs et des infrastructures, laissant un peu plus de 21% du total aux secteurs sociaux, et en particulier aux services sociaux de base. Le plan quinquennal, surtout, s'intéresse spécifiquement à l'amélioration du statut des femmes par de le biais de l'enseignement, de l'accès aux soins de santé, de la politique démographique, de la reconnaissance du rôle important qu'elles jouent dans l'économie et du renforcement de leur participation aux processus de décision. Par ailleurs, les deux documents insistent sur l'importance de la restauration et de la préservation de l'environnement. Une étude d'impact sur l'environnement devra d'ailleurs obligatoirement accompagner tout nouvel investissement. Dans ce cadre, l'intention est d'adapter la législation en matière de propriété et d'exploitation du sol de sorti à encourager les utilisateurs à investir à long terme dans la protection de l'environnement.

Dans leurs principes, ces orientations d'action semblent équilibrées. Outre l'économie, elles réservent une attention raisonnable aux secteurs sociaux. Si les bonnes intentions ne manquent pas, il conviendra toutefois de suivre de près leur exécution. On notera, à cet égard, que les résultats du premier plan quinquennal en ce qui concerne les investissements dans les services de base n'ont pas particulièrement satisfaisants. Il reste en outre à savoir dans quelle mesure les actions axées sur les femmes et le développement, la démographie et la protection de l'environnement disposeront de suffisamment de moyens financiers.

## *Situation démographique et environnement*

La croissance démographique est officiellement estimée à 2,9% par an. Il est cependant plus vraisemblable qu'elle atteigne près de 3,3%. A la mi-1988, le Burkina Faso comptait plus de 8 millions d'habitants, chiffre qui devrait presque doubler au cours des vingt prochaines années. Dans la mesure où la contraception se heurte à des barrières culturelles, les autorités s'efforcent de freiner cette croissance par le renforcement des soins à la mère et à l'enfant et la diffusion de la pratique de l'étalement des naissances. Les données de base comportent en outre une série d'indicateurs, parmi lesquels la mortalité infantile élevée et la faiblesse de l'espérance de vie traduisent l'absence de services sociaux adaptés, en particulier à la campagne où vivent 90% de la population.

La densité moyenne de la population s'élève à 32 habitants par km<sup>2</sup>. On accepte généralement qu'une densité de 35 habitants par km<sup>2</sup> constitue la limite supérieure tolérable par rapport aux ressources naturelles disponibles. Il existe d'ailleurs déjà de graves problèmes d'environnement suscités par une répartition géographique de la population qui ne correspond pas à celle des ressources naturelles. Globalement, un tiers de la superficie totale du Burkina Faso est surexploitée, un tiers est plus ou moins en équilibre, mais la surexploitation menace là aussi et le dernier tiers du pays peut encore accueillir une certaine croissance de la population.

Le Burkina Faso se répartit, du nord au sud, en quatre zones agroclimatologiques: la zone sahélienne (200-600 mm de pluviosité annuelle), la zone sub-sahélienne (600-750 mm), la zone du Nord-Soudan (750-1000 mm) et la zone du Sud-Soudan (1000-1300 mm). L'une des caractéristiques importantes du climat est la succession de séries d'années humides et d'années sèches. La différenciation des zones agroclimatologiques est basée tant sur la pluviosité que sur des caractéristiques du sol. Dans la zone sahélienne, l'eau constitue un frein important à la production, mais à mesure que l'on se déplace du nord vers le sud, cette pénurie d'eau est de plus en plus supplantée par la faible fertilité du sol en tant qu'élément contraignant. Traditionnellement, ce dernier facteur était compensé par des périodes de mise en jachère et par la complémentarité de l'élevage. Néanmoins, en de nombreux endroits, les terres de pâture se sont dégradées sous l'effet conjoint de l'accroissement des troupeaux, de la réduction de la surface de pâture et de la déliquescence progressive des structures traditionnelles de gestion des pâtures. La pression démographique croissante a rendu nécessaire l'utilisation de terres marginales et le raccourcissement des périodes de jachère, ce qui laisse une place insuffisante à la restauration naturelle de la fertilisation du sol, alors que l'érosion par le vent et l'eau se poursuit entraînant une dégradation croissante.

Pouvoir disposer des ressources naturelles à long terme est donc d'une importance capitale pour le Burkina Faso. Il conviendra de rechercher des solutions dans l'amélioration des techniques culturales, dont le potentiel semble le plus élevé au sein des petites exploitations à faible taux d'investissement, par la correction des systèmes d'exploitation de la terre et l'adaptation de la législation en matière de droits de propriété et d'usage du sol, la décélération de la croissance démographique et la diversification de l'économie.

## *Situation et politique en matière de pauvreté*

Le Burkina Faso est l'un des pays les plus pauvres du monde. Le revenu par tête, mais aussi le niveau de satisfaction des besoins de base, y sont particulièrement faibles. En l'absence de données statistiques, il est généralement admis que 90% de la population vit à un niveau proche du minimum vital. A l'exception des exploitations plus importantes dans les régions productrices de coton et dans les rizicultures irriguées, la production est pratiquement toujours destinée à l'autoconsommation. La demande intérieure de produits agricoles est faible, car les groupes de population à revenus plus élevés en milieu urbain préfèrent s'approvisionner en riz et blé importés ou à partir de leur propre lopin de terre ou de la production de leur famille.

La concurrence étrangère par les prix ne rend guère plus enviable la situation des éleveurs. S'ajoute à tout ceci une féminisation de la pauvreté, dans la mesure où ce sont surtout les jeunes gens qui cherchent leur salut à l'étranger. Même si le Burkina Faso ne compte pas encore de grandes villes, la problématique urbaine exigera une attention accrue au cours des années à venir. En effet, la croissance de la population urbaine - à cet égard, le plan quinquennal retient même l'hypothèse d'un taux de 18,5% par an - conduira inévitablement à un développement sauvage, à une pénurie en services sociaux ainsi qu'à l'aggravation du chômage, de la pauvreté et de la criminalité. En vue de mesurer les conséquences du programme d'ajustement structurel, des enquêtes seront réalisées sur la répartition des revenus, l'emploi dans les secteurs formel et informel et les structures productives du secteur agricole. Enfin, un nouveau recensement sera réalisé en 1995.

La lutte durable contre la pauvreté constitue, avec la croissance économique, l'un des objectifs essentiels du programme-Cadre d'Action ainsi que du deuxième plan quinquennal. L'un et l'autre prévoient des mesures destinées à améliorer la situation de santé et le taux de scolarisation de la population. Une attention particulière sera réservée aux femmes. L'importance de la mise en oeuvre d'une politique démographique saine est reconnue. Force est de constater que les intentions sont bonnes: il convient maintenant de les traduire en projets opérationnels et de dégager des moyens financiers nécessaires à leur réalisation.

## **Le programme néerlandais d'assistance et ses axes d'action**

### *Généralités*

Au sein de la région d'Afrique occidentale, le Burkina Faso est l'un des pays avec lesquels les Pays-Bas maintiennent des relations des plus étroites. Les domaines d'actions prioritaires ne sont donc pas ici limités à un seul ou à un nombre réduit de domaines, mais incluent les cinq axes retenus pour la région: sécurité alimentaire, environnement, eau potable, enseignement et soins de santé, même si les priorités effectives accordées à chacun de ces domaines varient. La part de l'enseignement et des soins de santé dans le programme d'assistance augmentera dans les années à venir. Le développement intégré constitue le fondement de ce programme. A des niveaux supérieurs, une assistance de nature plus sectorielle est possible dans le cadre de l'approche dite des filières. L'exécution des projets est confiée à la SNV, aux organisations de

participation financière ou à des organisations multilatérales; il est également fait appel aux prestations de consultants. Un nombre important d'activités seront mises en oeuvre par le Burkina Faso lui-même.

La plupart des projets sont très ciblés. Ils se structurent autant que possible autour des processus et réservent une large part à la participation des populations concernées. De manière générale, le choix des activités retenues se fait en concertation étroite avec le gouvernement burkinabé et en conformité avec des priorités que le pays s'est fixées. La mesure dans laquelle les moyens sont mis à disposition sous forme d'aide budgétaire ou d'aide-programme dépend d'une évaluation de la situation en matière politique et de droits de l'homme, ainsi que de la politique socio-économique. Sur la base de ces prémisses générales, on s'efforcera d'orienter autant que possible cette modalité d'aide vers certains groupes cibles. En matière d'utilisation des fonds de contrepartie, les Pays-Bas s'aligneront sur les directives définies dans le cadre du PAS (versements sur un seul compte par donateur, utilisation via le budget du pays bénéficiaire).

Le nouveau Programme Régional d'Action n'impliquera aucune rupture brutale avec le passé, mais seulement le déplacement de certains points d'intérêt. En effet, les nouveaux domaines d'action sont déjà dans une large mesure incorporés dans l'éventail des projets actuels. Les objectifs fixés pour les années à venir sont les suivants:

1. Amélioration de la sécurité alimentaire par la voie d'activités productives durables dans le secteur agricole (agriculture indépendante de la pluie, soutenue par de petits projets d'irrigation, élevage);
2. Restauration et préservation des ressources naturelles (sol, végétation, eau);
3. Promotion du potentiel humain (enseignement, soins de santé - services aux personnes, eau potable/hygiène);
4. Amélioration du statut de la femme.

Ces divers objectifs sont ci-après détaillés par domaine d'intervention. Outre les contributions prévues dans le cadre du Programme Régional pour l'Afrique occidentale, le Burkina Faso pourra bénéficier d'un allègement de sa dette en ce qui concerne le crédit mixte accordé en 1983, auquel s'appliquent les mêmes critères que pour l'aide-programme. Une décision sera prise à cet égard sur une base annuelle. D'autres interventions sont possibles dans le cadre des budgets des programmes prioritaires (DST) et de la Direction des activités ONG et des programmes d'Enseignement et de Recherche (DPO).

### *Développement rural durable*

Quatre projets de développement rural intégré sont en cours actuellement au Burkina Faso, dont les deux plus récents sont encore au stade de démarrage: PDI-Kaya et PDI-Zoundwéogo, Programme Sahel Burkinabé et PDI-Sanguié/Boulkiemdé. Tous ces projets se réalisent sous gestion propre et selon une approche programmatique, dans le cadre de laquelle la participation de la population, masculine et féminine, occupe une place centrale. S'y ajoutent une série de petits projets réalisés par la SNV et des ONG.

En raison de l'importance du secteur agricole pour la majeure partie de la population, le nombre d'activités dans le domaine du développement rural ne

sera aucunement réduit. La préservation des ressources naturelles, la stabilisation de la production et, partout où cela est possible, l'intensification de celle-ci constituent autant d'objectifs majeurs. Ils sont poursuivis au moyen de la réalisation de travaux de protection contre l'érosion, d'activités en agrosylviculture, de l'utilisation optimale du fumier et des matières organiques, complétés le cas échéant par des engrais, ainsi que de l'introduction de la traction animale. En outre, des études doivent être poursuivies en matière d'amélioration génétique des espèces cultivées, de protection intégrée des cultures, des méthodes de maximalisation du recours aux entrants externes, des systèmes d'exploitation du sol, etc.. De même, l'élevage doit être intensifié, ce qui implique une attention prioritaire pour l'alimentation du bétail. Celle-ci peut être basée sur l'utilisation des sous-produits de l'agriculture et de la végétation naturelle, une plus grande maîtrise du pacage et la recherche de méthodes de régénération rapide des terres de pâture dégradées. Le noeud du problème se situe ici dans la gestion optimale des terres villageoises et de pâture et dans l'adaptation des réglementations régissant les droits de propriété et d'exploitation du sol. Le développement rural intégré vise, outre les activités directement productives et les mesures de protection de l'environnement, le relèvement des niveaux de vie de la population et la promotion du potentiel humain. Ceci implique des actions en matière d'adduction d'eau, de soins de santé de base, de planning familial, d'enseignement fondamental et de transfert de savoir-faire. Par ailleurs, on continuera d'encourager la création de systèmes autonomes d'épargne et de crédit.

Il conviendra de veiller particulièrement à ce que les femmes soient totalement impliquées dans la réalisation des projets, tant en ce qui concerne les activités directement productives que leur participation dans les secteurs sociaux. Les projets prévoiront des efforts particuliers dans tous les secteurs où les femmes sont particulièrement défavorisées. De nombreux projets de développement rural tendent à générer une prolifération d'activités. Il peut s'ensuivre une dispersion d'efforts susceptibles de faire passer au second plan les objectifs initiaux et de réduire l'efficacité d'ensemble du projet. Le cas échéant, des considérations de rentabilité devront également nettement intervenir.

Les projets de développement rural sont souvent réalisés par des autorités régionales auxquelles sont alloués à cette fin un soutien institutionnel et des moyens financiers. Par rapport aux objectifs de durabilité et de transférabilité des projets, il faut remarquer à cet égard que les Pays-Bas prennent en charge une part excessive du financement local des salaires et des frais de fonctionnement.

Toujours dans ce cadre du développement rural durable, l'assistance portera non seulement sur les niveaux local et régional, mais également sur le niveau central, en apportant aux pouvoirs publics une aide en matière d'élaboration et d'opérationnalisation des politiques. En outre, une assistance limitée pourra être accordée aux organismes et institutions de recherche nationaux, à l'image de ce qui se fait déjà pour le Bureau National des Sols.

Les activités d'irrigation seront éligibles à un financement limité de la part des Pays-Bas. On pense ici à de petits projets d'irrigation destinés à soutenir l'agriculture indépendante de la pluie et éventuellement les cultures maraîchères. Par contre, un terme sera mis aux projets d'irrigation rizicole de la vallée du

Kou, qui impliquent des investissements trop lourds par rapport aux résultats attendus, et dont les impacts sur l'environnement sont en outre douteux.

### *Environnement*

L'environnement constitue à la fois un domaine d'attention et une composante de tous les projets orientés vers le développement agricole. Pourtant, il n'intervient que dans une mesure limitée - voire pas du tout - dans la manière dont se déroulent à l'heure actuelle les projets d'hydraulique, d'amélioration du statut des femmes, des soins de santé ou encore du développement urbain. Deux projets sont centrés spécifiquement sur l'environnement, à savoir, le projet de production et de distribution de semences forestières de haute valeur à destination de la sylviculture (Centre National des Semences Forestières) et le projet des forêts de village. En outre, une collaboration a été instaurée entre les écoles de sylviculture de Dinderesso et de Larenstein afin d'attribuer à l'enseignement sylvicole une orientation écologique à plus long terme. Elle a rendu possible, en 1991, la définition d'un profil d'environnement du Burkina Faso.

Les actions destinées à améliorer l'environnement peuvent revêtir les formes suivantes:

1. Lutte contre l'érosion: la dégradation grave de l'environnement dans les zones du Sahel et du Soudan n'est pas tant due à la rareté des pluies qu'à l'insuffisance de l'infiltration des eaux dans le sol due à la surexploitation, qui entraîne l'ensablement, lui-même suivi d'une érosion sous l'effet du vent et de l'eau. Une priorité sera donc accordée, dans tous les projets de développement rural, à la lutte contre l'érosion par la mise en place de murets de pierres et de couloirs de végétation et par le colmatage des fissures érosives.
2. Des études d'impact, jointes à l'information des éleveurs, devront contribuer à l'amélioration de l'équilibre entre le potentiel et l'intensité du pacage.
3. Dans les territoires agricoles, et plus particulièrement ceux qui ont été mis récemment en exploitation, seul un abattage sélectif du bois sera autorisé, en vue de permettre le développement d'une agrosylviculture naturelle. Les couloirs de végétation existants doivent être préservés. Dans les zones d'agrosylviculture et de pâturage ainsi que dans les zones sylvestres de forêts et pâturages, une croissance maximale de la forêt sera recherchée par les voies de l'agrosylviculture, de la réafforestation et de la régénération naturelle.
4. L'approche de l'Aménagement des Terroirs villageois (ATV) doit continuer d'être opérationnelle en vue d'en permettre une application large. Une condition indispensable à ceci est l'adaptation des réglementations régissant les droits de propriété et d'exploitation du sol. Enfin, il convient d'améliorer la capacité de programmation régionale ainsi que la coordination entre les autorités régionales et les autres acteurs aux niveaux local et régional.

Au cours des années à venir, tous les aspects mentionnés ci-dessus feront l'objet d'une attention particulière, dans le cadre tant des projets que de l'assistance technique au pouvoir central.

## *Développement autonome des femmes*

Le thème des femmes et du développement est raisonnablement intégré dans la plupart des activités couvertes par le programme en cours. Subsistent cependant trois projets spécifiquement axés sur les femmes, qui datent du temps où le Burkina Faso n'accordait encore qu'une attention réduite à celles-ci, où l'on disposait d'ailleurs de peu de données à cet égard et où enfin n'existait pas encore de cadre politique central en la matière. Au niveau multilatéral, un projet de planning familial financé par le FNUAP s'adresse essentiellement aux femmes. Au niveau national, les Pays-Bas contribuent à la mise au point d'une stratégie pour les femmes dans le cadre du programme pluriannuel du Burkina Faso. En attendant, la préférence continue d'être donnée, au cours de la réalisation des projets, à la constitution par les femmes de groupes spécifiques, dans la mesure où les valeurs et les rôles traditionnels ne leur laissent que peu d'autonomie. C'est par une solidarité croissante entre elles et une prise de conscience de la nécessité de leur émancipation qu'elles pourront progressivement exiger des marges de manoeuvre et des droits plus importants.

Les activités à envisager au cours des années à venir pourraient se situer dans les domaines suivants:

- Aide à l'opérationnalisation de la stratégie nationale en matière d'implication des femmes dans le développement par la voie de l'assistance technique. On notera avec intérêt, à cet égard, que les autorités Burkinabé sont prêtes à instaurer à cet effet un Bureau National au sein du Ministère du Plan;
- Assistance à l'information sur et à la diffusion du nouveau Code des personnes, de la famille et des droits relatifs à la succession;
- Amélioration des techniques de communication et de participation dans le cadre du village, ce qui implique un recyclage des services d'information et de sensibilisation concernés;
- Elaboration d'approches innovatrices de l'amélioration du statut économique des femmes, notamment par l'introduction de technologies adaptées;
- Réalisation, dans le cadre des projets, de recherches appliquées portant notamment sur les droits de propriété et d'exploitation du sol, les processus de prise de décision, etc.
- De manière générale, les efforts, dans le cadre du programme actuellement en cours, porteront sur l'approfondissement des objectifs relatifs au thème de la femme et du développement par la voie particulière d'une amélioration des procédures de programmation et de réalisation, d'une formation du personnel responsable du projet et par l'instauration d'un suivi et d'une évaluation réguliers. En outre, des études d'impacts sur les femmes seront, le cas échéant, effectuées.

Il conviendra de s'efforcer continuellement d'associer activement les femmes à l'élaboration et à la réalisation des projets ainsi qu'à toutes les procédures de décision et d'identifier en temps opportun tout obstacle à cette participation.

## *Le développement institutionnel*

Le développement institutionnel, au sens large, constitue un sous-secteur important, mais difficile, de tous les projets. La politique des groupes cibles et l'approche participative impliquent de construire dans toute la mesure du



possible à partir des structures existantes, afin d'assurer le caractère durable de toutes les actions entreprises. Par ailleurs, l'accent mis sur le développement autonome des femmes suppose la mise en oeuvre d'idées nouvelles sans lien direct avec le contexte culturel. Tout ceci exige des recherches davantage orientées vers l'action et les situations concrètes. La création d'organisations dans les régions rurales et la possibilité de coordination au niveau national des organisations existantes continueront d'être soutenues.

A tous les niveaux des services publics, l'assistance technique et le transfert de connaissances doivent contribuer à la mise en place de structures efficaces. En particulier, la consolidation institutionnelle au niveau central peut avoir des conséquences significatives sur l'élaboration des politiques nationales et sera donc au centre des préoccupations au cours des années à venir.

La philosophie du programme d'action est de confier la réalisation des projets à nos partenaires Burkinabé et de réserver un rôle de conseillers aux experts étrangers. Dans toute la mesure du possible, d'ailleurs, il sera fait appel à des consultants Burkinabé. Le gouvernement du Burkina Faso prépare actuellement des mesures susceptibles d'accroître les connaissances et les compétences du personnel de ses services publics et d'encourager la motivation de celui-ci. Les actions entreprises par les Pays-Bas iront dans le même sens. L'objectif poursuivi est un retrait progressif de l'expertise néerlandaise au niveau exécutif, au bénéfice d'un rôle accru de conseil et d'assistance en matière d'élaboration des politiques, de mise au point de mesures d'appui, de réglementations et de suivi de la mise en oeuvre.

Le soutien assuré, dans le cadre de la Coopération au Développement, par l'Université de Groningue à l'Université de Ouagadougou sera renforcé et orienté vers la poursuite de la consolidation institutionnelle et le ciblage accru des formations sur les problèmes concrets. Parallèlement, on recherchera une cohérence et une interrelation avec les autres actions bénéficiant du soutien des Pays-Bas.

### *Enseignement de base et alphabétisation*

Le programme d'action actuellement en cours prévoit déjà, au sein des projets de développement rural intégré, des activités en matière de construction d'écoles et d'alphabétisation fonctionnelle. Au niveau national, des campagnes d'alphabétisation bénéficient du soutien des Pays-Bas.

Eu égard au taux de scolarisation particulièrement faible de la population Burkinabé, les efforts déployés par les Pays-Bas dans le domaine de l'enseignement seront, au cours des années à venir, renforcés selon des modalités à préciser. D'une part, il pourrait s'agir d'accroître l'effort de construction d'écoles dans le cadre des projets de développement intégré, à la condition bien entendu que le gouvernement Burkinabé soit disposé à et en mesure de mettre des enseignants compétents au service de ces écoles. D'autre part, il pourrait être envisagé d'accorder une aide budgétaire destinée à accroître la qualité de l'enseignement, ou encore d'assurer une assistance technique au niveau de la définition des instruments politiques. En tout état de cause, la

scolarisation des jeunes filles et des femmes fera l'objet d'une attention particulière.

### *Soins de santé et planification familiale*

Les actions en matière de soins de santé de base s'intègrent actuellement, pour l'essentiel, dans deux projets de développement rural intégré (PDI-Kaya et PDI-Zoundwéogo). La SNV et la "Stichting Redt de Kinderen" (SRK) ont des actions en matière de soins de santé dans deux provinces où le Fonds Européen de Développement (FED) et l'Agence allemande pour la Coopération Technique (Deutsche Gesellschaft für Zusammenarbeit - GTZ) conduisent de grands projets. Une première étape consiste en l'élaboration d'une étude sur l'introduction et la diffusion des médicaments génériques essentiels.

Au cours des années à venir, les activités s'intégrant dans des projets de développement rural seront dans la mesure du possible ciblées sur:

- l'organisation optimale des services de santé provinciaux, y compris la formation et la supervision à tous les niveaux;
- la fourniture et la distribution de médicaments génériques essentiels;
- les soins à la mère et à l'enfant;
- la prévention et la sensibilisation sur des thèmes spécifiques tels que l'alimentation, l'eau potable, la diarrhée et le sida;
- la planification familiale.

A ce dernier égard, le soutien au FNUAP sera maintenu et une collaboration avec les ONG locales est envisageable. En outre, un accent particulier sera mis sur le soutien des programmes nationaux de soins de santé de base décentralisés portant sur les médicaments et les thèmes de base, ce qui impliquera éventuellement une certaine contribution à la consolidation institutionnelle au niveau ministériel.

### *Eau potable et hygiène*

Le programme actuellement en cours adopte une approche sectorielle de l'eau potable. Dans le cadre d'un programme équilibré, des actions ont été entreprises au niveau régional (projets d'étude de villages et consolidation de la direction régionale des eaux) ainsi qu'au niveau central (consolidation du service de programmation). S'y ajoutent une série d'activités de soutien en matière de recherche ou de recensement de réserves en eau. Un programme d'hydraulique dans les centres ruraux, actuellement en cours d'élaboration, met l'accent sur la faisabilité financière et la gestion communautaire. Enfin, des volets hydraulique sont intégrés dans les divers projets de développement rural. La réalisation combinée d'activités situées aux divers niveaux appropriés s'est avérée particulièrement efficace et est conforme à l'approche des filières décrite à la section 3.6. ci-dessus.

Au cours des prochaines années, l'approvisionnement en eau potable ne constituera plus une priorité distincte. Conformément aux axes programmatiques en matière d'eau potable (voir section 3.4.3.), une approche plus intégrée se substitue à l'action sectorielle. L'accent mis sur la gestion communautaire, la santé et l'hygiène signifie, à terme, l'abandon des projets de puits de village,

à mesure que l'eau potable deviendra ou demeurera partie intégrante des projets de développement rural. Par contre, l'intervention au niveau administratif central sera maintenue. Le programme d'approvisionnement en eau dans les centres ruraux mettra l'accent, plutôt que sur des objectifs quantitatifs, sur une approche qualitative, tant de la gestion et de la distribution que de l'utilisation de l'eau. Un système adéquat de suivi et d'évaluation constituera une condition indispensable de cette nouvelle approche.

### *Développement industriel et emploi*

Le programme régional ne prévoit pas d'activités spécifiques à cet égard. La Société Néerlandaise de financement pour les pays en voie de développement (Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden - FMO) réalise un seul projet au Burkina Faso. Le développement industriel n'entre pas dans le champ du programme de coopération avec le Burkina Faso. A cet égard, une assistance néerlandaise limitée ira exclusivement au développement de petites agro-industries dans le cadre des projets de développement rural. Les exemples en sont la fabrique de pierres à lisser de Kaya et l'octroi de crédits à la transformation de produits agricoles dans le secteur informel.

### *Lutte contre la pauvreté urbaine*

A proximité de Ouagadougou, existe actuellement un projet d'aménagement du territoire visant le développement de la campagne environnante. Ce projet permet de confier à des organisations privées locales certaines activités dans le domaine socio-économique.

L'urbanisation croissante pourrait avoir comme conséquence, à l'avenir, que le programme régional consacre davantage d'efforts, de préférence par l'intermédiaire des ONG, à la problématique urbaine. Un éventuel élargissement de la gamme d'activités en ce domaine fera l'objet d'une évaluation sur la base des expériences acquises.

## **4.3. Mali**

### **Données de base**

Superficie	:	1.240.000 km <sup>2</sup> (35 x les Pays-Bas) dont 25% exploitables à des fins agricoles
Nombre d'habitants	:	environ 8.300.000, dont 19% en milieu urbain (an 2000: 23%)
Croissance démographique	:	3% (croissance de la population urbaine: 4,9%)
Espérance de vie moyenne	:	47 ans
Mortalité infantile (< 5 ans)	:	292 pour 1.000
Eau potable de qualité	:	17% de la population
Alphabétisation	:	17%, femmes: 11%
Scolarisation de base	:	19%, filles: 14%

Accès aux soins de santé	:	15%
Nombre d'habitants par médecin	:	25.400
Part de la population en-dessous du seuil de pauvreté	:	campagne 48%, ville 27%
Indice de développement humain	:	0,143
PNB par habitant	:	1976: US\$ 100
	:	1988: US\$ 230
Croissance du PNB	:	1965-1980: 3,9%
	:	1980-1987: 3,2%
Part du service de la dette (dans recettes d'exportations)	:	1970: 1,4%
	:	1988: 14,2%
APD en % du PNB	:	1988: 22%

Sources:

- PNUD: Rapport sur le Développement Humain, 1990
- Banque Mondiale: Rapport sur le Développement dans le Monde, 1990
- Africa South of the Sahara, 1991.

## Situation politique et politique socio-économique

### *Situation politique*

Au cours des premières années qui suivirent l'indépendance, un gouvernement civil s'efforça d'appliquer à la société du Mali le modèle socialiste. Après leur coup d'état de 1968, les militaires mirent en place un Conseil Militaire. Le Lieutenant (ensuite Général) Moussa Traoré devint Président. Quelques tentatives de renversement du régime et une agitation croissante parmi les étudiants et les fonctionnaires firent l'objet d'une répression sévère. En 1979, le Président Traoré constitua un nouveau Parti Unique dont le Bureau comprenait des civils et des militaires.

Au cours des dernières années, la population a manifesté un mécontentement croissant face à l'inefficacité bureaucratique, la corruption et l'absence de tout progrès économique. Divers groupes de la société malienne, parmi lesquels l'Ordre des Avocats, les étudiants et le syndicat officiel se sont prononcés en faveur du multipartisme. Dans un premier temps, le Parti Unique au pouvoir se contenta de prendre une résolution dans le sens d'une plus grande ouverture de ses cadres. Au début de l'année 1991, cependant, l'agitation se transforma en véritables émeutes parmi la population urbaine.

La brutalité avec laquelle les autorités tentèrent de briser la rébellion et qui fit plus de 200 victimes, fut é l'origine de l'interruption de l'aide des Pays-Bas en mars 1991. Aide qui fut toutefois reprise après l'installation d'un gouvernement de transition qui promit de promouvoir activement le processus de démocratisation. Les militaires démissionnèrent le Président, pour dissoudre ensuite le Parlement et le Parti Unique. Dès avril 1991 était constitué un gouvernement de transition, des élections législatives et présidentielles étant prévues dans le courant de l'année 1992.

Sans aucun rapport avec ces évolutions, des groupes autonomistes de Touaregs du nord du Mali s'étaient dressés les armes à la main contre les autorités locales. Depuis lors, les négociations entre les Touaregs et le Gouvernement se sont soldées par un accord, même si certains Touaregs dissidents du Sud-Soudan demeurent dans l'opposition.

### *Situation en matière de droits de l'homme*

Sous le régime de Moussa Taoré, la situation en matière de droits de l'homme était préoccupante. Pendant la période qui a précédé son renversement (mars 1991), plus de deux cents personnes ont été tuées et bien davantage blessées. Le régime avait en outre procédé à des arrestations massives. En avril 1991, cette situation s'est normalisée, avec la libération des prisonniers. L'ancien Président et quelques-uns de ses collaborateurs les plus proches ont été arrêtés à leur tour et seront déférés devant les tribunaux.

Depuis lors, il n'a plus été question au Mali de violation sérieuse et systématique des droits de l'homme. Si les dissidents ont continué de faire l'objet d'intimidations psychologiques, les prisonniers politiques devraient tous être libérés et le très tristement célèbre pénitencier de Taoudenit, dans le nord du pays, a été fermé en 1988. Les conditions de vie en prison demeurent cependant mauvaises et on fait encore état, de temps à autre, de mauvais traitements dans les locaux de la police. Enfin, dans le domaine des droits socio-économiques, le Mali se classe plutôt défavorablement.

En dépit de l'interdiction de tout autre parti que l'UDPM, une série de mouvements d'opposition étaient déjà actifs en 1990. Ces mouvements sont désormais représentés dans le "Comité de Transition pour le Salut du Peuple", qui assume provisoirement la gestion politique du pays et a pour mission la conduite du processus de démocratisation.

De même, la presse écrite a, au cours des dernières années, bénéficié d'une libéralisation qui lui a permis de jouer un rôle important dans les événements politiques récents.

Maintenant que la paix semble être revenue au Mali, il n'y est plus question, comme indiqué plus haut, d'atteintes graves aux droits de l'homme. Les autorités provisoires, pour une large part constituées de représentants du mouvement de démocratisation, déclarent faire des libertés individuelles et politiques une priorité. Néanmoins, à l'heure actuelle, peu de temps, il est vrai, après le renversement du pouvoir, ceci ne s'est pas encore traduit par des résultats concrets, même si les modalités de constitution de partis politiques, ont, depuis, pu être précisées.

## *Croissance économique et autosuffisance*

Le Mali est l'un des quinze pays les plus pauvres du monde. 82% de sa population active vit de l'agriculture, dont la contribution en PNB s'élevait en 1988 à 54%. L'essentiel de cette contribution est produit dans le sud du Mali, où l'on cultive du coton, produit d'exportation important, et où l'on s'adonne à la culture sèche, ainsi que dans le Delta intérieur du fleuve Niger, centre de l'agriculture irriguée.

Le volume de production est étroitement dépendant des conditions climatologiques. Au cours des années fastes, le Mali est (plus que) auto-suffisant en matière alimentaire. Le secteur agricole n'y reste pas moins "un secteur extrêmement retardé, dominé par la petite exploitation familiale très faiblement mécanisée" (1).

Ceci, de même que l'instabilité de l'économie malienne, peut être illustré par l'évolution du taux de croissance de l'économie, qui est passé de -1% en 1985 à +19% l'année suivante, cette différence étant due presque uniquement à par la variation de la pluviosité d'une année à l'autre.

Le sous-sol du Mali est théoriquement riche en ressources minérales, mais celles-ci ne sont jusqu'à ce jour pratiquement pas exploitées, en raison de la situation enclavée du pays et de ses infrastructures très déficientes. Seuls le phosphate et l'or font l'objet d'une exploitation à une échelle significative.

Le secteur industriel, pratiquement exclusivement centré sur la transformation des produits agricoles, ne joue qu'un rôle mineur. Quant au secteur des services, longtemps dominé par l'Etat, il se caractérise par une productivité particulièrement faible.

Le Mali est membre de la zone FCFA. Comme pour plusieurs pays de cette zone, la liaison de la monnaie nationale au franc français a, d'une part, contribué à la stabilité monétaire, mais également, d'autre part, cause une surévaluation du FCFA et donc une détérioration de la position compétitive internationale du Mali.

Depuis 1982, le Mali poursuit une politique de restructuration économique profonde qui suit strictement, depuis 1987, les sévères directives du FMI et de la Banque Mondiale. Ce programme d'ajustement structurel s'accompagne de programmes spécifiquement destinés à la restructuration des secteurs de l'agriculture, de l'enseignement, des soins de santé et des entreprises semi-publiques.

Parmi les principales mesures de restructuration, on citera:

- Réforme fiscale: suppression de la taxe à l'exportation, simplification de la réglementation douanière et introduction de la TVA.
- Réforme de la fonction publique: 8.200 fonctionnaires, au total, sur 42.000, devront être licenciés. Ce programme, financé par des bailleurs de fonds extérieurs, a déjà suscité l'agitation sociale attendue. Les fonctionnaires licenciés se voient offrir une prime de départ et devraient trouver un nouvel emploi dans le secteur privé. La capacité effective d'absorption de celui-ci est, toutefois, loin d'être évidente.

Cette opération de réduction des effectifs doit se traduire par un cadre administratif plus limité en nombre mais de qualité accrue. La masse salariale totale apparaît inchangée: les fonctionnaires maintenus percevront un traitement plus élevé (ou, du moins, seront désormais payés régulièrement chaque mois).

- Secteurs sociaux: afin de leur permettre d'échapper aux opérations d'assainissement, des objectifs ont été fixés en matière de budget de fonctionnement des secteurs de l'enseignement et des soins de santé. Ces budgets enregistrent respectivement une croissance de 25 et de 8% par rapport à la situation actuelle.
- Libéralisation des prix: depuis le début de l'année 1991, seule l'importation des produits pétroliers reste soumise au contrôle des prix.
- Démantèlement/réorganisation des entreprises semi-publiques: en 1990-1991, 15 des 36 entreprises ont été liquidées et 4 privatisées.
- Assainissement du système bancaire et de l'Office des Chèques Postaux.

Comme partout dans la région, ces mesures ont pour objectif l'organisation par les pouvoirs publics de la gestion financière et administrative, le relèvement de la compétitivité internationale du Mali et la promotion du secteur privé.

Cette politique est mise en oeuvre avec le soutien de la communauté internationale des bailleurs de fonds. La dépendance par rapport à ceux-ci est très élevée, dans la mesure où ils financent la quasi-totalité du budget d'investissement des pouvoirs publics. L'APD totale au Mali s'est élevée, en 1988, à 87 millions de US\$, soit 22% du PNB "sans qu'il existe aucune perspective de voir le Mali en mesure de réduire sa dépendance par rapport à l'aide financière externe à un horizon rapproché" (1). L'insuffisance d'infrastructures sociales, institutionnelles et physiques, la situation géographique et les conditions météorologiques défavorables, ainsi que l'absence quasi-totale d'avantages comparatifs constituent autant d'obstacles supplémentaires à l'autonomie. On prévoit même, à court terme, une nette croissance de la dépendance du pays par rapport aux financements extérieurs. En effet, l'appareil productif a énormément souffert des dommages encourus au cours des événements qui ont conduit au renversement du régime de Moussa Traoré, ce qui a amené le Mali à faire appel à une aide des bailleurs de fonds à la reconstruction.

### *Situation démographique et environnement*

Sur l'indice de développement humain du PNUD, le Mali se trouve en avant-dernière position, le Niger occupant la dernière place avec 0,116 et le Japon la première avec 0,996. Cette position résulte de scores défavorables sur toutes les variables démographiques importantes, même en comparaison avec l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne (voir données de base). L'espérance de vie moyenne de 47 ans est une des plus faibles au monde et la mortalité infantile de 292 pour 1.000, l'une des plus fortes. 17% seulement de la population avaient accès à une eau potable de qualité en 1987. A cela s'ajoute une structure de soins de santé inadéquate et qui explique que 15% seulement de la population avaient, en 1987, accès aux services de santé. Malgré les améliorations apportées depuis lors à cette situation, avec l'aide des bailleurs de fonds, elle laisse encore à désirer. Au cours des dernières années, cependant,

une attention accrue a été réservée aux soins de santé de base et à la population rurale. Celle-ci reste cependant défavorisée par rapport à la population urbaine, 50% du personnel de santé travaillant à Bamako. Suite à "l'initiative de Bamako", on s'efforce de mettre sur pied un système national de distribution des médicaments de base.

Un programme d'adaptation du secteur des soins de santé a été récemment lancé, dans le cadre duquel est prévu, outre les éléments qui précèdent, un relèvement de 6 à 8% du budget affecté par l'Etat aux soins de santé. En même temps, le même programme prévoit une réduction des services de santé, dont la baisse de la qualité se fera ressentir, particulièrement en milieu rural.

Le rythme de croissance démographique de 3%, qui ne semble pas en passe de s'essouffler, n'a rien d'étonnant dans le contexte africain, mais n'en constitue pas moins un énorme obstacle au développement, quel que soit le terrain de celui-ci.

Pays d'émigration, le Mali compte de nombreux ressortissants en France, en Côte d'Ivoire et au Sénégal.

Comme dans toute la région du Sahel, l'environnement naturel, et donc l'économie, est hautement vulnérable. Sur les terres qui restent exploitables à des fins agricoles, la densité de la population ne cesse de croître et de contribuer à épuiser le sol qui souffre de l'insuffisance de l'apport en éléments nutritifs. Les sols épuisés laissent libre cours à l'érosion par le vent et par l'eau. Ce phénomène affecte de plus en plus le sud du Mali, territoire de production par excellence des céréales dures et du coton. C'est pourquoi l'une des priorités des pouvoirs publics, aidés en cela par les bailleurs de fonds, porte sur la préservation de la fertilité des sols et sur la lutte contre la désertification et l'érosion.

Dans la zone plus septentrionale de culture irriguée, c'est-à-dire le delta intérieur du fleuve Niger, les problèmes d'environnement sont de nature différente (maladies parasitaires, salinisation du sol). Ici aussi, des efforts sont déployés en vue de remédier à la situation, mais leur efficacité reste entravée par le manque de moyens.

La protection de l'environnement naturel constitue l'une des priorités des pouvoirs publics maliens, ainsi qu'il ressort notamment du "Plan National de Lutte contre la Désertification".

Les principaux obstacles à la mise en oeuvre d'une politique de l'environnement efficace résident dans l'approche sectorielle des problèmes écologiques, d'une part et dans la lourdeur de l'appareil institutionnel, de l'autre. Ce n'est que depuis quelques années que la recherche et les programmes d'action ont adopté une approche des systèmes d'exploitation intégrant les interactions réciproques entre toutes les formes d'exploitation du sol. Cette recherche a fourni notamment des arguments allant dans le sens d'une adaptation du droit foncier visant à octroyer aux exploitants effectifs des terres suffisamment de maîtrise sur celles-ci pour qu'ils souhaitent investir dans la préservation de leur fertilité.



## *Situation et politique en matière de pauvreté*

La pauvreté frappe lourdement la société malienne: 48% de la population rurale et 27% de la population urbaine vivaient, entre 1977 et 1987, en-dessous du seuil de pauvreté et 30% des enfants souffraient dans des mesures variables de sous-alimentation. En fait, la pauvreté est concentrée dans les 6ème et 7ème régions septentrionales, de Tombouctou et de Gao, ainsi que dans certains sous-secteurs de la 1ère région (Kayes). S'y ajoute un nombre croissant de pauvres vivant en ville.

L'insuffisance de moyens financiers, tant des pouvoirs publics que de la population, empêche de lutter efficacement contre la pauvreté. On en trouvera une illustration dans le fait que la quasi-totalité du budget d'investissement de l'Etat est financée par des ressources extérieures, qui restent cependant de loin insuffisantes pour relever à brève échéance le niveau de l'enseignement et des soins de santé. L'indice du développement humain donne du Mali une image plus défavorable que ce qui ressort de son PNB par tête (2ème et 15ème places, respectivement, des pays étudiés). Il s'en déduit que trop peu d'efforts sont faits pour redistribuer les ressources, rares, parmi l'ensemble de la population. La situation de la population rurale reste particulièrement défavorable, même si, sous la pression des bailleurs de fonds, des efforts ont été entrepris, au cours de la décennie écoulée, en vue d'y remédier. Un ajustement des politiques en ce sens est d'ailleurs visible dans de nombreux domaines.

### **Le programme d'assistance des Pays-Bas et ses axes d'action**

#### *Généralités*

La coopération des Pays-Bas avec le Mali est géographiquement centrée sur deux régions, à savoir Mali-Sud, domaine de la culture sèche et de la production de coton, d'une part et le centre du pays, dans la zone de culture irriguée du delta intérieur du Niger, d'autre part.

Ce programme met l'accent sur le développement rural et les groupes-cibles, ce qui le conduit à accorder énormément d'importance à l'intégration dans les structures locales existantes. En 1990, les moyens totaux mis à sa disposition s'élevèrent à 555 millions de florins, dont 15 millions sous forme d'aide à la balance des paiements. Ceci classe les Pays-Bas parmi les plus importants bailleurs de fonds du Mali.

Les grands axes du programme néerlandais de coopération au Mali sont la sécurité alimentaire et la protection de l'environnement, l'approvisionnement en eau potable, troisième priorité du Plan régional d'Action pour le Sahel 1988-1991, ayant fait l'objet de relativement peu de projets.

Toutes les modalités d'aide sont mises en oeuvre au Mali, même si le financement multilatéral y est relativement peu fréquent. Ceci s'explique par la forte cohérence interne du programme, qui, au départ connaissait peu d'activités multi-bilatérales, mais aussi par l'orientation privilégiée vers la coopération avec les organisations locales. Ceci n'empêche pas, au niveau local, une étroite concertation avec les principaux bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux.

La coopération au développement au Mali est une affaire de longue haleine. La complexité et la persistance des problèmes, ainsi que les fréquentes déficiences structurelles du côté malien, justifient un horizon minimal de développement de 10 à 15 ans. Si l'on sait que l'actuel programme malien n'a été mis en oeuvre qu'au cours des années 1980, la conclusion s'impose que de nombreuses actions, sans être achevées, commencent à peine à porter leurs premiers fruits. Ceci, cependant, ne pose aucun problème, dans la mesure où l'ensemble de programmes rejoint bien les priorités établies dans la note "Un Monde de Différences". Tout au plus certaines adaptations devront-elles y être, le cas échéant, apportées.

### *Développement rural durable*

En fait, toutes les actions menées dans les deux régions cibles (aussi bien qu'ailleurs) s'intègrent dans ce thème, qui a suscité, autour de la recherche agronomique et de la production alimentaire, des concentrations de projets dans les domaines de la lutte contre l'érosion, de l'octroi de crédits, du statut de la femme, la protection de l'environnement et des soins de santé de base. Un sous-ensemble de ces projets sont réellement des projets intégrés de développement rural couvrant, souvent à partir d'une activité économique, une large gamme des préoccupations telles que le développement des institutions locales, l'alphabétisation fonctionnelle ou la mise à disposition de crédits. Le plus souvent, l'approche est programmatique. Il s'agit ici en tout premier lieu du programme "Amélioration de la Riziculture Paysanne dans l'Office du Niger" (ARPON), qui soutient de nombreux petits projets de culture irriguée et, en second lieu, des diverses opérations réalisées par des ONG. En raison du succès apparent de l'approche intégrée, celle-ci sera maintenue, en dépit des problèmes auxquels elle se heurte. Il est important de noter que de tels projets sont toujours réalisés au sein de et par des organisations maliennes existantes.

Au cours des dernières années, est apparue une tendance réservant un rôle central à la responsabilité du groupe cible et à la mise en place de conditions d'appui indispensables. Cette approche sera intensifiée. En termes généraux, ceci signifie une diminution des contributions financières et techniques et un accent accru sur les transferts de responsabilités, assortis d'un soutien dans le domaine institutionnel. Plus encore qu'à l'heure actuelle, les étapes ultérieures de ces programmes réserveront une attention particulière aux problèmes spécifiques des femmes et à l'implication accrue de celles-ci dans l'élaboration et dans la réalisation de ces projets. On trouvera un exemple de l'intérêt déjà porté au thème de la femme et du développement, dans la mise en place, dans le cadre du projet ARPON, de petits moulins, qui ont fait leurs preuves et se sont avérés particulièrement utiles pour la femme.

Les actions décrites ci-dessus ont une relation claire, fût-elle indirecte, avec l'objectif de sécurité alimentaire du programme d'action Sahel. Dans le même sens, on citera, en outre, les projets de constitution de banques de semences et de soutien du marché céréalier malien "Programme de Restructuration du Marché Céréalier (PRMC). Dans ce dernier cas, l'aide alimentaire néerlandaise - offerte en espèces - est affectée à l'appui à la libéralisation du marché céréalier national. En outre, le PRMC constitue un lieu de concertation sur la sécurité alimentaire entre bailleurs de fonds et autorités maliennes. En raison de l'importance que cela revêt tant pour les consommateurs que pour les

producteurs, et vu la relation avec les autres actions du programme néerlandais, les Pays-Bas continueront à s'intéresser au développement du marché céréalier malien.

### *Environnement*

Après l'homme, l'environnement naturel malien constitue de loin le principal facteur de production, mais également le plus menacé. La chute de fertilité des terres, jointe à une érosion par le vent et par l'eau, de plus en plus nette dans la région méridionale de concentration de l'aide néerlandaise, d'une part et la stabilisation du sol, accompagnée des maladies parasitaires, sur le territoire de l'Office du Niger, d'autre part, constituent autant de sujets de préoccupation graves. L'Institut de Recherches agronomiques IER (Institut d'Economie Rurale) consacre à ces divers thèmes des recherches bénéficiant du soutien des Pays-Bas et, au Mali-Sud, plusieurs projets de lutte contre l'érosion sont menés à bien en collaboration avec l'organisme de développement régional "Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles" (CMDT), institution qui fonctionne de manière efficace. Plus au nord, dans les régions proches de Ségou et de Koulikoro, des projets de sylviculture sont mis en place en vue de compenser le déboisement croissant. La participation des populations est au centre de toutes ces interventions et l'intervention de la SNV dans plusieurs d'entre eux revêt une importance particulière à cet égard.

Les dernières années ont fait apparaître clairement qu'il n'existait pas de solution exclusivement technique ou financière aux problèmes écologiques. Sans nier le caractère indispensable de cette assistance financière et technique, les projets doivent se réaliser en liaison avec des actions aux niveaux administratifs supérieurs, destinées à élaborer une politique nationale en matière de gestion et de propriété des ressources naturelles. La mise à disposition, envisagée, d'experts au sein du Ministère de l'Elevage et de la Protection de l'Environnement, qui constitue l'instance malienne centrale en matière de "Gestion de Terroir", permettra d'accumuler les expériences dans ce domaine. Enfin, le programme d'action néerlandais en matière d'environnement s'intègre parfaitement dans le Plan National de Lutte contre la Désertification du Mali, aussi bien que dans le programme d'ajustement du secteur agricole.

### *Les femmes et le développement*

Les évaluations du programme d'action Femmes et Développement (septembre 1990) ont fait apparaître que 45% des engagements au Mali portent sur des projets qui satisfont les critères de l'OCDE, du CAD et du WID-F&D (ce qui ne signifie cependant pas que 45% des dépenses annuelles se font directement au bénéfice des femmes). L'objectif est d'atteindre le pourcentage de 50% en 1994. La voie privilégiée pour y parvenir consiste à renforcer les volets F&D des divers projets autant que les projets directement ciblés sur ce thème dans les régions de concentration de l'aide néerlandaise et dans le cadre d'une relation étroite de coopération avec une organisation locale, tel que le projet "Femmes et Développement" (PROFED) réalisé en collaboration avec la CMDT. En termes de durabilité, en effet, de telles actions doivent être préférées à des projets isolés, d'autant plus que les activités de F&D consistent pour une large

part en sensibilisation du cadre traditionnel, essentiellement masculin, des institutions locales. Dans toute la mesure du possible, on s'efforce en outre de couvrir les activités économiques concrètes des femmes.

Bien que le Mali poursuive officiellement une politique d'émancipation de la composante féminine de la population, la mise en oeuvre de cette politique laisse encore bien à désirer. Plus que tout autre secteur ou thème, cet aspect de la relation de coopération doit faire l'objet d'une attention constante.

Les organisations locales, autant que les individus actifs en ce domaine, méritent et obtiennent notre soutien.

### *Recherche*

Avec le soutien des Pays-Bas, le Mali poursuit un vaste programme de recherche dans les domaines de l'agronomie, des systèmes d'exploitation, de la fertilité des sols et de la gestion des pacages. On précisera que ces recherches sont utiles pour l'ensemble du programme. L'accent est mis, autant que possible, vers l'obtention de résultats concrètement utilisables. Dans tous les cas, notre partenaire est le service public compétent. S'y ajoutent, dans le cadre de nombreux projets, des recherches-actions, telles que celles qui sont menées dans le cadre du programme ARPON au sein de la Direction Recherche au Développement de l'Office du Niger.

En dépit du grand intérêt accordé par nos partenaires maliens aux recherches conduites dans les divers domaines mentionnés ci-dessus, l'insuffisance des moyens disponibles conduit ceux-ci à tenter de confier des sous-ensembles de ces programmes de recherche aux bailleurs de fonds (Canada, CE, Pays-Bas et USAID). Malgré une compréhension certaine pour cette attitude, les discussions avec l'IER iront à l'avenir dans le sens d'un relèvement de sa contribution propre, de l'accentuation de la recherche appliquée, de l'élargissement des possibilités de recherche contractuelles et de substitution accélérée des chercheurs étrangers par des chercheurs maliens. C'est pourquoi, à cet effet, le transfert de connaissances et la formation des cadres locaux revêtent une importance particulière. Il n'est pas envisagé d'élargir davantage le programme actuel de recherche.

### *Soins de santé*

Les Pays-Bas financent deux projets de soins de santé de base, l'un au Mali-Sud et l'autre au sein de l'Office du Niger, ces deux projets s'inscrivant étroitement dans la foulée de l'initiative de Bamako et s'insérant totalement dans le système national de soins de santé. La troisième phase du deuxième de ces projets, entamée depuis peu, n'est pas intégrée en tant que telle au programme d'ajustement du secteur des soins de santé "Programme de Développement Sanitaire II", mais se réalise en coordination étroite avec lui. Le cahier des charges du projet prévoit une étude d'impact sur les femmes.

Aucun programme vertical de soins de santé n'est envisagé, par contre, dans le cadre de l'Office du Niger. Un projet est en cours de préparation en matière d'eau potable et d'hygiène, qui réservera une attention particulière à la lutte contre la bilharziose et la malaria. Quant à la prévention du sida, elle fait partie

d'un programme général d'information, de même qu'elle s'intègre dans le cadre de la planification familiale.

Notre partenaire malien, le Ministère de la Santé Publique, est dépourvu de moyens, tant politiques que financiers. Ici, la dépendance par rapport aux bailleurs de fonds extérieurs est particulièrement sensible. Bien que le Mali ait été déclaré prioritaire, le secteur des soins de santé de base (dans le cadre de l'objectif "Santé pour Tous en l'An 2000"), l'accès aux services de santé reste totalement insuffisant, surtout dans le cas des populations rurales pauvres. On s'efforce de remédier à cette situation par la voie de projets, mais également par l'intermédiaire du plan d'ajustement sectoriel déjà mentionné. Il n'est pas envisagé d'accroître la part de ce secteur au sein du programme.

### *Enseignement*

Conformément au Programme Régional d'Action 1988-1991, aucune action autonome n'est réalisée dans ce secteur. Par contre, le programme réserve une attention soutenue à l'éducation, à l'information, aux formations professionnelles et à l'alphabétisation (fonctionnelle). Cette politique sera poursuivie à l'avenir. Peut être envisagée en outre, notamment en raison des statistiques désastreuses du Mali dans le domaine de l'éducation (où sa situation est de très loin la plus défavorable de la région), une contribution au programme d'ajustement sectoriel, spécifiquement au bénéfice de l'éducation primaire. Ainsi les Pays-Bas pourraient-ils acquérir une certaine expérience dans ce domaine qui leur est nouveau.

### *Développement institutionnel*

Sur le territoire couvert par l'Office du Niger, aussi bien qu'à Mali-Sud, le soutien et la consolidation des "Associations Villageoises" font l'objet d'efforts particuliers, en collaboration avec les organismes de développement régional (Office du Niger et CMDT). En outre, les actions de développement s'intègrent de plus en plus dans les structures locales, dont le renforcement devient automatiquement l'un des principaux objectifs poursuivis.

Le processus de démocratisation nous encourage à intensifier notre coopération en ce domaine. Un programme de soutien au syndicat malien est en cours de préparation, qui pourra servir de test à cet égard. Par ailleurs, la SNV intervient au Mali dans le soutien des ONG locales.

### *Culture*

Il est essentiel, pour l'avenir, qu'une collaboration étroite avec et/ou une intégration aux organisations locales permette d'éviter que les interventions des Pays-Bas ne répondent pas suffisamment aux attentes et aux possibilités maliennes.

Les projets actuels en matière culturelle consistent en une assistance aux fouilles archéologiques réalisées sur le territoire Dogon et en la préparation de la restitution d'une collection d'objets d'art conservée aux Pays-Bas.

### *Lutte contre la pauvreté urbaine*

Bien qu'elle se développe dans de nombreux secteurs, la coopération entre le Mali et les Pays-Bas est pratiquement exclusivement orientée vers la population rurale. Afin d'éviter toute dispersion, cela restera le cas au cours des années à venir. Ceci n'empêche pas de suivre de près les évolutions en milieu urbain et de mener, via la SNV et les ONG locales, de petites actions expérimentales dans ce secteur. Il suit indirectement de ce qui précède que l'industrie ne compte pas non plus parmi les secteurs prioritaires, sauf là où des entreprises industrielles sont au service du développement rural durable. Ainsi, dans les deux régions de concentration de l'aide néerlandaise, des activités d'assemblage - et partiellement de fabrication - d'outillages agricoles adaptés bénéficient du soutien néerlandais, de même qu'il a été récemment décidé de contribuer à la remise en service d'ateliers de décorticage de riz sur le territoire de l'Office du Niger.

Il n'est pas non plus envisagé d'intervenir de manière structurelle dans ce secteur.

### *Aide-programme: cofinancement avec la Banque Mondiale*

Au cours des dernières années, 30% environ du volume d'aide consistaient en aide hors projet. Il s'agissait essentiellement d'aides à la balance des paiements sous forme de livraison d'engrais chimiques et de pièces d'outillages et d'équipements agricoles à des organismes de développement rural (parmi lesquels la CMDT et l'Office du Niger). Les fonds de contrepartie découlant de cette aide furent consacrés au développement rural. De cette manière, l'aide programmatique apporta une contribution substantielle, tant directe qu'indirecte, à la réalisation des objectifs du programme d'action pour la région du Sahel. A l'avenir, on s'efforcera de poursuivre cette forme d'aide au moyen de fonds régionaux, dans la mesure où les évolutions politiques et socio-économiques le permettront.

Une deuxième modalité d'aide hors projet consiste en un soutien aux programmes, le plus souvent sous forme de cofinancement de programmes de la Banque Mondiale. Le passé récent a vu naître des expériences positives en ce domaine, à l'occasion du co-financement d'un programme d'assainissement d'entreprises (semi-) publiques. De même, une opération de cofinancement dans le cadre du programme de restructuration du secteur agricole est en cours de préparation. L'intervention néerlandaise se limitera ici aux actions menées au Mali-Sud, soit dans le territoire de la culture non irriguée.

Dans le cadre de la coopération avec la Banque Mondiale, les programmes sectoriels sont privilégiés, dans la mesure où ils tiennent davantage compte des conditions spécifiques locales et s'inscrivent donc mieux dans la philosophie de la politique néerlandaise. Cependant, l'implication à un stade précoce dans la préparation des programmes s'est avérée souhaitable. Enfin, pour les années à

venir, une contribution au programme "Dimensions Sociales de l'Ajustement" (DSA) du Mali est envisagée.

#### *Aide à la reconstruction*

Les dommages encourus par l'appareil productif malien à l'époque du changement de pouvoir, en mars 1991, sont substantiels. On ne dispose pas encore de données exactes à cet égard, pas plus que de programmes concrets de reconstruction, ceux-ci étant encore en cours de préparation. En fonction de la teneur des propositions qui seront formulées en la matière, et en concertation avec les autres bailleurs de fonds - réunis dans la structure de concertation informelle "les Amis du Mali" -, une décision sera prise quant à une éventuelle contribution des Pays-Bas. Celle-ci revêtira la forme d'un cofinancement avec la Banque Mondiale.

#### **4.4. Le Cap-Vert**

##### **Données de base**

Superficie	: 4.033 km <sup>2</sup>
Nombre d'habitants	: 337.000, dont 32% de citoyens
Croissance démographique	: 1,4%
Espérance de vie moyenne	: 67 ans (1990)
Mortalité infantile (< 5 ans)	: 58 pour 1.000 (1989)
Eau potable de qualité	: 69% (1985-1988)
Alphabétisation	: 50% (femmes: 37%)
Scolarisation primaire	: 108%
Accès aux soins de santé	: non disponible
Nombre d'habitants par médecin	: 5.800 (1984)
Population en-dessous du seuil de pauvreté	: 42%
Indice de développement humain	: 0,428
PNB par habitant	: US\$ 680 (1988)
Croissance du PNB	: 1,2% par an (1980-1987) : 4,1% (1988)
Montant de la dette	: US\$ 129,5 millions (1989)
/Service de la dette	: 34,7% (1988)
(% exportation)	: 18% (1989)
APD en % du PNB	: 38% (1988)

##### **Sources**

- PNUD: Rapport sur le Développement Humain, 1991
- Banque Mondiale: Rapport sur le Développement dans le Monde, 1990
- Africa South of the Sahara, 1991
- Economist Intelligence Unit: Senegal, The Gambia, Guinea-Bissau, Cape Verde; Country Profile 1990-1991
- Fonds des Nations-Unies pour la Population, Recensement de juin 1990, chiffres provisoires.

- Memorandum DAK 2049, 28 mars 1991, Bijdrage Regiobeidsplan Kaapverdie/Guinée-Bissau.
- Banque Mondiale: World Debt Tables, 1990.

## **Situation politique et politique socio-économique**

### *Situation politique*

Au lendemain de l'indépendance, en 1975, le "Partido Africano da Independencia de Guiné e Cabo Verde" prit le pouvoir, tant en Guinée-Bissau qu'au Cap-Vert. Idéologiquement parlant, ce parti s'inspirait du modèle d'Europe de l'Est, ce qui ne l'empêcha pas de mettre en oeuvre une politique pragmatique et indépendante. (1)

Au début des années 1980, les relations avec la Guinée-Bissau se dégradèrent et les efforts initiaux d'unification furent abandonnés.

En 1988, une décision de réorientation politique s'inscrivit dans la foulée de la politique de libéralisation économique. Dès 1990, les événements d'Europe orientale accélérèrent le processus de mutation politique du Cap-Vert: la liberté d'opinion et d'association fut reconnue et la primauté du parti unique abandonnée.

En janvier 1991 eurent lieu les premières élections parlementaires après l'indépendance. Elles se déroulèrent en présence d'observateurs internationaux et sans le moindre incident et accordèrent une majorité écrasante au parti d'opposition "Movimento para a Democracia". Le président de ce parti forma ensuite un gouvernement d'intérim.

En février 1991, eurent lieu les élections présidentielles qui opposèrent l'ancien président Aristides Pereira et Antonio Manuel Mascarenhas Monteiro, candidat de l'opposition. Celui-ci obtint une nette majorité avec 70% des voix. La formation définitive du nouveau gouvernement intervint en mars 1991, après la prestation de serment du nouveau président.

Ces évolutions ont mis le Cap-Vert sur la voie de l'ouverture politique et de la démocratisation du processus décisionnel, deux conditions d'un développement équilibré.

### *Situation en matière de droits de l'homme*

En 1990, le Cap-Vert a passé un cap important en matière de droits civils et politiques: la mise en place des conditions de la liberté d'expression, de réunion et d'association s'est accompagnée d'une liberté accrue de la presse, tandis qu'une nouvelle loi régissait la constitution de partis politiques et qu'un nouveau code électoral était introduit.

En matière de droits socio-économiques, on peut dire, de manière générale, que l'accès aux services de base, tels que les soins de santé et l'éducation, est relativement satisfaisant. En outre, le législateur a reconnu le droit de grève en 1990. (55, 58)



## *Croissance économique et autosuffisance*

La localisation isolée du Cap-Vert, la rareté des ressources naturelles et la superficie limitée du pays s'ajoutent aux périodes de sécheresse récurrentes pour limiter le potentiel de développement de l'économie du pays. Celui-ci est donc réduit à couvrir 70% de ses besoins alimentaires par des importations, sans perspective de réduire de façon significative cette proportion à l'avenir. Les seuls produits d'exportation qui méritent d'être mentionnés sont le poisson, la banane et le sel, mais les recettes d'exportation n'ont couvert, au cours des dernières années, que de 2 à 6% des coûts d'importation.

Malgré tout ceci, le Cap-Vert a réussi, depuis son indépendance en 1975, à se développer pour devenir un pays à revenu moyen (PRM) doté d'un PNB de 680 US\$ par habitant en 1988. La qualité de la gestion de l'économie est telle qu'aucun plan de restructuration n'a été jugé nécessaire par le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale.

La politique budgétaire a pour but de maîtriser le déficit structurel de la balance des paiements: en principe, les frais de fonctionnement des pouvoirs publics sont couverts par les recettes fiscales, tandis que le budget d'investissement est alimenté par les dons étrangers et les crédits consentis à des conditions concessionnelles. A l'exception de quelques produits, les prix sont libres au Cap-Vert, tandis que le cours de l'escudo capverdien se fixe au jour le jour sur la base d'une moyenne pondérée des cours des monnaies des dix principaux partenaires commerciaux du pays.

Depuis la décision, prise en 1988 par le Parti du Congrès, de libéraliser l'économie, les pouvoirs publics s'efforcent de limiter leurs interventions à la création de conditions favorables. Les résultats attendus de l'industrialisation depuis l'année 1986, ont été récemment soldés de déception lorsqu'il a fallu constater que ce secteur n'avait créé que 200 emplois par an en moyenne, et qu'il n'exerçait aucune influence significative sur la balance commerciale. En fait, l'industrie ne contribue qu'à concurrence de 5% à la création du produit national brut (PNB) et de 6% à l'emploi.

Les meilleures perspectives de croissance résident sans doute dans la pêche et dans le tourisme, assortis éventuellement d'une fonction de distribution régionale et de la poursuite du développement du secteur des services au profit de la navigation maritime et aérienne (internationale). Davantage d'espoirs, en effet, sont placés dans une ouverture extérieure de l'économie que dans la concentration encore forte de celle-ci sur le marché intérieur. (1, 34)

A cet égard, on attend beaucoup des investissements étrangers, qui espère-t-on, pourront servir d'exemple au secteur privé local en l'incitant à apporter, à moyen et long termes, une contribution croissante au développement de l'économie. En conséquence, de nombreux efforts sont déployés en vue de créer pour l'investissement des conditions aussi favorables que possible. En raison de la concurrence internationale et de la rivalité entre pays en voie de développement pour s'attirer les faveurs des investisseurs étrangers, cet objectif exige un effort considérable de promotion. (55, 58)

Ce sont en tout premier lieu des Cap-Verdiens immigrés que l'on sollicite en tant qu'investisseurs étrangers potentiels en leur offrant, par exemple, des

conditions fiscales intéressantes. L'importance de ces concitoyens émigrés est déjà considérable à l'heure actuelle, si l'on considère que leurs transferts de revenus vers le Cap-Vert représentent de 15 à 25% du PNB.

### *Situation démographique et environnement*

Par rapport aux normes africaines, la situation de santé au Cap-Vert peut être qualifiée de tout à fait satisfaisante: sur 1.000 enfants nés en vie, 67 meurent au cours de leur première année d'existence et 94 au total, avant d'atteindre leur 5ème année. L'espérance de vie au Cap-Vert est de 65 ans. Les famines qui ont émaillé la vie du Cap-Vert ont disparu depuis 1957, grâce à des programmes alimentaires bien gérés qui permettent d'assurer à la population un niveau d'alimentation supérieur à la norme minimale.

En raison du potentiel limité du pays, l'émigration est un phénomène très répandu: davantage de Cap-Verdiens vivent hors de leur pays (600.000) qu'à l'intérieur de celui-ci (350.000). Ceci explique un taux de croissance démographique de 1,37% seulement par an. Une autre conséquence en est le nombre élevé de familles monoparentales.

La perturbation de l'équilibre écologique constitue l'un des importants problèmes auxquels se heurte le développement du pays. Dès l'indépendance, le gouvernement a entrepris un programme actif de réafforestation qui se poursuit avec succès: en 1988, 45.000 hectares de forêts avaient ainsi été plantés, au lieu des 22.000 hectares prévus. L'objectif de 115.000 hectares en l'an 2000 pourra sans doute être atteint dès le milieu des années 1990.

Grâce à ce programme, l'approvisionnement en bois de chauffage ne constitue plus de menace pour l'environnement. La réafforestation et la lutte contre l'érosion sont au coeur de la politique agricole. Par contre, on estime à 20% seulement la part du potentiel halieutique qui est effectivement exploitée à l'heure actuelle. En cas d'intensification à grande échelle des campagnes de pêche, certains secteurs pourraient cependant être sensibles à une surexploitation, et en particulier la pêche côtière et la pêche au homard. Il est envisagé de mener une étude d'impact sur l'environnement à cet égard.

### *Situation et politique en matière de pauvreté*

La politique sociale est relativement bien développée. Les groupes sociaux défavorisés ont la possibilité de prendre part à des projets de création d'emplois. Ils reçoivent une aide alimentaire sous diverses formes et ont un accès satisfaisant aux services médicaux et à l'enseignement, même si la situation peut différer sensiblement d'une île à l'autre.

L'enseignement primaire touche un nombre de personnes supérieur à celui correspondant à la base de la pyramide des âges: il est suivi par des personnes ayant dépassé l'âge normal attribué à ce niveau d'enseignement. En 1988-1989, 93,8% des enfants du groupe d'âge correspondant à l'enseignement primaire allaient effectivement à l'école (Direction Générale de l'Éducation/Inspection Générale). La pauvreté déchirante n'est pas ou pratiquement plus présente.

## **Le programme d'aide des Pays-Bas et ses axes d'action**

En 1990, l'aide étrangère au Cap-Vert s'élevait à 93 millions US\$, dont 48% sous forme d'aide technique, 37% sous forme d'aide financière et 15% sous forme d'aide alimentaire. (34)

Les principaux bailleurs de fonds bilatéraux sont la Suède, les Pays-Bas, l'Allemagne, l'Italie, la France et le Portugal, tandis que les Nations-Unies et la CE sont les principaux bailleurs multilatéraux.

### *Développement rural*

Les priorités fixées par le CILSS/Club du Sahel en matière de développement rural sont apparues pertinentes. La production et la sécurité alimentaire en sont des objectifs évidents, qui sont poursuivis par la voie d'un soutien actif à l'agriculture et à la pêche et d'une attention particulière à la protection de l'environnement et à l'approvisionnement en eau, l'un et l'autre se traduisant par des mesures de protection, des activités de réafforestation et des actions de développement institutionnel.

### *Le programme de développement régional Santo Antao*

Si le PNB par habitant de l'ensemble du Cap-Vert s'élève à 680 US\$, il n'est que de 170 US\$ sur l'île de Santo Antao. La spécificité de la problématique du développement de cette île a conduit les Pays-Bas, dès 1977, à jouer un rôle de pionnier dans son développement. Le degré élevé de surpopulation par rapport au potentiel productif, le manque d'eau, la détérioration de l'environnement dans de grandes parties de l'île et l'isolement d'une large part de la population due à la complexité topologique, expliquent le retard de développement de l'île par rapport au reste du pays. Les conséquences en sont des revenus particulièrement faibles, mais aussi un accès moins aisé à l'enseignement et aux soins de santé. En moyenne, la moitié environ de l'aide néerlandaise au Cap-Vert est destinée à cette île.

Au cours des dix premières années qui ont suivi l'indépendance, le premier objectif était d'assurer à la population une sécurité d'existence minimale. Le projet de développement rural de Santo Antao avait pour principal objectif la stabilisation des conditions écologiques extrêmement perturbées de l'île, l'adduction d'eau et, dans la mesure du possible, l'amélioration de la production agricole. Les opérations nécessitant beaucoup de main-d'oeuvre que ceci impliquait, telles que travaux de protection de l'eau et du sol ou de plantation d'arbres, furent réalisées par des équipes d'ouvriers connues sous le nom de "frentes", et 2.000 familles bénéficièrent d'une contribution directe au revenu familial. Ces activités seront maintenues à l'avenir, mais leur réalisation sera de la responsabilité directe des Cap-Verdiens.

Depuis le milieu des années 1980, l'accent a été déplacé vers l'enjeu de l'indépendance de l'économie et du potentiel de production. Dans la mesure où les bases primaires de production de Santo Antao sont très limitées (6.000 seulement des 43.000 habitants de l'île sont en mesure de pourvoir à leurs besoins vitaux), le développement de l'île ne peut être envisagé sans liaison avec

celui de l'île voisine de Sao Vicente, qui offre une concentration d'industries et de services et davantage de possibilités d'emploi que Santo Antao. Sur cette dernière île, la coopération au développement centrera davantage ses efforts sur les activités génératrices de revenus en-dehors de l'agriculture.

A cette fin, un plus grand accent sera mis sur le développement des ressources humaines par la voie, notamment, de l'optimisation de l'éducation et des soins de santé (pour tous) et de l'encouragement des initiatives privées. Dans tout ceci, les contributions néerlandaises ont surtout un rôle de stimulant et de création de conditions favorables. (55, 58)

### *Les femmes et le développement*

L'émigration, autant que les changements fréquents de partenaires, expliquent que 40% des ménages ont à leur tête une femme seule et dépendent plus ou moins des revenus que celle-ci est en mesure de mobiliser. En fait, les possibilités de gagner de l'argent sont très rares. La participation au "frente" constitue une de ces dernières possibilités à laquelle on fait fréquemment recours. Outre ces activités rémunératrices, la femme joue également un rôle dans la production alimentaire, la santé, l'hygiène et les soins aux enfants.

Dans la réalisation de ces diverses tâches, elle est, davantage que l'homme, confrontée à une série d'obstacles à l'accès aux services de soutien, aux facteurs de production que constituent la terre et le capital et, dans la pratique, à la scolarisation.

Le renforcement de leur présence au niveau régional (Santo Antao) aussi bien qu'au niveau national, devrait permettre aux Pays-Bas de contribuer davantage encore à l'amélioration de cette situation défavorable de la femme.

Sont envisagées, à cet effet, des actions dans le domaine de la génération de revenus, de l'allègement des tâches, de l'enseignement et de la formation, des soins de santé, de même qu'une implication accrue dans des recherches d'ordre socio-économique pertinentes ainsi qu'en matière d'assistance technique au Ministère des Affaires Sociales.

### *Environnement*

Le programme de lutte contre l'érosion connaît un tel succès que l'approvisionnement en bois de chauffage ne constitue plus une menace pour l'environnement. Dans la mesure où toute action indépendante d'une prise de conscience par la population elle-même a peu de chance d'être durable, les autorités accordent une priorité élevée à la sensibilisation de la population en matière de protection de l'environnement. Les Pays-Bas poursuivront donc leurs efforts de mise au point de supports pédagogiques adaptés à cet égard.

Les résultats du projet néerlandais en matière d'énergie éolienne montrent que l'approche suivie jusqu'ici ne débouche sur aucune contribution systématique à la création d'une source énergétique alternative, ce qui n'enlève rien à l'importance que revêt cette tentative pour le Cap-Vert. C'est pourquoi, les Pays-Bas continueront d'apporter leur soutien à la recherche d'applications effectives des diverses techniques disponibles à cet effet. (55, 58)

### *Enseignement*

La poursuite de la recherche de chances égales pour les habitants de Santo Antao par rapport à ceux du reste du Cap-Vert demands, au cours des années à venir, un soutien accru à l'enseignement primaire ainsi qu'aux activités d'alphabétisation sur l'île. Dans la foulée de cette action, le secteur de l'enseignement pourra également bénéficier d'une aide au niveau régional et/ou national. S'y ajoute la possibilité, récemment offerte par le Fonds d'Etudes (constitué notamment dans le cadre du programme ouest-sud), d'assurer la formation de certaines personnes à l'étranger. Il va de soi que cette possibilité sera exploitée pour les secteurs les plus importants de la coopération néerlandaise.

### *Soins de santé*

Jusqu'à présent, l'aide aux soins de santé restait limitée à la rénovation des structures sanitaires existantes, dans la perspective de la reconstruction. Cependant, la création de conditions favorisant de meilleures perspectives d'épanouissement pour la population peut justifier une activité accrue en matière de soins de santé de base, mettant un accent particulier sur les femmes dans les domaines de l'eau, de l'hygiène et des soins de santé autant que des soins à la mère et à l'enfant. C'est pourquoi les Pays-Bas se préoccupèrent davantage de cet aspect à l'avenir.

### *Pêche*

La pêche artisanale est l'une des rares (sinon la seule) activités dotées d'un potentiel au niveau de l'emploi, de l'autosuffisance alimentaire et des recettes d'exportation. Les Pays-Bas maintiendront donc leur appui au développement de ce secteur, tant à Santo Antao qu'au niveau national, par l'intermédiaire de la FAO.

Jusqu'à présent, les Pays-Bas sont essentiellement intervenus, au niveau opérationnel, sous la forme d'un soutien au secteur de la pêche. En raison du rôle important qui doit être réservé au secteur privé dans ce domaine, les Pays-Bas s'efforceront essentiellement, au cours des années à venir, de créer les conditions favorables indispensables, en intervenant dans la définition des politiques et en encourageant le développement institutionnel.

### *Secteurs secondaire et tertiaire*

Il est apparu, au cours des années, que les actions portant sur les secteurs prioritaires du CILSS restaient insuffisantes pour contribuer de manière significative à la recherche de l'indépendance économique du Cap-Vert. C'est pourquoi les Pays-Bas, dans le cas du Cap-Vert, coopèrent non seulement à des projets de développement rural, mais également à des programmes locaux ciblés sur les secteurs secondaire et tertiaire.

Il faut reconnaître, cependant, que les politiques économiques autant que les cadres juridique et institutionnel restent trop embryonnaires pour permettre la

transition d'une économie centralement planifiée vers un modèle libéral et encourager de manière significative le renforcement du rôle du secteur privé.

Les Pays-Bas sont cependant prêts à contribuer au développement des secteurs secondaire et tertiaire par la mise à disposition d'experts, essentiellement dans les domaines économique, financier, de gestion et/ou intersectoriel. Une consultation technique plus sectorielle pourra s'y ajouter ensuite. Si le Cap-Vert souhaite que les Pays-Bas jouent un tel rôle, ceux-ci pourront de cette manière contribuer à la définition des politiques générales au niveau national. Même si les Pays-Bas sont, dans le cadre des activités de reconstruction, impliqués dans une série de travaux d'infrastructure concernant les secteurs secondaire et tertiaire, leur aide restera à l'avenir limitée à la création de conditions favorables.

#### *Modalités de l'aide*

Les Pays-Bas ont confiance dans leurs partenaires capverdiens en raison des évolutions politiques récentes, de la politique économique et sociale mise en oeuvre dans ce pays, de la quasi-absence de mauvaise gestion (cest-à-dire de corruption: la mauvaise gestion due au manque de compétence et de capacité d'organisation peut exister) et de l'attitude ouverte des pouvoirs publics.

Le Cap-Vert s'efforce de prendre en mains, dans toute la mesure du possible, le développement du pays et dispose de plus en plus de compétences locales susceptibles de conduire le processus de développement. Parallèlement, le passage vers une économie davantage tournée vers l'exportation suscite un besoin croissant de conseils techniques et de prestations d'experts (internationaux). Par conséquent, il est évident que les Pays-Bas accorderont, dans toute la mesure du possible, leur aide au Cap-Vert sous forme financière plutôt que d'assistance technique. Il s'ensuit que l'aide à la balance des paiements, accordée jusqu'ici sous forme d'aide-programme et d'aide alimentaire, sera maintenue et que d'autres possibilités d'aide financière feront l'objet d'un examen constant.

#### **4.4. Cabo Verde**

##### **Dados de base**

Superfície	: 4.033 km <sup>2</sup>
Número de habitantes	: 337.000 (dos quais 32% urbanos)
Crescimento da população	: 1,4%
Prognose do tempo médio de vida	: 67 anos (1990)
Mortalidade infantil (- de 5 anos)	: 58 por 1.000 (1989)
Segurança de água potável	: 69% (1985-1989)
Alfabetização	: 50% (mulheres: 37%)
Participação no ensino primário	: 108%
Acesso a cuidados médicos	: desconhecido
Habitantes por médico	: 5.800 (1984)
População abaixo do limite da pobreza	: 42%
Índice de Desenvolvimento Humano	: 0,428

PNB per capita : 680 US dólares (1988)  
Crescimento do PNB : 1,2% por ano (1980-1987)

Dívida/índice de pagamento : 129,5 milhões de US dólares  
: (1989) : 34,7%  
: (1989) : 18% (1989)  
ODA como percentagem do PNB : 38% (1988)

Fontes:

- UNDP, Human Development Report 1991 (UNDP, Relatório sobre o Desenvolvimento Humano 1991);
- World Bank: World Development Report 1990 (Banco Mundial: Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1990);
- Africa South of the Sahara 1991 (A África a sul do Saará 1991);
- Economist Intelligence Unit. Senegal, The Gambia, Guinea-Bissau, Cape Verde, Country Profile 1990-91 (Grupo de Informações do Economist. Perfil dos países: Senegal, Gâmbia, Guiné-Bissau e Cabo Verde 1990-91);
- Recenseamento da UNFPA em Junho de 1990 (dados provisórios);
- Memorando DAK 2049 de 28 de Março de 1991 ' Participação no Plano de Orientação Regional de Cabo Verde / Guiné-Bissau;
- World Bank: World Debt Tables 1990 (Banco Mundial: Tabelas da Dívida Mundial, 1990).

## **Orientação política e socio-económica**

### *Situação política*

Em Cabo Verde, após o acesso à independência em 1975, o 'Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde assumiu o poder, tal como já tinha antes acontecido na Guiné-Bissau. Do ponto de vista ideológico o partido adoptava os padrões correntes nos países da Europa do Leste, mas na prática a política seguida era pragmática e não-alinhada. (1)

No início dos anos oitenta as relações com a Guiné-Bissau começaram a deteriorar, tendo sido então abandonadas as tentativas iniciais de realizar a união entre os dois países. Em consequência da política de liberalização foi decidido em 1988 proceder a uma reorientação política. Sob a influência dos acontecimentos ocorridos na Europa do Leste, deu-se em Cabo Verde em 1990 uma profunda modificação política: foi então concedida a liberdade de opinião e de organização, e foi abolida a primazia política do partido unitário.

Pela primeira vez desde a independência foram realizadas em Janeiro de 1991 eleições para o parlamento. Essas eleições, que tiveram lugar com a presença de observadores internacionais, decorreram sem qualquer incidente e resultaram numa grande maioria de votos para o partido da oposição 'Movimento para a Democracia. Ao presidente desse partido coube formar em seguida um governo de interim.

Em Fevereiro de 1991 foram realizadas eleições presidenciais. Nessas eleições o antigo presidente Aristides Pereira tinha por oponente António Manuel Mascarenhas Monteiro, o candidato da oposição. Este último obteve uma clara maioria, reunindo 70% dos votos. Após a prestação de juramento do novo

presidente em Março de 1991, foi então procedido à composição definitiva do novo governo.

Graças a esses acontecimentos Cabo Verde segue actualmente uma política de abertura e de deliberações democráticas, as quais formam a base indispensável para um equilibrado processo de desenvolvimento.

### *Situação dos direitos humanos*

No que respeita a situação no campo dos direitos civis e políticos, em Cabo Verde verificaram-se a partir de 1990 importantes desenvolvimentos, e além de terem sido criadas possibilidades legais para a liberdade de expressão, para a liberdade de reunião e de organização, aumentou também o nível de liberdade de imprensa. Foi adoptada uma lei referente à livre formação de partidos políticos e criada uma nova lei eleitoral.

No que diz respeito aos direitos sociais e económicos pode considerar-se que de modo geral existe um acesso razoável aos cuidados básicos, tais como por exemplo a saúde pública e o ensino. Em 1990 foi igualmente reconhecido por lei o direito à greve. (55,58)

### *Crescimento económico e autodeterminação*

A localização isolada de Cabo Verde, a falta de fontes naturais de auxílio e a escassa amplitude do país, juntamente com o retorno regular cíclico de períodos de seca, limitam em forte medida as possibilidades de desenvolvimento da economia caboverdiana. Daí resulta que o país tem de importar 90% das suas necessidades alimentares, e essa situação não virá a melhorar no futuro. Os únicos produtos com algum significado para a exportação são o peixe, as bananas e o sal. Mas no decurso dos últimos anos o rendimento dessas exportações tem conseguido cobrir apenas entre 2 e 6% das despesas da importação.

E contudo, mau grado essa situação, desde o acesso à independência em 1975 o Cabo Verde conseguiu elevar o seu desenvolvimento até ao nível de um país de rendimento médio (MIC) com um Produto Nacional Bruto (PNB) de 680 dólares em 1988. A economia tem sido dirigida de modo tão capaz que o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial consideraram ter deixado de ser necessária a participação de ambas essas instituições no programa de reestruturação de Cabo Verde.

A política orçamental é orientada para o controle do défice estrutural existente na balança de pagamentos: os custos do funcionamento do governo são em princípio financiados pelos rendimentos dos impostos, enquanto que o orçamento dos investimentos é composto por doações estrangeiras e pela concessão de empréstimos. Salvo no que respeita a um certo número de produtos, a política dos preços em Cabo Verde é livre e o câmbio do escudo de Cabo Verde é ajustado diariamente em função de um pacote de divisas formado pelas moedas dos países mais importantes como parceiros comerciais.

Desde que no congresso do partido em 1988 ficou decidido que se procedesse à liberalização da economia, o governo tem tentado limitar a sua acção nesse campo a fazer com que para a economia existam condições adequadas. Enquanto



que em 1986 se esperava um grande progresso por parte da industrialização, mais recentemente teve de se chegar à conclusão de que o crescimento nesse sector se limita apenas a cerca de duzentos postos de trabalho por ano, enquanto que a sua influência na balança de pagamentos se mostrou até agora igualmente muito limitada. Na realidade a indústria contribui apenas com 5% para o Produto Nacional Bruto (PNB) e com 6% para o emprego.

É provável que as melhores possibilidades para a obtenção de um crescimento duradouro se venham a encontrar no campo das pescas e do turismo, se bem que no sentido de uma função de distribuição regional, e num maior desenvolvimento do sector dos serviços prestados à marinha mercante internacional e às companhias de aviação. Espera-se obter melhores resultados de uma economia orientada para os factores externos, do que aqueles que se conseguiram até agora de uma economia voltada principalmente para os factores internos. (1, 34)

Nesse particular é atribuído um grande papel aos investimentos estrangeiros, dos quais se espera que eles venham a desempenhar um papel exemplar em relação às empresas locais, de forma a que, a médio e a longo prazo, as empresas existentes no país participem de forma mais activa no crescimento da economia. Para alcançar esse fim são tomadas muitas medidas destinadas a tornar o clima de investimentos o mais atractivo e favorável possível. Porém, as relações de concorrência internacional e a grande competição existente entre os vários países em desenvolvimento para atrair os investidores internacionais, fazem com que para atingir esse objectivo tenham de ser desenvolvidos grandes esforços para uma promoção activa. (55, 58)

Esses esforços orientam-se em geral para os emigrantes caboverdianos como potenciais investidores estrangeiros, através, por exemplo, da oferta de interessantes possibilidades fiscais. Que essas compatriotas emigrados se tornam muito importantes para a economia nacional, deduz-se do facto evidente que as suas remessas de rendimentos representam entre 15 e 20% do Produto Nacional Bruto (PNB).

### *Situação demográfica e ambiente*

De acordo com os conceitos africanos, a situação da saúde pública em Cabo Verde pode ser considerada como muito razoável: em cada 1000 nato-vivos 67 crianças morrem durante o seu primeiro ano de vida e em total 94 falecem antes de atingir os 5 anos de idade. A média de vida em Cabo Verde é de 65 anos. As fomes, um tema de que muitas vezes se trata na história de Cabo Verde, não voltaram a ocorrer desde 1957, e através da realização de bem planeados programas de auxílio alimentar, a nutrição da totalidade da população de Cabo Verde acha-se acima do mínimo indispensável.

Devido às escassas possibilidades de trabalho oferecidas pelo país, a emigração é um fenómeno corrente. É maior o número de caboverdianos que se encontra fora do país (600.000) do que o daqueles que vivem em Cabo Verde (350.000). Em consequência da intensificação do fenómeno emigratório, a população cresce apenas com 1,37% por ano. Igualmente se constata a existência de uma forte proporção de famílias com apenas um cónjuge.

A perturbação do equilíbrio ecológico é um importante aspecto do problema do desenvolvimento com que o país se tem confrontado. Já desde o começo da independência que o governo segue uma política activa de reflorestamento, a qual tem decorrido com resultados positivos. Em 1988 foram plantados 45.000 hectares de floresta em vez dos 22.000 hectares que tinham sido planeados. Espera-se que o alvo de 115.000 hectares de floresta, que as autoridades se propunham a atingir no ano 2000, seja já alcançado nos meados da década de 90.

Por conseguinte, através das medidas atrás mencionadas, a necessidade de procurar lenha para combustível deixou de formar uma ameaça para o ambiente. O reflorestamento e a luta contra a erosão desempenham um papel central na política agrícola. Calcula-se que neste momento apenas uns escassos 20% do potencial da pesca estejam a ser utilizados. Por outro lado, determinados sectores da pesca poderiam tornar-se sensíveis no caso de um excesso de recolha de peixe, caso a pesca viesse a ser intensificada em grande escala. Isso poderia, por exemplo, fazer correr certo perigo à pesca ao longo das costas e à pesca da lagosta. Sobre os casos apontados pensa-se realizar um Estudo de Efeitos sobre o Ambiente (EEA).

#### *Situação da pobreza e medidas de orientação política a esse respeito*

A política social encontra-se relativamente bem desenvolvida. Os grupos socialmente fracos podem participar em projectos destinados a fomentar o emprego. De várias maneiras é-lhes igualmente oferecido auxílio alimentar e têm um razoável acesso aos cuidados médicos e ao ensino, se bem que existam grandes diferenças de ilha para ilha.

A instrução é frequentada por um maior número de alunos do que o que seria de esperar tomando por base os dados etários, donde se conclui que esse ensino é frequentado por alunos que em idade excedem os índices etários de que em geral se compõe essa população escolar. Das crianças que em 1988/1989 faziam parte dos grupos em idade de frequentar o ensino primário, 93,8% ia à escola (segundo dados da Inspeção Geral da Direcção Geral do Ensino). A extrema pobreza é um fenómeno que praticamente deixou de existir.

#### **O programa de auxílio dos Países Baixos e as resoluções de orientação política**

O auxílio estrangeiro a Cabo Verde atingiu em 1990 a soma de 93 milhões de dólares, dos quais 48% sob a forma de auxílio técnico, 37% de auxílio financeiro e 15% de auxílio alimentar. (34)

A Suécia, os Países Baixos, a Alemanha, a Itália, a França e Portugal são os principais doadores bilaterais, enquanto que os Estados Unidos e a CEE são os principais doadores multilaterais.

#### *Desenvolvimento das regiões rurais*

No que respeita o desenvolvimento das regiões rurais, as prioridades estabelecidas pelo CILSS/Club du Sahel demonstraram ser directrizes adequadas. Como tónicas claramente reconhecíveis nesse programa, podem indicar-se a

produção de alimentos e a segurança da nutrição através de apoio à agricultura e à pesca, a atenção prestada aos problemas do ambiente e ao acesso à água potável através de medidas de conservação, de actividades de reflorestamento e de desenvolvimento institucional.

### *Programa de desenvolvimento regional de Santo Antão*

Embora o Produto Nacional Bruto per capita em Cabo Verde seja estimado em 680 dólares, na ilha de Santo Antão o PNB é calculado em apenas 170 dólares per capita. O carácter especial da problemática do desenvolvimento na ilha de Santo Antão levou a que em 1977 os Países Baixos tomassem a decisão de criar actividades pioneiras no respeitante ao desenvolvimento dessa ilha. O alto nível de superpopulação em relação às possibilidades de produção, a escassez da água, a extrema degradação do ambiente em grandes áreas da ilha, bem assim como o isolamento em consequência da complexidade topológica, explicam o atraso do desenvolvimento da ilha em relação ao resto do país. Além do baixo rendimento, isso tem igualmente por resultado um menor acesso aos estabelecimentos de ensino e aos cuidados médicos. Em média, cerca de metade do auxílio prestado pelos Países Baixos a Cabo Verde é dispensado na ilha de Santo Antão.

Nos dez anos seguintes à independência, a prioridade da população da ilha era alcançar um mínimo de condições de vida. O Projecto de Desenvolvimento Rural de Santo Antão orientava-se sobretudo para a estabilização da desequilibrada situação ecológica da ilha, para o abastecimento de água potável e, na medida do possível, para o melhoramento da produção agrícola. As medidas que necessitavam de um trabalho intensivo, tais como a protecção do solo e da água e o reflorestamento, as quais foram executadas por equipas de trabalho, as chamadas 'frentes', contribuíram para que 2.000 agregados familiares pudessem gozar de uma contribuição directa ao rendimento doméstico. Essas actividades, cuja execução se acha agora a cargo de caboverdianos, continuarão no futuro.

Desde os meados dos anos oitenta a tónica concentrou-se de preferência num esforço para se alcançar a independência económica e ao mesmo tempo um aumento da produção. Dado que as possibilidades primárias de produção em Santo Antão se mostram extremamente limitadas (dos 43.000 habitantes da ilha apenas 6.000 se acham em circunstâncias de poder suprir às suas próprias necessidades), o desenvolvimento da ilha tem de ser considerado em conjunto com o desenvolvimento da vizinha ilha de São Vicente, onde se acham concentrados os serviços e a indústria, e onde as possibilidades de emprego são maiores do que em Santo Antão. A cooperação para o desenvolvimento em Santo Antão irá também orientar-se muito mais para actividades que, fora da agricultura, possam contribuir para criar rendimentos.

Por isso mesmo a tónica irá recair sobre os aspectos que dizem respeito ao desenvolvimento dos recursos humanos, para o que devem contribuir a optimização do ensino e dos cuidados médicos (para todos) e o desenvolvimento da iniciativa particular. A contribuição dos Países Baixos terá, por conseguinte, como principais características, o criar estímulos e condições a isso adequadas. (55, 58)

### *As mulheres e o desenvolvimento*

A emigração, bem assim como uma frequente troca de parceiros, tem como resultado que 40% dos agregados familiares é dirigido por uma mulher só, e que de certa maneira esses agregados familiares se acham mais ou menos dependentes do rendimento que essa mulher consegue obter. Existe, porém, uma grande escassez de possibilidades de ganhar dinheiro. Uma das últimas possibilidades, e por conseguinte a maneira usual de obter um rendimento, é a de participar no trabalho das 'frentes'. Além dessa função de suporte da família, a mulher desempenha ainda um papel na produção de alimentos, nos cuidados da saúde, nos cuidados sanitários e nos cuidados infantis. Durante a execução dessas tarefas a mulher, muito mais do que os homens, acha-se confrontada com as limitações que lhe são impostas no acesso aos serviços de apoio, aos factores de produção do terreno e do capital, e na prática, no acesso ao ensino.

Através da ampliação da sua participação, tanto a nível regional (em Santo Antão) como nacional, os Países Baixos tentarão o mais possível apoiar e melhorar essa posição de atraso em que as mulheres se encontram.

Ao mesmo tempo pensa-se na realização de actividades capazes de criar rendimentos, de as aliviar das tarefas mais pesadas, procurar actividades de ensino e treinamento e cuidados de saúde, bem assim como a ampliação da participação nas pesquisas que se mostraram relevantes no campo socio-económico e na prestação de assistência técnica ao Ministério dos Assuntos Sociais.

### *Ambiente*

O programa de luta contra a erosão continua a progredir de maneira satisfatória, tanto mais que a recolha de lenha como combustível deixou de ser uma ameaça para o ambiente. Uma vez que nenhuma providência tomada se torna eficaz sem a tomada de consciência da população, o ensino no que respeita a natureza é considerado extremamente importante pelas autoridades. Os Países Baixos continuarão a participar no desenvolvimento de material de ensino adequado a esse aspecto.

As conclusões tiradas do programa de energia eólica apoiado pelos Países Baixos, demonstram que a abordagem até agora seguida não lhe permite contribuir de forma sistemática como fonte de energia. Devido ao facto de que as alternativas do fornecimento de combustíveis fósseis se apresentam extremamente relevantes para Cabo Verde, será apoiada a reformulação de outras aplicações técnicas no campo da produção de energia. (55, 58)

### *Ensino*

Dentro do quadro dos esforços desenvolvidos para oferecer aos habitantes da ilha de Santo Antão uma igualdade de oportunidades semelhante às dos habitantes das restantes ilhas de Cabo Verde, proceder-se-á nos próximos anos na ilha de Santo Antão a uma campanha mais ampla de apoio ao ensino primário e às actividades de alfabetização. A nível regional e/ou nacional esse apoio pode ser prestado ao sector do ensino, funcionando como uma extensão do programa de apoio desenvolvido em favor do sistema de ensino da ilha de Santo Antão. Além disso, o fundo de estudo que recentemente foi aprovado (dentro do quadro

do programa Oeste - Este - Sul) oferece a possibilidade de, nos casos em que tal se mostrar necessário, enviar estudantes para seguirem cursos especializados no estrangeiro. É natural que isso seja realizado de acordo com os principais sectores em que se desenvolve a actividade de cooperação dos Países Baixos.

### *Saúde pública*

Até à data o apoio oferecido à saúde pública tem sido limitado à renovação das estruturas da saúde pública já existentes, dentro de uma óptica da reconstrução. O reforço da saúde pública de base, prestando especial atenção ao papel desempenhado pelas mulheres nos campos do fornecimento de água, no campo sanitário, no campo da saúde e, em tanto que mães, nos cuidados prestados às crianças - pode vir a ser um importante suplemento para criar as condições exigidas para melhores possibilidades de desenvolvimento para a população. Nos anos próximos os Países Baixos irão aumentar a sua participação nesse sector.

### *Pesca*

A pesca artesanal é um dos poucos sectores, talvez mesmo o único, no qual existem possibilidades de desenvolvimento, tanto no que respeita o emprego, como a produção de alimentos e o providenciar de rendimentos através da exportação. A participação dos Países Baixos, através da FAO, no desenvolvimento desse sector, continuará no futuro próximo, tanto na ilha de Santo Antão como a nível nacional. Até à data os Países Baixos participavam principalmente a nível executivo nas actividades destinadas a estimular o sector da pesca. Dado o grande papel que o sector privado aqui deve vir a desempenhar, o esforço de apoio dos Países Baixos irá concentrar-se de futuro na criação de condições, através do apoio das medidas de orientação política e do estímulo do desenvolvimento institucional.

### *Sector secundário e terciário*

No decurso dos anos passados teve de se chegar à conclusão de que as intervenções decorrentes do sector de concentração CILSS se mostraram demasiado limitadas, no caso de se desejar prestar um apoio eficiente de forma a que a economia de Cabo Verde possa atingir uma maior autonomia. A Cabo Verde deve ser atribuída uma posição especial dentro da orientação política da zona. Desse modo os Países Baixos, além de apoiarem o desenvolvimento das regiões rurais em Cabo Verde, apoiam igualmente as intenções políticas formuladas por Cabo Verde nos campos dos sectores secundário e terciário.

Contudo, tanto o contexto da política de orientação económica, como o quadro judicial e institucional de Cabo Verde, não se acham ainda suficientemente preparados para, de forma eficiente, apoiarem a realização da passagem de uma orientação planificadora centralista para um modelo de governo liberal, no qual é atribuído um papel mais proeminente ao sector privado.

Através do fornecimento de consultorias, os Países Baixos estão dispostos a apoiar o desenvolvimento desses sectores fora do sector primário da produção.

Essas consultorias terão, sobretudo, um carácter económico, financeiro e de gestão e/ou intersectorial. Tais consultorias poderão eventualmente vir a ser seguidas de consultorias técnicas mais ligadas aos vários sectores. No caso de que Cabo Verde deseje que os Países Baixos desempenhem esse papel, os Países Baixos poderão desse modo desempenhar também um papel de apoio às medidas gerais de orientação política nacional.

Se bem que, como consequência das actividades de reconstrução, os Países Baixos se encontrem já envolvidos num certo número de trabalhos infraestruturais, tanto no sector secundário como no sector terciário, o auxílio a ser fornecido de futuro terá sobretudo por finalidade apoiar a criação de condições adequadas. (55, 58)

### *Forma de auxílio*

Dados os recentes acontecimentos da evolução política, social e económica do país, os Países Baixos têm confiança em Cabo Verde em tanto que parceiro na cooperação para o desenvolvimento, constatando-se além disso praticamente a ausência de má administração (tal equivale a dizer, corrupção, pois a má administração pode por vezes ser a consequência da falta de competência ou da falta de capacidade de organização) e também ainda uma atitude franca por parte das autoridades. Cabo Verde esforça-se por, na medida do possível, tomar em próprias mãos o desenvolvimento do país: em escala crescente o país vai dispondo de especialistas locais que se podem encarregar das actividades do desenvolvimento. Ao mesmo tempo constata-se uma necessidade crescente de especialistas e consultores técnicos (internacionais), isso como resultado da mudança de uma economia que cada vez mais se orienta para a exportação. Tomando em conta esses desenvolvimentos, é normal que os Países Baixos auxiliem tanto quanto possível Cabo Verde com uma contribuição financeira em vez de apoio técnico. O apoio à balança de pagamentos, que até agora decorreu sob a forma de auxílio a programas e auxílio alimentar, será também continuado, enquanto que serão tomadas em consideração constante as possibilidades oferecidas para que seja prestado um apoio financeiro.

## 4.5. Guinée-Bissau

### **Données de base**

Superficie	: 36.125 km <sup>2</sup> (0,9 x les Pays-Bas)
Nombre d'habitants	: 981.000 (dont 14% en ville)
Croissance démographique	: 2,1% (1987)
Espérance de vie moyenne	: 42 ans (1990)
Mortalité infantile (< 5 ans)	: 250 pour 1.000 (1989)
Eau potable de qualité	: 21% (1985-1988)
Alphabétisation	: 30% (femmes: 18%)
Scolarisation primaire	: 56% (1987-1988)
Accès aux soins de santé	: données non disponibles
Nombre d'habitants par médecin	: 7.500 (1984)
Proportion de la population en-dessous du seuil de pauvreté	: 70% (1986)
Indice de développement humain	: 0,088

PNB par habitant	:	190 US\$ (1988)
Croissance du PNB	:	4,1% (1988)
Montant de la dette/	:	458 millions US\$
Service de la dette	:	42,9% (1989)
(% de recettes d'exportation)		
APD en pourcentage du PNB	:	53% (1988)

Sources:

- PNUD: Rapport sur le Développement Humain, 1991
- Banque Mondiale: Rapport sur le Développement dans le Monde, 1990
- Africa South of the Sahara, 1991
- Economist Intelligence Unit: Senegal, The Gambia, Guinea- Bissau, Cape Verde, Country Profile 1990-91
- Banque Mondiale: World Debt Tables, 1990.

## Situation politique et politique socio-économique

### *Situation politique*

Comme au Cap-Vert, au lendemain de l'indépendance en 1974, ce fut le "Partido Africano da Independencia de Guiné e Cabo Verde" qui vint au pouvoir.

Au cours de la deuxième moitié des années 1970, la dégradation de la situation économique suscita une agitation croissante au sein de la population. Le facteur ethnique n'y était pas non plus étranger. En 1980, une modification de la constitution fut à la base d'un coup d'état qui porta au pouvoir le Premier Ministre Vieira, actuel Président. (1)

Bien qu'au départ, la politique de libéralisation ne visât point le domaine politique, il fut décidé en 1990 de procéder à une révision de la constitution et du statut des partis politiques. Des craintes subsistent cependant quant aux conséquences de cette libéralisation politique: les oppositions tribales et les impacts sociaux de l'ajustement structurel pourraient constituer un obstacle au passage progressif à un régime pluraliste.

En janvier 1991, le Congrès du Parti Africain d'Indépendance de la Guinée-Bissau (PAIGC) opta pour l'introduction, au terme d'une période de transition de deux ans, d'un système pluraliste basé sur des élections directes et libres. Néanmoins, il reste difficile d'évaluer la mesure dans laquelle un accord existe à cet effet entre le gouvernement et le parti.

### *Situation en matière de droits de l'homme*

Il est incontestable que la situation en matière de droits de l'homme en Guinée-Bissau s'est améliorée, dans la foulée de la politique de libéralisation (économique) introduite en 1987 et du récent débat sur la nature du régime politique. L'une des conséquences en fut, dès le début de 1990, la libération des derniers prisonniers politiques. Depuis peu, on constate également une plus grande liberté de la presse.

Le droit de réunion et d'association reste cependant soumis à une série de contraintes. En matière de droits économiques et sociaux, on peut constater,

suite aux mesures de libéralisation économique, une amélioration progressive du niveau de vie, même si les ressources restent inégalement réparties, essentiellement en raison de l'absence d'une législation adéquate et d'un cadre juridique approprié.

A cet égard, les réformes annoncées, et notamment l'élaboration d'une nouvelle constitution intégrant le respect des droits de l'homme, pourraient contribuer dans un avenir proche à améliorer la situation.

### *Croissance économique et autosuffisance*

Le potentiel de développement de la Guinée-Bissau est substantiel. 30% seulement (300.000 hectares) des terres arables sont effectivement exploitées. L'optimisation de cette exploitation ainsi que des 2,3 millions d'hectares de forêts et des 300.000 tonnes annuelles de poisson qui constituent le potentiel halieutique, pourraient accroître considérablement les revenus du pays.

La Guinée-Bissau n'en reste pas moins l'un des quinze pays les plus pauvres du monde. Cette situation est essentiellement attribuable au rôle prépondérant joué par l'Etat au lendemain de l'indépendance et au retour progressif de la population paysanne à une économie d'autosuffisance.

Depuis le début des années 1980, le pays est confronté à une crise économique que la tentative de restructuration de 1983-1984 n'a pas réussi à résoudre. C'est pourquoi le gouvernement entama, en 1987, un deuxième effort destiné à stopper la dégradation économique par la voie d'un programme d'ajustement structurel. Jusqu'au début de 1990, le FMI et la Banque Mondiale présentèrent à plusieurs reprises la Guinée-Bissau comme étant un exemple de réussite de PAS. Celui-ci avait, en effet, donné lieu à une croissance spectaculaire du commerce de détail et du secteur informel des services, à une croissance significative de l'offre des biens de consommation ainsi qu'à un redressement du secteur agricole.

Il n'en reste pas moins qu'une certaine menace pèse sur les résultats à plus long terme. La première raison en est l'affaiblissement apparent de la volonté politique, et peut-être même de la marge de manoeuvre, dont disposent les autorités pour mettre en oeuvre les mesures prévues par le PAS. Il apparaît, en effet, que les possibilités d'accès au crédit créées dans ce cadre sont exclusivement réservées à un petit groupe constitué de personnes proches des milieux politiques et administratifs.

En outre, les investissements se font essentiellement dans les secteurs permettant des gains élevés à court terme, au détriment des investissements susceptibles de véritablement renforcer le potentiel productif. Un quatrième facteur de risque est constitué par le fait que les mesures d'économie affectant les services publics réduisent la capacité de gestion de ceux-ci, alors même qu'une administration efficace constitue une condition indispensable d'un développement équilibré à long terme. (58)

Malgré ces réserves, le programme de restructuration fait, pour l'essentiel, l'objet d'une appréciation positive. Il est, en effet, clair que ce programme commence à se traduire, notamment, par une croissance de la production agricole observable depuis 1985, un redressement des recettes d'exportation et un renforcement évident du pouvoir d'achat en milieu rural.



Ce programme de restructuration n'a cependant pas fini d'exiger de lourds efforts, si l'on tient compte que l'objectif est de ramener le déficit de la balance courante de 40% du PNB en 1988 et 51% en 1989 à 13% en 1991, et le service de la dette à 25% des recettes d'exportation, tout en maintenant un taux de croissance annuel moyen de 1%. (33, 34, 35, 58)

### *Situation démographique et environnement*

La population totale de la Guinée-Bissau était estimée, en 1990, à 981.000 habitants, avec une densité de 27,2 habitants au km<sup>2</sup>. (1) La population urbaine est passée de 14% de la population totale en 1979 à 20%, selon les estimations, à l'heure actuelle en raison de l'attrait exercé par les villes. Elle pourrait doubler d'ici l'an 2000.

Avec le Burkina Faso, la Guinée-Bissau est l'unique pays de la région où les Pays-Bas s'efforcent de trouver une solution au problème d'urbanisation. On rappellera que ce phénomène d'urbanisation croissante est susceptible de devenir l'un des principaux problèmes auxquels une série de pays du Sahel seront confrontés à l'avenir.

La qualité de l'expérience acquise en matière de rénovation de quartiers à Bissau, dont les retombées dépassent les limites nationales, incite à maintenir l'action des Pays-Bas dans ce domaine.

La croissance globale de la population s'élève à environ 1,7% par an, pour un taux de natalité brut de 46 pour 1.000. Selon la Banque Mondiale, ce taux de croissance démographique pourrait passer à 2,1% en l'an 2000, sans que le nombre total d'habitants dépasse à cette époque 1,5 million. Les données de base mentionnées plus haut fournissent une série d'autres indicateurs démographiques.

Depuis la production, en 1957, des premières statistiques pluviométriques, on doit constater en Guinée-Bissau une baisse constante de la pluviosité annuelle. Même si la Guinée-Bissau conserve une position privilégiée par rapport aux autres pays du Sahel en matière de pluviosité globale, la réduction constatée de celle-ci ne va pas sans certaines conséquences structurelles pour les divers écosystèmes du pays.

Les craintes à cet égard sont essentiellement suscitées par la baisse de la production rizicole dans les mangroves, les dommages suscités par les incendies de forêt et l'apparition d'une migration du nord-est vers le sud-ouest, sous l'effet de la sécheresse croissante prévalant au nord.

La Guinée-Bissau n'a pas encore mis en oeuvre de politique de protection de l'environnement adaptée, mais les autorités suivent avec attention une série d'actions menées en collaboration avec les bailleurs de fonds, lesquelles peuvent servir de base à l'élaboration d'une telle politique.

## *Situation et politique en matière de pauvreté*

Selon les estimations, 70% de l'ensemble des ménages vivaient en 1986 en-dessous du seuil de pauvreté. (71)

Le programme d'ajustement structurel a eu pour conséquence un relèvement des prix agricoles payés aux producteurs. Ceci a permis un regain de dynamisme de l'agriculture et le relèvement du pouvoir d'achat en milieu rural. L'impact négatif d'un niveau élevé persistant d'inflation et de la détérioration des termes de l'échange expliquent cependant une croissance modeste de 0,5% de la consommation en 1987, qui s'est cependant accélérée depuis lors et certainement entre 1989 et 1991.

Dans les villes, l'impact du processus d'ajustement sur les revenus est moins évident: à la nette accélération de la hausse des prix, s'ajoute, pour les fonctionnaires, la perte de l'avantage des faibles niveaux du prix d'achat du riz dont ils jouissaient jusqu'en 1989. Sur le marché de l'emploi, il est permis d'espérer que l'impact en sens opposé de la réduction des effectifs de la fonction publique et d'une offre accrue dans le secteur du commerce se soldera par une croissance nette de l'emploi au cours de la période 1989-1991. (58)

De même, l'hypothèse de base en matière de croissance réelle de la consommation porte celle-ci à 1% par an au cours des années à venir. L'absence de politique de revenus conduit cependant à se demander comment cette croissance sera répartie parmi la population.

### **Le programme d'aide des Pays-Bas et ses axes d'action**

La politique de développement de la Guinée-Bissau a pour objectif le relèvement du niveau de vie de la population et la mise en place des fondements d'un développement économique à plus long terme. Les principaux axes de cette politique sont les suivants:

- poursuite de la libéralisation et de la restructuration économiques;
- exploitation plus efficace du potentiel d'exportation de l'agriculture, de la pêche et de la forêt et développement du secteur industriel caractérisé, à l'heure actuelle, par une taille modeste;
- dans la ligne des priorités du CILSS en matière de production et de sécurité alimentaires, protection de l'environnement et accès à l'eau pour les hommes et pour le bétail.

La politique mise en oeuvre par la Guinée-Bissau, tant au niveau économique et social que sur le terrain des droits de l'homme, va dans le bon sens. C'est pourquoi les Pays-Bas sont prêts à soutenir l'effort de développement du pays dans le cadre d'une coopération visant à contribuer à la concrétisation des objectifs prioritaires de la Guinée-Bissau rappelés ci-dessus.

On ne peut s'empêcher, à cet égard, de faire écho à la déception des nombreux bailleurs de fonds face aux maigres résultats obtenus en Guinée-Bissau, en dépit des montants substantiels d'aide dont bénéficie ce pays. Une nouvelle fois, le PNUD impute ces maigres résultats aux causes suivantes: faiblesse des structures publiques et de la coordination interministérielle en matière de formulation de politiques et de modalités de réalisation des programmes de développement, programmes d'investissements consistant en un assemblage de projets individuels, contacts directs entre ministères individuels et bailleurs de fonds,

qui empêchent toute programmation et coordination efficaces, manque de coordination entre bailleurs de fonds et compétences insuffisantes des partenaires nationaux. (58)

La nécessité d'une meilleure coordination est incontestable. Dans la situation économique vulnérable du pays, toute affectation suboptimale du moindre peso n'est que plus regrettable, même si les divers facteurs mentionnés ci-dessus expliquent les possibilités limitées du pays de tirer profit des flux d'aide actuels.

Pour toutes ces raisons, la première priorité de l'aide néerlandaise à la Guinée-Bissau est le développement des ressources humaines et le renforcement institutionnel dans les secteurs où les Pays-Bas sont présents. Ceci signifie, d'une part la consolidation des structures nationales d'élaboration et de mise en oeuvre des politiques et d'autre part, le soutien des initiatives de développement autonomes. A ce dernier égard, il pourra être fait appel à la coopération multilatérale (CE, ONU et Banque Mondiale), aussi bien qu'au secteur privé (ONG, et notamment SNV) et éventuellement, au canal bilatéral.

Quelles que soient les modalités retenues, le choix entre aide financière et aide aux projets sera basé sur des considérations d'ordre macro-économique autant que sur le souci d'éviter toute surcharge de l'administration publique. En vue d'accroître la souplesse de l'affectation des dépenses publiques, l'aide des Pays-Bas empruntera vraisemblablement davantage que dans le passé la voie de l'aide-programme, de préférence au cofinancement de programmes sectoriels. Comme dans tous les pays du Sahel, l'accent de l'aide néerlandaise à la Guinée-Bissau est placé sur le développement rural. Parallèlement, les Pays-Bas, dans la mesure du possible, s'efforceront de contribuer à l'allégement de la dette du pays, qui s'élève actuellement par habitant à 467 US\$, soit 2,5 fois le revenu annuel par habitant.

### *Développement rural*

Si la pluviosité reste, en termes absolus, favorable, sa tendance déclinante expose la Guinée-Bissau à de nouveaux problèmes. A cet égard, les Pays-Bas jouent un rôle de pionnier, grâce au projet PIRADA, orienté vers la sylviculture, mais également vers d'autres formes d'exploitation du sol, dans un contexte qui peut être qualifié de durable en dépit de la sécheresse et de la pression démographique croissantes. Une exploitation du sol compatible avec une protection de l'environnement est également rendue possible par d'autres actions en milieu rural, qui ont pour objectif l'intensification et l'exploitation des terres arables disponibles.

La croissance récente du nombre des grands propriétaires terriens, connus sous le nom de "ponteiros", conduit à évincer les petits paysans de leurs terres. Ceci est rendu possible par le manque de clarté du droit foncier. L'insécurité qui en découle constitue également un obstacle au développement dans d'autres domaines d'activité. En collaboration avec les autres bailleurs de fonds, les Pays-Bas encourageront un processus de révision du droit foncier dans le sens d'un meilleur accès à la terre pour le petit paysan et pour les collectivités villageoises.

Parallèlement, on s'efforcera d'améliorer l'accès à l'information agronomique et au crédit de tous ceux pour qui ceci est un besoin lié au développement rural.

Contrairement à la plupart des autres pays d'Afrique occidentale, le riz constitue en Guinée-Bissau une culture traditionnelle depuis longtemps très appréciée en tant que contribution au régime alimentaire et fortement chargée de sens rituel. En ajoutant que le riz constitue également un produit d'exportation sûr, on comprendra l'importance que revêt la riziculture aux yeux de tous et la priorité qu'accordent les pouvoirs publics à son encouragement et à son optimalisation.

Le soutien accordé par les Pays-Bas à la riziculture les entraîne dans un débat extrêmement important pour la Guinée-Bissau. En effet, le PAS favorise l'importation de riz, car les prix du marché mondial du riz sont moins élevés que les coûts de production en Guinée-Bissau. L'argument avancé à l'encontre de ces importations est que le faible niveau des prix mondiaux est attribuable à la subvention dont ils bénéficient. Ce débat exprime bien l'importance que revêt le cadre macro-économique pour la réussite des projets mis en oeuvre.

Le problème soulevé ci-dessus incite les Pays-Bas à favoriser une diversification de la production agricole, par l'intermédiaire, notamment, d'une intensification de la production des céréales dures, dont la production est plus aisée dans le contexte d'une agriculture non-irriguée plus durable.

Un autre élément important qui détermine l'orientation du soutien accordé à l'agriculture est la séparation de la responsabilité des cultures selon le sexe: les céréales dures sont le domaine de l'homme, le riz celui de la femme. Toute action dans le secteur agricole entraîne donc des conséquences pour la femme. En particulier, l'intensification massive de la culture du riz risque de lui faire perdre sa responsabilité en ce domaine. Par ailleurs, toutes les actions orientées vers l'autosuffisance alimentaire et l'utilisation durable des terres, l'adduction d'eau et la relation eau-santé-hygiène, particulièrement en ce qui concerne les soins des enfants, reposent dans une large mesure sur la participation et sur l'apport des femmes. Pourtant, on constate, également en Guinée-Bissau, que les jeunes filles et les femmes n'ont qu'un accès limité à toute forme de scolarisation, de services d'appui et de crédits à la production, ce qui, joint aux structures traditionnelles de propriété, contribue encore à affaiblir leur position relative.

L'accentuation de l'effort d'aide des Pays-Bas dans le sens d'une correction de ce déséquilibre et d'une offre égale de chances aux hommes et aux femmes constituera au cours des années à venir le facteur déterminant des modalités concrètes des actions de développement envisagées.

En ce qui concerne l'amélioration des conditions de vie en milieu rural, les Pays-Bas contribuent activement, depuis l'indépendance de la Guinée-Bissau, à l'approvisionnement en eau potable de bonne qualité. En particulier, depuis 1986, l'accent est mis sur l'entretien et la gestion des infrastructures qui y sont liées. Les approches élaborées grâce à l'intervention des Pays-Bas constituent une contribution importante à la définition des politiques nationales en la matière. La consolidation de l'insertion de ces approches dans les structures nationales constituera un objectif prioritaire au cours des années à venir.

Leur implication dans les solutions à apporter au problème d'approvisionnement en eau potable en Guinée-Bissau a permis aux Pays-Bas d'acquérir une expérience en matière de privatisation de petites entreprises en milieu rural et d'infrastructures de soutien indispensables.

Le gouvernement de Guinée-Bissau a demandé aux Pays-Bas de poursuivre cette accumulation d'expérience en vue d'en permettre une traduction concrète dans l'élaboration des politiques adaptées dans ce domaine. (58)

### *Développement des ressources humaines*

Des soins de santé adéquats et un système d'enseignement performant constituent une autre condition à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural et, plus généralement, au développement des ressources humaines. Ces deux secteurs, précisément, sont durement touchés par les mesures de restructuration et méritent donc une attention toute particulière.

Depuis 1980, un grand nombre d'indicateurs de santé en Guinée-Bissau stagnent ou progressent à peine. En ce qui concerne les plus importants de ces indicateurs, le pays accuse un retard de 20 ans sur les autres pays à faibles revenus. Ainsi, l'espérance de vie n'y est que de 39 ans et le taux de mortalité en-dessous de 5 ans des enfants nés en vie est de 250 pour mille (voir données de base). Bien que 10 à 15% du budget de l'Etat soient officiellement alloués à l'enseignement et aux soins de santé, 50 à 60% seulement de ces moyens sont effectivement dépensés dans les secteurs sociaux, le solde allant au commerce et à l'industrie. Les soins de santé de base sont, il faut bien le constater, en majeure partie financés par les bailleurs de fonds. La stratégie en matière de soins de santé de base n'en reste pas moins bien orientée, raison pour laquelle les Pays-Bas ont décidé de lui apporter leur appui sous forme de formations, de consolidation de l'administration et de la programmation aux niveaux national et régional et de l'encouragement de constitution de fonds de roulement au niveau du village en vue d'acquérir des médicaments (en concordance avec les principes traditionnels).

La situation de l'enseignement de base est dramatique. En matière d'enseignement professionnel, les Pays-Bas ont obtenu de bons résultats de la mise à disposition de deux experts au bénéfice de l'enseignement économique et administratif. Bien que, dans le cadre de la Guinée-Bissau, comme dans d'autres pays, l'intention soit de centrer les efforts de la coopération sur un nombre limité de secteurs, les évolutions dans le domaine de l'enseignement feront l'objet d'un suivi attentif laissant ouverte la possibilité d'une intervention ponctuelle d'appui. (58)

## **4.5. Guinée Bissau**

### **Dados de base**

Superfície	:	36.125 km <sup>2</sup> (0,9 x os Países Baixos)
Número de habitantes	:	981.000 (dos quais 14% urbanos)
Crescimento da população	:	2,1% (1987)

Prognose do tempo médio de vida	:	42 anos (1990)
Mortalidade infantil (- de 5 anos)	:	250 por 1.000 (1989)
Segurança de água potável	:	21% (1985-1989)
Alfabetização	:	30% (mulheres: 18%)
Participação no ensino primário	:	56% (1987-1988)
Acesso a cuidados médicos	:	desconhecido
Habitantes por médico	:	7.500 (1984)
População abaixo do limite da pobreza	:	70% (1986)
Índice de Desenvolvimento Humano	:	0,088
PNB per capita	:	190 US dólares (1988)
Crescimento do PNB	:	4,1% (1988)
Dívida/índice de pagamento	:	458 milhões de US dólares; 42,9% (1989)
ODA como percentagem do PNB	:	53% (1988)

**Fontes:**

- UNDP, Human Development Report 1991 (UNDP, Relatório sobre o Desenvolvimento Humano 1991)
- World Bank: World Development Report 1990 (Banco Mundial: Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1990)
- Africa South of the Sahara 1991 (A África a sul do Saará 1991)
- Economist Intelligence Unit. Senegal, The Gambia, Guinea- Bissau, Cape Verde, Country Profile 1990-91 (Grupo de Informações do Economist. Perfil dos países: Senegal, Gâmbia, Guiné-Bissau e Cabo Verde 1990-91)
- World Bank: World Debt Tables 1990 (Banco Mundial: Tabelas da Dívida Mundial, 1990).

**Aspecto político e socio-económico**

*Situação política*

Na Guiné-Bissau, tal como em Cabo Verde, o Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde assumiu o poder após o acesso à independência em 1974.

As más condições da situação económica resultaram em que no decurso da segunda metade dos anos setenta se constatasse um crescente descontentamento por parte da população. O factor étnico desempenhou igualmente um certo papel nesse descontentamento. Uma mudança na constituição do país levada a cabo em 1980, deu lugar a um golpe de estado por parte do primeiro-ministro Vieira, o actual presidente da República (1).

De início a política de liberalização não se estendeu ao campo político, mas no decorrer de 1990 foi decidido levar a cabo uma revisão da constituição e dos estatutos do partido. Existe contudo um certo receio a respeito da liberalização política: as oposições tribais e os efeitos sociais de uma adaptação estrutural, poderão eventualmente obstar a que se leve a cabo uma evolução gradual da realização de um sistema multipartidário.

Em Janeiro de 1991 foi decidido pelo congresso do PAIGC que seria imediatamente dado início a um período de transição de dois anos para a realização de um sistema multipartidário, com eleições directas e livres. O futuro dirá até que ponto o governo e o partido se acham de acordo com respeito a essa medida.

### *Situação dos direitos humanos*

Sob a influência da política de liberalização (económica) iniciada em 1987, e das recentes discussões acerca do sistema político, a situação dos direitos humanos na Guiné-Bissau acha-se de certo modo melhorada. Assim, por exemplo, no decurso de 1990 foram libertados os últimos presos políticos. Desde há pouco existe igualmente um maior nível de liberdade da imprensa.

O direito de associação e organização acha-se ainda sujeito a várias espécies de limitações. Quanto ao respeito dos direitos humanos económicos e sociais, pode considerar-se que, em função das medidas de liberalização económica, se constata um aumento gradual do bem-estar, mas que a distribuição desse bem-estar continua a ser um ponto que merece cuidados. Entre outras razões para essa situação mencionem-se a inexistência de uma legislação adequada e de uma boa infra-estrutura jurídica.

As reformas anunciadas, entre as quais a de uma constituição na qual os direitos humanos serão integrados, poderão contribuir para que nos próximos tempos a situação nesse campo venha a melhorar.

### *Crescimento económico e autodeterminação*

A Guiné-Bissau possui um considerável potencial de desenvolvimento. Da superfície de terras próprias para a agricultura, apenas 30% delas (300.000 ha) se acha actualmente cultivadas. O aproveitamento óptimo dessa superfície, bem assim como os 2,3 milhões de hectares de florestas e o potencial pesqueiro de 300.000 toneladas de peixe por ano, podem contribuir para fornecer ao país um rendimento notável.

Mau grado esse potencial, a Guiné-Bissau é um dos 15 países mais pobres do mundo. As principais causas dessa situação devem procurar-se no papel dominante desempenhado pelo Estado após a independência e o gradual retorno da população agrícola a uma economia de subsistência.

O país encontra-se numa crise económica desde o início dos anos oitenta, para a qual também não foi possível encontrar uma solução com a reestruturação levada a cabo em 1983/1984. Numa segunda tentativa para pôr cobro ao deterioramento da economia, foi decidido pelo governo em 1987 de que se procedesse a um programa de ajustamento estrutural. Até ao começo de 1990 o país foi várias vezes apontado pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial como exemplo de um país onde o SAP era de facto um sucesso. O comércio de retalho e o sector informal dos serviços apresentaram um crescimento espectacular, aumentou de maneira notável a oferta de bens de consumo e mesmo na agricultura constatou-se um certo nível de melhoramento. Isso, porém, apresenta um certo número de riscos para a obtenção de resultados a longo termo. Um dos principais riscos é que de que parece ir diminuindo a vontade política e mesmo a possibilidade por parte do governo de que venham a ser tomadas as medidas necessárias no quadro do SAP. Além disso, as possibilidades de crédito criadas parecem resultar em benefício exclusivo de um pequeno grupo, o qual mantém estreitas relações com a política e o funcionalismo. Dado que os investimentos se acham principalmente localizados em sectores que produzem altos rendimentos a curto prazo, são relegados os investimentos destinados a aumentar a capacidade de produção. Um quarto factor de risco é que as medidas de economia tomadas pelo governo minam o funcionamento do aparelho governamental, enquanto que um governo

efetivamente operacional é uma condição determinante para um desenvolvimento equilibrado a longo termo. (58)

Mau grado certas suspeitas, o programa de reestruturação é considerado como predominantemente positivo. O programa começa agora a apresentar resultados visíveis, como por exemplo o crescimento constante da produção agrícola desde 1985, o aumento dos rendimentos provenientes da exportação e um visível crescimento do poder de compra nas regiões rurais.

O esforço para reduzir o défice do orçamento de 40% do PNB em 1988 e de 51% em 1989, para 13% em 1991, bem assim como o objectivo de alcançar um crescimento de 1%, enquanto que a dívida pública não pode ir além de 25%, indica que o programa de reestruturação continuará a necessitar de notáveis esforços. (33, 34, 35, 58)

### *Situação demográfica e ambiente*

O número de habitantes da Guiné-Bissau foi calculado em 1990 como atingindo 981.000. Isso significa uma densidade populacional de 27,2 por km<sup>2</sup> (1). A população urbana em 1972 era apenas de 14%, mas devido à migração para as cidades a população urbana é calculada neste momento como atingindo os 20%. Espera-se que no ano 2000 a população urbana venha a duplicar.

Juntamente com Burkina Fasso, a Guiné-Bissau é o único país da região em que os Países Baixos se encontram envolvidos na procura de uma solução para a problemática da urbanização na África Ocidental. Num certo número de países do Sahel, o forte crescimento da população urbana virá a tornar-se um dos problemas mais prementes.

Dada a relevância dos conhecimentos obtidos com o melhoramento de bairros em Bissau, relevância essa reconhecida além fronteiras, é natural que se prolongue o envolvimento dos Países Baixos nesse campo de actividade na Guiné-Bissau.

O crescimento total da população é de cerca de 1,7% por ano, com um quociente bruto de nascimentos que atinge os 46 por 1.000 e o qual, segundo o Banco Mundial, aumentará provavelmente para 2,1% entre 1987 e 2000, de modo a que no ano 2000 a população não ultrapassará ainda o 1,5 milhão de habitantes. Nos dados de base foram já apresentados outros elementos relacionados com a situação demográfica.

Desde que pela primeira vez, em 1957, se tornaram disponíveis os dados acerca da queda de chuvas, constatou-se que a pluviosidade anual na Guiné-Bissau passou a sofrer uma diminuição constante. Se bem que, em relação aos mais países do Sahel, o país se encontre numa situação favoravelmente excepcional no que respeita a pluviosidade, a tendência para a diminuição da queda das chuvas também aqui resulta em consequências estruturais para o sistema ecológico do país. Assim se teme uma diminuição da produção de arroz nos mangues, constata-se maiores prejuízos relacionados com os incêndios nas florestas, e em consequência da crescente seca no norte vê-se um início de migração do nordeste para o sudoeste do país. Na Guiné-Bissau não são ainda tomadas medidas de orientação política relativa ao ambiente, mas as actividades desenvolvidas nesse campo, em cooperação com os países doadores, são



atentamente seguidas pelo governo e têm como consequência o incentivar do início de uma política a esse respeito.

### *Situação da pobreza e medidas de orientação política a esse respeito*

Segundo as estimativas feitas em 1986, cerca de 70% dos agregados familiares vivia numa situação inferior à do mínimo necessário para a existência. (71) Sob a influência do programa de ajustamento estrutural procedeu-se ao aumento dos preços dos produtos agrícolas. Daí resultou um reganho de actividade na agricultura, o que veio a melhorar o poder de compra nas regiões rurais. A influência negativa de uma inflação elevada e a degradação dos termos de comércio, veio porém a travar o nível do consumo nas regiões agrícolas a um nível de 0,5% em 1987. De qualquer maneira a tendência crescente irá continuar, o que é considerado muito provável para o período de 1989 a 1991. As consequências do processo de ajustamento nos rendimentos são mais difíceis de avaliar nas cidades. Por um lado constata-se um forte aumento dos preços, por outro lado, e até 1989, os funcionários puderam continuar a comprar o arroz a preços cada vez mais baixos. No que respeita a situação do emprego vê-se a influência das medidas de economia governamental e constata-se ao mesmo tempo um aumento dos postos de emprego no comércio. De modo geral espera-se para o período de 1989-1991 um aumento dos postos de trabalho. (58) Considera-se que o aumento real do consumo nos anos a vir alcance o nível de 1% ao ano. A questão é de saber de que modo esse aumento virá a ser distribuído pela população, dado que o governo não toma quaisquer medidas de orientação política relativas aos rendimentos.

### **O programa de auxílio dos Países Baixos e as resoluções de orientação política**

A política de desenvolvimento da Guiné-Bissau tem por finalidade aumentar o padrão de vida da população e criar as bases para um desenvolvimento económico a longo prazo. Essa orientação política é caracterizada pelas posições prioritárias seguintes:

- uma liberalização progressiva acompanhada de uma reestruturação económica;
- o melhoramento da utilização do potencial da produção para a exportação existente na agricultura, na pesca e no sector florestal, bem assim como o desenvolvimento do sector industrial de pequena escala;
- o seguimento das prioridades estabelecidas pelo CILSS no que respeita a produção de produtos alimentares e a segurança e a protecção do ambiente e dos recursos aquáticos para as pessoas e os animais.

Tanto no campo socio-económico, como no campo dos direitos humanos, a Guiné-Bissau segue uma política que se vai desenvolvendo num sentido positivo. Por isso é também positiva a atitude dos Países Baixos em relação ao apoio ao desenvolvimento da Guiné-Bissau, no qual a cooperação a encarar será dirigida de forma a contribuir para a realização das principais prioridades da Guiné-Bissau, antes citadas.

Aqui deve contudo ser assinalado que, mau grado a enorme corrente de auxílio dirigida à Guiné-Bissau, os resultados obtidos com esse auxílio são considerados por muitos doadores como sendo decepcionantes. A UNDP enumera do seguinte modo as causas que para tal contribuem: fracas estruturas governamentais e fraca coordenação interministerial no que respeita a tomada de medidas de orientação política e a execução dos planos de desenvolvimento, um programa de investimentos composto de projectos individuais, contactos directos entre ministérios individuais e os doadores, o que resulta em obstáculos na execução de uma programação e de uma coordenação adequadas; uma coordenação insuficiente entre os doadores mutuamente e qualidade insuficiente por parte dos funcionários nacionais ('counterparts'). (58)

É fora de questão que se torna necessário melhorar a coordenação existente. Na frágil situação económica em que o país se encontra, todas os 'pesos' disponíveis gastos que não sejam empregados de forma óptima aumentam o sentimento de mal estar. Além disso torna-se mais que evidente que aos factores atrás citados cabe igualmente a responsabilidade para as limitadas possibilidades oferecidas ao país para absorver a actual corrente de auxílio.

Por isso mesmo a primeira prioridade no que se relaciona com o auxílio dos Países Baixos à Guiné-Bissau diz respeito ao desenvolvimento dos recursos humanos e ao desenvolvimento institucional nos sectores a que os Países Baixos se acham ligados. Além do indispensável fortalecimento da formulação de medidas de orientação política e de estruturas executivas, o fortalecimento e o apoio de iniciativas de desenvolvimento torna-se de uma importância de primeiro plano. Para esse apoio pode ser solicitada a cooperação do canal multilateral (CEE, EUA e Banco Mundial), do canal particular (NGO a que pertence a SNV) e eventualmente do canal bilateral.

Em cada caso terão de conscientemente ser tomadas em consideração as questões referentes ao projecto de auxílio e ao auxílio financeiro, tanto do ponto de vista do apoio macro-económico, como para evitar uma excessiva sobrecarga do aparelho do governo. É de esperar que os Países Baixos, para que seja aumentada a flexibilidade das despesas orçamentais do governo, venham a participar mais do que aconteceu no passado na concessão de apoio sob a forma de um programa de auxílio, de preferência através do co-financiamento de programas de sector. Tal como acontece em todos os países do Sahel, a ênfase dos esforços desenvolvidos pelos Países Baixos no que respeita o auxílio concentra-se de maneira primordial no desenvolvimento do sector rural. Ao mesmo tempo, e cada vez que isso se tornar possível, os Países Baixos concorrerão para aliviar a dívida externa do país: neste momento essa dívida alcança o montante de 467 US dólares per capita, o que corresponde a 2,5 vezes o rendimento anual per capita.

#### *Desenvolvimento das regiões rurais*

Mau grado o facto de que em números absolutos a queda de chuva presente na Guiné-Bissau uma imagem favorável, o país tem igualmente que confrontar as consequências negativas que decorrem da diminuição da pluviosidade. Através da execução do projecto Pirada, o qual além da plantação florestal se estende igualmente a outras formas da utilização do solo de um modo que, mau grado

a crescente presença da seca e a pressão demográfica, pode se considerado como durável, os Países Baixos desempenham nesse particular uma actividade que se pode considerar como pioneira, igualmente no que respeita a iniciação de medidas adequadas. Através de outras actividades no campo agrícola, as quais têm por objectivo incrementar a utilização da superfícies férteis, é também alcançado um efeito que tende a poupar o meio ambiente.

Um problema que se constata desde um período relativamente recente é o desaparecimento do pequeno agricultor e o aumento do número de latifundiários, os chamados Ponteiros. Esse desaparecimento tem sido possível devido a ser pouco clara a legislação que determina os direitos da propriedade. No que respeita outras actividades, constata-se igualmente que a incerteza no que respeita a obtenção da propriedade forma um obstáculo para o desenvolvimento. Em cooperação com os restantes doadores, os Países Baixos procurarão apoiar o processo legislativo no que respeita os direitos de propriedade do solo, e procurarão incentivar o acesso dos pequenos agricultores e das comunidades das aldeias à posse de terreno.

Ao mesmo tempo serão tomadas iniciativas para melhorar o acesso dos aspectos informativos da agricultura e dos créditos rurais, para todos aqueles que, no quadro do desenvolvimento rural, necessitam desse apoio.

Ao contrário da maioria dos outros países na África Ocidental, o arroz é na Guiné-Bissau um dos cereais tradicionais. Por isso mesmo é desde os tempos mais remotos um alimento muito apreciado e possui um forte significado ritual. Além disso, e como meio de transação comercial, o arroz oferece igualmente uma certa segurança. Pelas razões apontadas a cultura do arroz é extremamente popular e o governo demonstra uma forte preferência no que respeita o estímulo e a criação de condições óptimas para a sua cultura.

O apoio à cultura do arroz faz com que os Países Baixos se achem envolvidos numa muito importante discussão para a Guiné-Bissau. Sob a pressão da SAP procura-se incentivar que o país importe arroz, uma vez que o seu preço no mercado mundial é inferior ao seu custo de produção na Guiné-Bissau. Como argumento para justificar a recusa dessa importação é apontado o facto de que o arroz no mercado mundial é oferecido a baixo preço devido a ser subsidiado. Através dessa discussão pode avaliar-se a importância que tem o quadro macro-económico para o êxito a alcançar pela intervenção nos projectos.

Dada a problemática atrás citada, os Países Baixos apoiarão a diversificação da agricultura, se bem que se deva prestar uma maior atenção à intensificação da produção de cereais 'duros', os quais se tornam mais fáceis de produzir numa agricultura duradoura em terras de sequeiro.

Uma outra consideração interessante no que respeita o apoio à agricultura, diz respeito à dependência das culturas em relação ao sexo: enquanto que os cereais 'duros' permanecem do domínio do homem, o arroz pertence à mulher. Qualquer intervenção na agricultura terá consequências para a mulher. Uma intensificação em grande escala da cultura do arroz, por exemplo, concorre para que a mulher venha a perder a posição que nessa cultura ocupa. As actividades que se orientam para a subsistência ou a obtenção de alimentos e uma utilização duradoura do solo, o fornecimento de água potável e a relação existente entre a água, a saúde e os cuidados sanitários, principalmente no que diz respeito aos

cuidados infantis, tudo isso depende de maneira importante da iniciativa e da participação da mulher. Contudo, também na Guiné-Bissau se constata que as raparigas e as mulheres apenas têm um acesso muito limitado a qualquer forma de ensino, aos serviços de apoio e ao crédito produtivo, e que tudo isso, juntamente com as formas de propriedade determinadas segundo os usos e costumes tradicionais, contribuem para enfraquecer a posição da mulher.

A ênfase da continuação do esforço do apoio dado pelos Países Baixos, com a finalidade de contribuir para a correcção desses aspectos no sentido de que aos homens e às mulheres sejam oferecidas idênticas oportunidades, continuará nos próximos anos a determinar a forma que caracterizará as actividades do desenvolvimento.

Desde a independência da Guiné-Bissau, e com a finalidade de melhorar as condições de vida nas regiões rurais, os Países Baixos têm participado nos esforços desenvolvidos para providenciar boa água potável à população. Desde 1986 esses esforços concentraram-se sobretudo na manutenção e na gestão das providências do abastecimento de água potável. Os pontos de vista criados graças à intervenção dos Países Baixos, formam uma importante contribuição para a política nacional nesse campo. Que esses pontos de vista se venham a radicar nas estruturas nacionais, é um aspecto que nos anos próximos gozará de elevada prioridade. Em consequência desse envolvimento nas providências para o abastecimento de água potável na Guiné-Bissau, os Países Baixos obtiveram uma boa experiência no que se relaciona com a privatização de pequenas empresas nas regiões rurais e igualmente no que diz respeito à necessária infraestrutura de apoio.

O governo da Guiné-Bissau solicitou aos Países Baixos que fosse continuado esse trabalho, de forma a que a experiência ganha seja utilizada nas discussões de orientação política referentes à situação assim criada. (58)

### *Desenvolvimento dos recursos humanos*

Uma outra exigência para a melhoria das condições de vida nas regiões rurais e ao mesmo condição também para o desenvolvimento dos recursos humanos, é a existência de um sistema de saúde pública e de um sistema educacional adequados. Principalmente devido às medidas tomadas com respeito à reestruturação, ambos esses sectores foram particularmente atingidos e ambos necessitam de que lhes seja prestada particular atenção.

Pode dizer-se que na Guiné-Bissau, desde 1980, um grande número dos níveis do estado da saúde pública apresenta um índice de progresso reduzido ou nulo. No que respeita os principais índices, o país apresenta um atraso de vinte anos em relação aos restantes países que possuem fracos recursos. Assim o tempo médio de vida é de 39 anos e a mortalidade infantil atinge 250 de cada 1.000 dos nato-vivos antes de alcançarem o quinto ano de vida (v. os dados de base). Se bem que entre 10 e 15% do orçamento nacional seja destinado para a educação e a saúde pública, a verdade é que apenas entre 50 e 60% da importância referente chega a ser utilizada, enquanto que o restante reverte a favor do comércio e da indústria. No que respeita os cuidados básicos da saúde pública, deve concluir-se que os custos dos mesmos são suportados pelos doadores. A estratégia dos cuidados básicos da saúde pública é contudo válida, razão pela qual os Países Baixos decidiram conceder-lhe o seu apoio, e assim

será prestada grande atenção aos aspectos de treinamento, do reforço da administração e do planeamento a nível nacional e regional, e serão estimulados ao nível das aldeias os fundos destinados às despesas correntes para a aquisição de medicamentos (baseados nos princípios tradicionais).

O ensino primário encontra-se numa situação de grande necessidade. No que respeita o apoio ao ensino profissional, os Países Baixos realizaram algumas experiências positivas com a colocação de dois especialistas suplementares no ensino económico e administrativo. Se bem que, também no que diz respeito à Guiné-Bissau, exista o desejo de concentrar o fornecimento de apoio apenas em alguns sectores, os desenvolvimentos efectuados no sector do ensino serão seguidos com interesse, deixando-se em aberto a possibilidade de em alguns casos pontuais desse sector oferecer eventualmente um apoio temporário. (58)

#### 4.6. **Sénégal**

##### **Données de base**

Superficie	:	197.000 km <sup>2</sup> (5,5 x les Pays-Bas) dont 57% exploitables à des fins agricoles
Nombre d'habitants	:	7,3 millions dont 33% de citoyens (an 2000: 44%)
Croissance démographique	:	2,9% (en milieu urbain: 4,4%)
Espérance de vie moyenne	:	48 ans
Mortalité infantile (< 5 ans)	:	189 pour 1.000
Eau potable de qualité	:	54%
Alphabétisation	:	28%; femmes: 19%
Scolarisation de base	:	59%; filles: 41%
Accès aux soins de santé	:	40%
Nombre d'habitants par médecin	:	13.060
Population en-dessous du seuil de pauvreté	:	pas de données connues
Indice de développement humain	:	0,189 (1991)
PNB par habitant	:	1988: 650 US\$
Croissance du PNB	:	1965-1980: 2% 1980-1988: 3,3%
Service de la dette	:	1970: 2,9%
(% recettes d'exportation)	:	1989: 18,4%
APD par habitant (% du PNB)	:	1989: 85,6 US\$; 14,4%.

##### **Sources:**

- PNUD: Rapport sur le Développement Humain, 1991
- Banque Mondiale: Rapport sur le Développement dans le Monde, 1990.

## **Situation politique et politique socio-économique**

### *Situation politique*

Dès son indépendance, en 1960, le Sénégal a adopté le régime de la démocratie parlementaire, ce qui ne l'a pas empêché d'être gouverné par un parti unique entre 1966 et 1976. Aujourd'hui, le Parti Socialiste au pouvoir jouit d'une confortable majorité parlementaire. Au début de l'année 1991, sous la pression de l'opposition, le gouvernement sénégalais a accepté de partager la responsabilité de la gestion du pays avec le plus grand parti d'opposition, c'est-à-dire le Parti Démocratique Sénégalais, et de procéder à une révision de la loi électorale.

Les partis d'opposition sont surtout implantés dans les villes et dans le sud, en Casamance. Le Parti Socialiste a réussi à acquérir un certain soutien politique en milieu rural, à l'exception des territoires occidentaux consacrés à la culture de l'arachide. Cette importante région agricole est dominée par la communauté islamique des Mourides, qui, sans jouer de rôle politique actif, n'en est pas moins très présente dans la vie politique nationale, en raison de l'autorité quasi-absolue qu'elle exerce sur le comportement électoral des populations rurales de la région.

En matière de politique étrangère, le Sénégal adopte des positions très proches de celles de la France et, de manière plus générale, de la Communauté Européenne. Le Sénégal joue un rôle actif au sein d'une série d'organisations intergouvernementales ouest-africaines. Depuis le démantèlement de la Confédération sénégalaise en 1989, la relation avec la Gambie semble s'améliorer, de même que le conflit avec le voisin mauritanien semble avoir dépassé son point de tension maximal au début de l'année 1991.

### *Situation en matière de droits de l'homme*

Le Sénégal jouit d'une bonne réputation en matière de droits de l'homme, même si elle est entachée des atteintes qui leur ont été portées dans le cadre de la répression du mouvement d'indépendance de la Casamance. Après un accord sur le cessez-le-feu en 1991, la fraction armée du mouvement séparatiste reprit le combat. Les négociations qui devaient conduire à combler le retard de cette partie du Sénégal ont échoué. L'armée sénégalaise n'a pas encore retiré ses unités de cette région. De manière générale, la liberté de la presse et la liberté d'expression sont respectées.

### *Croissance économique et autosuffisance*

Le statut dont jouissait Dakar en 1960, en tant que capitale de l'Afrique Occidentale Française, a assuré au Sénégal une meilleure position de départ économique que celle de la plupart des pays voisins, en raison notamment d'un réseau d'infrastructures adéquat, d'une industrie manufacturière et extractive relativement diversifiée et de la qualité de la formation de ses cadres. Les recettes d'exportation, il est vrai, restaient dans une large mesure déterminées par la qualité de la récolte d'arachides, laquelle était elle-même très dépendante des conditions climatologiques. En outre, la majorité des entreprises, pour

l'essentiel d'origine française, furent nationalisées au lendemain de l'indépendance, ce qui fut loin d'en favoriser le dynamisme.

L'imposant appareil administratif, mis en place pour couvrir la totalité du territoire ouest-africain, ne fut en aucune manière réduit, alors même que le nombre des emplois contrôlés par l'Etat dans l'industrie croissait sous l'impact des nationalisations. La Confédération Nationale des Travailleurs Sénégalais (CNTS), confédération syndicale liée au Parti Socialiste (PS), conquiert en outre, au cours des années, une grande sécurité d'emploi et des niveaux de salaire satisfaisants, essentiellement au bénéfice des fonctions supérieures. Parallèlement, les travailleurs les moins payés au sein de l'économie officielle virent leur pouvoir d'achat se réduire de 40% au cours des 15 dernières années. Ceci contribua à accroître l'écart entre l'élite et le prolétariat urbains, entre citadins et paysans, ces derniers restant soumis, tout comme avant 1960, à la gestion féodale des chefs traditionnels des communautés islamiques et pratiquement totalement dépendants de la monoculture de l'arachide.

La dégradation de la situation économique au cours des années 1970-1980 força le gouvernement sénégalais à faire appel au FMI et à la Banque Mondiale. Les objectifs à court terme de cette collaboration étaient de réduire l'inflation, le déficit de l'Etat et le déficit de la balance des paiements. A plus long terme, il s'agissait de restructurer en profondeur l'économie du pays et d'en restaurer la compétitivité internationale.

Depuis 1984, des résultats satisfaisants ont pu être obtenus en ce qui concerne les objectifs à court terme: les déficits autant que l'inflation ont pu effectivement être réduits et la croissance de la masse monétaire semble mieux contrôlée depuis 1988. L'impossibilité dans laquelle se trouve le Sénégal, du fait de son appartenance à l'Union Monétaire Ouest-africaine, de dévaluer sa monnaie pourtant fortement surévaluée, pose la question de la préservation de cette stabilité macro-économique. Les seuls instruments dont dispose le pays à cet effet sont le relèvement des recettes fiscales directes et indirectes et la limitation des dépenses publiques. Cette dernière mesure se heurte à l'opposition des groupes d'intérêt politico-économiques, tandis que la première, à savoir une pression fiscale accrue, porte atteinte à la compétitivité de l'économie officielle et favorise de surcroît l'importation de biens de consommation étrangers, laquelle s'avère financièrement intéressante en raison des prélèvements à l'importation dont elle fait l'objet.

Les objectifs structurels à plus long terme se sont avérés plus difficiles à atteindre, les réformes sectorielles ne produisant jusqu'ici que peu de résultats. Ainsi, les efforts de réduction de l'effectif des services publics, à partir du niveau auquel ils avaient été stabilisés en 1987 (68.000), se sont limités à encourager les départs volontaires, sans grand succès auprès des fonctionnaires concernés. Par ailleurs, la privatisation des entreprises publiques non rentables se heurte à l'absence, soit de volonté politique, soit d'intérêt de la part des investisseurs privés. De même, les mesures prises, sous la pression politique, dans le cadre de la Nouvelle Politique Industrielle (NPI) et visant, par la libéralisation du marché et l'assouplissement de la réglementation du travail, à restaurer la compétitivité internationale du pays et à stimuler l'initiative privée, durent être neutralisées dès la fin des années 1980. En dépit d'une libéralisation partielle de l'agriculture, la riziculture irriguée locale reste non rentable en raison

de la concurrence des importations de riz à bas prix, et la culture de l'arachide demeure plus lucrative que la culture de céréales destinées à la consommation locale.

Le tourisme et le transport se heurtent à des coûts élevés, tandis que le secteur bancaire s'effondre sous l'impact d'une politique irresponsable d'octroi de crédit à certains groupes de pression. Un programme d'assainissement du secteur, financé par la Banque Mondiale, commence à produire ses premiers résultats. Il n'empêche qu'il faudra encore pas mal de temps avant que le monde bancaire puisse jouer un rôle dynamisant en faveur de l'agriculture et de l'(agro)industrie. L'une des conséquences du programme de restructuration a été le passage d'importantes activités économiques dans le secteur informel, partiellement contrôlé par les communautés islamiques et le relèvement consécutif de la pression fiscale sur l'économie officielle.

Outre le caractère contraignant et, parfois, l'insuffisante cohérence interne des mesures de réforme, il est permis d'imputer à l'absence de volonté politique de réelle mise en oeuvre de celles-ci une partie de la responsabilité de l'échec de l'ajustement sectoriel. On retrouve ici la dichotomie sous-jacente déjà mentionnée entre ville et campagne, aussi bien que l'absence de soutien à la politique gouvernementale de la part des groupes d'intérêt sociaux et politiques.

La situation économique du Sénégal au début des années 1990 est donc loin d'être brillante. Cependant, la démocratisation précoce de ce pays lui a valu une popularité certaine auprès de nombreux bailleurs de fonds: depuis longtemps, le Sénégal est l'un des pays africains qui bénéficient d'un financement au titre de l'aide parmi les plus importants (1989: 14,4% du PNB, 85,6 US\$ par habitant).

Il semble cependant que cette situation pourrait se modifier si le programme d'ajustement actuellement en cours, le quatrième du genre, ne débouche pas sur des résultats favorables en 1994. En effet, à mesure que le Sénégal perd sa position de pointe en matière démocratique en Afrique occidentale et que le respect des droits de l'homme s'y effrite, l'intérêt privilégié des bailleurs de fonds pour ce pays s'estompe. Il est clair que cette éventuelle réduction de l'aide, combinée aux résultats négatifs des principaux secteurs exportateurs que sont l'arachide, le tourisme, la pêche et le phosphate, pourraient avoir des conséquences désastreuses pour l'économie sénégalaise.

### *Situation démographique et environnement*

La population sénégalaise est constituée de 20 groupes ethniques, dont 85% sont représentés par les Wolofs, les Pulaars, les Sévères, les Toucouleurs et les Diolas. La langue officielle, le français, n'est parlée que par 20% de cette population, 70% de celle-ci s'exprimant en Wolof. 38% environ des 7 millions d'habitants du Sénégal vivent en milieu urbain, où la croissance annuelle moyenne de la population est estimée à 4,4%, contre 2,9% pour l'ensemble du territoire. En 1988, le gouvernement sénégalais mit en place une politique démographique nationale qui fait de la décélération de la croissance démographique une partie intégrante de la politique de développement économique et social de la population.



Comme les autres pays de l'Afrique sahélienne, le Sénégal est, dans une mesure croissante, confronté aux phénomènes du déboisement (1980-1988: 0,5% par an), de la dégradation des sols et de la désertification, particulièrement dans les régions septentrionales et occidentales du pays, caractérisées par une agriculture intensive et une forte pression démographique. Le gouvernement s'est donc donné pour objectifs prioritaires la lutte contre la désertification et l'accroissement de la production alimentaire. En vue d'éviter toute poursuite de la dégradation à cet égard et de restaurer l'équilibre écologique, le gouvernement poursuit une politique de réafforestation et d'exploitation durable des terres à des fins agricoles et d'élevage. Ces intentions sont cependant contredites par une politique libérale d'octroi de licences d'abattage commercial des arbres destinés à la production de bois de chauffage et de défrichage au bénéfice de la culture de l'arachide, comme l'illustre de façon flagrante le défrichage de 45.000 hectares de forêt protégée près de Khelkom, sur ordre de la communauté islamique des Mourides, au bénéfice de la culture de l'arachide, et contre laquelle les bailleurs de fonds, dont la Banque Mondiale, ont énergiquement protesté auprès des autorités sénégalaises.

### *Situation et politique en matière de pauvreté*

Comme indiqué ci-dessus, la répartition du revenu entre l'élite urbaine, d'une part, les paysans et le prolétariat de l'autre, est particulièrement inégale. En outre, les programmes de restructuration ont contribué à gonfler les groupes de main-d'oeuvre mal payés et des chômeurs, alors même que les revenus des paysans ne progressaient pas de manière significative.

Quant à l'impact des programmes d'assainissement sur l'enseignement de base et les soins de santé, il est apparu moins grave qu'on ne le craignait. Les dépenses par habitant au bénéfice de ces secteurs ont certes sensiblement diminué, mais ces moyens réduits ont apparemment été utilisés de manière plus efficace. En fait, en milieu rural, les écoles primaires et le nombre d'enseignants se sont légèrement accrus au cours des années 1980, en conséquence des réductions de salaires. En effet, celles-ci ont permis l'engagement de 1.300 cadres administratifs en qualité d'enseignants, ce qui, il est vrai, n'a guère contribué à accroître la qualité de l'enseignement. Il en va de même des services de soins de santé de base au sein desquels, à une baisse de 305 unités du nombre de médecins et d'infirmiers (ères), a correspondu un relèvement de 40% du nombre d'aides-soignant(e)s en milieu rural.

Les déficits financiers résultant des dépenses publiques courantes sont en partie comblés par les apports des bailleurs de fonds.

La politique sénégalaise en matière de soins de santé et d'enseignement s'infléchit progressivement dans le sens d'une approche décentralisée, qui réserve davantage d'attention qu'auparavant aux services de santé de base et à l'enseignement primaire. Il ne faut toutefois pas en conclure que la concentration des moyens sur l'enseignement supérieur (qui absorbe plus de 50% du budget de l'Education Nationale et représentait, en 1986, 4,6% du PNB) et sur la recherche médicale spécialisée en milieu hospitalier va disparaître du jour au lendemain. En concertation avec la Banque Mondiale et avec les bailleurs de fonds, le gouvernement sénégalais s'efforce toutefois de relever progressivement ses investissements dans les secteurs des soins de santé de base et de l'éducation

primaire, dont le rôle est essentiel dans une démarche orientée vers le développement durable du pays.

## **Le programme d'aide des Pays-Bas et ses axes d'actions**

### *Généralités*

Avec un financement d'environ 15 millions de florins par an, les Pays-Bas sont un bailleur de fonds relativement peu important au Sénégal. Le programme de coopération y est, depuis le dernier plan d'action régionale, centré sur le secteur du développement rural intégré, dans le cadre duquel les efforts portent d'une part, sur la sécurité alimentaire et d'autre part, sur les problèmes de dégradation de l'environnement (sylviculture) et du statut de la femme.

Cette politique parfaitement alignée sur les priorités établies aussi bien par le CILSS que par le gouvernement sénégalais, sera maintenue dans ses grandes lignes, même si les évolutions politiques en cours au Sénégal amèneront sans doute à déplacer quelques accents.

### *Développement rural et environnement*

La politique sylvicole sénégalaise est basée sur le programme dénommé "Plan Directeur de Développement Forestier" et adopté en 1982, qui met l'accent sur la plantation, l'exploitation et la gestion des forêts villageoises. Un grand nombre d'activités financées par l'aide s'inscrivent dans la ligne de cette politique, qui s'est infléchie, au cours des années 1980, vers la restauration et la gestion de la végétation naturelle, l'utilisation durable des terres villageoises et l'intégration des activités sylvicoles dans le cadre plus large de l'agriculture. Les projets forestiers menés à bien au Sénégal consistent donc de plus en plus en plantations d'arbres intégrées dans les activités agricoles, qui favorisent une participation active de la population à l'élaboration et à la réalisation des projets et s'orientent de préférence vers des activités d'utilité économique évidente.

Le Sénégal a entrepris d'adapter la législation régissant les droits de propriété et d'exploitation des domaines publics ainsi que le code forestier. Par ailleurs, dans le cadre du Tropical Forestry Action Plan, il oeuvre vers une révision de sa politique forestière. Le principal problème qui se pose à ces divers égards est la politique libérale déjà mentionnée en matière d'octroi de permis d'abattage d'arbres et de défrichage, politique qui exerce un effet démotivant sur la population et détruit d'un coup les acquis si difficilement obtenus en matière écologique.

En collaboration avec la FAO, les Pays-Bas réalisent actuellement un ensemble cohérent de projets forestiers comportant aux niveaux national et régional des actions de formation, de recherche et de soutien institutionnel, parallèlement à des activités intégrées d'agriculture et de sylviculture au niveau des villages. L'un de ces projets apporte au gouvernement sénégalais un appui en matière d'élaboration d'un cadre directeur applicable d'une façon générale aux projets sylvicoles, dont un des objets est de susciter une meilleure coordination dans ce domaine entre les divers bailleurs de fonds. La limitation régionale du

programme forestier à la vallée du fleuve Sénégal s'est progressivement estompée au cours des années.

Les projets financés par les Pays-Bas constituent une importante base expérimentale en matière de système de gestion du sol et permettent en ce domaine un intéressant dialogue avec la FAO, par l'intermédiaire du Tropical Forestry Action Plan.

Au cours des années à venir, les activités des Pays-Bas dans ce secteur seront non seulement maintenues mais encore intensifiées, à la condition que le gouvernement sénégalais concrétise, à un horizon pas trop éloigné, les modifications de ses diverses politiques (droit foncier, licences d'exploitation) indispensables à la viabilité du programme.

A cet égard, l'implication étroite de l'Ambassade des Pays-Bas à Dakar dans la réalisation du programme permet d'espérer une concertation plus étroite en la matière avec le gouvernement sénégalais et une meilleure coordination entre bailleurs de fonds.

En raison des faibles chances de succès des projets sylvicoles dans la savane sèche (très importante source d'alimentation pour le bétail), la préférence y sera donnée à des investissements dans les domaines de l'agriculture sédentaire, tout en s'efforçant, davantage que dans le passé, de mieux intégrer l'élevage dans l'agriculture et la sylviculture.

La qualité de la représentation et de l'assistance technique de la FAO sur place conduit à maintenir cette organisation comme vecteur de l'aide néerlandaise en la matière.

### *Développement rural et sécurité alimentaire*

En matière de sécurité alimentaire, les Pays-Bas contribuent depuis une dizaine d'années au développement d'une riziculture irriguée à petite échelle dans la vallée du fleuve Sénégal. En outre, les Pays-Bas sont impliqués dans une série de programmes de développement régional intégré, dans un programme de technologie adaptée visant la limitation des pertes après récoltes, un programme de soutien aux groupes de femmes en milieu rural, d'information agronomique et de projets de recherche. Outre le projet d'irrigation dans la vallée du Sénégal, qui est confié à l'Université Agronomique de Wageningen, ce programme est exécuté et financé par l'intermédiaire des MFO et ONG ainsi que d'organisations multilatérales telles que la FAO, l'OMS, l'OIT et le PNUD.

Comme indiqué ci-dessus, la politique agricole sénégalaise n'a jusqu'ici pas atteint son objectif de relèvement de la sécurité alimentaire. En 1988, le taux d'autosuffisance alimentaire n'était encore que de 52% et les importations de riz continuent de croître d'année en année.

Une libéralisation profonde du secteur agricole, l'encouragement des cultures traditionnelles, l'abandon des subsides au transport du riz importé, le retrait des pouvoirs publics du domaine de la transformation et de la distribution du riz ainsi que l'affectation de moyens financiers publics à l'entretien des systèmes

d'irrigation par des organisations de développement régional restructurées constituent autant de conditions indispensables à la restauration et à la diversification de ce secteur vital. La pression sociale et politique a jusqu'ici empêché le gouvernement sénégalais de mettre en oeuvre de telles mesures.

Si la réforme du secteur agricole continue de se faire attendre, les Pays-Bas seront à la longue amenés à se retirer de la riziculture irriguée et, à l'exemple d'autres bailleurs de fonds, à mettre davantage l'accent sur les cultures indépendantes de la pluie en-dehors de la vallée du Sénégal. La mise en oeuvre par l'intermédiaire d'une ONG expérimentée et la concentration sur une seule région - à définir - seront ici privilégiées.

L'aide alimentaire régulière, dont la dernière livraison a eu lieu en 1988-1989, sera interrompue. En cas de nécessité d'une aide alimentaire d'urgence, celle-ci ne pourra être fournie sous forme de riz, afin d'éviter toute perturbation du marché local.

### *Les femmes et le développement*

Même s'il s'agit encore davantage d'un thème politique que d'actions concrètes, le développement de la femme dans les domaines économique et social fait incontestablement l'objet, depuis quelques années, d'une attention croissante de la part des pouvoirs publics sénégalais. Ainsi a été créé au début de l'année 1990 un Ministère spécifiquement chargé des questions de la femme et de la famille. Sur la base des résultats d'une étude portant sur le potentiel de développement des groupes de femmes jusqu'en l'an 2015, le gouvernement élaborera un plan d'actions et instaurera une concertation avec le bailleur de fonds en ce domaine. Au Sénégal, les Pays-Bas sont parmi les figures de proue sur le thème des femmes et du développement, pour lequel ils ont été le premier bailleur de fonds à détacher un expert sectoriel au sein de leur Ambassade. Les actions menées par les Pays-Bas, qui sont centrées sur les femmes sont, soit insérées dans le développement rural intégré, soit orientées vers les problèmes de planification familiale.

### *Autres domaines d'attention*

Afin d'assurer une efficacité maximale à notre programme de coopération au développement d'ampleur relativement modeste au Sénégal, les activités menées dans ce pays resteront, comme dans le passé, centrées sur le développement rural, avec un accent particulier sur les objectifs prioritaires de la femme et du développement, d'une part et de l'environnement, de l'autre. Dans toute la mesure du possible, en conséquence, l'appui apporté aux activités de recherche et au renforcement institutionnel restera inséré dans le cadre du développement rural avec, éventuellement, une attention accrue pour la dimension démographique, en raison de ses incidences sur l'environnement et sur le statut de la femme. Les activités en matière de soins de santé, d'adduction d'eau potable et d'alphabétisation demeureront intégrées dans les projets de développement rural. Par ailleurs, cette volonté de concentration sectorielle des efforts exclut jusqu'ici toute action dans le domaine de la pauvreté urbaine.

En raison des résultats décevants de la restructuration économique, les Pays-Bas s'abstiendront pour l'instant d'octroyer toute aide budgétaire. Dans le cadre du programme de promotion des crédits à l'exportation utiles au développement, il est vrai, le Sénégal est éligible à des crédits concessionnels destinés à permettre au gouvernement de prendre des mesures favorisant la promotion du secteur privé. Néanmoins, l'absence d'une couverture de la NCM pour le Sénégal ne facilitera pas l'utilisation de cet instrument.

En ce qui concerne les canaux d'aide, la préférence continuera d'être accordée aux actions menées via des ONG ou des organismes multilatéraux. Davantage que dans le passé, cependant, les missions seront confiées en tenant sérieusement compte des coûts et avantages sociaux, économiques, financiers et écologiques des projets de développement rural intégré.

#### 4.7. **Gambie**

##### **Données de base**

Superficie	:	11.000 km <sup>2</sup> (0,3 x les Pays-Bas)
Nombre d'habitants	:	900.000 (citadins: 23%)
Croissance démographique	:	2,7%
Espérance de vie moyenne	:	44 ans.
Mortalité infantile (< 5 ans)	:	167 pour 1000
Eau potable de qualité	:	60%
Alphabétisation	:	26%, femmes: 15%
Scolarisation primaire	:	57%, filles: 46%
Accès aux soins de santé	:	60%
Nombre d'habitants par médecin	:	11.600
Population en-dessous du seuil de pauvreté	:	40% (milieu rural)
Indice de développement humain	:	0,064
PNB par habitant	:	1988: 200 US\$
Croissance du PNB par habitant	:	1965-1988: 1,1%
	:	1989: 2,7%
	:	1990: 1,1%
Service de la dette		
(% des recettes d'exportation)	:	1990: 25%
APD par habitant(% PNB)	:	104 US\$ (52,2%)

##### **Sources:**

- SPA Status Report (8 mars 1991)

## **Situation politique et politique socio-économique**

### *Situation politique*

Au terme de pratiquement deux cents ans de gestion coloniale britannique, la Gambie a, en 1965, accédé à l'indépendance sous la forme d'une monarchie constitutionnelle, sous l'égide du People's Progressive Party (PPP), qui avait remporté les élections de 1962. En 1970, la Gambie devenait une République. Le pays jouit d'une démocratie parlementaire comportant un président élu et fonctionnant raisonnablement bien dans le cadre d'un système pluraliste remontant aux années 1950. On notera toutefois que le PPP est au pouvoir, pratiquement de manière ininterrompue, depuis 1962. L'influence des partis d'opposition et, en conséquence, le contrôle du gouvernement, demeurent limités.

Les étroites relations économiques et militaires avec le Sénégal furent institutionnalisées en 1982 au sein de la Confédération sénégalgambienne. Celle-ci fut cependant dissoute dès 1989, en raison de conceptions divergentes quant au niveau souhaité d'intégration des deux pays et des craintes de la Gambie de perdre son autonomie. Au début de l'année 1991 a été restaurée une collaboration moins ambitieuse.

### *Situation en matière de droits de l'homme*

On peut qualifier d'acceptable la situation des droits de l'homme en Gambie, où il n'y a pas de prisonniers politiques et où la liberté de la presse, la liberté d'expression et la liberté d'association (existence de syndicats) sont toutes respectées. Ceci ne veut pas dire que le fonctionnement du régime démocratique n'y soit pas perfectible. La Gambie joue un rôle actif dans les commissions des droits de l'homme des Nations-Unies et de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA).

### *Croissance économique et autosuffisance*

Avec une contribution conjointe de 33% au PNB, l'agriculture, l'élevage et la pêche constituent les principaux secteurs d'activité de l'économie gambienne. Le secteur industriel (environ 7% du PNB) est pratiquement limité à la transformation des produits agricoles et des produits de la pêche. Parmi les services (environ 60% du PNB), le commerce et les activités traditionnelles de réexportation se distinguent par leur niveau de développement. En outre, la Gambie jouit un certain potentiel touristique: en 1990-1991, le nombre de touristes a pu être estimé à quelque 150.000.

Sa superficie réduite autant que la faiblesse de ses infrastructures productives rendent la Gambie extrêmement sensible aux influences économiques externes. Les importations contribuent à hauteur de plus d'un tiers à l'approvisionnement alimentaire. Elles constituent la seule source d'approvisionnement énergétique et d'acquisition de biens d'investissement et couvrent pratiquement la totalité de la demande en biens intermédiaires industriels. En outre, on estime à 40% la part des importations gambiennes qui sont illégalement réexportées vers le

Sénégal. Ces échanges officieux constituent une source appréciable de devises convertibles (FCFA). Quant au secteur officiel de l'exportation, il repose, à concurrence de 75 à 90%, sur l'exportation de l'arachides et de ses produits dérivés. Le développement de la pêche, du tourisme, des cultures maraîchères constitue, avec la transformation accrue des matières premières locales, les principales voies de diversification potentielle de la structure économique.

Devant la dégradation constante de l'économie depuis le milieu des années 1970 jusqu'en 1984-1985, le gouvernement gambien passa, au milieu de l'année 1985, à la conclusion qu'il était indispensable de réaliser de profondes réformes en vue de restaurer une base solide de croissance économique durable. Les résultats du programme de restructuration économique entrepris par le gouvernement avec l'aide du FMI, de la Banque Mondiale et des bailleurs de fonds bilatéraux, a jusqu'ici produit des résultats encourageants.

Depuis 1985, en effet, le PNB croît en moyenne de 4,5% par an et l'inflation a pu être ramenée de quelque 70% en 1985-1986 à 10% seulement en 1990. Ajoutons qu'en 1986 a été introduit un système de taux de change flottant pour la devise gambienne.

Les arriérés sur la dette étrangère ont pu être apurés dès 1990. Les réformes du secteur financier et du régime fiscal se sont apparemment soldées par un succès et le déficit du compte courant de la balance des paiements a pu être sensiblement réduit. Parallèlement, dans le cadre d'une politique stricte du crédit, la libéralisation des prix et du commerce ainsi que la privatisation des entreprises publiques ou leur restructuration dans le sens d'une plus grande efficacité redonnaient un nouvel élan au secteur privé. Les effectifs des services publics ont été réduits de quelque 24% depuis 1985, parallèlement à un relèvement des traitements des fonctionnaires maintenus en service en fonction de leurs prestations.

Au degré important de dépendance de l'économie gambienne par rapport aux facteurs externes, à la dégradation rapide de l'environnement et à la forte croissance démographique, s'ajoute un important facteur de risque affectant les perspectives de croissance économique, à savoir le faible niveau de développement de la population.

Alors que la Gambie a un besoin énorme de main d'oeuvre qualifiée, le passage de ses rares ressources en personnel administratif ayant une formation supérieure vers les organismes d'aide ou les ONG qui offrent de meilleurs traitements, constitue un goulot d'étranglement à la mise en oeuvre de la politique de développement par les pouvoirs publics locaux.

#### *Situation démographique et environnement*

Les principaux groupes ethniques de la Gambie sont les Mandinkas (41%), les Fulas (19%) et les Wolofs (15%). 95% de cette population sont musulmans. 23% des quelque 800.000 citoyens gambiens vivent en milieu urbain. Ses 74 habitants par km<sup>2</sup> font de la Gambie l'un des pays d'Afrique les plus densément peuplés. Une politique démographique nationale est en cours de préparation.

Comme les autres pays du Sahel, la Gambie est confrontée à une dégradation écologique rapide due à la sécheresse, à la pression démographique croissante, au déboisement (2,4% par an) et à la surexploitation des pacages. La mise en oeuvre d'une politique de l'environnement efficace reste, dans une large mesure, freinée par la faiblesse institutionnelle des pouvoirs publics gambiens.

### *Situation et politique en matière de pauvreté*

Tant son PNB par habitant (220 US\$) que l'indice des ressources humaines du PNUD (0,064) font de la Gambie un des pays les moins développés du monde. L'enseignement et les soins de santé constituent deux points faibles de la structure socio-économique gambienne. Bien que le réseau de services de santé de base couvre 60% des zones rurales, leur qualité laisse beaucoup à désirer. L'objectif du gouvernement gambien pour les prochaines années est de consacrer 13% du budget de l'Etat aux soins de santé, contre 10% en 1990. Quant au budget de l'éducation nationale, il devrait passer de 20% du budget global de l'Etat en 1990 à 22% de celui-ci. Dans cette enveloppe, la part relative destinée à l'éducation primaire devrait également se redresser (1984: 46%, 1990: 38%). La nouvelle politique de l'éducation nationale mettra en outre l'accent sur l'amélioration qualitative de l'enseignement primaire et professionnel, parallèlement au relèvement du taux de scolarisation, particulièrement en ce qui concerne les jeunes filles.

Les réformes économiques mises en oeuvre jusqu'ici ont contribué à réduire sensiblement les écarts de revenus entre la ville et la campagne. La population rurale a ainsi pu tirer bénéfice des évolutions favorables survenues dans le secteur de l'arachide, tandis que les populations urbaines ont subi de sérieuses réductions du pouvoir d'achat sous l'effet de la hausse des prix des produits importés autant que de la réduction d'effectifs dans la fonction publique.

### **Le programme d'aide des Pays-Bas et ses axes d'action**

Les Pays-Bas, avec leur aide aux projets d'un montant annuel d'environ 2,5 millions de florins, sont un bailleur de fonds relativement modeste de la Gambie, si l'on sait que ce pays a reçu en 1989 un montant global de 94 millions de US\$ en aide au développement (100 US\$ par habitant).

La coopération néerlandaise en Gambie est concentrée sur les secteurs des soins de santé et du développement rural, un accent particulier étant mis sur le statut de la femme.

Au sein d'un projet-cadre de la Banque Mondiale dont l'objectif est d'améliorer les services de soins de santé de base dans l'ensemble du territoire de la Gambie, les Pays-Bas contribuent à l'amélioration de la formation du personnel soignant et à la mise à disposition de médicaments essentiels. En matière de développement rural, l'apport des Pays-Bas consiste en un projet de création de puits et de cultures maraîchères ainsi qu'en l'introduction de technologies adaptées destinées à limiter les pertes d'après récolte dans la riziculture pluviale gérée par les femmes. Le soutien à la riziculture irriguée à grande échelle a été interrompu lorsqu'il est apparu que les faibles prix du riz en Gambie ne justifiaient pas les coûts élevés d'investissement exigés par sa culture. Il était



apparu, en outre que les femmes étaient de plus en plus remplacées par les hommes en tant que principaux producteurs de riz (pluvial) dans les zones de riziculture irriguées. Par ailleurs, les Pays-Bas apportent une contribution financière à l'African Centre for Democracy and Human Rights Studies (ACDHRS), créé en 1990 à Banjul pour soutenir la Commission Africaine pour les Droits de l'Homme et des Peuples (OUA). Enfin, une aide marginale est accordée à la balance des paiements.

Dans l'ensemble, le programme de coopération se déroule de manière satisfaisante, à cette réserve près que les nombreux bailleurs de fonds s'arrachent littéralement les rares cadres scolarisés disponibles. Tout prolongement de programmes en cours ou mise en oeuvre de nouvelles actions fera l'objet d'une étude approfondie des possibilités gambiennes de mener à bien les projets.

On s'efforcera à l'avenir de concentrer les actions sur un seul secteur afin d'éviter de disperser les moyens limités mis à la disposition de l'assistance. Le secteur retenu est celui des soins de santé de base, puisque les Pays-Bas ont acquis une certaine expérience dans ce domaine au cours des années en Gambie, et qu'ils peuvent, grâce à la coopération dans le cadre du National Health Development Project (Projet national de Développement de la Santé) agir en concertation avec les autorités. Priorité est accordée à une bonne coordination des activités avec les autres bailleurs de fonds. Si les organisations multilatérales telle que la Banque Mondiale restent notre vecteur privilégié d'intervention, la collaboration avec des ONG bien implantées et jouissant d'une solide réputation est également envisageable. La faible superficie du pays rend inefficace toute concentration régionale des actions. Par contre, des secteurs tels que l'environnement, la lutte contre la pauvreté urbaine ou l'éducation, bien pris en charge par d'autres bailleurs de fonds, seront exclus du financement dans le cadre de l'assistance néerlandaise.

#### 4.7. The Gambia

##### Basic data

Land area	: 11,000 km <sup>2</sup> (0.3 x Netherlands)
Population	: 900,000 (23% urban)
Population growth rate	: 2.7%
Average life expectancy	: 44 years
Infant mortality (under 5)	: 167 per 1.000
Safe drinking water	: 60%
Literacy	: 26%, 15% among women
Primary education uptake	: 57%, 46% of girls
Access to health care	: 60%
Inhabitants per doctor	: 11,600
Population below poverty line	: 40% (rural)
Human Development Index	: 0.064
GNP per capita	: 1988 US\$ 200
Growth in GNP per capita	: 1965-1988 1.1%
	: 1989 2.7%
	: 1990 1.1%
Debt service ratio	: 1990 25%

ODA per capita/percentage GNP : US\$ 104, 52.2%

Source:

- SPA Status Report (8 March 1991)

## **Political and socioeconomic policy**

### *Political situation*

After nearly 200 years of British colonial rule, the Gambia gained independence in 1965 as a constitutional monarchy. The People's Progressive Party (PPP), which had won the 1962 elections, formed the first government. In 1970 the Gambia became a republic. The country has a parliamentary democracy which functions reasonably well, with a multi-party system dating from the 1950s, and an elected president. However, the PPP has been in power since 1962 virtually without a break. The influence of the opposition parties is limited, which means that there are few constraints on the government.

Close economic and military ties with Senegal were formalised in 1982 with the creation of the Confederation of Senegambia. The confederation was dissolved in 1989 because of differences of opinion between the two countries about the degree of integration desirable and Gambian fears about the loss of its autonomy. Cooperation on a more limited scale resumed in early 1991.

### *Human rights*

The human rights situation in the Gambia can be described as fair. There are no political prisoners, and the freedom of the press, the freedom of expression, and the freedom to associate (trade unions) are respected. The political system could, however, be made more democratic. The Gambia plays an active role in the UN Human Rights Commission and the Organisation of African Unity (OAU).

### *Economic growth and self-sufficiency*

Agriculture, livestock rearing and fisheries are the most important sectors of the economy, contributing on average 33% of GNP. The industrial sector (circa 7% of GNP) is concerned almost exclusively with processing agricultural and fish products. In the services sector (circa 60% of GNP) trade - based partly on traditional re-export activities - is well developed. In addition, the Gambia has definite tourism potential: the number of tourists in 1990/91 was estimated at 150,000.

The Gambia's small surface area and limited productive infrastructure make it susceptible to external economic influences. Imports account for more than a third of food supplies, all fuel and capital goods. Total demand for industrial consumer goods is also met by imports. An estimated 40% of all Gambian imports is also illegally re-exported to Senegal. This unofficial trade is an important source of hard currency (CFA francs). Between 75 and 90% of official exports are accounted for by groundnuts and groundnut products. The

economy could be diversified by developing fisheries, tourism and horticulture, as well as by more local processing of raw materials.

From the mid-1970s to the mid-1980s the Gambian economy deteriorated year by year, to the point where in mid-1985 the government decided that drastic reforms were needed to lay the foundations for sustainable economic growth. The results of the structural adjustment programme, which is being carried out by the Gambian government with support from the IMF, the World Bank, and bilateral donors, are so far encouraging.

Since 1985, GNP has grown by an average 4.5% annually, while inflation (70% in 1985/1986) has been reduced drastically (10% in 1990). In 1986 the Gambian currency was allowed to float on the foreign exchange markets.

Arrears in foreign debt were cleared in 1990. Reforms to the financial sector and the tax system appear to have been successful; the current account deficit in the balance of payments has been reduced considerably, credit has been strictly controlled, the private sector has recovered as a result of price and trade liberalisation, and state enterprises have been privatised or organised more efficiently. The number of civil servants has been cut by 24% since 1985, and the remaining staff are paid performance-related salaries.

Apart from the dependence of the Gambian economy on external factors, rapid environmental deterioration and rapid population growth, another obstacle to durable economic growth is the slow development of human resources.

The Gambia has an acute shortage of skilled workers. The drain of scarce, well-educated government personnel to better paid jobs with donor organisations and NGOs is a serious obstacle to the successful implementation of the government's development policy.

#### *Demographic situation and the environment*

The most numerous ethnic groups in the Gambia are the Mandinka (41%), the Fula (19%) and the Wolof (15%). 95% of the population is Muslim. The population is around 800,000, around 23% of whom live in urban areas. With 74 inhabitants per km<sup>2</sup>, the Gambia is one of the most densely populated countries in Africa. A national population policy is being prepared.

Like the other Sahel countries, the Gambia has to contend with rapid ecological deterioration through drought, increasing population pressure, deforestation (2.4% annually) and overgrazing. The implementation of an effective environment policy is to a large extent hampered by the institutional weakness of the Gambian government.

#### *Poverty and policy*

The Gambia is one of the least developed countries of the world, both on the basis of its per capita GNP (US\$ 220) and as measured by the UNDP's Human Resource Index (0.064). As far as the Gambia's socioeconomic structure is

concerned both education and health care are the weak links in the chain. Although a network of basic health care facilities covers 60% of rural areas, the quality of the service leaves much to be desired. The Gambian government hopes to spend 13% of the national budget on health care over the next few years (the figure in 1990 was 10%). The education budget, which accounted for 20% of the national budget in 1990, will be increased to 22%. The proportion devoted to primary education (38% in 1990) is also set to rise. The new education policy aims to improve the quality of primary and vocational education, and to increase participation rates, particularly among girls.

The disparity in income between town and country has diminished considerably as a result of the economic reforms. The rural population has benefited from favourable developments in the groundnut sector, while the population in the towns has lost substantial purchasing power because of the higher prices of imported goods and the dismissal of civil servants.

### **Netherlands aid programme and policy**

With an annual contribution of around NLG 2.5 million in project aid, the Netherlands is a minor donor to the Gambia, which received US\$ 94 million (US\$ 100 per capita) in development aid in 1989.

Dutch aid to the Gambia focuses on the health and rural development sectors, with particular emphasis on the status of women.

The Netherlands contributes to curriculum development for nursing staff and the provision of essential medicines as part of a World Bank project designed to improve nationwide primary health care in Gambia. Dutch input in the rural development sphere is limited to a well-and-gardens project and the introduction of appropriate technology to reduce harvest failures in rainfed rice cultivation by women. Support for large-scale irrigated rice production has ceased because the low price of rice in the Gambia does not warrant farmers investing the high sums required. In addition, women seemed to be being displaced by men as the main growers of (rainfed) rice in irrigated rice production. The Netherlands also makes financial contributions to the African Centre for Democracy and Human Rights Studies (ACDHRS) which was set up in Banjul in 1990 to support the African Commission on Human and People's Rights (OAE). Finally, the Netherlands provides occasional balance of payments support.

In general, the development aid programme is making reasonable progress, despite the intense competition for the small cadre of educated staff caused by the Gambia's popularity amongst donors. Before new activities are started or existing projects extended, a careful assessment is made to check that the Gambia's absorption capacity enables the project to be implemented adequately.

Endeavours will be made to concentrate activities in a single sector, to avoid spreading the small amount of aid money too thinly. The primary health care sector has been chosen for this, since the Netherlands has built up a body of expertise in the Gambia in this field over the years. The Netherlands also has a strong voice in policy discussions with the government, through its work on the National Health Development Project.

Proper coordination of the activities of different donors has a high priority in the Gambia. Interventions via multilateral agencies like the World Bank are therefore preferred, although aid work by NGOs of good standing is also welcome. There is little point in any regional concentration of activities, given the limited land area. In keeping with the need for sectoral concentration, activities focusing on areas such as the environment, education and the elimination of urban poverty do not qualify for Dutch aid, since other donors have aid efforts here.

#### 4.8. **Mauritanie**

##### **Situation politique et politique socio-économique**

###### *Situation politique*

Peu après l'indépendance de la Mauritanie, en 1960, les partis politiques existant furent fusionnés au sein du Parti du Peuple Mauritanien (PPM). En 1964, le pays adopta le régime de parti unique et la liberté d'expression et d'association fit l'objet de sévères restrictions. A la suite de la guerre, désastreuse pour la Mauritanie, contre le Polisario pour le contrôle du Sahara Occidental, le gouvernement civil fut remplacé, à la suite d'un coup d'état militaire qui survint en 1978, par une dictature militaire. En 1986 s'amorça toutefois un processus progressif de démocratisation qui a débouché en décembre 1990 sur la mise en place d'un Conseil Economique et Social (non démocratiquement élu) doté d'un pouvoir de conseil auprès du gouvernement. Sous la pression de l'opposition, le gouvernement a inscrit au nombre de ses objectifs pour la fin de l'année 1991 la légalisation des partis d'opposition, une révision de la constitution et des élections libres.

En 1989, la Mauritanie a créé avec l'Algérie, la Lybie, le Maroc et la Tunisie une structure de coopération économique dans le cadre de l'Union du Maghreb Arabe (UMA). Sous l'effet, notamment, de divisions raciales et politiques internes, la Mauritanie n'a pas réussi à remplir son rôle de liaison entre l'Afrique arabe et l'Afrique noire, rôle auquel l'invitent tant sa situation géographique que sa structure démographique. L'une des conséquences en a été le conflit frontalier survenu en 1989 au Sénégal et qui a donné lieu à une déportation massive vers le Sénégal de citoyens mauritaniens négro-africains ainsi qu'à l'expulsion par le Sénégal des Mauritaniens maures de race blanche établis dans ce pays. En outre, l'attitude pro-irakienne adoptée par la Mauritanie lors de la crise du Golfe a placé ce pays dans une position d'isolement économique et politique.

###### *Situation en matière de droits de l'homme*

La situation en matière de droits de l'homme en Mauritanie est extrêmement mauvaise, dans la mesure où la minorité noire, non maure, de même que les opposants politiques font l'objet de pressions constantes. Dans un effort de redressement de sa réputation dans le domaine des droits de l'homme, le gouvernement mauritanien a libéré, au tournant des années 1990 et 1991 tous

les prisonniers politiques. Ceux-ci ont confirmé alors les rumeurs antérieures faisant état d'arrestations arbitraires, d'exécutions sommaires et de tortures.

Il convient désormais d'attendre l'accomplissement de la liberté de presse et d'association de la démocratisation annoncée du régime politique.

#### **Le programme d'aide des Pays-Bas et ses axes d'action**

Depuis l'éclatement du conflit frontalier avec le Sénégal en 1989 et les atteintes aux droits de l'homme qui s'ensuivirent, la coopération au développement des Pays-Bas avec la Mauritanie s'est limitée à deux projets de développement rural au bénéfice de la population noire le long du fleuve Sénégal, à un projet de protection de l'environnement dans les environs de Nouakchott, ainsi qu'à une transaction d'exportation au bénéfice du secteur de la pêche. En raison de la discrimination persistante qui s'exerce à l'encontre du groupe ethnique des négro-africains, la Mauritanie sera exclue du programme régional et aucune nouvelle activité de développement n'y sera financée.

#### **4.9. Niger**

##### **Données de base**

Superficie	: 1.267.000 km <sup>2</sup> (31 x les Pays-Bas)
Nombre d'habitants	: 7,7 millions, dont 81% en milieu rural.
Croissance démographique	: 3,2 % (prévisions 1990-2000: 3,4%)
Espérance de vie moyenne	: 45 ans (1960: 35 ans)
Mortalité infantile (< 5 ans)	: 225 pour 1.000 (1960: 321)
Eau potable de qualité	: données non disponibles
Alphabétisation	: 22%, femmes: 11%
Scolarisation primaire	: 27%
Accès aux soins de santé	: 43%
Nombre d'habitants par médecin	: 39.730
Population en-dessous du seuil de pauvreté	: données non disponibles pour l'ensemble de la population 35% en milieu rural
Indice de développement humain	: 0,079
PNB par habitant	: 300 US\$ (1988)
Croissance du PNB	: 1965-1980: -2,5% : 1980-1988: -4,2%
Service de la dette (% recettes exportations)	: 21%
APD par habitant (% part du PNB)	: 13,5%

Sources:

- PNUD: Rapport sur le Développement Humain, 1991
- Banque Mondiale: Rapport sur le Développement dans le Monde, 1990.

## **Situation politique et politique socio-économique**

### *Situation politique*

Au lendemain de l'indépendance, en 1960, le gouvernement menait une politique fortement axée sur la France. Sous la conduite du Colonel Kountché, qui avait pris le pouvoir en 1974, fut instauré un régime autocratique. Au fil des ans, il en émergea un Etat corporatiste au sein duquel les organisations sociales ne sont représentées que par l'intermédiaire d'un système hiérarchisé de conseils consultatifs.

Après le décès de Kountché, en 1987, son successeur, le Colonel Ali Saïbou entreprit de mettre en oeuvre une politique plus libérale. Si, cependant, la nouvelle constitution adoptée par référendum en 1989 prévoyait des élections présidentielles et parlementaires, elle n'autorisait point encore le multipartisme. Sous la pression de l'insatisfaction populaire générale, des grèves de fonctionnaires et de l'agitation estudiantine, le président Saïbou finit, à la fin de l'année 1990, par promettre l'introduction d'un régime multipartiste.

### *Situation en matière de droits de l'homme*

Depuis l'arrivée au pouvoir du Président Saïbou, la situation en matière de droits de l'homme au Niger s'est quelque peu améliorée. La nouvelle constitution de 1989 reconnaît les droits du citoyen, mais dans la pratique, la liberté d'expression et de presse reste soumise à un certain nombre de contraintes. Depuis la fin de l'année 1990, on constate une plus grande liberté d'association.

Les atteintes aux droits de l'homme à l'encontre des Touaregs, que l'on a pu qualifier de graves au cours de événements de mai 1990, constituent un problème particulier dans ce pays.

### *Croissance économique et autosuffisance*

En termes de PNB par habitant, autant que d'indice de développement humain, le Niger est un pays très pauvre.

L'économie, qui dépend quasi-exclusivement du secteur rural, est à la merci des conditions climatologiques.

Une partie seulement de la production rurale est reflétée par les statistiques, en raison de l'autoconsommation et de l'ampleur (on l'estime à la moitié des échanges officiels) du commerce transfrontalier officieux et qui échappe à l'impôt.

Les grandes sécheresses de 1983 et de 1984 ont sévèrement touché le pays. Si, en effet, la production agricole a pu reprendre dès l'année suivante, il n'en a pas été de même de la reconstitution du cheptel, qui demande plusieurs années. Entre 1973 et 1984, et au-delà même, on enregistra plusieurs années de récoltes insuffisantes qui rendirent nécessaire l'octroi d'un complément d'aide alimentaire.

Outre le secteur rural, le deuxième facteur significatif pour l'économie est constitué par les exportations d'uranium. Or, précisément, la chute brutale des recettes d'exportation d'uranium au cours des années 1980, jointe à la sécheresse persistante, précipita le Niger dans une crise économique dont le pays n'est pas encore sorti et qui se traduit par la régression du PNB, les déficits chroniques du budget de l'Etat et de la balance des paiements, la chute des recettes d'exportation et le gonflement important de la dette extérieure, qui atteignait 1,7 milliard de US\$ en 1988.

Les principaux obstacles au développement économique du Niger sont les suivants:

- la grande dépendance de l'agriculture par rapport aux conditions climatologiques souvent défavorables;
- la mono-exportation de l'uranium et la vulnérabilité qui en découle;
- le manque de cadres scolarisés.

Le plan quinquennal 1987-1991 traduisait les recommandations du FMI et de la Banque Mondiale dans ses objectifs de réduction des effectifs des services publics, de privatisation et de réduction d'une dette étrangère importante dans une mesure compatible avec le maintien de la croissance économique. Les priorités de ce programme étaient l'autosuffisance alimentaire, la lutte contre la désertification, la protection du secteur industriel, la diversification du secteur extractif et la maîtrise des flux commerciaux informels. Les pouvoirs publics locaux considèrent le secteur rural comme le moteur de la croissance.

### *Situation démographique et environnement*

Le Niger est enclavé entre l'Algérie, la Libye, le Tchad, le Nigéria, le Bénin, le Burkina Faso et le Mali. Les ports les plus proches se trouvent à une distance de plus de 1.000 km. La majorité de la population vit dans le sud, sur une superficie de quelque 290.000 km<sup>2</sup> parmi les 1.267.000 km<sup>2</sup> que compte l'ensemble du territoire, où la densité de la population s'élève à 20 personnes par km<sup>2</sup>. Dans certaines régions fertiles, telles que les vallées, cette densité peut s'élever jusqu'à 160 habitants par km<sup>2</sup>.

La majorité de la population est occupée dans l'agriculture, l'élevage, le commerce et l'artisanat traditionnel. En 1986, le secteur industriel n'occupait que 3.000 personnes.

6% seulement de la superficie totale sont cultivés, le reste du territoire étant, pour l'essentiel, incompatible avec l'agriculture sédentaire. L'élevage nomade et de transhumance est très répandu.

Dans toutes les parties du pays, l'intensité de l'exploitation dépasse les limites de tolérance. Dans la zone du Nord-Sahel (150-300 mm de pluviosité par an), la pression de l'élevage suscite une surexploitation/surpopulation locales. Dans les zones du Sud-Sahel (300-600 mm) et du Nord-Soudan (600-900 mm), ce



sont à la fois l'agriculture, l'élevage et la collecte de bois de chauffage qui sont à la source d'une grave surexploitation/surpopulation. (59) Ces situations justifient des mesures de stabilisation et d'accroissement de la production.

### *Situation en matière de pauvreté*

Le faible potentiel du Niger n'offre au pays que peu de perspectives de croissance. Les sécheresses des années 1983 et 1984 ont durement affecté le pays. Elles se sont notamment traduites par la substitution des investisseurs (fonctionnaires, commerçants) aux pasteurs propriétaires des troupeaux.

Le budget de l'éducation nationale se voit allouer quelque 22,9% des dépenses publiques totales, soit 4% du PNB. Quant aux soins de santé, ils reçoivent 0,8% du budget de l'Etat, alors que les dépenses militaires absorbent 0,7% du PNB.

### **Le programme d'aide des Pays-Bas et ses axes d'action**

Le programme d'aide des Pays-Bas au Niger s'est récemment recentré sur le développement rural. Les actions principales étaient axées sur l'agriculture et la sécurité alimentaire, la gestion de la forêt, l'adduction d'eau potable en milieu rural et les soins de santé de base. L'environnement fait partie intégrante de toutes ces activités, fondées, d'une part, sur la participation de la population (hommes et femmes) au niveau des villages et, d'autre part, sur la consolidation institutionnelle des services publics (tels que les services d'encadrement agronomique, les services forestiers, les coopératives et les services régionaux responsables de l'hydraulique). A l'heure actuelle, c'est la SNV qui réalise sur le terrain la plupart de ces projets.

### *Développement rural et sécurité alimentaire*

Une pluviosité réduite et aléatoire, jointe à une fertilité des sols médiocre et en dégradation constante sous l'impact de la forte densité et en croissance rapide de la population, explique le statut généralement marginal de l'agriculture. La majorité des projets agricoles ont été lancés sous la forme d'activités d'irrigation très simples au cours des périodes de sécheresse (cultures maraîchères, essentiellement). De manière générale, ces activités sont très favorablement accueillies, mais il s'est avéré nécessaire d'y ajouter des actions urgentes d'amélioration de l'agriculture pluviale. La création de banques de blé a incité les villages à stocker leur blé pour l'ensemble de l'année, ce qui a mené à une plus grande stabilité de l'offre au niveau local.

Dans le cadre de trois projets forestiers, on s'efforce, en collaboration avec la population, d'obtenir une croissance et une utilisation optimales de diverses espèces d'arbres. Ces dernières activités s'orientent de plus en plus vers une utilisation intégrée et durable du sol au bénéfice de l'agriculture, de l'élevage et de la forêt. De nombreux efforts sont néanmoins nécessaires pour obtenir des résultats quelque peu significatifs.

Un projet relatif aux soins de santé de base est mené à bien dans le département de Tillaberry. Alors que, dans un premier temps, l'aide à l'approvisionnement en eau potable s'est limitée à la mise en place de puits et à la réalisation de forages dans certaines sous-régions, elle s'étend depuis une date récente à la sensibilisation et à la formation des communautés villageoises en vue d'une utilisation optimale de l'eau et d'un entretien adéquat des puits et, le cas échéant, des pompes.

### *Axes d'action*

Jusqu'en 1995, la lutte contre la pauvreté en milieu rural restera au centre du programme d'action néerlandais, dont l'accent particulier sera mis sur la sécurité alimentaire. Ceci implique la prise en considération de l'agriculture, de l'élevage et de la sylviculture en favorisant une exploitation durable du sol. Une attention toute particulière sera consacrée au statut de la femme, à l'impact sur celui-ci des évolutions en cours et aux possibilités d'orienter ce processus. L'élevage est sans doute l'activité la plus efficace dans les territoires marginaux. La philosophie d'intervention des Pays-Bas décrite ci-dessus demande donc qu'un soutien soit accordé à ce secteur. L'exploitation durable du sol n'est possible que si compte est tenu de tous les aspects de l'environnement, et en particulier de l'érosion sous l'effet du vent et de l'eau. Chacun des projets retenus comportera donc un volet de lutte contre l'érosion, sous forme de plantations d'arbres et, notamment, sur les surfaces d'érosion en pente, par la mise en place de bandes de végétation, ou encore par l'érection de murets de pierres et le colmatage des fissurations du sol. A ces mesures de lutte contre l'érosion et d'amélioration de l'infiltration de l'eau dans le sol s'ajouteront des efforts de maintien, voire d'amélioration de la fertilité des sols. Au Niger, l'introduction de périodes de jachère n'est pratiquement plus possible nulle part. Il s'ensuit que la dégradation des matières organiques et la chute de la fertilité doivent être atténuées, voire interrompues, par l'apport de matériaux organiques externes (compost et engrais organiques) et d'engrais chimiques.

Au-delà de ces aspects techniques de notre assistance, une attention particulière sera accordée à la constitution d'organisations de paysans (hommes et femmes) et, dans ce cadre, à la mise sur pied de systèmes d'épargne et de crédit. Le Niger dispose déjà d'un réseau de coopératives, qui restent cependant trop étroitement contrôlées par les pouvoirs publics même si une certaine évolution se fait jour. Les projets s'efforceront de motiver la mise sur pied d'organisations villageoises de base et d'en favoriser l'épanouissement. Lorsque les conditions politiques le permettront, la transformation de ces organisations locales en ONG bénéficiera d'un soutien.

La politique de constitution de banques de blé sera poursuivie, ainsi que la formation de leurs gestionnaires qui y est associée. De même, chaque fois que cela sera possible, les actions en matière d'hydraulique et de soins de santé de base en milieu rural seront poursuivies, pourvu que les Pays-Bas et le Niger puissent formuler à cet égard une approche commune.

Un nombre aussi élevé que possible de projets de développement intégré seront poursuivis au niveau local, pendant qu'au niveau national on s'intéressera à la sécurité alimentaire ainsi qu'aux programmes nationaux de soutien des services

de santé de base décentralisés, tels que la fourniture de médicaments essentiels. Les projets seront principalement mis en oeuvre par la SNV et par des organisations multilatérales, mais l'exécution (dans une mesure limitée) par les autorités locales n'est pas exclue.

#### 4.10. Tchad

##### Données de base

Superficie	:	1.284.000 km <sub>2</sub>
Nombre d'habitants	:	5.7 millions
Croissance démographique	:	2,1% (prévisions: 2,6%)
Espérance de vie moyenne	:	46 ans
Mortalité infantile (< 5 ans)	:	219 pour 1.000
Eau potable de qualité	:	données non connues
Alphabétisation	:	23%, femmes: 13%
Scolarisation primaire	:	38%
Accès aux soins de santé	:	30%
Nombre d'habitants par médecin	:	38.360
Population en-dessous du seuil de pauvreté	:	en ville: 30% en milieu rural: 56%
Indice de développement humain	:	0,087
PNB par habitant	:	1990: 190
Croissance du PNB	:	1965-1989: -1,2% 1980-1987: 2,4%
Croissance du PNB en 1990 (estimation)	:	3%
Service de la dette (% recettes d'exportation)	:	2,7%
APD par habitant (% du PNB)	:	1987: 20,3%

##### Sources:

- PNUD: Rapport sur le Développement Humain, 1991
- Banque Mondiale: Rapport sur le Développement dans le Monde, 1990
- Banque Mondiale: Afrique sub-saharienne, 1989
- The Economist Country Report, 1991-1992

##### Situation politique et politique socio-économique

###### *Situation politique*

A l'exception des trois provinces septentrionales de Borkou, d'Ennedi et de Tibesti, qui restèrent sous gestion française jusqu'en 1965, le Tchad obtint son indépendance en 1960. Pratiquement sans interruption depuis 1965, le Tchad a constitué le théâtre d'une lutte entre groupes intérieurs rivaux, parfois aidés par des puissances étrangères, notamment la Libye. La France, qui est liée au Tchad par une convention d'assistance militaire, a été plusieurs fois appelée à envoyer des troupes pour restaurer la stabilité intérieure. Le 1<sup>er</sup> décembre 1990, Idriss Deby renversa l'ex-président Hissène Habré, qui était depuis juillet 1982 à la

tête de l'Etat tchadien. Tout de suite après fut constitué un gouvernement provisoire (Conseil d'Etat), auquel succéda, le 4 mars 1991 un gouvernement définitif. L'ancienne constitution fut abolie et une "Charte Nationale" promulguée. Cette Charte prévoit l'approbation par référendum d'une nouvelle constitution dans un délai maximal de trente mois. Ceci conduira à l'abolition de la Charte Nationale et au terme du mandat du président Deby. De même, un terme serait mis au monopole du parti unique, le Mouvement Patriotique du Salut (MPS).

Au cours de la seconde moitié de 1991, l'agitation politique augmenta à nouveau au Tchad et aboutit à une tentative de coup d'état. Les diverses factions se livrèrent une lutte sanglante pour le pouvoir. Dans certaines régions, l'agitation et l'insécurité dans lesquelles les militaires, d'ailleurs sans solde, jouaient un rôle, ne diminua pas. La réorganisation prévue et les réductions des effectifs de l'armée ne se déroulent pas comme prévue, ce qui ajoute encore à l'instabilité dans le pays.

#### *Situation en matière de droits de l'homme*

La situation en matière de droits de l'homme au Tchad ne pouvait, d'un point de vue tchadien, être appréciée en-dehors des opérations militaires constantes sous le régime de l'ex-président Habré. Diverses sources, parmi lesquelles Amnesty International, ont cependant clairement montré l'existence de violations graves de droits de l'homme sans liens directs avec le conflit: détention sans procès, mauvais traitements et tortures de prisonniers (politiques), exécutions et disparitions illégales, relégation de (membres de familles de) prisonniers politiques. Après le coup d'état, le nouveau gouvernement a stigmatisé ces abus et promis de redresser la situation en matière de respect des droits de l'homme. S'il est encore trop tôt pour prendre acte de la traduction concrète de ces intentions, on observe d'ores et déjà une nette amélioration de la liberté d'expression.

#### *Croissance économique et autosuffisance*

Sur l'échelle de la Banque Mondiale, le Tchad est le troisième parmi les pays les plus pauvres du monde. L'agriculture, y compris l'élevage, représente près 50% du PNB, tandis que le coton et l'élevage pastoral apportent au Tchad 80% de ses devises. 80 à 90% des céréales cultivées sont destinées à l'autoconsommation.

La production agricole fluctue sensiblement d'une année à l'autre, en fonction des conditions climatologiques. Même au cours des années de bonne récolte, cependant, des pénuries affectent certaines zones, sans qu'elles puissent être comblées par l'apport des zones en situation excédentaire en raison des mauvaises communications.

Si des gisements d'uranium, d'or et de bauxite ont été découverts, aucun de ces minéraux n'est encore exploité commercialement. Il en est de même des réserves de pétrole situées dans le sud du Tchad, même si des concessions ont récemment été octroyées à des sociétés pétrolières.

La plupart des activités économiques échappent à la connaissance des pouvoirs publics: le pays ne dispose même pas des données statistiques les plus élémentaires.

Les conditions climatologiques et la guerre ont rendu extrêmement difficile le développement économique. La situation s'est aggravée encore sous l'effet de la crise qui a affecté le secteur du coton en 1985-1986, à la suite de la chute des prix à l'échelle mondiale et des difficultés financières de l'entreprise cotonnière nationale, la "Cotonchad". En conséquence, alors que le PNB s'était accru de 29% en 1985, il enregistra une chute de non moins de 26% en 1986.

De juin 1988 à décembre 1989, fut mis en oeuvre un "Public Sector Economic and Financial Restructuring Program" (PREFSP), qui constituait la première étape d'un processus d'ajustement plus ambitieux à moyen terme. Le PREFSP poursuivait trois objectifs principaux:

- poursuite de la politique de stabilisation du secteur cotonnier;
- finances publiques;
- réforme des entreprises publiques.

Au cours de la troisième Table Ronde sur le Tchad, qui se déroula en juin 1990, les axes centraux de la politique tchadienne furent définis comme suit:

- a. accroissement de la production nationale par l'amélioration des structures productives existantes. Restructuration du secteur agricole - essentiellement dans le but d'assurer l'autosuffisance alimentaire - par la voie d'une politique axée sur la sécurité alimentaire, l'accroissement de la production et la diversification;
- b. politique active de promotion des ressources humaines, avec comme axes principaux l'éducation et la formation, les soins de santé de base et une plus grande possibilité d'accès à l'ensemble des services sociaux existants;
- c. rétablissement de l'équilibre macro-économique: en collaboration avec le FMI et la Banque Mondiale ont été conclus depuis 1987 trois accords relatifs à la mise en oeuvre d'une politique d'ajustement structurel.

L'aide étrangère finance actuellement, non seulement le budget d'investissements, mais également les dépenses publiques courantes non couvertes par les recettes fiscales (30% environ). La majeure partie de cette aide va au secteur agricole, suivi des infrastructures de transport routier et du développement des services sociaux (santé et éducation).

### *Situation démographique et environnement*

Avec une superficie de 1.284.000 km<sup>2</sup>, le Tchad appartient intégralement à l'Afrique sahélienne. La population, estimée à quelque 5,4 millions d'habitants, dont 80% vivent en milieu rural, est très inégalement répartie entre trois zones climatologiques: 3,2 millions d'habitants dans la zone soudanaise, plus de 2 millions d'habitants en région sahélienne, et moins de 200.000 habitants dans la zone saharienne, avec des densités régionales variant entre 19,5 et 0,2 habitants au km<sup>2</sup>.

Le principal problème d'environnement est la dégradation du sol. La pression démographique et l'exploitation excessive des terres constituent deux facteurs de dégradation grave de l'environnement. L'élevage pastoral revêt également une

grande importance économique, car c'est le mode le plus efficace d'exploitation écologiquement raisonnable de nombreux territoires marginaux. Toutes les activités agricoles, en effet, comportent un danger de dégradation du sol.

### *Situation et politique en matière de pauvreté*

Tant longtemps qu'un terme ne sera pas mis aux combats récurrents, il ne pourra pas même être question d'exploiter les possibilités déjà limitées de développement. Le classement du pays sur l'indice du développement humain est l'un des plus bas, alors même que l'on ne dispose pas de données sur des indicateurs tels que la proportion des habitants ayant accès à l'eau potable de qualité et à des conditions d'hygiène satisfaisante. 30% de la population bénéficient de soins médicaux.

2% du PNB sont consacrés à l'éducation et 0,6% aux soins de santé. L'APD accordée à ces deux secteurs correspond à 113% des dépenses publiques. En fait, les dépenses militaires sont 2,3 fois plus élevées que les dépenses totales d'éducation et de soins de santé (1986). (71) La date récente du changement de pouvoir ne permet pas encore d'évaluer la politique des nouveaux responsables en matière de lutte contre la pauvreté.

### **Le programme d'aide des Pays-Bas et ses axes d'action**

L'aide néerlandaise au développement au Tchad devrait croître progressivement jusqu'à la fin 1990, à mesure que la situation politique se stabilisera, pour atteindre le montant global de 14 millions de florins pour l'ensemble de l'année 1990. La coopération avec le Tchad a diminué avec l'accroissement de l'agitation et de l'instabilité politique au cours de la seconde moitié de 1991. Le programme existant sera gelé aussi longtemps que durera cette situation. Les activités au Tchad ne seront intensifiées qu'une fois la situation normalisée.

L'aide néerlandaise a été ciblée sur le développement rural et particulièrement la sécurité alimentaire, l'environnement et l'élevage. Elle adopte la voie multilatérale, celles de la SNV et des organisations multilatérales. Une aide à la balance des paiements est également accordée.

Les événements politiques qui ont caractérisé l'année 1990 ont retardé la réalisation de divers projets. Sur recommandation de la Banque Mondiale, l'aide à la balance des paiements (10 millions de florins) a été suspendue pendant quelque temps.

L'aide aux projets revêt les modalités suivantes:

- projet de développement rural intégré dans la province de Batha, avec la SNV;
- soutien de l'Office National des Céréales (ONC) par l'intermédiaire de la FAO;
- cofinancement mixte, avec la Banque Mondiale, d'un projet national d'élevage;
- protection des cultures (renforcement du Service National de la Protection des Végétaux) par l'intermédiaire du PNUD et de la FAO;

- sylviculture/bois de chauffage par l'intermédiaire de la FAO;
- recherche "Household and Biomass Energy Strategy" de la Banque Mondiale.

En outre, la CEBEMO a lancé un programme de développement rural et de réforme agraire à Goundi et l'ICCO a pris part à la construction de puits dans la région de Pala.

Tant la nature que l'ampleur de l'aide néerlandaise future au développement du Tchad dépendront pour une large part des évolutions politiques. La disparition de toute autorité publique effective dans de grandes parties du pays a conduit la population à attendre peu de celle-ci et à se tourner, dans diverses régions, vers la création d'organisations locales. Les Pays-Bas pourraient accorder leur aide au développement et à la consolidation de telles organisations.

Là où cela sera possible, une aide sera accordée à la lutte contre la pauvreté en milieu rural, avec un accent particulier sur l'agriculture et l'élevage, et les aspects naturellement liés à l'environnement. Les activités doivent être en premier lieu davantage ciblées sur l'aide directe aux groupes cibles qui peuvent utiliser rapidement cette aide pour développer des activités génératrices de revenus, plutôt que sur l'aide au secteur public. La formation et l'enseignement doivent être intégrés dans ces activités. Dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, le statut de la femme fera l'objet d'une attention particulière, de même, de manière générale, que la sécurité alimentaire.

Le manque de clarté de la situation justifie une approche souple, qu'il s'agisse des canaux de l'aide ou des régions auxquelles elle est destinée.

#### 4.11. Ghana

##### Données de base

Superficie	:	239.000 km <sup>2</sup> (presque 6,5 x les Pays-Bas), dont 27% exploitables à des fins agricoles.
Nombre d'habitants	:	14 millions, dont 33% de citoyens (2000: 38%)
Croissance démographique	:	3,4% (ville: 4,2%)
Espérance de vie moyenne	:	55 ans
Mortalité infantile (< 5 ans)	:	143 pour 1.000
Eau potable de qualité	:	57% de la population
Alphabétisation	:	52,8% de la population (femmes: 43%)
Scolarisation de base	:	71% du groupe d'âge concerné (filles: 63%)
Accès aux soins de santé	:	61% de la population
Nombre d'habitants par médecin	:	14.890
Population en-dessous du seuil de pauvreté	:	44% globalement, 37% en milieu rural
Indice de développement humain	:	0,311
PNB par habitant	:	400 US\$ (1988)
Croissance du PNB	:	1965-1980: -0,8 1980-1987: -2,0 1986-1990: 4,9%

Dette/Service de la dette	:	2.238 millions de US\$
(% recettes exportations)	:	(19,7% des exportations)
APD par habitant/% du PNB	:	33,9 US\$ (9,1% du PNB) (1988)

Sources:

- PNUD: Rapport sur le Développement Humain, 1991.
- Banque Mondiale: Rapport sur le Développement dans le Monde, 1990.

## Situation politique et politique socio-économique

### *Situation politique*

Le Ghana fut la première colonie africaine qui accéda à l'indépendance, en 1957. Le Dr Kwame Nkrumah, homme politique le plus éminent du pays et ardent défenseur de l'indépendance, fut d'abord nommé premier ministre et, en 1960, président de ce pays alors appelé à devenir une république. En 1966, il fut renversé par un coup d'état militaire. Survint alors une époque de nombreux changements de pouvoir, faisant ou non appel à des moyens militaires, qui s'accompagnèrent de corruption, de malaise économique et d'instabilité politique. A la fin de l'année 1981, le capitaine d'aviation Jerry Rawlings s'empara pour la deuxième fois du pouvoir. Après un coup d'état réussi en 1979, il avait transmis le pouvoir à un gouvernement civil élu. Cette fois, il mit en place, sous sa propre présidence, le Provisional National Defence Council (PNDC), qui constitue depuis lors l'instance suprême du régime et gouverne par décrets.

Après avoir suivi pendant quelques années une orientation populiste de gauche, ce gouvernement entama, en 1990, un débat national sur l'avenir politique du Ghana. Un résultat concret en a été la mise en place d'une Commission chargée de modifier la constitution dans un sens démocratique. Le gouvernement semble donc désireux d'entamer un processus progressif de réformes politiques favorisant, il est vrai, la participation de la base mais dans le cadre duquel l'interdiction des partis politiques est, jusqu'à ce jour, maintenue. Au cours de la réunion du Groupe consultatif de mai 1991, la délégation ghanéenne a affirmé que le processus de démocratisation pourra déboucher sur des élections libres dans un délai d'une année.

### *Situation en matière de droits de l'homme*

Sous l'impulsion du débat mentionné ci-dessus sur les réformes politiques, la situation en matière de droits de l'homme s'est, dans une certaine mesure, améliorée depuis 1990. On constate une ouverture accrue en ce qui concerne la liberté d'expression et la liberté de presse. Les droits fondamentaux de l'homme constituent la base des propositions de modification de la constitution, lesquelles placent les droits économiques et sociaux au-dessus même des droits civils et politiques.



## *Croissance économique et autosuffisance*

Au cours de la décennie qui a suivi son indépendance, le Ghana a bénéficié d'un niveau de vie relativement élevé, grâce au développement relatif de son secteur industriel et aux exportations de minerais et de cacao. A partir des années 1970 et jusqu'au début des années 1980, la situation économique s'est cependant rapidement dégradée, sous l'effet partiel de facteurs exogènes tels que la hausse du prix du pétrole et les périodes de sécheresse grave, mais surtout en raison de politiques publiques qui conduisirent à la surévaluation du cedi, à la baisse des exportations, à la pénurie de devises et à la régression des investissements en capital. Pendant tout ce temps, la fonction publique ne cessait de s'étendre, le déficit budgétaire étant financé par voie monétaire.

En vue de mettre un terme à cette spirale négative, fut lancé en 1983 le "Economic Recovery Program"(ERP), dont les premières étapes étaient constituées par la promotion des activités directement productives et du secteur des exportations, la libéralisation des taux de change, la restauration des infrastructures économiques et sociales, le rétablissement de la discipline monétaire et fiscale et l'encouragement de l'épargne et des investissements privés. Les succès certains obtenus grâce à ce programme laissèrent cependant entiers une série de problèmes financiers et structurels graves. C'est pourquoi le Ghana mit au point en 1986, en concertation avec le FMI et la Banque Mondiale, un programme d'ajustement structurel. Ce programme est depuis lors, dans une large mesure, suivi, de même que sont respectés, voire anticipés, les délais fixés par le FMI. Il est peu probable que cette politique change à l'avenir.

Les axes politiques du Policy Framework Paper 1991-1993 mettent clairement en évidence que, malgré les résultats obtenus, l'économie ghanéenne est loin d'être sortie du tunnel. En particulier, la persistance d'un taux d'inflation élevé contraint au maintien d'une politique monétaire restrictive. On s'efforce donc de promouvoir le secteur privé par une politique de change stable, d'intérêts réels positifs, de réformes fiscales et de contrôles souples des prix des produits agricoles. Le commerce extérieur a, quant à lui, fait l'objet d'une libéralisation quasi totale. Parallèlement, on progresse sur la voie de l'assainissement du monde bancaire, de la révision du système fiscal et de la privatisation des entreprises publiques, assainissement qui se poursuit non sans difficulté à l'heure actuelle.

Le Programme d'Investissements Publics (PIP) se donne pour priorité la restauration et l'extension des infrastructures économiques, auxquelles sont destinés 62% des investissements. Viennent ensuite les secteurs directement productifs (agriculture, industrie manufacturière et minière, sylviculture) avec 22% des ressources, et le secteur social, et en particulier l'éducation et les soins de santé, avec 16%. En vue de réduire la dépendance envers le cacao, la diversification du panier d'exportations constitue un autre objectif important. L'accent est mis sur la promotion du secteur agricole, notamment par l'amélioration de la politique des prix et de la qualité des services offerts. Dans le domaine de l'industrie, outre l'accroissement de la production de l'or, on s'efforce de rendre davantage complémentaires les secteurs agricole et industriel.

Au cours de la dernière réunion du Groupe Consultatif, en mai 1991, à laquelle participaient les Pays-Bas, les bailleurs de fonds ont, de manière générale, réagi

favorablement à la politique poursuivie par le Ghana, qui pourra donc continuer de compter sur l'aide de la communauté des bailleurs de fonds.

### *Situation démographique et environnement*

La croissance démographique du Ghana, estimée par la Banque Mondiale à 3,4% par an, est rapide. Les estimations du PNUD sont un peu moins pessimistes, mais conduisent également à une population escomptée pour l'an 2000 d'environ 20 millions d'habitants, contre 14 millions à l'heure actuelle. 50% à peu près de cette population n'ont pas atteint l'âge de 15 ans. Conscientes des problèmes que suscite cette croissance démographique rapide, les autorités ghanéennes s'efforcent de la freiner par l'intermédiaire du renforcement des soins à la mère et à l'enfant et d'un programme de planification familiale. On trouvera parmi les données de base une série d'autres indicateurs démographiques.

La partie septentrionale du Ghana est située dans la zone du Sud-Soudan. La végétation y est du type savane. La pluviosité moyenne y atteint 1100 à 1270 mm par an. Comme dans l'Afrique sahélienne plus septentrionale, ce territoire est régulièrement confronté à des périodes de sécheresse grave et persistante, caractérisées par une pluviosité inférieure à la moyenne. L'abattage d'arbres, le défrichage et l'intensification de l'agriculture au mépris des indispensables périodes de jachère conduisent à une accélération des problèmes liés à l'érosion et à la dégradation des sols. Au sud, les chutes de pluie sont mieux réparties sur l'ensemble de l'année, avec une moyenne annuelle de 1270 à 2100 mm. La végétation est ou était constituée exclusivement d'arbres perdant partiellement leurs feuilles en période de sécheresse. Les activités agricoles et les coupes ont réduit à moins d'un tiers la surface forestière originale. Les autorités ghanéennes se préoccupent de plus en plus des problèmes de protection de l'environnement et prévoient notamment des mesures en matière de gestion du sol et de la forêt, de lutte contre la pollution, d'information et de recherche.

### *Situation et politique en matière de pauvreté*

Selon les estimations de l'UNICEF, 45% de la population urbaine et 70% de la population rurale vivaient en 1983 en-dessous du seuil de pauvreté. Certes, cette situation a pu s'améliorer depuis lors, mais la pauvreté, surtout en milieu rural n'en reste pas moins un problème majeur: "La pauvreté au Ghana est fondamentalement un phénomène rural" (SDA-Poverty Profile for Ghana). L'approvisionnement alimentaire est déficient. En 1986, les Ghanéens comptaient parmi les quatre peuples les moins bien nourris du monde (74). La sous-alimentation est un phénomène généralisé et l'espérance de vie à la campagne est inférieure de 13 ans à celle de la ville. Tant l'éducation que les soins de santé se heurtent au problème du manque de ressources financières et humaines. Là aussi, les paysans sont en situation défavorable par rapport aux citadins. Selon les chiffres du SDA, le taux d'alphabétisation des enfants de 11 à 14 ans ne serait que de 11% dans certaines régions. Alors que la politique officielle du gouvernement retient les soins de santé de base comme prioritaires, un rapport sectoriel de la Banque Mondiale daté de 1989 indique que 50% seulement de la population rurale ont accès à toute forme de soins de santé et

que 90% des petites communautés ne disposent d'aucun professionnel de la santé.

Au départ, la politique publique était essentiellement axée sur l'équilibre macro-économique. Il s'avéra cependant rapidement que le programme d'ajustement structurel affectait particulièrement certains groupes de la population. C'est pourquoi, en 1987, fut élaboré le programme "Programme to Mitigate the Social Costs of Adjustment" (PAMSCAD), essentiellement orienté vers les ménages ruraux du nord du pays, les chômeurs en milieu urbain ainsi que les fonctionnaires et les employés d'entreprises publiques licenciés. Après des débuts laborieux, ce programme commence à porter quelques fruits. Au cours des dernières années, les dépenses consacrées aux secteurs sociaux n'ont cessé d'augmenter, pour atteindre à l'heure actuelle 26% des moyens budgétaires du gouvernement ghanéen en ce qui concerne l'éducation et 10% pour les soins de santé.

En 1991, le gouvernement a approuvé une nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté, dont les quatre priorités sont les suivantes:

1. poursuite de la politique macro-économique et des politiques sectorielles;
2. attention accrue aux secteurs sociaux en tant que part intégrante du budget public et du programme d'investissements publics;
3. programme d'actions sociales directes, notamment dans le cadre du PAMSCAD;
4. programme de création d'emplois dans le secteur des travaux publics, mais aussi au sein du secteur privé et plus particulièrement de l'agriculture.

Le prochain Policy Framework Paper fera de la lutte contre la pauvreté et du développement des secteurs sociaux, et d'abord des soins de santé de base et de l'éducation primaire, une partie intégrante de la politique à suivre.

### **Le programme d'aide des Pays-Bas et ses axes d'action**

Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1991, le Ghana entrait dans le cadre de l'aide sectorielle. Au sein des programmes de développement rural et industriel, il fut procédé à une sélection parmi les projets réalisés dans les diverses régions et en faveur de divers groupes cibles, auxquels étaient consacrés en moyenne quelque 5 millions de florins par an. Etaient en outre actives au Ghana une série d'organisations de cofinancement, dans le domaine notamment des entrants agricoles, des soins médicaux et de l'hydraulique. Depuis 1984, le Ghana a constamment bénéficié de montants importants au titre de soutien à la balance des paiements: en 1991 encore, un montant de 11,6 millions de florins sera consacré au soutien de la monnaie. Le Ghana est totalement libre de l'allocation de ces ressources, pourvu qu'elles soient dépensées aux Pays-Bas ou dans d'autres pays d'approvisionnement éligibles. La justification se fait a posteriori. Les allocations financières de contrepartie vont au PAMSCAD. Enfin, on ne peut passer sous silence ici les ressources libérées dans le cadre du programme des transactions à l'exportation liées au développement, qui se sont élevées, dans le cas du Ghana, à 63 millions de florins au total depuis 1987. En conclusion, il est permis de dire que, tous programmes réunis, le montant d'aide au Ghana a jusqu'ici été relativement élevé (entre 20 et 40 millions de florins sur base annuelle).

La politique générale suivie par le Ghana autant que les mesures mises en oeuvre dans les domaines économique et de la lutte contre la pauvreté justifient le maintien de l'aide néerlandaise à ce pays. L'intention est cependant de recentrer le programme d'aide, dans le cadre du passage du programme sectoriel au programme régional. En vue d'éviter toute dispersion de ce programme et d'en accroître l'impact, l'éventail des secteurs de coopération actuels sera recentré sur les soins de santé et la sécurité alimentaire.

Au niveau local, les actions se déroulent dans le cadre du développement rural intégré, qui réserve une attention particulière aux aspects liés à l'environnement et à l'amélioration du statut de la femme. Conformément à l'approche programmatique, ceci se réalisera par la voie de l'aide aux projets. Du point de vue géographique, l'aide sera recentrée afin de favoriser les zones moins suivies par d'autres bailleurs de fonds. Les activités au niveau local pourront s'ajouter aux actions sectorielles à des niveaux supérieurs, sous forme de consolidation institutionnelle et de larges transferts de savoir-faire, deux axes particulièrement importants en raison de la faiblesse particulière des services publics et des organisations ghanéennes en matière de capacité de mise en oeuvre. Les modalités de gestion de l'aide n'excluent pas entièrement la gestion propre, encore que, dans la mesure de possible, on préférerait la confier à la SNV, à des organisations de cofinancement et d'organismes multilatéraux (financement multi-bilatéral et cofinancement) selon la modalité 3.

Le Ghana bénéficiera, par ailleurs, d'une aide budgétaire dans le cadre du PAMSCAD ou encore dans celui de la nouvelle stratégie en matière de lutte contre la pauvreté.

Outre les actions menées dans le domaine du développement rural, un soutien sera accordé aux entreprises locales. Ceci se fera provisoirement via la FMO et le programme "Uitzending Managers" (PUM). Le Ghana pourrait bénéficier des ressources disponibles dans le cadre du programme des crédits à l'exportation utiles au développement et destinés à l'acquisition de biens d'équipement et à la réalisation de travaux d'infrastructure.

#### 4.11. Ghana

##### Basic data

Land area	: 239,000 km <sup>2</sup> (almost 6.5 x Netherlands) of which 27% is suitable for agriculture
Population	: 14 million, 33% urban (38% in 2000)
Population growth rate	: 3.4% (urban 4.2%)
Average life expectancy	: 55 years
Infant mortality (under 5)	: 143 per 1.000
Safe drinking water	: 57%
Literacy	: 52.8%, 43% among women
Primary education uptake	: 71% of qualifying age group, 63% of girls

Access to health care	:	61%
Inhabitants per doctor	:	14,890
Population below poverty line	:	44% total (37% rural)
Human Development Index	:	0.311
GNP per capita	:	1988 US\$ 400
Growth in GNP per capita	:	1965-1980 -0.8
	:	1980-1987 -2.0
	:	1986-1990 4.9%
Debt service ratio	:	US\$ 2,238 million / 19.7% of exports
ODA per capita/percentage GNP	:	US\$ 33.9 / 9.1% of GNP (1988)

Sources:

- UNDP: Human Development Report 1991
- World Bank: World Development Report 1990

## **Political and socioeconomic policy**

### *Political situation*

Ghana was the first colony in Africa to win independence, in 1957. Dr Kwame Nkrumah, the country's most prominent politician and a fervent advocate of independence, became Prime Minister and then President when the republic was proclaimed in 1960. He was toppled in a military coup in 1966. There followed a period of frequent changes of government, military and civilian, associated with corruption, economic malaise, and political instability. Flight Lieutenant Jerry Rawlings seized power for a second time at the end of 1981. He had earlier staged a successful coup in 1979, and subsequently handed power back to an elected civilian government. This time he established the Provisional National Defence Council (PNDC) with himself as chairman. The PNDC embodies the highest state authority and governs by decree.

After following a left-wing populist course for several years, the government instituted a national debate about Ghana's political future in 1990. This led to the setting up of a commission to redraft the constitution along democratic lines. The government supports gradual political reform based primarily on grass roots participation, but maintains the ban on political parties for the time being. In May 1991 the Ghanaian delegation assured the Consultative Group that the process of democratisation could lead to free elections within a year.

### *Human rights*

Since 1990 the human rights situation has improved as a result of the debate on political reform. A greater degree of openness has been demonstrated in relation to freedom of speech and press freedom. Fundamental human rights form the basis of the new constitutional proposals, with social and economic rights still taking precedence over civil and political rights.

### *Economic growth and self-sufficiency*

Ghana had quite a high standard of living during its first decade of independence, thanks to a reasonably well developed industrial sector and exports of minerals and cocoa. However, the economy deteriorated rapidly in the 1970s and the beginning of the 1980s. This is attributable partly to external factors such as the rise in oil prices and periods of serious drought, but mainly it was due to government policy which resulted in over-valuation of the cedi, declining exports, shortages of foreign exchange and falling capital investment. At the same time, the government sector continued to expand, the budget deficit being financed by enlarging the money supply.

The Economic Recovery Programme (ERP) was launched in 1983 to halt the downward spiral. This began by stimulating primary productive activity and the export sector, liberalising the exchange rate, reforming the economic and social infrastructure, restoring monetary and fiscal discipline, and encouraging private saving and investment. Although the ERP brought about a considerable improvement in the economy, serious financial and structural obstacles remained. In 1986, the Ghanaian government drew up a structural adjustment programme in conjunction with the IMF and the World Bank. This is closely controlled, with IMF time limits being observed and often being met early. This policy will probably remain unchanged in the future.

The proposals contained in the Policy Framework Paper for 1991-1993 show clearly that the Ghanaian economy is still not completely out of the woods, in spite of good results so far. With persistent high inflation, financial policy remains restrictive. Attempts are being made to stimulate private sector growth by means of a stable exchange rate, positive real interest rates, tax reform and a flexible pricing policy for agricultural produce. In the meantime, foreign trade has been liberalised almost entirely. Efforts to reorganise banking, reform the tax system and privatise government enterprises - still a somewhat laborious process - are continuing.

The Public Investment Programme (PIP) gives priority, with 62% of the budget, to the reform and expansion of the economic infrastructure. Of the rest, 22% of resources are earmarked for the primary productive sectors (agriculture, industry, mining and forestry) and almost 16% for the social sector, especially education and health care. Diversification of the range of exports is an important objective to reduce dependence on cocoa. The emphasis is on stimulating the agricultural sector using devices such as pricing policy and better service provision. In the industrial sector the effort is focused on closer interaction between industry and agriculture, as well as on raising gold production.

Donor reaction to the policies being carried out by the Ghanaian government was largely positive at the last Consultative Group meeting in May 1991, at which the Netherlands was represented. Ghana can therefore count on continued support from the donor community.

### *Demographic situation and the environment*

According to World Bank figures, Ghana's population is growing rapidly, at the rate of 3.4% per year. UNDP estimates are somewhat lower, but the population

is expected to increase from the present 14 million to 20 million by the year 2000. Around half of the population is under 15. The Ghanaian government is aware of the problems created by rapid population growth, and is trying to slow the growth by improving mother-and-child health care (MCH) and family planning programmes. Other demographic indicators are given in the section on basic data.

The northern part of Ghana lies in the southern Sudan climatic zone, characterised by its savanna vegetation. Average annual rainfall is between 1100 and 1270 mm. In common with the more northerly Sahel, this area suffers severely from periods of drought or below average rainfall. Felling, burning and intensification of cultivation without proper fallow rotation are accelerating soil erosion and degradation. In the south, rainfall is more evenly distributed throughout the year, averaging between 1270 and 2100 mm. The natural vegetation consists of closed canopy forest, including trees which are deciduous in the dry season. Agricultural practices and felling have reduced the forest to one third of its original area. The Ghanaian government is paying more attention to environmental problems. Measures are being introduced in areas such as soil and forestry management, pollution, public information and research.

#### *Poverty situation and policy*

UNICEF estimated that 45% of the urban and 70% of the rural population were living below the poverty line in 1983. Although the situation has certainly improved since, poverty continues to cause serious problems, especially in rural areas: "poverty in Ghana is overwhelmingly a rural phenomenon" (SDA Poverty profile for Ghana). Food supply is poor. In 1986, Ghana was among the four worst fed countries of the world (74). Malnutrition is widespread and life expectancy in the country thirteen years less than in the town. Education and health care have to contend constantly with insufficient staff and resources. Here too, rural inhabitants are much worse off than townspeople. In some areas, according to SDA figures, only 11% of children between 11 and 14 are literate. Official government policy is to concentrate on basic health care, but according to a 1989 World Bank sectoral report barely half the rural population has access to any kind of health care and 90% of villages have no trained health workers.

Initially government policy aimed at restoring the macro-economic balance. However, it soon became apparent that certain population groups were especially badly affected by the structural adjustment programme. In response, the Programme to Mitigate the Social Costs of Adjustment (PAMSCAD) was set up in 1987, concentrating on rural households in the north, the urban unemployed, redundant civil servants and former employees of state enterprises. After a slow start, the programme is beginning to bear fruit. Spending in the social sector has risen in recent years. The Ghanaian government currently spends 26% of budget resources on education and 10% on health care.

In 1991 the government announced a new strategy to combat poverty, with four priorities:

1. continuation of the macro-economic and sector-specific policy;
2. greater emphasis on the social sectors as a full component of the budget and the Public Investment Programme;

3. direct social action programmes, such as are carried out via PAMSCAD;
4. job creation programmes, both in public works and the private sector, particularly agriculture.

The alleviation of poverty and development of the social sectors, particularly primary health care and primary education, will form an integral part of the next Policy Framework Paper.

### **Netherlands aid programme and policy**

Up until 1 January 1991 Ghana was a sector country. Under Dutch programmes for rural development and industrial development, a variety of projects were carried out in different regions and with diverse target groups. Annual expenditure was around NLG 5 million. In addition there were, and still are a number of co-financing agencies active in Ghana, mainly in the areas of agricultural inputs, medical care and potable water supply. Since 1984 Ghana has received considerable sums from the Netherlands as balance of payments support; NLG 11.6 million was provided in 1991 to the foreign exchange auction system. Ghana is free to disburse these funds as it wishes, provided they are spent in the Netherlands or eligible source countries. Accountability is retrospective. Countervalue funds are applied to PAMSCAD. Finally, mention should be made of contributions from the programme of support for developmentally sound export transactions, which for Ghana have totalled NLG 63 million since 1987. Taking all the different programmes together, Dutch aid expenditure on Ghana has been relatively high, fluctuating between NLG 20 and NLG 40 million annually.

Given the political, economic and poverty alleviation policies of the authorities, Ghana qualifies for continued support from the Netherlands. The intention is to rationalise the programme over the next few years, now that Ghana has moved from being a sector country to a region country. The Netherlands will now limit its development effort to a smaller number of sectors - food security and health care - to avoid fragmenting the programme and to increase the impact.

At the local level activities will take the form of integrated rural development, with special emphasis on ecology and on improving the status of women. This will be achieved with project aid using a programmatic approach. Regional concentration is desirable, with the focus on areas less well endowed by other donors. Activities at the local level can be supplemented by sectoral activities at higher levels. These might take the form of institutional strengthening or broad knowledge transfer targetted at precisely the areas of implementing capacity where Ghanaian organisations are weak. When implementation methods are selected, direct implementation by the Netherlands Directorate-General for International Cooperation will not be entirely excluded, but preference will be given to the Netherlands Development Organisation (SNV), co-financing agencies, and multilateral institutions (multi-bi and cofinancing) according to modality 3.

In addition, the Ghanaian government will receive budget support within the framework of PAMSCAD or the new strategy on poverty alleviation.



The Netherlands will also support local industry, alongside activities in rural development. Initially this will take place through the Netherlands Development Finance Company (FMO) and the Netherlands Management Consultancy Programme (NMCP/PUM). Ghana qualifies for funds from the Netherlands Mixed Credits Programme, which helps finance the purchase of capital goods and the construction of infrastructural works.

#### 4.12. Bénin

##### Données de base

Superficie	:	112.500 km <sup>2</sup> (presque 3 x les Pays-Bas), dont 20% exploitables à des fins agricoles.
Nombre d'habitants	:	4,6 millions (dont 38% dans les villes)
Croissance démographique	:	3,2%
Espérance moyenne de vie	:	47 ans
Mortalité infantile (< 5 ans)	:	150 pour 1.000
Eau potable de qualité	:	35% de la population
Alphabétisation	:	27% (hommes: 37%; femmes: 16%)*
	:	19% (hommes: 26%; femmes: 12%)
Scolarisation de base	:	50% (filles: 52%)
Accès aux soins de santé	:	18% de la population
Nombre d'habitants par médecin	:	15.940
Population en-dessous du seuil de pauvreté	:	65% en milieu
Indice de développement humain	:	0,114
PNB par habitant	:	1988: 390 US\$
	:	1976: 45 US\$
Croissance du PNB par habitant	:	1965-1980: -0,3
	:	1980-1988: -1,7
Service de la dette	:	1970: 2,5%
(% recettes d'exportation)	:	1988: 5,4%
APD (% PNB)	:	1988, 9,3%

##### Sources:

- PNUD: Rapport sur le Développement Humain, 1990
- PNUD: Rapport sur le Développement Humain, 1991
- Banque Mondiale: Rapport sur le Développement dans le Monde, 1990.

## **Situation politique et socio-économique**

### *Situation politique*

La période qui a immédiatement suivi l'indépendance du Bénin, en 1960, a été particulièrement mouvementée. Les trois partis politiques existants se sont succédés maintes fois au pouvoir et les militaires sont intervenus régulièrement pour rétablir la paix. En 1972, le Major Mathieu Kérékou s'empara du pouvoir et se proclama président. Il fit du marxisme-léninisme l'idéologie officielle du pouvoir et, en 1975, le Bénin adopta le régime du parti unique.

Lorsque le pays se retrouva, en 1989, au bord du gouffre économique, le régime marxiste se heurta de plus en plus fréquemment à des grèves d'étudiants et du personnel de la fonction publique s'opposant aux retards des paiements des traitements, grèves qui conduisirent à des manifestations antigouvernementales et à des troubles graves. A la fin de l'année 1989, le président décida d'abandonner l'idéologie marxiste et de réunir une conférence nationale. Au cours de celle-ci, il fut décidé que le Bénin entamerait un processus de restauration démocratique.

Depuis lors, une nouvelle constitution a été adoptée, des élections locales se sont déroulées sans trop de problèmes et un nouveau président a été élu, à savoir l'ancien premier ministre Nicéphore Soglo.

Si la situation politique actuelle, encore très affectée par les divisions régionales et ethniques justifie encore certaines réserves, il est incontestable que des réformes politiques fondamentales ont été menées à bien en l'espace d'un an.

### *Situation en matière de droits de l'homme*

En 1989 et en 1990, tous les prisonniers politiques ont été libérés et, depuis l'introduction de la nouvelle constitution et des réformes politiques décrites ci-dessus, la situation dans le domaine des droits civils et politiques peut être qualifiée de bonne.

### *Croissance économique et autosuffisance*

L'économie du Bénin est caractérisée, d'une part, par une grande dépendance envers son voisin, le Nigéria et, d'autre part, par la coexistence en son sein d'une économie officielle et d'un secteur informel très important basé sur la production des aliments de base et le commerce frontalier avec le Nigéria. La contribution au PNB de ces échanges frontaliers s'élève au moins à 25%.

Comme dans la plupart des pays du Sahel, l'agriculture est, au Bénin également, la principale source d'emploi et de revenu. Trois quarts environ de la population active travaillent dans ce secteur, dont la part dans le PNB s'élève à quelque 44%. Le reste de la population active trouve ses moyens d'existence dans le secteur des services (44% du PNB) et dans le secteur tertiaire (12% du PNB).

La plupart des paysans pratiquent la culture vivrière destinée à l'autoconsommation. On ne s'étonnera donc pas que la production agricole du Bénin se compose essentiellement de céréales alimentaires (maïs, sorgho et millet). En matière d'alimentation de base, le Bénin est pour une large part

autosuffisant: on estime même à 20% la part de la production alimentaire qui est exportée vers le Nigéria par des voies informelles.

En matière d'exportation, le Bénin dépend fortement des prix des matières premières et notamment de celui du coton (et, dans une moindre mesure, du cacao, de l'arachide et de l'huile de palme). Les recettes d'exportation sont donc particulièrement incertaines.

Le ralentissement de la croissance, ainsi que le gonflement du déficit commercial et de l'endettement contribuèrent également à mettre le gouvernement du Bénin dans une situation très difficile. La mise en oeuvre d'un vaste programme d'assainissement destiné à réduire l'ampleur du secteur public, à diminuer (et ensuite à suspendre) les traitements au sein de la fonction publique et à accroître les recettes fiscales, n'a pas permis d'éviter une crise politique et économique profonde. Après l'effondrement complet du système bancaire, en 1988, et sous l'impact des grèves et manifestations des étudiants et des fonctionnaires qui s'ensuivirent, le gouvernement du Bénin, après de longues négociations, accepta finalement les conditions posées par le FMI à la mise en place d'un programme d'ajustement structurel. Celui-ci fut approuvé en juin 1989 pour une période de trois ans, l'objectif poursuivi étant de restaurer les conditions indispensables à la croissance de l'économie du Bénin, qui devrait atteindre 4% par an à partir de 1998.

Le plan de développement élaboré par le gouvernement du Bénin dans le cadre de son PAS met l'accent sur un accroissement de la productivité agricole suffisant pour assurer la sécurité alimentaire du pays en toutes circonstances et, dans la mesure du possible, dégager des excédents destinés à la transformation par l'industrie locale et à l'exportation.

De grands espoirs sont placés dans le retour de capitaux antérieurement investis à l'étranger par les particuliers. Ces espoirs deviendront plus crédibles si le PAS permet de restaurer un minimum de confiance dans l'économie et de reconstruire le système bancaire, qui s'était totalement effondré, grâce à l'implantation d'une série de banques privées (bénéficiant d'un soutien étranger). Ce dernier point s'est concrétisé au cours de l'année passée: aujourd'hui, quatre nouvelles banques privées au moins sont actives au Bénin.

### *Situation démographique et environnement*

Les estimations portent la population du Bénin à quelque 4,6 millions d'habitants répartis en plus de vingt peuples. Trois quarts de cette population vivent dans les quatre provinces méridionales du pays caractérisées, au contraire du nord, par des terres agricoles fertiles et une pluviosité régulière. Avec 120 habitants par km<sup>2</sup>, le Sud-Bénin compte parmi les régions les plus densément peuplées d'Afrique occidentale.

Le taux de croissance démographique actuel porterait la population du Bénin à quelque 6,6 millions d'habitants en l'an 2000. De plus en plus d'habitants émigrent vers les villes dans l'espoir de trouver des moyens d'existence dans le secteur informel. Dans dix ans, plus de la moitié de la population du Bénin vivra dans des villes, ou plus exactement dans les bidonvilles sans cesse en expansion qui les entourent.

La pression démographique croissante affecte de plus en plus sérieusement l'environnement. Le besoin croissant en terres agricoles supplémentaires et en bois de chauffage mène à un défrichage des forêts au rythme de 67.000 hectares par an. Un tiers seulement des surfaces déboisées est ensuite consacré à l'exploitation agricole. Les anciennes forêts pluviales tropicales sont successivement remplacées par des forêts secondaires de moindre diversité biologique et ensuite par la brousse, faite de broussailles épaisses. On constate quelques rares essais de réafforestation, notamment dans le nord aride, où le déboisement et l'érosion des sols vont de pair avec une désertification croissante.

### *Situation et politique en matière de pauvreté*

Comme tous les pays du Sahel, le score du Bénin sur l'indice de développement humain est très faible (0,144). Il occupe la 150ème place, juste devant le Burkina Faso et le Mali, sur l'échelle du développement humain établie par le PNUD qui va, en ordre décroissant, du Japon (0,993) au Sierra Leone (0,048). Deux tiers de la population rurale vivent en-dessous du seuil de pauvreté. Les données ne sont disponibles pour la population urbaine, mais les indicateurs socio-économiques généraux (faiblesse du PNB par habitant, analphabétisme généralisé, mortalité infantile élevée) sont autant d'indices de la situation défavorable du Bénin en matière de développement et de pauvreté.

En dépit d'une disponibilité réduite des services médicaux et de l'eau potable de qualité, on a assisté au fil des ans à la réduction des taux de mortalité et à la croissance des taux de natalité. L'espérance de vie moyenne est ainsi passée de 35 ans en 1960 à 47 ans en 1988. La très grande majorité de la population est non scolarisée et travaille dans l'agriculture ou le commerce.

Le niveau d'endettement du pays laisse peu de place aux investissements indispensables en vue d'atténuer les conséquences sociales du PAS, notamment dans les domaines de l'enseignement, des soins de santé et de la création d'emplois dans le secteur privé. Ce manque de ressources ne pourra être compensé au cours des années à venir que par un accroissement de l'effort d'aide consenti par la communauté des bailleurs de fonds, notamment dans le cadre du "Programme d'action économique et sociale d'urgence" élaboré par le PNUD et la Banque Mondiale, qui devra être discuté et finalisé au cours d'une série de Tables Rondes prévues avec les bailleurs de fonds.

### **Le programme d'aide des Pays-Bas et ses axes d'action**

Jusqu'ici éligible aux aides sectorielles, le Bénin n'a reçu des Pays-Bas qu'une aide relativement modeste: son montant s'élevait au cours des cinq dernières années à 6,5 millions de florins par an en moyenne, et ce montant est consacré à l'aide aux projets. En raison de la grande importance de l'agriculture et de l'élevage dans l'économie nationale et en particulier pour l'approvisionnement en aliments de base, les actions des Pays-Bas au Bénin ont été centrées sur la lutte contre la pauvreté et sur le soutien du secteur primaire de l'économie en vue du développement rural. Dans ce contexte, on constate une interaction croissante entre projets qui conduit à mener les actions non de manière isolée,

mais de plus en plus en liaison avec d'autres activités. Ceci conduit à aborder le développement rural sur plusieurs fronts à la fois.

Les principaux secteurs d'intervention des Pays-Bas au Bénin sont le développement rural (y compris les infrastructures et l'adduction d'eau), les soins de santé, l'éducation et la recherche. Tous les projets sont sous-traités. Ainsi, la SNV poursuit à Atacora, dans le nord du pays, deux programmes de développement rural intégré. L'approche est basée sur les processus, avec un fort accent sur la participation des groupes cibles visés et une attention particulière pour le statut socio-économique de la femme. La recherche d'intégration des secteurs se traduit dans deux projets (construction de ponts et de puits) que réalise la SNV dans la même région, en coopération étroite avec les programmes de développement rural susmentionnés.

La collaboration avec d'autres secteurs se retrouve également dans le domaine de la santé, avec le projet "Appui Néerlandais aux Soins de Santé Primaires" (ANSSP). Ce projet, initialement sectoriel, réalisé par le Koninklijk Instituut voor de Tropen dans la province d'Atacora, s'oriente dans sa phase actuelle vers des activités qui, tout en n'ayant qu'un lien indirect avec les soins de santé, n'en ont pas moins un impact considérable sur la santé de la population. De ce fait, ce projet se rapproche davantage d'un projet de développement rural au sein duquel les soins de santé constituent une composante importante, mais qui comporte également des activités en matière d'hydraulique, d'alphabétisation, de protection de l'environnement et d'encouragement d'activités génératrices de revenus au bénéfice de groupes de femmes. Parallèlement, ce projet ANSSP se déroule en liaison étroite avec les projets de construction de ponts et de puits déjà mentionnés.

Le développement rural est également largement au centre des préoccupations en matière d'enseignement et de recherche. C'est le cas des projets de coopération néerlandaise dans le domaine de l'enseignement et de la recherche agronomique, qui lient les Universités d'Amsterdam, d'Utrecht et l'Université de agronomie de Wageningen, d'une part et la Faculté Agronomique de l'Université Nationale du Bénin, de l'autre. En outre, le Koninklijke Instituut voor de Tropen réalise pour le compte de la DGIS un programme de recherche agronomique appliquée dans la province méridionale de Mono. Ce dernier projet retient toute l'attention de la Banque Mondiale: dans le cadre du programme d'ajustement structurel du Bénin, il servira de modèle en vue de l'extension de la recherche agronomique appliquée aux diverses zones agro-écologiques du pays.

L'actuel programme de coopération met déjà largement l'accent sur les éléments identifiés comme prioritaires dans le rapport "Un Monde de Différences", à savoir la lutte contre la pauvreté et la croissance économique durable en tant qu'axes centraux du développement rural. Conformément à la volonté des Pays-Bas de centrer leurs actions sur un seul ou sur un nombre réduit de secteurs par pays bénéficiaire de l'aide régionale, la coopération avec le Bénin fera à l'avenir l'objet d'une intégration croissante des activités. Le développement rural et l'enseignement constitueront les domaines d'intervention prioritaires au Bénin. La coopération universitaire sera consolidée, la poursuite du renforcement institutionnel aidée et l'orientation accrue des formations vers la

pratique recherchée. Parallèlement, on s'efforcera d'accroître la cohérence et la collaboration avec d'autres activités bénéficiant de l'aide néerlandaise.

Par ailleurs, les Pays-Bas apportent leur soutien au processus de démocratisation en cours. Les évolutions politiques non violentes récentes vers le pluralisme politique et social ont débouché sur une démocratie toute neuve, mais encore fragile. La mise en place d'institutions démocratiques bénéficiera donc de l'aide néerlandaise. Celle-ci a fait l'objet d'engagements, dès décembre 1990, et recevra une affectation contrôlable dans le domaine de la consolidation institutionnelle. Il sera également possible de soutenir les organisations de défense des droits de l'homme au Bénin en vue de consolider l'Etat de droit dans ce pays.

A la lumière de la dépendance actuelle du Bénin par rapport aux importations, dans un contexte de balance commerciale déficitaire et du niveau relativement faible de l'APD par habitant, l'octroi d'une aide programmatique au Bénin sera envisagé sur la base des critères pertinents en la matière.

#### 4.13. Cameroun

##### Données de base

Superficie	: 475.000 km <sup>2</sup> (12 x les Pays-Bas)
Nombre d'habitants	: 11,8 millions (recensement 1987) 200 groupes ethniques différents (parmi lesquels les Bamilikés, les Foulbés, les Ewondos, les Bassas, les Doualas)
Croissance démographique	: 2,7% par an (estimation)
Espérance de vie moyenne	: 54 ans
Mortalité infantile (< 5 ans)	: 150 pour 1.000
Eau potable de qualité	: 32%
Alphabétisation	: 48% (1985)
Scolarisation primaire	: 80%
Accès aux soins de santé	: 41%
Nombre d'habitants par médecin	: données non disponibles
Population en-dessous du seuil de pauvreté	: total: 30% milieu rural: 40%
Indice de développement humain	: 0,328
PNB par habitant	: 1989: 1000 US\$
Croissance du PNB	: 1965-1989: 3,1% 1980-1987: 4,5%
Croissance du PNB en 1990 (estimations)	: -3%
Dettes / Service de la dette (% recettes exportations)	: 11,9%
APD par habitant (% PNB)	: 25,4 US\$

Sources:

- PNUD: Rapport sur le Développement Humain, 1991
- Banque Mondiale: Rapport sur le Développement dans le Monde, 1990
- Banque Mondiale: Afrique sub-saharienne, 1989
- The Economist Country Report 1991-1992

**Situation politique et politique socio-économique**

*Situation politique*

Au lendemain de l'indépendance en 1960, le Cameroun connut, sous l'égide du président Ahidjo, un développement politique et économique équilibré en dépit des dissensions d'ordre ethnique, religieux, culturel qui caractérisent le pays et qui ne sont pas étrangères à une colonisation partiellement française et partiellement britannique.

En 1982, Ahidjo céda la place à son premier ministre Paul Biya, qui entreprit une action de renouvellement politique, qui, loin d'aller dans un sens démocratique, sembla surtout orientée vers le renforcement du pouvoir du seul parti politique autorisé.

A l'époque des bouleversements en Europe orientale, les autorités restaient convaincues de la nécessité d'une voie spécifiquement camerounaise vers les réformes. Cependant, en raison notamment de la dégradation progressive de la situation économique, on assistait à un mécontentement croissant au sein de la population, particulièrement dans la partie anglophone du pays. Les manifestations organisées par l'opposition, qui débouchèrent quelquefois sur des troubles graves, contraignirent le gouvernement à faire des concessions. A la fin de l'année 1990, fut ainsi annoncée l'introduction d'un régime pluraliste. L'opposition ne s'en satisfait apparemment pas, comme il ressort de l'agitation persistante qui continue d'être observée dans les territoires anglophones du Cameroun. L'opposition exige la démission du gouvernement et la mise en place d'une Conférence Nationale.

*Situation en matière de droits de l'homme*

Les événements politiques récents ont permis d'améliorer quelque peu la situation des droits de l'homme au Cameroun depuis 1990. En particulier, au cours de cette année, on a assisté à une légère accélération du mouvement, avec l'annonce de l'abolition de la loi sur l'état d'exception, l'autorisation de la création d'une organisation de défense des droits de l'homme, la promulgation d'une loi sur la constitution de partis politiques et l'élargissement de la liberté de la presse. En 1991, une grande partie des prisonniers politiques furent graciés. En dépit de tout cela, la situation tendue qui prévaut à l'heure actuelle conduit régulièrement à des heurts entre armée et police, d'une part et membres de l'opposition d'autre part, heurts qui se soldent hélas de blessés et parfois même de morts.

Jusqu'en 1986, le Cameroun était l'un des rares pays africains qui avaient pu bénéficier d'une croissance économique constante et stable. Cette performance économique s'expliquait par la diversification d'une économie largement agricole, l'autosuffisance alimentaire, l'existence de réserves financières alimentées par les recettes pétrolières, la stabilité politique, une monnaie forte, une dette étrangère restant sous contrôle et une image positive auprès des bailleurs de fonds tant bilatéraux que multilatéraux. Pourtant, la chute brutale à l'échelle mondiale des prix pétrole, la forte appréciation du FCFA par rapport au dollar, le niveau défavorable des prix à l'échelle mondiale des denrées alimentaires d'exportation, le recul de l'activité portuaire et des transactions internationales, les problèmes de liquidités bancaires et les faillites et liquidations d'une série de banques qui s'ensuivirent, sont autant de facteurs qui expliquent la crise économique qui affecte actuellement le Cameroun.

Si les substantielles recettes d'exportation de pétrole permirent d'amortir les premiers chocs, elles s'épuisèrent rapidement. Des accords de crédit furent conclus avec le FMI, la Banque Mondiale et les bailleurs de fonds en vue de permettre la mise en oeuvre d'un programme de restructuration. Le malaise économique qui s'instaura en 1986 a surtout conduit à réduire les producteurs de café, de cacao et de coton au minimum vital. Les subventions accordées par le gouvernement en vue de compenser l'évolution nettement défavorable des prix à l'échelle mondiale durent récemment être retirées dans le cadre du programme d'ajustement structurel. La conséquence en fut une paupérisation accrue. Depuis 1988, la charge de la dette de l'Etat Camerounais est telle que celui-ci n'est plus à même d'honorer ses engagements.

Le Cameroun est un pays producteur et exportateur de pétrole. La destination des recettes pétrolières n'est cependant pas claire: on ne les retrouve pas, du moins en majeure partie, dans le budget normal de l'Etat. Une partie non précisée de ces recettes est affectée à des travaux d'infrastructure. Le manque de transparence en la matière crée un malaise certain et génère la suspicion que le pays est plus riche qu'il ne le prétend. Le FMI entame actuellement une enquête à cet égard.

Les perspectives économiques sont sombres, en l'absence d'indication de retournement prévisible à la hausse des prix à l'échelle mondiale des principaux produits d'exportation du Cameroun, même à moyen terme.

La politique de développement camerounaise s'insère dans le cadre de plans quinquennaux. Le plan quinquennal 1986-1991 voit sa mise en oeuvre suspendue par les ajustements nécessaires de l'économie. Les priorités de la nouvelle politique de développement n'ont pas encore été établies de manière détaillée, mais s'orienteront sans doute vers le secteur rural (agriculture, élevage, pêche et sylviculture), les activités agro-industrielles à petite et moyenne échelle et les infrastructures.

La restructuration économique entamée en 1989 porte notamment sur la réforme des entreprises publiques par la liquidation des entreprises non rentables et la privatisation, la réduction des effectifs de la fonction publique et le transfert des



compétences en matière de commercialisation des produits agricoles vers le secteur privé.

### *Situation démographique et environnement*

Le Cameroun se répartit en diverses zones et divers environnements climatologiques. Ils s'étendent de la forêt fluviale tropicale du sud à la zone sahélienne du nord, en passant par la zone intermédiaire des savanes (parfois sèches). La pluviosité y varie de 5.000 mm au sud-ouest à 610 mm aux environs du lac Tchad. La population se distribue de manière irrégulière sur l'ensemble du territoire et comporte des concentrations à l'ouest, dans le sud de la région centrale et dans la zone de savane soudanaise du nord. Le sud et l'ouest du pays sont économiquement et socialement plus développés que le nord. A ces divisions territoriales se superposent les clivages entre les groupes de population chrétiens et musulman-animistes, d'une part et entre population anglophone et francophone, de l'autre.

### *Situation et politique en matière de pauvreté*

Le Cameroun est autosuffisant en matière alimentaire et les femmes y jouent un rôle important dans le processus de production (alimentaire). Les niveaux d'enseignement et de soins de santé sont raisonnablement bons, à l'exception de certaines zones rurales. Le pays compte cependant un certain nombre de groupes de population pauvres, notamment à l'est et dans la zone montagneuse du nord. La chute du PNB depuis 1986, jointe à une forte croissance démographique variant entre 3,2% et 3,6% par an, suscite une paupérisation croissante tant dans les villes qu'en milieu rural.

Le programme d'ajustement structurel et les mesures d'assainissement qu'il comporte contraignent sévèrement le développement des secteurs sociaux et notamment des soins de santé, de l'adduction d'eau potable et de l'éducation. Depuis le début de la crise de l'économie camerounaise, 28.000 personnes ont perdu leur emploi dans le secteur privé.

Dans le secteur public, on s'attend à 13.000 nouveaux licenciements. Un programme de "Dimension sociale de l'ajustement" a été élaboré, en vue d'impliquer les groupes les plus démunis de la population dans le processus de redressement et de compenser les impacts négatifs de la politique d'ajustement. L'autosuffisance alimentaire du Cameroun n'empêche pas l'existence d'une série de problèmes affectant la sécurité alimentaire, tels que l'incertitude alimentaire chronique dans laquelle vit une partie de la population (essentiellement rurale) en raison de l'insuffisance des revenus. Ce phénomène touche particulièrement les collectivités rurales éloignées et privées d'accès aux marchés et aux centres de santé.

Dans les provinces septentrionales, la problématique alimentaire est semblable à celle de l'Afrique sahélienne. Elle concerne un quart de la population camerounaise. Bien que suffisamment de terres agricoles soient disponibles au nord et à l'est, elles sont difficiles d'accès, ce qui explique les coûts de transport élevés vers les centres de consommation importants. Des améliorations doivent également être apportées au système de commercialisation.

## **Le programme d'aide des Pays-Bas et ses axes d'action**

L'aide au développement des Pays-Bas au Cameroun s'est jusqu'ici centrée sur les secteurs du développement rural (sécurité alimentaire, énergie/écologie) et l'éducation (appui aux organismes régionaux). Le montant de cette aide s'élève à 11 à 12 millions de florins par an. Les projets en matière de développement rural sont réalisés en collaboration avec la SNV, l'ESMAP, le CARE et des consultants. En matière d'éducation, une aide est accordée à la formation régionale assurée par l'Ecole de Faune de Garoua ainsi qu'à trois établissements de l'Institut Panafricain de Développement (IPD). Enfin, la Fondation Tropenbos mène des recherches sur les conditions d'exploitation de la forêt tropicale.

A l'avenir, l'effort de coopération au développement des Pays-Bas au Cameroun restera centré sur l'amélioration de la sécurité alimentaire des populations rurales, avec un accent particulier sur le statut de la femme et la protection de l'environnement dans le cadre duquel les actions seront essentiellement situées dans les zones marginales du pays et dans la forêt pluviale tropicale, si du moins un accord à cet égard peut être obtenu avec les autorités. De tous les pays d'Afrique avec lesquels le Département de la Coopération au Développement est en relation de coopération, le Cameroun est le seul qui dispose de quantités substantielles de forêts pluviales tropicales primaires. On s'efforcera donc de contribuer à la préservation et à la gestion de cette forêt, en réservant une attention particulière aux populations locales et à la protection de la diversité biologique. En matière d'amélioration de la sécurité alimentaire, les actions seront essentiellement ciblées sur le nord du Cameroun, tandis que les activités de protection de l'environnement pourront se dérouler tant au nord qu'au sud (ici, uniquement dans la région de la forêt pluviale agraire).

Si l'accent est mis sur l'amélioration de la sécurité alimentaire, c'est, outre qu'il s'agit de la poursuite logique de la politique néerlandaise d'aide au Cameroun, parce que le Cameroun, plus que tout autre pays dans la région d'Afrique de l'Ouest, a été en mesure de maintenir lui-même les services essentiels. Les activités sont concentrées dans les régions jusque-là négligées par l'autorité centrale qui, compte tenu du malaise économique actuel, n'ont pas pu faire preuve d'initiatives directes. L'aide aux instituts de formation à vocation régionale sera poursuivie.

## BIBLIOGRAPHIE

### Programme régional d'action Afrique Occidentale - 1992-1995

1. Africa South of the Sahara 1991 Cap-Vert, Guinea-Bissau, Mali.
  2. Ake, Claude "Sustainable Development on the Indigenous" in: The Long-term Perspective Study of Sub-Saharan Africa, Background Papers, Volume 3, 1990.
  3. Apeldoorn, G.J. van, et Jorritsma, H.E.J. "Nederlandse Medefinanciering en Plattelandsontwikkeling in de Sahel", La Haye, 1985.
  4. Arhin, Kwame "Historical roots of ECOWAS" in: The Long-term Perspective Study of Sub-Saharan Africa, pp 14.-18; Washington, Banque Mondiale, 1990.
  5. Azam, Jean-Paul "Informal integration through parallel markets for goods and foreign exchange", in: The Long term Perspective Study of Sub-Saharan Africa, pp 48-51; Washington, Banque Mondiale, 1990.
  6. Barad, Robert "Unrecorded transborder trade and its implications for regional economic integration", in: The Long-term Perspective Study of Sub-Saharan Africa, pp. 102-108; Washington, Banque Mondiale, 1990.
  7. Rapport sur la politique hydraulique (Beleidsnota Water) "Drinkwatervoorziening, sanitaire voorzieningen, drainage en afvalverwijdering in ontwikkelingslanden", La Haye, 1989.
  8. Berg, Elliot "Regional cooperation in Africa" (document de travail)/Club du Sahel, 1988.
  9. Breman, H. "No sustainability without external inputs", 1990
  10. Breman, H. et N. Traoré (éd.) "Analyse des conditions de l'élevage et propositions de politiques et de programmes", Mali, Burkina Faso, Niger", Club du Sahel/CILSS, 1987.
- Breman, H. et De Ridder, N. "Manuel sur les pâturages des pays sahéliens", Wageningen, 1991

11. CILSS/Club du Sahel "Rapport final de la rencontre régionale de Ségou sur la gestion des terroirs sahéliens; expériences d'une concertation", 1989.
12. Club du Sahel/OCDE "Le Sahel face aux futurs", Paris, 1988.
13. "Contribution à un bilan économique et social des pays du Sahel, 1980-1990":  
Annexe I:  
Données macroéconomiques, secteur informel;  
Industrie;  
Balance des paiements.
14. "Contribution à un bilan économique et social des pays du Sahel, 1980-1990":  
Annexe 2:  
Chapitre 1: Démographie,  
Chapitre 2 ; Santé,  
Chapitre 3 ; Education.
15. Snrech, Serge "Les années 80 dans le Sahel: Bilan et perspectives pour l'agriculture et le monde rural", 1990.
16. Club du Sahel/OCDE "Synthèse des réflexions du Secrétariat du Club du Sahel en 1990", La Haye, 17 - 19 décembre 1990.
17. "Aid for development at the end of the 80's: The makings of change?", 1990.
18. "Echanges régionaux, commerce frontalier et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest" 1988.
19. Chabot, H.T.J. "Health and Structural Adjustment", document présenté dans le cadre de la Conférence de Maastricht sur l'Afrique en 1990.
20. Chabot, H.T.J. et Streefland, P (éd.) "Les soins de santé primaires; les expériences depuis Alma Ata". Koninkrijk Instituut voor de Tropen, Amsterdam, 1990.
21. Courier, The N° 126, mars-avril 1991: dossier sur le sida.
22. Davidson, Basil "De Afrikanen. Een inleiding tot hun cultuur", 1971.

23. DGIS "Een wereld van Verschil", (Un monde de différences) 1990.
24. Regiobeleidsplan Sahel, 1988.
25. Actieprogramma Vrouwen en Ontwikkeling, 1987.
26. "Poverty and Food", december 1990. Milieu "grenzen en doelen".
27. Veehouderij in Ontwikkelingslanden, 1991.
28. Dijk, M.P. van "Burkina Faso: Le secteur informel de Ouagadougou", Paris, 1986.
29. Diouf, Makhtar "Evaluation of West African experiments in economic integration", in: The Long-term Perspective Study of Sub-Saharan Africa, pp 21-26, Washington, Banque Mondiale, 1990.
30. Dis, Adriaan van In Afrika, p 13, 1991.
31. Does, Van der "Safe Motherhood Initiative"; Meeting of interested parties, 18-19 juin 1990.
32. ECA African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation, 1989.
33. Economist Intelligence Unit, The Senegal, The Gambia, Guinea-Bissau, Cape-Verde. Country reports n° 4, 1990.
34. Senegal, The Gambia, Guinea-Bissau, Cape-Verde. Country Profile 1990-91.
35. Senegal, The Gambia, Guinea-Bissau, Cape-Verde. Country Report n° 1, 1991.
36. Ezenwe, Uka "Evaluating the Performance of West-African Integration", in: The long-term Perspective Study of Sub-Saharan Africa; background papers, Volume 4, pp. 27-33, Washington, Banque Mondiale 1990.
37. Faber, D.C. et "The implications of Europe 1992

- Vijfeijken, T.M. van for Africa: some less explored issues", in: Sub-Saharan Africa: Beyond Adjustment pp. 257-265, Maastricht, Ministère des Affaires étrangères, 1990.
38. Fearon, J.D. "International financial institutions and economic policy reform in Sub-Saharan Africa"; in: Journal of modern African Studies, 26 janvier 1988.
39. Hesseling, G. "Le droit foncier au Sénégal: l'impact de la réforme foncière en Basse Casamance ; Leyde, Centre d'études africaines, 1986.
40. Graaf, Sonja van der "De Veehouderij in Niger", étude sectorielle pour la SNV, 1989.
41. IBRD/IDA Country briefs, Volume I: Africa region, Washington, 1989.
42. IMF Direction of Trade Statistics, Yearbook 1990.
43. A review of the CFA-Franc Arrangement, novembre 1990.
44. Aide à l'importation Evaluatie van Nederlandse importsteun aan Tanzania, Zimbabwe, Zambia, Mozambique en Pakistan, La Haye, 1989.
45. Internatinal Union for the Scientific Study of Population Conference on Women's Position and Demographic Change in the course of Development, Oslo, 1988.
46. The State of African Demography, Liège, 1988.
47. IOV Environnement et coopération au développement, 1991
48. Jaquemont, P. et Assidon, E. Politiques de change et ajustement en Afrique, 1988, CCCE.
49. Jorritsma, H.E.J. "Nederlandse Medefinanciering in de Sahel", in: Derde Wereld, 6ème année, n° 3/4, 1988.

50. Josserand, H.P. "Impact of non-African Meat Imports on Cattle Trade between West-African Countries", CILSS/Club du Sahel, 1989.
51. Landbouw Universiteit Wageningen Journée du Sahel 1990: "Aménagement du terroir villageois", 1990.
52. Lecomte, Bernard J. "Project aid: limitations and alternatives, Paris, OCDE, 1986.
53. Mayo, Edward "The implications of the European Single Market for Africa", in: Sub-Saharan : Beyond Adjustment, pp 250-257, Maastricht, Ministère des Affaires étrangères, 1990.
54. Meinardi, C.M. Considérations provisoires sur l'approvisionnement en eau potable (AEP) des grands villages dans les pays de la zone du Sahel, 1990.
55. Memoranda "Concept-Regiobeidsplan West-Afrika, (Kaauperdië)", DAK 3572, 19 juin 1991.
56. "Sahel/Overwegingen voor de jaren 90", note de H. Jorritsma à ses coll. DAF/WF, 14 février 1991.
57. "Regiobeidsplan Sahel 1992-1995 ; Advies met betrekking tot West-Africa, DAK 1960, 3 avril 1991.
58. "Bijdrage Regiobeidsplan Kaaperdië/Guinée Bissau", DAK 2049, 28 mars 1991.
59. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche "Landbouwontwikkeling in de Sahel-landen", 1988.
60. Monimart, Marie Femmes du Sahel, Paris, 1988.
61. NAR-Advies Bestuurs-en Managementcapaciteit in Sub-Sahara Afrika, octobre 1989.
62. EG en Ontwikkelingssamenwerking, n° 96, La Haye, 1989.
63. Nederlands Economisch Instituut "De franstalige Afrikaanse Landen", 1988.

64. Newman, J.S. "Women of the World: Sub-Saharan Africa. Office of Women in Development. USAID, Washington, 1984.
65. Nutgeren, M. "Les points d'attention socio-économique pour l'approvisionnement en eau potable des grands villages et des petites villes au Burkina Faso, 1991 (édition provisoire).
66. Conférence de Maastricht Actes, juillet 1990.
67. OCDE "Geographic distribution of financial flows to developing countries", OCDE, 1991.
68. Onze Wereld Commentaire rédactionnel.
69. Overseas Development "Crisis in the Franc-zone", ODI, juillet 1990.
70. Papma, A.N. "Positieverbetering van Vrouwen in het lopende ontwikkelingsprogramma in de Sahel", DGIS, 1986.
71. PNUD Human Development Report 1991.
72. "The New Delhi Statement" Global consultation on safe water and sanitation for the 1990's", New Delhi, 1990.
73. PNUD/Banque Mondiale Water and Sanitation Program - Community management of rural water supply and sanitation services;  
UNFPA Recensement juin 1990, Cap-Vert.
74. UNICEF "The State of World's Children", 1986.
75. USAID "Lessons learned from the WASH project. Ten years of water and sanitation experience in developing countries, 1990.
76. Vallé, O. "Le prix de l'argent CFA", 1989.
77. Aide alimentaire et développement "Evaluatie van de Nederlandse voedselhulp met nadruk op Sub-Sahara Afrika in de periode 1980-1989, La Haye, 1990.
- 78.
79. Les femmes et le développement au Sénégal Ambassade des Pays-Bas à Dakar, 1990.



