

Août 1998

Evaluation de  
**l'aide de l'Union  
européenne**

aux pays ACP

**Evaluation sur le terrain**

Etude de pays 3: **Côte  
d'Ivoire**

# **EVALUATION DE L'AIDE DE L'UE AUX PAYS ACP**

**Evaluation sur le terrain**

**Etude de pays 3 : CÔTE D'IVOIRE**

**Investment Development Consultancy**

7, rue Rougemont,  
75009 Paris, France  
email: [idxuk@montes.demon.co.uk](mailto:idxuk@montes.demon.co.uk)

*en association avec* Mokoro Ltd.

**Août 1998**

# SOMMAIRE

<b>RESUME .....</b>	<b>1</b>
<b>I. LE CONTEXTE NATIONAL.....</b>	<b>5</b>
A. LE PAYS.....	5
B. LA GESTION DE L' AIDE INTERNATIONALE.....	6
<b>II. ASSISTANCE DE L' UNION EUROPEENNE.....</b>	<b>9</b>
A. TAILLE RELATIVE ET IMPORTANCE DE L' AIDE DE LA COMMISSION.....	9
B. DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES DE L' AIDE EUROPÉENNE .....	11
<b>III. DIALOGUE DE POLITIQUE .....</b>	<b>15</b>
A. DÉVELOPPEMENT ET ÉTENDUE DU DIALOGUE DE POLITIQUE .....	15
B. LE CADRE DE L' AIDE À MOYEN TERME.....	20
C. L' AJUSTEMENT STRUCTUREL.....	22
D. LE DIALOGUE DE POLITIQUE SECTORIELLE .....	24
E. LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ, GOUVERNANCE, ENVIRONNEMENT ET STATUT DE LA FEMME .....	29
F. EVALUATION DU DIALOGUE DE POLITIQUE DE LA COMMISSION .....	30
<b>IV. MISE EN ŒUVRE ET GESTION DE L' AIDE .....</b>	<b>33</b>
A. LES INSTRUMENTS UTILISÉS .....	33
B. RESPONSABILITÉS ET PROCÉDURES INSTITUTIONNELLES .....	33
C. CYCLE DE GESTION DES PROJETS ET PROGRAMMES .....	36
D. GESTION DE L' ASSISTANCE TECHNIQUE.....	43
E. EVALUATION DE LA PERFORMANCE DE LA MISE EN OEUVRE ET DE LA GESTION DE L' AIDE DE LA COMMISSION.....	44
<b>ANNEXE 1 - AJUSTEMENT STRUCTUREL.....</b>	<b>45</b>
<b>ANNEXE 2 - SECTEUR CAFÉ-CACAO .....</b>	<b>53</b>
<b>ANNEXE 3 - SECTEUR DE LA SANTE.....</b>	<b>65</b>
<b>ANNEXE 4 - PERSONNES RENCONTREES.....</b>	<b>73</b>

## ABREVIATIONS

AAS	Appui à l'ajustement structurel
ACCDP	Agent central de comptabilité des dépenses publiques (MEF)
APD	Aide publique au développement
BAD	Banque africaine de développement
BSIE	Budget spécial d'investissement et d'équipement
CAA	Caisse autonome d'amortissement
CEDEAO	Communauté économique des Etats d'Afrique de l'ouest
CF	Convention de financement
CFD	Caisse française de développement
COM	Cadre d'obligations mutuelles
DAF	Direction administrative et financière (MSP)
DCGTx	Direction du contrôle des grands travaux
DCPE	Document-cadre de politique économique
DEMM (MSP)	Direction de l'équipement, du matériel et de la maintenance
DIP	Direction des investissements publics (MEF)
EPN	Etablissements Publics Nationaux
FAAS	Facilité d'appui à l'ajustement structurel
FCFA	Franc de la Communauté financière africaine
FCP	Fonds de contre partie
FED	Fonds européen de développement
FIAU	Fonds d'investissement et d'aménagement urbain
IBW	Institutions de Bretton Woods
MCAC	Mission de coopération et d'action culturelle
MECU	Millions d'Ecus
MEF	Ministère de l'économie et des finances
MSP	Ministère de la Santé Publique
NIP	Noyau d'Investissement Prioritaire
OMS	Organisation mondiale de la santé
ON	Ordonnateur national
ONS	Ordonnateur national suppléant
ONUDI	Organisation des Nations unies pour le développement industriel
PAM	Programme alimentaire mondial
PDCC	Programme de développement des communes côtières
PDSSI	Projet de développement des services de santé intégré
PF	Proposition de financement
PGI	Programme général d'importation
PIB	Produit intérieur brut
PIN	Programme indicatif national
PIR	Programme indicatif régional
PNDS	Plan national de développement sanitaire
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PSI	Programme sectoriel d'importation
PSP	Pharmacie de la santé publique
RCI	République de Côte d'Ivoire
TOFE	Tableau des opérations financières de l'Etat
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

## PREAMBULE

L'évaluation de l'aide de l'UE aux pays ACP fait partie d'une évaluation générale de l'aide de l'Union européenne demandée par le Conseil du développement en juin 1995. La seconde phase de l'étude se concentre sur (i) l'élaboration des politiques ; (ii) le dialogue de politique entre la Commission et chacun des pays ACP ; (iii) la mise en œuvre et la gestion.

Les études de pays couvrent le dialogue de politique et la mise en œuvre de l'aide dans six pays et une région, et à chaque fois trois secteurs de l'aide de l'UE. Le présent rapport concerne la République de Côte d'Ivoire (RCI). Les six autres rapports traitent la Tanzanie, le Cameroun, le Liberia, la Jamaïque et la région des Caraïbes orientales. Les secteurs de concentration pour la RCI sont l'ajustement structurel, la filière café-cacao et la santé. La décentralisation, en tant qu'un des secteurs ciblés de l'appui à l'ajustement structurel de l'UE, a également été étudiée.

Cette étude est basée sur les constatations d'une visite sur le terrain d'une équipe de consultants du 16 février au 3 mars 1998. Cette visite a été précédée d'une analyse des évaluations disponibles sur les secteurs de concentration, ainsi que des autres documents disponibles sur l'aide de la Commission à la RCI. La visite de terrain a été organisée autour des activités suivantes :

- L'étude des dossiers de projets ;
- Les interviews du personnel de la Délégation ;
- Les interviews des représentants des autorités ;
- Les interviews des Etats membres et les bailleurs de fonds ;
- Les interviews de certains bénéficiaires ;
- Une réunion de restitution avec le personnel de la Délégation et les représentants des autorités.

La version provisoire a été réalisée en mai 1998.

L'équipe d'évaluation est très reconnaissante de l'assistance fournie par la Délégation et les autorités, ainsi que de la coopération des représentants des autres bailleurs de fonds (particulièrement les Etats membres).

*C. Montes*

*ACP Evaluation Field Phase Coordinator*

*Those wishing to obtain copies of the synthesis report or the other case studies should contact the Head of the Evaluation Unit, Common Service Relex of the European Commission.*

## RESUME

Cette étude est basée sur l'évaluation de trois domaines d'intervention de la Commission européenne en RCI : l'ajustement structurel, la filière café-cacao et la santé. A ces trois domaines provenant des Termes de référence est venue s'ajouter la décentralisation, qui est un secteur « ciblé » par l'appui à l'ajustement structurel (AAS) et qui a donc été étudié à ce titre. A chaque fois, deux thèmes horizontaux ont été évalués : (i) la qualité du dialogue de politique entre la Commission et les autorités, avec comme thème connexe la qualité de la coordination entre la Commission et les autres bailleurs de fonds, et en particulier les Etats membres ; (ii) la qualité de la mise en œuvre des programmes de la Commission, notamment en ce qui concerne l'efficacité de l'aide. De plus, on a étudié la prise en compte par les programmes de la Commission de la réduction de la pauvreté, la bonne « gouvernance », l'environnement et enfin le statut de la femme.

### Le contexte national

*Importance des politiques nationales.* Les acquis remarquables de l'après-indépendance ivoirienne (ex. : production agricole, industrie, services sociaux) ont été sévèrement affectés par la crise économique qui a frappé le pays dès le début des années 80. Cette crise s'est traduite par une forte récession et une dégradation brutale des indicateurs sociaux, par exemple des indices de pauvreté. L'appréciation de la plupart des observateurs est que, bien que déclenchée par des chocs externes (chute du cours du cacao, appréciation de la monnaie), cette crise est avant tout le fruit d'une gestion économique inadéquate. Le diagnostic qui s'est progressivement fait jour en RCI est que l'aide-projet, sans des politiques d'ensemble adéquates, peut difficilement

produire des résultats *durables*. C'est ainsi que dès 1981 le processus d'ajustement structurel, initié par les IBW, a visé à réformer la politique économique générale du pays, ainsi que les politiques sectorielles. En Côte d'Ivoire, ce processus a été facilité par la bonne qualité de l'administration publique. Il est significatif à cet égard que les services de l'ON soit entièrement intégré au sein du Ministère des finances.

*Activités de la Commission.* La Commission, à l'instar d'autres bailleurs de fonds de premier plan, a hérité en RCI une forte tradition d'aide-projet. Ainsi, le développement rural régional a été un des secteurs le plus financés par les premiers FED. Dans ce type d'activités l'implication des bailleurs de fonds dans la gestion des projet est traditionnellement forte.

Sur la période 1991-1996 l'aide de la Commission à la RCI s'est élevée à environ 100 MECU par an, soit 592 MECU pour l'ensemble de la période. Sur la période 1989-95, la Commission se place au troisième rang des bailleurs de fonds en termes d'engagement de décaissements. Comme d'habitude, en termes de flux nets l'implication de la Commission est encore supérieure puisqu'en moyenne l'élément don de ses décaissements est nettement supérieur à celui des autres bailleurs de fonds principaux. Quatre bailleurs de fonds ont représenté 82 % des financements : la France 34 %, la Banque mondiale 25 %, la Commission européenne 12 % et la BAD 11 %. Dans le cadre du 7<sup>ème</sup> FED, les interventions de la Commission ont été concentrées sur trois secteurs :

- agriculture et développement rural (49 % des fonds Stabex et 38 % du PIN),

- aménagement du territoire et décentralisation (24 % du PIN et 36 % de l'AAS),
- santé (10 % du PIN et 49 % de l'AAS).

### Le dialogue de politique

*Politique générale.* Le dialogue de politique macro-économique avec les autorités a été mené principalement par les IBW, selon la division du travail habituelle des bailleurs de fonds. La participation de la Commission au dialogue de politique générale s'est concentrée sur des aspects sectoriels importants de l'économie (par exemple santé et filière café-cacao). Pour ces aspects, la Commission a contribué à l'élaboration des DCPEs successifs. Cependant, la Commission a assuré un suivi régulier de la situation macro-économique.

De plus, dans la période cruciale allant de 1987 à 1994, alors que la FASR du FMI était interrompue en conséquence de l'arrêt du paiement du service de la dette décidé par le pays en mai 1987, la Commission a joué un rôle important dans la continuation du processus d'ajustement structurel dans sa dimension la plus générale, puisqu'avec ses deux PGI et ses fonds Stabex, elle a mis en œuvre les seuls véritables programmes de ce type. A cette occasion, des réformes économiques importantes, comme la stabilisation des filières d'exportation et la liquidation de la Caistab ont été promues par la Commission, avec le plus souvent l'accord tacite des IBW, dont les décisions étaient congelées pour des raisons de négociation.

Dans certains cas l'influence des IBW sur la politique macro-économique a affecté le dialogue sectoriel de la Commission. Par exemple, la Commission a été un leader dans le dialogue de politique de la filière café-cacao et a ainsi contribué à d'importantes réformes. En 1997 la Banque mondiale, avec peu de concertation avec les autres bailleurs de fonds et une expérience limitée du secteur, a poussé à

une libéralisation plus radicale. La libéralisation qui en a résulté semble aller au delà des réformes initialement proposées par la Commission et les autorités.

*Politiques sectorielles.* La Commission a su entretenir un fructueux dialogue sectoriel. Dans la santé, la conception des deux principaux plans mis en œuvre depuis 1992 par les autorités ont bénéficié d'une concertation étroite avec la Commission. L'assistance technique au Ministère de la santé publique a été particulièrement bénéfique. La Commission a contribué à la mise en œuvre de mesures clé de ces plans sectoriels en les incluant comme conditionnalités spécifiques dans ses accords d'AAS. De plus, ces conditions ont reprises dans les versions successives des DCPE.

De même, concernant la décentralisation, l'apport de la Commission a été substantiel, à la fois pour le développement d'un cadre de politique nationale et la mise en œuvre de mesures particulières adoptées par le gouvernement à l'intérieur de ce cadre. La Commission a été un leader dans le cadre de la Table ronde de 1997 sur la décentralisation. De nouveau, la Commission a inclus certaines de ses recommandations comme conditionnalités de son AAS. De nouveau, ces conditions ont été reprises dans les DCPE.

Dans le secteur café-cacao, la Commission a eu une influence significative sur la réforme de la filière. Notamment, au début des années 90, elle a fortement contribué à l'adoption d'un système original de commercialisation permettant un meilleur équilibre entre les mécanismes de marché et la stabilisation des prix.

Dans ces trois secteurs, la Commission a obtenu ce dialogue non seulement par un engagement sectoriel financier significatif, mais par un apport de savoir-faire. La Commission a fourni un soutien technique

à travers ses conseillers (à la fois à la Délégation et au siège) et à travers une assistance technique efficace (santé et décentralisation). Dans la filière café-cacao, en plus de l'expertise disponible au siège, des consultants extérieurs spécialisés ont apporté un savoir faire qui a grandement facilité la mise en œuvre du nouveau schéma de commercialisation.

*Coordination avec les bailleurs de fonds et les Etats membres.* La coordination avec les autres bailleurs de fonds, concernant le dialogue de politique, est dans l'ensemble satisfaisante. La RCI a été choisie pour certaines initiatives pilotes de coordination, dont la "coordination opérationnelle pilote" décidée par le Conseil des Ministres en 1994 pour le renforcement de la coordination avec les Etats membres et, d'autre part, la "coordination renforcée" décidée entre la Commission et la Banque mondiale en 1996. De plus, en 1997, le groupe SPA a choisi le secteur santé de la RCI pour la mise en œuvre d'un "focal sector-wide approach" (SWAP). Ces initiatives ont conduit la Délégation à organiser des réunions régulières des bailleurs de fonds pour débattre des questions techniques et stratégiques dans certains secteurs (notamment santé). Bien que cet exercice ait été lancé trop récemment pour pouvoir juger de son impact de long terme, les résultats semblent pour l'heure positifs. Par exemple, dans les secteurs de la santé, du café-cacao et de la décentralisation, les principaux bailleurs de fonds ont adressé au gouvernement des lettres communes exprimant leurs préoccupations sur certains points de la réforme sectorielle. La concertation avec les Etats membres, et notamment avec la France, a été satisfaisante dans les secteurs analysés. Les Etats membres ont été intégrés aux initiatives de coordination ci-dessus.

Dans la santé, la Commission a initié des revues de dépenses publiques qui ont été menées avec la participation d'autres

bailleurs de fonds ; leurs résultats ont constitué d'utiles instruments pour négocier des ajustement de l'allocation budgétaire dans le but de satisfaire aux niveaux de dépenses visés dans le domaine de la santé. La coordination dans la santé a été particulièrement bonne dans les moments de crise, comme notamment au début des années 90, quand des décisions importantes ont dû être prises.

Dans le domaine de la décentralisation, les deux bailleurs de fonds principaux ont été la Commission et la Banque mondiale, avec des interventions de la Coopération française et de la Coopération belge. En pratique, la coordination a été mise en œuvre par de fréquentes réunions dans le pays, y compris avant que les initiatives de coordination supra aient été introduites ; une revue de dépenses publiques menée par la Commission avec la participation de la Banque mondiale, de la Coopération française et de la Coopération belge (en 1995) ; un échange coordonné de vues lors du Groupe consultatif de 1995, qui a contribué à former la politique gouvernementale dans le secteur ; la Table ronde de 1997, qui a abouti à l'élaboration d'une stratégie sectorielle acceptée par les autorités. La coopération avec la Banque mondiale a culminé au début des années 90 avec le financement par la Commission (sous le 7<sup>ème</sup> FED) des fonds de contrepartie du principal projet de la Banque mondiale dans le secteur, le Projet de développement municipal.

Les principaux facteurs explicatifs du succès de cette coordination sont l'existence d'un service public efficace et de politiques sectorielles bien constituées. Ces dernières ont fourni un cadre de concertation sur les principes de réforme, ainsi que de partage des tâches. Les Tables rondes de concertation pour la santé et la décentralisation organisées par le gouvernement en sont de bons exemples.



L'AAS a facilité le dialogue de politique sectorielle. Cependant, il se pourrait qu'il soit temps de revoir le principe de ciblage de ses fonds. Le ciblage est probablement moins important à l'heure actuelle étant donné la qualité du budget national, le succès des approches sectorielles dans la santé et la décentralisation et la fongibilité de l'aide (particulièrement dans les secteurs sociaux).

#### La mise en œuvre de l'aide

*Fragmentation par instruments.* La RCI est un bon exemple de mise en œuvre d'un cadre cohérent d'intervention ne faisant pas la distinction entre l'origine des fonds, par exemple dans la santé et la décentralisation. Malgré cela, la fragmentation du financement de chaque secteur par instruments -- qui découle de la Convention de Lomé -- tend à compliquer et à renchérir la mise en œuvre des programmes, notamment pour ce qui concerne le suivi des programmes. Ce problème peut également affecter les évaluations.

*Implication dans la gestion de détail des programmes.* La Commission perpétue sa tradition d'aide-projet en demeurant impliquée dans un contrôle financier *ex ante*. Une partie importante du temps des cadres de la Délégation est pris par les tâches administratives au dépend des activités stratégiques et du dialogue de politique. De plus, la responsabilisation des autorités est ainsi atténuée.

*Utilisation des procédures budgétaires nationales.* La plus grande partie de l'aide de la Commission est mise en œuvre au travers de l'Administration et les fonds de

l'AAS et du Stabex sont inclus dans le budget national. Cela a amélioré l'efficacité de la gestion de l'aide et a renforcé l'Administration et les procédures budgétaires. L'utilisation des institutions et procédures nationales est rendue possible par leur qualité.

#### Lutte contre la pauvreté, gouvernance, environnement et statut de la femme

Ces questions ont influencé de nombreux programmes d'aide de la Commission malgré les contraintes de personnel de la Délégation et le nombre croissant d'initiative de politique provenant du siège. Cependant, elles ont eu des degrés d'influence divers selon les secteurs. Dans la santé, la lutte contre la pauvreté et le statut de la femme sont pris en compte indirectement puisque les réformes soutenues par la Commission visent à améliorer la disponibilité et l'efficacité des services de santé de base, dont bénéficient principalement les couches les plus défavorisées de la population, particulièrement les femmes et les enfants. Dans la décentralisation, l'objectif a été d'améliorer la représentation de la population et d'améliorer l'utilisation des fonds publics. Dans la filière café-cacao, l'amélioration du revenu paysan est un des buts importants des réformes graduelles proposées par la Commission. La question de la gouvernance a aussi été abordée dans ce secteur, à travers les réformes de la « Caistab », qui par le passé a été une source majeure de mauvaise gestion des fonds publics. Les préoccupations d'environnement ont été prises en compte dans le secteur café-cacao par le soutien à l'amélioration des méthodes de culture dans le but de prévenir la déforestation.

## I. LE CONTEXTE NATIONAL

### A. Le pays

*Le cadre économique.* Avec une population de près de 15 millions d'habitants et un PIB de plus de 10 milliards de dollars en 1996, la RCI fait figure au niveau régional, malgré une superficie de seulement 322 000 km<sup>2</sup>, d'"éléphant d'Afrique". Les succès, en particulier dans le secteur agricole, qui ont permis au pays d'atteindre ce stade, sont nombreux :

- La RCI est le premier producteur mondial de cacao : la production est passée de 100 000 tonnes lors de l'indépendance en 1960 à 1,1 million de tonnes pour la campagne 1996/97, soit 35 à 40 % de la production mondiale ; la production de café (5<sup>ème</sup> producteur mondial) a été de 250 00 tonnes en 1996/97 ; conjointement ces deux cultures représentent toujours plus de 40 % des exportations totales du pays (1997) ;
- Le développement des autres productions agricoles d'exportation a permis un début de diversification : coton, palmier à huile et caoutchouc (pour l'hévéa la RCI est au premier rang des rendements mondiaux), ananas, banane et canne à sucre. Les cultures vivrières sont développées : notamment riz, maïs, mil, manioc, igname, taro, banane plantain, et arachide.

De même, les infrastructures (réseau routier, ports, aéroports) sont beaucoup plus importantes que dans les pays voisins ; les gisements de gaz naturel et de pétrole permettent l'autosuffisance énergétique. L'industrie (en particulier textile et agro-alimentaire) joue un rôle régional important grâce à un réseau développé de petites et moyennes entreprises. C'est ainsi que le secteur primaire ne représente cependant qu'un peu plus de 30 % du PIB contre près de 50 % pour le secteur tertiaire et 20 % pour le secteur secondaire.

Le cadre économique national ne serait pourtant pas complet sans la mention de la grave crise économique qu'a traversée le pays dans les années 80. En remettant radicalement en cause les acquis de plus de vingt ans de développement, cette crise a provoqué de profondes réformes et a bouleversé le cadre d'action des bailleurs de fonds. En partie comme conséquence des réformes, et notamment la dévaluation de 1994, le pays a renoué avec la croissance en 1995. Cette embellie (7 % de croissance réelle en 1995 et 7,3 % en 1996) commence à compenser la décennie de crise. La situation économique et sociale reste toutefois marquée par des contraintes fortes :

- la croissance démographique de 3,8 % par an, une des plus fortes du monde, entraîne tous les 20 ans<sup>1</sup> le doublement d'une population qui pour 48 % est âgée de moins de 15 ans ;
- la crise a entraîné une forte dégradation du niveau de vie et une détérioration des conditions sociales : l'indice de développement humain du PNUD n'est en 1996 que de 0,37 contre une moyenne de 0,57 pour les pays en développement ;

---

<sup>1</sup> 30 millions d'habitants, dont 20 millions de population urbaine sont prévus en 2020.

- autre legs de la crise, la dette publique constitue une contrainte importante : en 1996, l'encours de la dette totale (intérieure et extérieure) était d'environ 15 milliards d'ECU, soit près de deux fois le PIB ;
- la dépendance de l'économie vis à vis des cours mondiaux des matières premières reste forte.

*Le cadre politique et institutionnel.* Malgré l'instauration du multipartisme en 1990 (et la création de 39 partis), la démocratie est encore peu assurée et le risque de développement des partis politiques sur une base ethnique reste présent. Une Administration relativement bien formée ne suffit pas à empêcher de nombreux dysfonctionnements administratifs ni à mettre en œuvre une capacité de contrôle à la hauteur des opérations menées. Si la corruption ne semble pas particulièrement généralisée en RCI, certains secteurs sont fortement frappés et il existe une oligarchie politico-administrative au profit de laquelle fonctionnent divers rouages de l'économie (commercialisation externe du cacao et du café, douanes, etc.)

*Ajustement structurel.* La crise a suscité dès 1981 la mise en place du premier programme d'appui à l'ajustement structurel (AAS) des IBW. Ce programme, et les suivants, seront conditionnés à un train de réformes économiques (stabilisation macro-économique, réforme des tarifs extérieurs, première tentative de réforme du secteur agricole, rationalisation des entreprises publiques). A noter toutefois que certains observateurs estiment qu'entre 1987 et 1994 il n'existait pas de véritable programme d'ajustement structurel en RCI : après la décision du 25 mai 1987 de suspendre le paiement du service de la dette, la RCI a en effet interrompu ses programmes en cours avec les IBW et, jusqu'en 1994 (dévaluation du FCFA), il n'a pas eu d'accord de FASR avec FMI. Le gouvernement obtint uniquement dans cette période deux accords de confirmation du FMI (de 18 mois en 1989-90 et de 12 mois en 1991-92) et plusieurs prêts d'ajustement sectoriel de la Banque mondiale (PASA, PASE, PASFI, PASCO, etc.) Ce n'est donc véritablement qu'à partir de la dévaluation de 1994, qui permettra un ajustement significatif de la balance courante, que les résultats des réformes d'ajustement structurel deviennent sensibles. La Commission se joint à l'effort d'ajustement structurel en 1991, avec le premier Programme général d'importation (PGI).

## B. La gestion de l'aide internationale

*Rôle et importance de l'aide.* L'aide extérieure à la RCI est extrêmement importante depuis 1989. Sur les sept années 1989-1995 cette aide s'est élevée à près de 5 milliards d'Ecus (2200 milliards FCFA<sup>2</sup>). L'importance des flux financiers a été particulièrement grande après la dévaluation (en 1994 l'aide a représenté l'équivalent de l'ensemble des recettes fiscales de l'Etat), pour diminuer ensuite. Sur cette période 1989-95, quatre bailleurs de fonds ont représenté 82 % des financements : la France 34 %, la Banque mondiale 25 %, la Commission européenne 12 % et la BAD 11 %. Le **Tableau 1** fournit des données sur le décaissement de l'aide des différents de fonds. L'aide de la France est majoritairement concentrée sur l'aide "à la gestion de l'économie"<sup>3</sup> (appuis à l'ajustement, qui ont en partie servi au remboursement de la dette non-rééchelonnable), l'aide de la Banque mondiale est particulièrement importante

<sup>2</sup> Soit en milliards de FCFA : 1989 : 120 ; 1990 : 184, 1991 : 223 ; 1992 : 201 ; 1993 : 251 ; 1994 : 684 (341 en FCFA 93) ; 1995 : 524 (282 en FCFA 1993) - Source : Strategy Paper de la Commission.

<sup>3</sup> Cette expression utilisée par le PNUD, qui fournit ces statistiques d'aide extérieure, vise essentiellement les programmes d'ajustement structurel et de manière générale les aides non ciblées.

pour la gestion de l'économie et l'agriculture ; l'aide de la Commission est concentrée sur l'agriculture, la santé et la décentralisation.

<b>Décaissements de l'APD en Côte d'Ivoire par bailleur de fonds (en millions de \$)<sup>4</sup></b>			
	1993	1994	1995
Autres	140	142	100
BAD	82	18	37
France	708	1820	540
UE	34	128	78
Banque mondiale	33	380	5
FMI	-	160	309
Total	997	2648	1069

**Tableau 1**

*Dispositions institutionnelles de l'aide.* Le décret du 1<sup>er</sup> mars 1996 portant attribution des membres du Gouvernement confie la responsabilité de la "coordination des relations avec les organismes bilatéraux et multilatéraux de financement" au Ministre de l'économie et des finances. Dans ce ministère, plusieurs divisions sont responsables de la gestion de l'aide :

- Le Ministre (qui est l'Ordonnateur national) et son Cabinet, qui exercent une fonction clé de supervision et de décision ;
- La Direction des investissements publics (DIP, dont le directeur est Ordonnateur National Suppléant - ONS), où sont logés les services de l'ON, couvre théoriquement l'ensemble de l'aide des bailleurs de fonds. Le dispositif de l'ON est nettement plus étoffé, comme on le détaille plus bas, que celui mis en place pour les autres bailleurs de fonds. Nous verrons que cette importance relative s'explique en grande partie par une gestion du ciblage budgétaire plus importante que celles des autres bailleurs de fonds.
- La Direction de la prévision, qui est notamment chargée de "la programmation à moyen et long terme du cadre macro-économique", de la "programmation triennale des actions de l'Etat et des investissements publics", ainsi que théoriquement mais non en fait, de la "participation à la recherche et à la négociation des ressources extérieures pour le financement des programmes".
- La Direction des affaires économiques extérieures, dont le rôle est relativement secondaire dans le management de l'aide malgré les attributions théoriques qui lui sont confiées par décret.

Il faut également tenir compte du rôle de la Présidence de la République où a été créé un Comité de mobilisation des ressources extérieures<sup>5</sup>, qui est chargé du suivi des financements des bailleurs de fonds. Citons enfin les ministères techniques, où l'organisation du suivi de

<sup>4</sup> Source : Rapport sur la coopération eu développement 1995 - PNUD.

<sup>5</sup> Cette Commission siège au Bureau national des études techniques et de développement (BNETD), qui est sous tutelle de la Présidence de la République.

l'aide varie d'un simple suivi par projet à une organisation comportant une cellule pour chaque principal bailleur de fonds.

L'image qui se dégage de ce dispositif est celle d'un certain fractionnement de la gestion de l'aide, à la fois au sein du Ministère de finances, où plusieurs directions sont impliquées, et entre ce ministère et la Présidence de la République. D'autre part, notons que les services de l'ON, s'ils sont fortement insérés dans ce dispositif, ne sont pas directement rattachés à une division de l'Administration impliquée dans les négociations de politique générale avec les IBW.

*Représentations des bailleurs de fonds.* Les quatre principaux bailleurs de fonds actifs en RCI (FMI, Banque mondiale, Commission et CFD) ont une représentation dans le pays. D'autres organismes sont importants : la BAD, qui malgré son rôle de principal bailleur de fonds à certaines époques est relativement peu intervenue dans les débats sur l'aide ; la MCAC, dont les assistants techniques jouent un rôle très important en particulier dans les administrations économiques et financières ivoiriennes et qui participe (avec le Trésor français et la CFD) à la mise en place des appuis français à l'ajustement structurel ; le Japon, qui était pour 1995 le deuxième donneur bilatéral ; et enfin les principales agences des Nations unies (PNUD, OMS, ONUDI, PAM). Le siège de la BAD est à Abidjan ; la représentation de la Banque mondiale comporte, comme au Kenya et au Ghana, des unités techniques localisées sur place et non, comme pour les autres pays, à Washington.

Les Etats membres représentés en RCI sont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume Uni et la Suède.

## II. ASSISTANCE DE L'UNION EUROPEENNE

### A. Taille relative et importance de l'aide de la Commission

*Perspective historique.* Durant la décennie 80, l'aide communautaire s'est caractérisée par une aide-projet largement axée sur le développement rural. Sur un total d'aide PIN de 443 MECU pour les 7 premiers FED, 234 y étaient consacrés. Ainsi le PIN 6<sup>ème</sup> FED s'est essentiellement concentré sur l'autosuffisance alimentaire et le développement rural, avec la région Centre comme zone d'intervention privilégiée. Le développement des plantations villageoise de palmiers à huile en particulier a été une activité très importante.

Au début des années 90, l'orientation vers l'AAS et les importants transferts Stabex ont conduit à une diversification de l'aide et à de profondes modifications dans sa mise en œuvre. Sur la période 1991-1996 l'aide de la Commission à la RCI s'est élevée à environ 100 MECU par an soit 592 MECU pour l'ensemble de la période, dont : <sup>6</sup>

PIN.....	112 MECU
FAAS (PGI I, II, III, et IV).....	77 MECU
Stabex .....	270 MECU
BEI.....	58 MECU
Budget de la Commission et aide d'urgence .....	75 MECU
Total.....	592 MECU

Ces montants élevés ne suffisent cependant à faire systématiquement de la Commission le bailleur de fonds de référence, car cette aide doit être replacée dans le contexte des financements considérables apportés par les bailleurs de fonds à la RCI depuis le début de la décennie, la Commission se situant au troisième rang.

*Evolution récente et programmes financés.* Dans le cadre du 7<sup>ème</sup> FED, les interventions de la Commission ont été concentrées sur trois secteurs :

- agriculture et développement rural (49 % des fonds Stabex et 38 % du PIN),
- aménagement du territoire et décentralisation (24 % du PIN et 36 % de l'AAS),
- santé (10 % du PIN et 49 % de l'AAS).

L'importance accordée à la santé et de plus en plus à la décentralisation doit être renforcée dans le PIN 8<sup>ème</sup> FED, pour lequel les 120 MECU d'aide programmable dont devrait bénéficier la RCI sont répartis de la manière suivante :

- décentralisation et aménagement du territoire 35 à 40 %,
- santé 25 à 30 %,

<sup>6</sup> Source: Délégation de la Commission européenne en Côte d'Ivoire, Rapport 1995-1996. Ces données ne comprennent pas le PGI V, pour lequel on pourra se reporter au Tableau 2.

- développement rural et protection de l'environnement 25 à 30 %,
- hors secteurs de concentration 5 à 10 %,

Les autres instruments de l'aide, AAS et Stabex sont également mobilisés pour appuyer les politiques poursuivies dans les secteurs de concentration. On constate donc que les interventions dans l'agriculture et le développement rural ont été ciblées à travers les COM, tandis que les PGI ont été ciblés sur la santé et la décentralisation.

Les principaux programmes financés sur la période du 7<sup>ème</sup> FED ont été les suivants :

- Programme d'appui au développement de 20 communes côtières, qui a pour but d'appuyer et de concrétiser la politique de décentralisation du Gouvernement (26,5 MECU sur PIN 7<sup>ème</sup> FED et 2 MECU de reliquat sur 6<sup>ème</sup> FED) ;
- Dotation au budget de fonctionnement des communes (sauf Abidjan et Yamoussoukro), Appuis budgétaires aux crédits de fonctionnement du Ministère de l'intérieur, Fonds d'investissement et d'aménagement urbain, (39,2 MECU sur fonds AAS) ;
- Programme d'appui au secteur santé (santé de base et médicaments - 11,2 MECU sur PIN) ;
- Appuis budgétaires pour sécuriser les dépenses de l'Etat dans le secteur de la santé (Pharmacie de Santé Publique et principaux établissements publics, dépenses de fonctionnement et d'investissements - 53,8 MECU sur AAS 6<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> FED) ;
- Financement de la filière rizicole, d'un marché de gros des produits vivriers, de la filière ananas (35 MECU sur PIN) ;
- Réforme des filières café-cacao, financements d'un fonds de garantie café-cacao, des fonds régionaux d'aménagement rural, de l'entretien routier rural et de l'électrification rurale et appui aux réformes dans le cadre du Crédit d'Ajustement Structurel Agricole-CASA (270 MECU des COM 90, 91, 92 et 93).

Le **Tableau 2** donne les déboursements du 7<sup>ème</sup> FED.

Déboursements PIN, Stabex et AAS sur la période 1991-1996 (en MECU)			
	Ressources	Engagements	Exécuté
PIN 7 <sup>ème</sup>	112	111	48
FED			
Stabex	267,5 dont	261,9 dont	256,3 dont
COM 90	94,3 <sup>7</sup>	94,3	93
COM 91	71,7 <sup>7</sup>	71,7	69
COM 92	69,7	67,1	66,7
COM 93	31,8	28,8	27,6
AAS <sup>8</sup>	108,5 dont	92,9 dont	92,9 dont
PGI I	15,5	15,5	15,5
PGI II	18,5	18,5	18,5
PGI III	28,5	28,5	28,5
PGI IV	20,5	20,5	20,5
PGI V	25,5	9,9	9,9

Tableau 2

Ces déboursements relativement satisfaisants jusqu'en 1996 ont en 1997 et 1998 posé des problèmes liés à l'application des conditionnalités. Ces problèmes concernent la Commission, mais ils concernent aussi la plupart des bailleurs de fonds, puisque sur l'année 1997 la RCI considère qu'elle a seulement mobilisé 62 MECU d'appui budgétaire sur 362 MECU prévus et que de nombreux crédits budgétaires ont dû être gelés. Par exemple, les fonds Stabex attendus pour la fin 1996, n'étaient pas mobilisés début 1998 en raison des conditionnalités non remplies ; de même la deuxième tranche du PGI V a été bloquée suite au gel des crédits par le gouvernement (cf. § 4).

Les prêts de la BEI ont été faits en toute autonomie vis à vis des programmes de dons du FED. Les prêts récents (1995-96) ont été utilisés pour l'interconnexion RCI/Burkina Faso, l'exploitation d'un gisement d'hydrocarbures, et la transformation du cacao.

Enfin, le Programme indicatif régional (PIR), qui n'est pas inclus dans les tableaux ci-dessus, a connu des décaissements difficiles. L'enveloppe de 200 MECU n'est décaissée qu'à hauteur de 30 % faute d'un organisme permettant la coordination entre les 16 Etats ouest-africains parties à l'accord. La CEDEAO ne s'est pas montrée efficace ; l'UEMOA et le CILSS<sup>9</sup>, qui avaient reçu mandat de faire progresser les dossiers, ne représentaient que certains Etats et pouvaient difficilement obtenir un accord général. Afin de débloquer la situation il a été prévu qu'il suffirait de deux Etats membres pour établir une requête.

## B. Dispositions institutionnelles de l'aide européenne

*Dispositions institutionnelles ivoiriennes.* L'Ordonnateur national est le Ministre de l'économie et des finances, mais la gestion de l'aide est organisée au niveau de l'Ordonnateur

<sup>7</sup> Dotation et intérêts compris.

<sup>8</sup> L'AAS a bénéficié de transfert du PIN 7<sup>ème</sup> FED pour un montant d'environ 27 MECU, c'est pourquoi on ne donne pas de total pour ce tableau, qui vise seulement à illustrer la performance de décaissement des programmes.

<sup>9</sup> Comité international de lutte contre la sécheresse au Sahel



national suppléant (ONS), qui est le Directeur des investissements publics. Les services de l'ONS uniquement dédiés à la gestion des fonds FED comportent deux chargés d'études et un assistant technique rémunéré sur fonds communautaires.

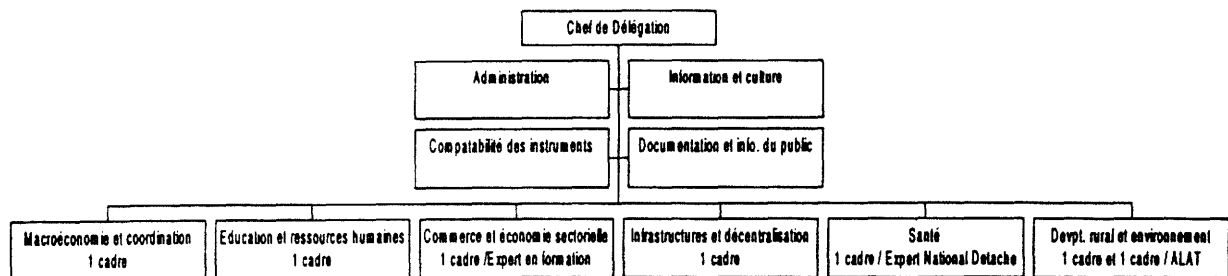
Les relations entre la Délégation et l'ONS sont très bonnes. Un comité de suivi existe pour chacun des instruments : AAS, Stabex, PIN et PIR. Les services de l'ON sont très « internalisés » à l'Administration, ce qui permet une relation avec l'administration ivoirienne plus directe que pour les autres agences d'aide (sauf peut-être la MCAC en raison de ses assistants techniques). Une concertation a lieu mensuellement à la Délégation sur les principaux programmes. Les ministères techniques y participent afin d'examiner les risques de blocage qui pourraient survenir. L'ONS assure aussi les relations avec les ministères techniques qui seront impliqués dans la mise en œuvre des aides (et des conditionnalités qu'elles comportent). Il souhaite développer la concertation quant aux conditionnalités afin de ne pas être considéré par ces ministères techniques comme responsable de l'acceptation de conditionnalités que ces ministères accepteraient sans une réelle prise en compte.

L'ONS estime que la gestion de la coopération avec la Commission demande à sa direction énormément de travail et qu'il serait souhaitable que, comme dans certains pays, un bureau de la coopération avec la Commission existe. Il souhaite un soutien pour la mise en place d'une telle structure, qui serait logée à la DIP, mais pourrait à l'avenir être autonome.

Dans ce but, un Programme d'Appui à l'ON (PAON) a été étudié à la Délégation pour assister l'ON dans la programmation, la gestion, le suivi et l'évaluation de la coopération UE - RCI. L'objectif est d'améliorer la gestion des programmes (PIN, AAS et Stabex) pour éviter des retards qui réduisent la capacité d'absorption de l'aide européenne. Un budget de près de 2 MECU a été envisagé sur trois ans pour une cellule comportant notamment 2 experts spécialisés en programmation/cadre logique et en procédures financières, quatre chargés de programme, deux comptables et d'importants moyens d'appui. On peut toutefois se demander si un projet aussi lourd va dans le sens qui paraît souhaitable d'une internalisation des procédures. Le risque semble exister d'une situation où l'existence de cellules d'appui à l'ON permet une meilleure efficacité, mais pose à terme un problème de choix entre des structures européennes et l'administration du pays.

*La Délégation.* La Délégation comporte environ 25 personnes, dont un Chef de Délégation, 12 cadres européens administratifs ou de secteur (dont un économiste principal et un second économiste), une documentaliste, 9 adjoints, secrétaires et standardiste et 5 chauffeurs et agents. La répartition des fonctions s'effectue selon l'organigramme ci-dessous. On remarque que la force de travail de la Délégation est cependant parfois diminuée par des départs, des maladies et, étant donné le développement important des opérations communautaires en RCI, la charge de travail est souvent élevée. Les responsables de secteur se plaignent d'être absorbés par des tâches de gestion et d'avoir peu de temps pour la réflexion.

Figure 1 : Organigramme de la Délégation en RCI



La Délégation finance également des assistants techniques, dont certains jouent dans leur secteur un rôle clé. On peut citer les cas de la décentralisation, de la santé, de l'assistance aux Groupements agricoles à vocation coopérative. Au total, c'est environ une vingtaine d'assistants techniques qui sont directement pris en charge par des projets.

On peut souligner qu'alors que la RCI a été désignée comme pays pilote pour la coopération avec les Etats membres et pour la coordination avec la Banque mondiale, les équipes responsables de la RCI, aussi bien au siège qu'à la Délégation ont été largement renouvelées dans un laps de temps très court, même si, à la demande du Chef de Délégation, certains départs ont pu être retardés. Chaque Délégation doit certes être organisée en fonction des personnes et des compétences disponibles, mais une réflexion de Bruxelles sur l'organisation et les compétences nécessaires dans les Délégations semble souhaitable.

*Comparaison avec d'autres bailleurs de fonds.* Les autres principaux bailleurs de fonds (Banque mondiale, CFD, MCAC) ont aussi en RCI des structures importantes. Par contre, la Commission a des structures de gestion plus développées en raison de sa forte implication dans les interventions et de la complexité des procédures. On peut souligner les différences d'optique et de ciblage des interventions de la Commission par rapport aux deux agences qui régissent une aide française particulièrement importante en RCI :

- la CFD intervient pour le financement des services publics marchands (ports, électricité, développement urbain), sur le financement direct de projets privés ; ces prêts doivent permettre de dégager une rentabilité et l'optique est largement « bancaire ». Pour l'ajustement structurel, l'optique est au contraire une optique de ciblage de secteurs à déboursement rapide, par exemple la dette de l'Etat qui permet un déboursement immédiat.
- la MCAC intervient dans les secteurs « régaliens » de l'Etat : impôts, comptabilité publique et trésor, douanes et dans les secteurs de la prévision. Elle agit par l'intermédiaire d'assistants techniques souvent fortement insérés dans les administrations financières et économiques ivoiriennes. Elle intervient également dans certains secteurs (recherche agricole, transports, secteur privé...), et, en liaison avec la CFD, pour la mise en place des fonds d'ajustement structurel.



### III. DIALOGUE DE POLITIQUE

#### A. Développement et étendue du dialogue de politique

*Perspective historique.* L'aide de l'UE à la RCI est l'héritière d'une longue tradition d'aide-projet, dont il importe de reconnaître le poids pour mesurer tout le chemin parcouru – et les rigidités auxquelles elle peut contribuer. Avec les premiers FED, comme la plupart des bailleurs de fonds de premier plan, la Commission s'est concentrée sur un type d'aide pour lequel le concept même de dialogue de politique n'a pas l'importance qu'on lui accorde aujourd'hui<sup>10</sup>. Les interventions très « verticales » de la Commission étaient basées sur l'idée qu'une action bien circonscrite avait plus de chances de succès qu'une action diluée dans un système économique et institutionnel difficile à amender. Les projets de développement rural, basé sur le concept de développement « intégré » ont dès le 2<sup>ème</sup> FED représenté une très forte proportion de l'aide de la Commission en RCI. Cette idée a été quelquefois renforcée par un passé colonial européen très récent, qui a pu entretenir une certaine réticence à influencer les politiques nationales – passé dont étaient exemptes les IBW.

Cette approche a souvent donné de bons résultats, par exemple, en RCI, dans le développement de la culture des palmiers à huile et de l'hévéa. Pourtant, dès le début des années 80, les bailleurs de fonds perçoivent, en RCI comme dans d'autres pays en développement, que la durabilité des projets repose sur une évolution homogène de l'économie et des institutions ; tout progrès isolé obtenu dans un domaine particulier, s'il reste isolé, ne sera maintenu qu'à un coût d'aide très élevé. L'Annexe 1 explique comment des développements économiques généraux ont ainsi mis en péril les accomplissements de plusieurs décennies de développement en RCI.

En 1981, cette nouvelle orientation prend corps : c'est le premier programme d'AAS à la RCI financé par le FMI et la Banque mondiale, avec la participation de la Caisse centrale de coopération économique<sup>11</sup>. La Commission sera absente de ce mouvement jusqu'à la fin de 1989, quand le gouvernement prend l'initiative, par la voix de l'ON, de demander une requalification de la moitié des fonds PIN en aide budgétaire. C'est ainsi que naît en 1991 la première intervention d'AAS de la Commission : le PGI I. Ce décalage de dix ans entre les premiers programmes d'AAS et l'engagement de la Commission contribue à expliquer, autant qu'il illustre, le leadership des IBW dans le dialogue de politique générale de la RCI. Quand la Commission lance son AAS, le dialogue de politique générale RCI-FMI/Banque mondiale est consolidé depuis plusieurs années. Il faut rappeler que cette intervention tardive dans l'AAS a été un trait général de l'aide ACP, puisque ce n'est vraiment qu'avec Lomé IV que cette forme d'aide acquiert un statut important dans les instruments d'aide de la Commission.<sup>12</sup>

Les fonds de contrepartie de l'AAS de la Commission seront dès le départ soigneusement ciblés, et en priorité sur les projets par ailleurs financés au titre du PIN. L'optique aide-projet

<sup>10</sup> On entend ici politique sectorielle ou générale du gouvernement – et non les choix propres à un projet donné.

<sup>11</sup> L'actuelle CFD.

<sup>12</sup> Cette intervention tardive ne doit donc pas être interprétée comme une critique des décisions prises par la Commission concernant la RCI, mais il n'en demeure pas moins qu'elle représente un facteur explicatif important de la situation actuelle en RCI.

n'est donc pas abandonnée, et nous verrons qu'elle subsiste fortement jusqu'à aujourd'hui. Malgré tout, l'importance du dialogue de politique devient de plus en plus apparente et le « Document de pré-programmation » de 1991 de la Commission salue le PGI I comme un moyen d'« entrer dans le dialogue de définition de certaines politiques sectorielles avec le gouvernement ». Il y a donc un changement de stratégie, mais les ambitions de la Commission sont d'emblée limitées au dialogue de « certaines politiques sectorielles », ce que les années 90 confirmeront.

Outre l'AAS, le dialogue de politique sectorielle de la Commission s'est appuyé sur d'autres instruments, permettant également l'introduction de conditionnalités fortes : Stabex et PIN. Concernant ce dernier instrument, cette possibilité a été exploitée dans les domaines du Développement rural, du développement urbain et de la Santé (PIN 7<sup>ème</sup> FED), qui étaient précisément les secteurs de concentration de l'aide programmable<sup>13</sup>. Pour le Stabex, les COM successifs ont eux aussi comporté des clauses conditionnelles concernant la politique agricole.

*Etendue du dialogue de politique.* Le dialogue de politique générale, notamment dans sa dimension macro-économique, est principalement mené par les IBW. Comme le rappelle l'**Encadré 1**, cet arrangement répond au souci de maintenir la nécessaire coordination des bailleurs de fonds autour du dialogue de politique générale, souci qui est entièrement partagé par la France et la BAD, et également à des contraintes de ressources humaines.

---

<sup>13</sup> Comme on le verra, le couplage conditionnalité/ciblage est une constante de l'aide de la Commission en RCI.

### Ajustement structurel et coordination des bailleurs de fonds

Ce qui distingue l'appui à l'ajustement structurel de l'aide-projet traditionnelle, c'est qu'il constitue un encouragement à des réformes de fond de la politique économique générale. Cet appui peut prendre deux formes. Premièrement, au travers de conditions fortes, les bailleurs de fonds peuvent viser à provoquer des changements de la politique économique du pays (par exemple : réforme de la fonction publique, privatisation, assainissement du secteur financier, ajustement des impôts de porte, suppression des contrôles de prix, etc.), tout en contribuant pour le court terme à la stabilisation macro-économique par une aide budgétaire et à la balance des paiements. Il faut souligner que c'est bien de la politique économique générale qu'il s'agit. Cette approche « globale » repose sur deux arguments. D'abord, les pays sous ajustement structurel sont passés par des périodes de haute instabilité macro-économique, que cherche à corriger le gouvernement ; c'est bien des agrégats de l'économie que dépend la stabilisation (déficit fiscal, politique de taux de change, émission monétaire). Ensuite, le bon sens et l'expérience indiquent que des progrès mêmes remarquables dans un domaine isolé (par exemple : santé, éducation...) ne seront pas durables si le reste de l'économie reste en arrière. C'est pour l'essentiel l'approche (non exclusive, surtout récemment) suivie par les IBW.

Deuxièmement, les bailleurs de fonds peuvent aider l'Etat à amortir les chocs sociaux dus à une redistribution parfois très brusque du revenu national – et parfois même à la baisse temporaire du revenu agrégé – qu'entraîneront souvent les changements de politique générale. En amortissant ces chocs, cette forme d'appui contribue à rendre les réformes acceptables socialement et, dans la mesure où la redistribution se traduira en un débat public, politiquement possibles. De plus on évite ainsi de compromettre l'avenir en négligeant l'investissement dans le capital humain.

Lomé IV (art. 243-250) reprend ces deux formes, avec un accent sur le rôle d'amortissement des chocs sociaux. L'article 246 précise que les Etats ACP entreprenant des « programmes de réformes reconnus et appuyés au moins par les principaux bailleurs de fonds multilatéraux [...] sont considérés comme ayant automatiquement satisfait aux conditions requises pour l'obtention d'une aide à l'ajustement ». On voit donc que la Convention n'exclut pas de soutenir un ajustement qui n'aurait pas fait l'objet d'un accord avec les IBW. En fait, en RCI, comme dans les autres pays, la Commission a interprété cette clause dans un sens strict puisque l'accord avec les « principaux bailleurs de fonds » est une des conditions générales de ses accords de financement au titre de l'ajustement structurel.

Il existe pour l'appui à l'ajustement structurel un fort besoin de coordination des bailleurs de fonds. En effet, il s'agit d'appuyer un processus global, donc unique, de changement de politique. L'efficacité des conditionnalités dépend de la capacité des donateurs à adopter une position commune sur la politique générale du gouvernement. Une divergence prolongée et entérinée par des conditionnalités différentes pour tel ou tel bailleur de fonds affecterait la capacité de ce type d'appui à provoquer de vrais changements de politique générale. La méthode utilisée jusqu'à présent par la quasi totalité des donateurs pour obtenir cette coordination a été de déléguer aux IBW l'analyse et l'appréciation de la politique générale des pays bénéficiaires.

### Encadré 1

En pratique, comme pour la plupart des pays sous ajustement structurel, la matérialisation la plus fidèle de la politique générale du pays est le Document-cadre de politique économique (DCPE), émanant formellement des autorités, mais surtout entériné (et souvent préparé) par le FMI en concertation avec la Banque mondiale<sup>14</sup>. Il faut rappeler que le DCPE, en RCI comme ailleurs, n'est aucunement limité à la politique macro-économique<sup>15</sup>, mais comprend au contraire des orientations de fond pour les réformes institutionnelles et sectorielles les plus importantes, par exemple : réforme du commerce extérieur, refonte du droit des affaires et de la fiscalité, restructuration des entreprises publiques, mais aussi libéralisation du secteur agricole ou réforme de la santé publique. Les mesures sectorielles décrites dans le DCPE le

<sup>14</sup> Une récente évaluation générale de la FASR, dont l'échantillon inclut la RCI (« Report of the Group of Independent Persons Appointed to Conduct an Evaluation of Certain Aspects of the Enhanced Structural Adjustment Facility », K. Botchwey, P. Collier, J. Gunning and K. Hamada, 1998) confirme l'étroite coopération de la Banque mondiale et du FMI dans l'élaboration du DCPE en RCI, avec toutefois quelques désaccords concernant par exemple la question du niveau de renflouement des banques pendant la période 1991-95, dans le cadre de la restructuration de la dette intérieure.

<sup>15</sup> Politique budgétaire, politique monétaire et politique de change.

sont généralement de manière précise et datée, surtout pour les points où les réformes sont les plus difficiles politiquement.

La Commission a souvent et significativement influencé les aspects sectoriels des DCPE successifs. Par exemple, certains aspects de la politique de santé et des réformes de la filière café-cacao inclus dans les DCPE ont été inspirés de recommandations émanant de la Commission, au travers de contacts établis dans le pays où entre les sièges. Un autre exemple de cette influence est la proposition de réforme de la fiscalité de porte avancée par le FMI en 1997, et que la Commission a combattu car elle ne tenait pas compte des progrès de l'UEMOA. Cette réforme a été, sous l'influence de la Commission, abandonnée.

La séparation entre politique générale et politiques sectorielles est difficile à établir, et ce spécialement dans un pays en période de réforme profonde tel que la RCI. Ce rappel est important car c'est bien dans le dialogue de politique sectorielle que s'est le plus impliquée la Commission, comme on le détaille à la section D. Ce dialogue sectoriel est ainsi circonscrit aux limites tracées par le dialogue de politique générale. Dans certains cas, la place des IBW dans le dialogue de politique générale a pu influencer des décisions de politique où la Commission était elle-même fortement impliquée. Un cas récent illustre ce point : la libéralisation de la filière café-cacao. Bien que la Commission ait été pendant de longues années un leader dans le dialogue de politique avec les autorités dans ce secteur, contribuant à la conception et à la mise en place de réformes institutionnelles substantielles, sa voix n'a pas été entendue lorsqu'une divergence de vues sur le rythme des réformes est apparue entre elle et la Banque mondiale. C'est ainsi que, bien que la position initiale du gouvernement ait été, selon la plupart des observateurs, sensiblement plus proche de celle de la Commission, c'est finalement la position de la Banque mondiale qui a prévalu. L'Encadré 2 détaille cet exemple.

*Principaux participants.* Concernant le dialogue de politique générale, les participants du côté des autorités sont de très haut rang. Une récente évaluation de la FASR du FMI<sup>16</sup> rapporte que cette institution a établi des relations de travail au plus haut niveau de l'Etat, y compris avec le Chef d'Etat lui-même pour certains arbitrages délicats, et en tout cas avec le Premier Ministre et les Ministres des finances pour le gros des négociations.

Au delà des liens protocolaires habituels, les relations de haut niveau entre la Commission et les membres des plus éminents du gouvernement existent, mais elles ne sont que ponctuelles. L'ON est bien le Ministre des finances, mais c'est l'ONS qui est l'interlocuteur principal de la Commission. Les principales relations de travail entre la Commission et les autorités se situent, on le verra plus bas, à un niveau sectoriel. Dans les secteurs où la Commission a eu un rôle significatif dans l'élaboration des politiques, à savoir santé et décentralisation, les relations régulières se sont établies avec des ministères sectoriels, souvent davantage avec des directeurs de cabinet qu'avec les ministres eux-mêmes<sup>17</sup>.

La répartition des rôles entre la Délégation et la DG VIII reflète la relative nouveauté de l'AAS dans l'aide de la Commission en RCI. L'engagement direct de Bruxelles dans la préparation des programmes et le suivi de l'AAS est ainsi plus fort que pour les programmes financés par le PIN ou le Stabex, une partie importante de ce travail étant effectuée par des

---

<sup>16</sup> cf. note 14.

<sup>17</sup> Des contacts ponctuels existent cependant avec les ministres sectoriels. Par exemple, concernant la décentralisation, c'est le Ministre de l'intérieur qui a à l'occasion rendu compte des progrès de la mise en œuvre des conditionnalités à la Délégation.

missions spéciales organisées par la DG VIII. A noter cependant, puisque l'engagement de la Commission en matière de politique générale est limité, que les tâches de ces missions sont centrées sur les secteurs ciblés par l'AAS. Le dialogue de politique sectorielle se trouve donc partagé entre une forte implication de Bruxelles, et particulièrement de l'équipe d'ajustement structurel, et les équipes sectorielles de la Délégation, auxquelles s'ajoutent des assistants techniques sectoriels qui, tant dans la santé que dans la décentralisation, ont un rôle important dans les propositions de réforme sectorielle.

*Coordination avec les autres bailleurs de fonds.* Concernant le dialogue de politique générale, la coordination avec les autres bailleurs de fonds, c'est à dire principalement les IBW, est bonne. Comme la France, la Commission a délégué ce dialogue aux IBW, se pliant donc au résultat de ce dialogue. Cette délégation est matérialisée par la première clause générale des conventions de financement de l'AAS. Cette approche a eu indubitablement l'avantage considérable d'assurer la nécessaire coordination du dialogue de politique générale entre les bailleurs de fonds et les autorités (cf. **Encadré 1**).

La Commission a joué un rôle de chef de file dans la concertation entre les Etats membres, mais aussi (plus récemment) entre les autres bailleurs de fonds, notamment dans les domaines où elle est elle-même active. En effet la RCI a été choisie comme pays pilote pour trois initiatives de renforcement de la coopération :

- La "coordination opérationnelle pilote" décidée en 1994 par le Conseil des Ministres, au regard de six pays en voie de développement et en transition, parmi lesquels figure la RCI ; cette coordination concernant essentiellement la Commission et les Etats membres.
- La "Coordination renforcée" décidée entre la Commission et la Banque mondiale lors de leur rencontre de haut niveau de juillet 1996 à Lisbonne, devant se réaliser en particulier dans trois pays ACP, parmi lesquels la RCI.
- L'initiative sponsorisée par le groupe de donateurs du SPA de décembre 1997, pour la mise en œuvre d'un "focal sector-wide approach" (SWAP) dans le secteur de la santé en RCI, la CE ayant été désignée comme "chef de file" de l'opération.

Ces initiatives ont été mises en place conjointement vers la mi-1997 et ont fait l'objet d'une seule approche se concrétisant en l'organisation par la Délégation de réunions trimestrielles d'information et de coordination pour tous les bailleurs de fonds. Trois réunions trimestrielles sont organisées, concernant chacune un domaine, à savoir (i) la santé, l'éducation et la population, (ii) la décentralisation et l'environnement, et (iii) le cadrage macro-économique. Ces réunions fournissent un cadre de concertation en complément des réunions bilatérales déjà existantes sur des thèmes techniques et des appuis spécifiques.

Ces réunions ont eu des résultats jugés positifs par les bailleurs de fonds et particulièrement les Etats membres. Par exemple, elles ont souvent permis aux bailleurs de fonds de mieux se concerter sur l'approche à prendre vis-à-vis du gouvernement, et ont eu comme conséquence la préparation de certaines lettres communes au gouvernement exprimant leurs préoccupations<sup>18</sup>. Certains bailleurs de fonds (dont des Etats membres) -- ainsi que dans une

---

<sup>18</sup> Au moment de la mission, en Février 1998, une lettre commune des bailleurs de fonds au MSP était préparée pour demander au MSP de fournir un cadre institutionnel et des interlocuteurs capables de faire progresser le dialogue sur la politique du niveau actuel d'intentions au niveau de la mise en œuvre de ces intentions.



certaine mesure la Délégation elle-même -- estiment toutefois que ces réunions ne permettraient pas de véritables échanges de vues entre bailleurs de fonds et resteraient plutôt un forum où seule la Commission présente ses vues et ses projets. Mais cette approche est relativement nouvelle, et il faut lui laisser le temps de s'adapter aux besoins des bailleurs de fonds. Un bon test de son utilité sera sans doute la relance du dialogue bailleurs de fonds/gouvernement sur le PNDS, qui est pour l'heure davantage un catalogue de souhaits qu'une hiérarchisation d'objectifs permettant une mise en œuvre effective (cf. § D).

Par exemple, la coopération entre bailleurs de fonds dans le domaine de la décentralisation s'est traduite en pratique par de fréquentes réunions de travail, même avant la mise en œuvre des initiatives de coordination de la Commission citées plus haut ; une Revue sectorielle de dépenses publiques conduite par la Commission avec la participation de la Banque mondiale, la Coopération française et la Coopération Belge ; un échange coordonné<sup>19</sup> de vues avec les autorités lors du Groupe consultatif de 1995, qui a contribué à former la politique du gouvernement dans le secteur ; la Table ronde de 1997, qui a conduit à l'élaboration d'une stratégie sectorielle actualisée, acceptée par le gouvernement<sup>20</sup>. La coopération avec la Banque mondiale a culminé au début des années 90 par le financement au titre du 7<sup>ème</sup> FED des fonds de contrepartie du programme de la Banque mondiale, le Projet de développement municipal.

Concernant particulièrement la coordination avec les Etats membres, on notera que la concertation avec la France, le premier bailleur de fonds bilatéral, et également un des tout premiers de manière générale, se fait dans une bonne entente et que les représentants de ce pays en RCI s'en déclarent satisfaits. Les autres Etats membres expriment également leur satisfaction, pour l'essentiel. Rapportons malgré tout quelques réserves émises par certains Etats membres :

- A certaines occasions, ces Etats membres auraient souhaité être préalablement avertis d'interventions de la Commission sur des problèmes ayant de possibles démembrements politiques.
- Un nombre restreint d'Ambassades estime qu'un débat n'existe pas véritablement sur les grands axes de l'action de la Commission, que précisément ils souhaiteraient remettre en question à l'occasion de l' « après Lomé. »

## B. Le cadre de l'aide à moyen terme

*Les mécanismes.* Les principaux documents donnant les orientations à moyen terme de l'aide de la Commission, c'est-à-dire sur la durée de chaque FED, sont comme dans les autres pays ACP le Strategy Paper<sup>21</sup> et le PIN. Alors que le premier document est à usage interne, le second est signé par la Commission et les autorités. Le Strategy Paper donne les « secteurs de concentration » d'aide communautaire (ici décentralisation, santé et agriculture), tous

<sup>19</sup> En préparation de la Table ronde, les bailleurs de fonds actifs dans le secteur (Commission européenne, Banque mondiale, PNUD, Coopération française, Coopération belge) ont co-signé en novembre 1996 une lettre à l'attention du ministre de l'intérieur et de l'intégration nationale en soulignant les points importants à débattre lors de la Table ronde (distinction entre investissements de fonction locale, régionale et nationale ; amélioration de la coordination entre ministères techniques ; accroissement de la part du budget national dans le financement des fonds d'aménagement du territoire, tel que les FIAU).

<sup>20</sup> Table ronde sur la décentralisation et l'aménagement du territoire (7-12 mai 1997) – « Stratégie décentralisation et aménagement du territoire », mai 1997.

<sup>21</sup> Pour le 7<sup>ème</sup> FED, l'équivalent de cet document était le déjà cité « Document de pré-programmation » de 1991.

instruments confondus (PIN, AAS, Stabex), puis décrit les objectifs spécifiques de la Commission ainsi que les mesures de politique attendues des autorités dans chaque secteur. Le PIN, comme son nom l'indique, couvre l'aide « programmable » et donne des orientations générales pour l'utilisation des deux autres instruments.

*Le processus d'élaboration.* Le Strategy Paper étant un document interne, il est normal que les autorités n'aient pas été directement associées à son élaboration. Elles ont cependant bénéficié d'une information complète tôt dans le processus de programmation de l'aide. De plus, ce document comporte un réel effort pour tenir compte des objectifs et des choix du gouvernement.

L'élaboration du PIN 8<sup>ème</sup> FED, qui s'est déroulé sur environ un an (signature en octobre 1996), a bénéficié en matière de coopération avec les autorités de progrès substantiels vis-à-vis du 7<sup>ème</sup>. Deux éléments importants y ont concouru :

- Les travaux du Groupe consultatif promu par la Banque mondiale en juin 1995 ont constitué un cadre de formulation des politiques sectorielles gouvernementales, dont les résultats ont été largement exploités pour la préparation du PIN.
- L'ON a formé un Comité regroupant les ministères sectoriels intéressés à l'élaboration du PIN (notamment le Ministère de l'intérieur, le Ministère de la santé, le Ministère de l'agriculture), secondé par une équipe d'économistes chargés de l'analyse et de la mise en forme des projets proposés pour financement au titre du PIN.

Il est utile de distinguer la programmation de l'aide à l'intérieur des secteurs, où la coopération Commission/RCI a progressé de manière très significative, du choix des secteurs, où les progrès sont, d'après les interviews menés par la mission, légèrement moins sensibles.

*Résultats et perspectives.* Deux points particuliers concernant le cadre à moyen terme de l'aide sont à souligner :

Ces documents de programmation laissent dans l'ombre la question de la répartition par instrument de l'aide accordée à un secteur déterminé. Leur examen, et les entretiens menés à ce sujet par la mission, posent une question qui sera récurrente dans ce rapport (cf. § 4.1) : il s'agit de la difficulté de positionner les trois principaux instruments les uns par rapport aux autres, en leur donnant à chacun un rôle spécifique dans le financement des programmes. C'est ainsi que si le Strategy Paper parle de cohérence entre les instruments, il n'explique pas pourquoi il est nécessaire que l'appui à la décentralisation et à la santé soit réparti sur deux instruments (PIN et AAS), ni pourquoi il est utile que l'appui au développement rural soit financé à la fois par le PIN et le Stabex. Cette question suggère que le dispositif d'aide de la Commission en RCI est le résultat d'un processus de sédimentation historique, par lequel plusieurs approches de l'aide aux pays ACP se sont superposées : PIN pour l'approche d'aide-projet, AAS pour les réformes de politique gouvernementale -- sans une véritable refonte globale. Cette question dépasse naturellement le cas particulier de la RCI, mais celle-ci peut être l'occasion de comprendre quelles sont les conséquences pratiques de cette situation, comme on le verra dans la section 4.

### C. L'ajustement structurel

*Principales caractéristiques.* L'aide accordée à la RCI par la Commission au titre de l'AAS consiste en des dons s'inscrivant au budget de l'Etat. Le montant total de cette aide pour la période 1992-96 est de 108,5 MECU. La Commission a conclu annuellement un PGI avec la RCI. L'AAS demeure minoritaire dans l'aide de la Commission à la RCI : il représente environ 17 % des engagements totaux du 7<sup>ème</sup> FED<sup>22</sup>. De plus, ces montants sont nettement inférieurs aux financements des IBW. Par exemple, les décaissements de la Banque mondiale au titre de l'AAS sont de 227 MECU en 1996 et 126 MECU en 1997 (cf. Annexe 1).

Une caractéristique importante de cette aide est qu'elle poursuit en un seul instrument deux objectifs, correspondant chacun à un type de conditionnalité. Premièrement, il s'agit d'un appui à la réforme de la politique économique générale de la RCI, couplé à un soutien aux finances publiques et à la balance des paiements. D'autre part, les PGI successifs du 7<sup>ème</sup> FED ont été « ciblés » sur deux secteurs, à savoir la décentralisation et la santé. Les conventions de financement des PGI conditionnent en conséquence le décaissement de l'aide à deux types de préalables. Premièrement, les « conditions générales » concernent essentiellement des réformes de politique générale. Deuxièmement les « conditions spécifiques » se rapportent au ciblage des fonds sur les deux domaines choisis.

Compte tenu de l'interruption des programmes avec les IBW intervenu à la suite des l'arrêt du paiement du service de la dette en mai 1987 (voir § I.A), il faut souligner le rôle important acquis à partir de cette date et jusqu'en 1994 par la Commission en matière d'ajustement structurel. Entre 1992 et 1994, les PGI et ses deux programmes Stabex de la Commission, pour un total de 200 MECU ont été les seuls programmes d'ajustement structurel à être décidés et mis en œuvre en RCI. Durant cette période toute particulière - et cruciale pour les possibilités du pays de tirer profit, le moment venu, de la dévaluation - c'est la CE qui a donné l'impulsion pour certaines réformes fondamentales comme la stabilisation des filières d'exportation et la liquidation de la Caistab. Ces actions ont semble-t-il été menées avec l'appui tacite des IBW qui, pour des raisons de négociations, avaient congelé leurs décisions.

AAS – Engagements en MECU			
	Santé	Décentralisation	Total
PGI V	11,1	14,4	25,5
PGI IV	9,9	10,6	20,5
PGI III	15,8	12,7	28,5
PGI II	14,2	4,3	18,5
PGI I	15,0	-	15,5 <sup>23</sup>
<i>Total</i>	66	42	108,8 <sup>24</sup>

Tableau 3

*Pertinence du ciblage.* Le ciblage des fonds AAS tel qu'il est pratiqué par la Commission consiste à vérifier que chaque décaissement de l'aide est affecté à un des postes budgétaires

<sup>22</sup> A titre de comparaison, l'AAS compte pour 89 % des décaissements faits par la Banque mondiale sur les trois années 1994-96.

<sup>23</sup> Au titre du PGI I, 0,5 MECU ont été accordés pour le financement d'autres secteurs.

<sup>24</sup> Les chiffres après la décimales ne sont pas exacts à cause des arrondis.

convenus (qui sont partagés entre santé et décentralisation)<sup>25</sup> entre la Commission et les autorités. Ce ciblage tire sa justification de la période de crise des finances publiques qu'a connue la RCI. Les dépenses ciblées par l'AAS recevaient la garantie d'être exécutées, quelle que soit la pénurie de ressources du budget de l'Etat. La situation de la RCI est aujourd'hui différente et la question de la fongibilité des fonds – récurrente pour ce type d'instruments – reprend toute son importance. Du moment que le financement via le budget d'un secteur particulier (par ex. santé, décentralisation) libère des ressources budgétaires pour le financement d'un autre secteur quelconque, on perçoit que le ciblage de l'AAS est plus formel que réel. Il est au mieux l'instauration d'un minimum de dépenses sur les postes ciblés – minimum qui pourrait être obtenu par de simples conditions sectorielles. Le blocage en 1997 des fonds d'AAS de la Commission<sup>26</sup> illustre ce point : la Commission a explicitement encouragé les autorités à exécuter les dépenses « ciblées » sur leurs propres ressources, en attendant le déblocage des fonds, ce que les autorités ont effectivement fait. Les remboursements ultérieurs de la Commission serviront à financer d'autres dépenses. Ce blocage est intervenu suite au gel des crédits budgétaires par le gouvernement au début septembre 1997, la Commission craignant alors que le minimum de 8 % d'allocation du budget de fonctionnement à la santé (une des conditions spécifiques de la Convention de financement) ne soit pas respecté. Ce blocage souligne une des difficultés de manier simultanément le ciblage et la condition spécifique. Il a même contribué à créer une certaine tension entre la Commission et les services de l'ON, ceux-ci reprochant à cette dernière de retenir des fonds qui leur auraient précisément facilité le respect de la condition invoquée.

On peut invoquer deux arguments en faveur du maintien du ciblage. (i) Le premier serait que le ciblage est un appui au travail des autorités dans l'évaluation, la préparation et l'exécution des projets « ciblés » ; il consisterait tout autant en un apport technique qu'en un appui financier. Le ciblage ne consiste pas en effet seulement à choisir parmi des dépenses budgétaires déjà décidées par le gouvernement, mais comporte aussi des décisions d'allocation de ressources à l'intérieur de l'enveloppe allouée au secteur. C'est ainsi que les autorités font remarquer que le ciblage d'une dépense par la Commission est plus qu'un apport de ressources budgétaire : c'est aussi une meilleure assurance que ces dépenses méritent d'être faites et seront bien faites, car elles ont été revues et seront suivies par la Commission. De plus, cette intervention concertée de la Commission dans le processus d'allocation budgétaire permet d'augmenter la cohérence des dépenses budgétaires avec les programmes parallèlement financés par le PIN. (ii) Deuxièmement, un avantage du ciblage du point de vue cette fois-ci des équipes de la Commission serait de faciliter la négociation de conditions spécifiques précisément liées aux secteurs ciblés. C'est en quelque sorte l'idée que des conditions sectorielles seront mieux acceptées par les autorités si des fonds sont simultanément alloués aux secteurs devant être réformés.

Ces arguments apparaissent en définitive peu déterminants. Concernant le premier, on pourrait remarquer que cet apport technique pourrait être fait sans ciblage, par exemple en participant simplement au processus d'allocation budgétaire, ce qui aurait l'avantage de couvrir toutes les dépenses du secteur en question. Il faut noter à ce propos que la Commission a d'ailleurs déjà commandité des revues des dépenses publiques sectorielles, tant dans le domaine de la santé que dans celui de la décentralisation. Concernant le deuxième argument, cette facilitation du

---

<sup>25</sup> La section 4 ci-dessous décrit la procédure de détermination de la liste des postes budgétaires ciblés.

<sup>26</sup> Il s'agit du blocage de la deuxième tranche du PGI V, d'un montant d'environ 10 MECU.

dialogue pourrait sans doute être obtenue par un appui au budget non ciblé, tout en maintenant, le cas échéant, des conditions sectorielles.

*Résultats.* Concernant la politique générale, les réformes menées pendant la période couverte par la présente évaluation (1992-97) sont jugées favorablement par la plupart des observateurs<sup>27</sup>, ainsi que par la principale évaluation de l'AAS (cf. note 63). Les résultats macro-économiques sont encourageants, avec notamment une reprise de la croissance (cf. Annexe 1). Ayant contribué par ses financements conditionnés à la mise en œuvre du DCPE à l'introduction de ces réformes, la performance de l'AAS de la Commission peut à ce premier titre être favorablement appréciée. De plus, comme on l'a dit, des réformes sectorielles substantielles ont été promues par la Commission par le biais de l'ASS.

En ce qui concerne les objectifs sociaux donnés par la Convention de Lomé, le bilan de l'ajustement structurel reste à construire : les indicateurs sociaux ne sont pas encore relevés de la profonde crise qui a touché le pays. Au contraire, on a vu qu'une des conséquences de la politique de réduction de dépenses publiques mises en œuvre comme un des volets de l'ajustement structurel a été pendant les années 80 une diminution du montant des dépenses sociales (éducation, santé) par habitant. Comme le détaille l'Annexe 3, en matière de santé, ces dépenses ont de nouveau augmenté dans les années 90. L'intervention propre de la Commission dans ce domaine, y compris donc grâce aux fonds d'AAS, a probablement permis d'atténuer certaines conséquences sociales de court terme de l'ajustement structurel, par exemple par la remise en disponibilité du médicament.

#### D. Le dialogue de politique sectorielle

*Caractéristiques principales.* C'est donc en matière sectorielle que la Commission est le plus impliquée dans le dialogue de politique avec les autorités. Trois secteurs ont été couverts par la mission : filière café-cacao, santé et décentralisation. Dans ces trois secteurs, la présence de la Commission a été obtenue par combinaison d'un engagement financier significatif et de la fourniture d'une assistance technique située au cœur de l'élaboration des politiques sectorielles.

Ainsi, pour la *filière café-cacao*, jusqu'aux événements récents concernant la libéralisation du secteur, la Commission jouait parmi les bailleurs de fonds un rôle prépondérant en raison à la fois de son engagement financier (cf. page 10) et de son apport technique. Au début des réformes de la filière, dans les années 90, la Commission a été déterminante dans la définition et la mise en place du nouveau système de mise en marché qui permet une meilleure transparence et un meilleur équilibre entre le secteur privé et le système public de stabilisation des prix intérieurs. Il s'est notamment agi de l'important programme de vente anticipée à la moyenne (cf. Annexe 2). Une politique de commercialisation externe, originale par rapport à celle des autres pays, a ainsi été mise en place sous l'impulsion européenne.

Mais on l'a vu plus haut, le dialogue sectoriel s'est heurté en 1997 au dialogue de politique générale, dont les IBW ont la maîtrise. La Banque mondiale a affirmé son leadership du secteur à cette occasion. L'**Encadré 2** résume cet exemple.

---

<sup>27</sup> Par exemple l'évaluation de la FASR citée à la note 14.

### La libéralisation de la filière café-cacao

La décision du Gouvernement ivoirien de libéraliser totalement la commercialisation externe du café et du cacao est exemplaire d'un dialogue de politique sectorielle qui trouve ses limites dans la primauté nécessaire du dialogue de politique économique générale.

Après des années d'intervention des bailleurs de fonds pour libéraliser la filière, la situation était en mai 1997 la suivante :

- existence d'un système cohérent de fixation des prix (établissement d'un équilibre *ex ante* de la filière grâce au PVAM, barème et prix indicatif) ;
- maintien de la non-transparence de la Caistab, les autorités remettant d'année en année l'obtention d'une véritable transparence. La Banque mondiale a toujours refusé l'opacité aussi bien de l'institution que des opérations couvertes ;
- existence d'un accord des trois bailleurs de fonds actifs (Commission, Banque mondiale et France) sur la poursuite de la politique en cours déterminée dans le cadre du CASA : de nouvelles avancées de la libéralisation sont prévues mais le système du PVAM est estimé satisfaisant et la libéralisation totale n'est pas envisagée. La position de la Commission demandant la reconfiguration de la Caistab apparaît alors comme une position dure aux autorités ;
- conditionnalités du COM 93 soutenant cette politique par un audit de l'exécution du PVAM de l'année précédente et un audit du Fonds technique de stabilisation.

En juillet 1997, la Banque mondiale, sans concertation préalable avec la Commission et la France<sup>28</sup>, convient avec le Gouvernement de la libéralisation externe totale du café pour octobre 1998 et du cacao pour octobre 1999. Il semble que la Banque mondiale ait replacé ce débat dans le cadre des négociations qu'elle mène sur l'initiative HIPC<sup>29</sup>, les instances centrales de la Banque mondiale à Washington étant d'ailleurs plus fortement impliquées que la mission résidente. La Commission et la France avaient envisagé une action conjointe pour s'opposer à cette mesure jugée trop précipitée, par l'intermédiaire des administrateurs des Etats membres à la Banque<sup>30</sup>, mais une telle action était difficile en l'absence de soutien du Gouvernement ivoirien, dont la position était initialement pourtant plus proche de celle de ces deux bailleurs de fonds que de la Banque.

Cette décision pose dans le secteur cacao les problèmes suivants<sup>31</sup> :

- la Commission, qui était leader dans le secteur café-cacao, se trouve en porte à faux vis à vis de cette décision : favorable à la disparition de la Caistab, la Commission souhaite le maintien du système de stabilisation qu'elle a mis en place. D'autre part les conditionnalités mises dans le COM 93 ne sont plus justifiées ;
- le leadership dans le secteur sera-t-il désormais exercé par la Banque mondiale, qui, comme le reconnaissent tous les intervenants, n'a pas actuellement les mêmes compétences techniques dans le secteur<sup>32</sup> ?
- comment passe-t-on du système existant au système futur : le PVAM est-il un instrument qui mérite d'être conservé, même s'il est géré par le secteur privé ? l'acceptation des autorités de démantèlement de la Caistab est-elle théorique ? comment va se dérouler la prochaine campagne en l'absence de bonne visibilité sur l'avenir ?

### Encadré 2

<sup>28</sup> La Délégation n'en ayant pas été informée, on peut penser qu'il n'y a pas eu de concertation à Washington ou Bruxelles.

<sup>29</sup> Initiative sur l'allègement de la dette des pays pauvres lourdement endettés. Il semble que l'enjeu des négociations de fin 1997 n'ait pas été uniquement, ni principalement représenté par les dossiers café/cacao mais bien le rééchelonnement de 6,7 milliards de USD de dette commerciale et de 3,5 milliards de USD de dette commerciale.

<sup>30</sup> Une note avait été rédigée à l'attention des ambassadeurs des Etats Membres exposant la préférence de la Délégation pour une libéralisation institutionnelle par rapport à la libération totale soutenue par la Banque mondiale.

<sup>31</sup> Pour le café, les enjeux sont beaucoup moins importants.

<sup>32</sup> Les compétences techniques sont cependant aussi celles d'APROMA, bureau qui avait été à l'origine introduit par la Banque mondiale.

Dès 1990, la Commission a pris une place importante dans le dialogue sur la politique de *santé* publique en RCI aux côtés des autres bailleurs de fonds (la Banque mondiale, la France, la BAD et l'Allemagne), pour rapidement devenir le chef de file de ce dialogue. De nouveau, cette place de la Commission n'est pas seulement à mettre au compte de l'important apport financier de la Commission au secteur santé<sup>33</sup> mais tient aussi à sa compétence (grâce notamment au soutien technique de Bruxelles), à l'assistance technique permanente fournie depuis 1990 (sous la forme d'un conseiller auprès du ministre de la santé), ainsi qu'aux bonnes relations entre la Commission et le MSP. Les deux principaux plans sectoriels mis en œuvre depuis 1992 par les autorités sont ainsi le résultat d'une concertation étroite avec la Commission<sup>34</sup>. De plus, dans le cadre de ces plans, la Commission a promu certaines mesures spécifiques contribuant au développement des services sanitaires, notamment :

- Des mesures institutionnelles. Par exemple les conditionnalités spécifiques du PGI V comprennent : le maintien de la part relative du budget santé autour de 8 % du budget total, dont il a déjà été question ; la réduction des disparités régionales dans la répartition du budget santé ; l'harmonisation des fichiers du personnel du MSP et de la solde ou la réalisation d'enquêtes sur l'utilisation de médicaments génériques et leur coûts (PGI V). Celles du PGI IV incluaient : la suppression de la subvention au prix du médicament ; la formation des gestionnaires du médicament.
- Des choix d'allocation de ressources à l'intérieur de l'enveloppe allouée à la santé, selon la politique sectorielle. Dans l'instrumentation de la Commission, ces choix se sont traduits par des choix de ciblage de l'AAS, soit par l'inscription au titre du PIN de certains projets. Notons que la Commission a commandité ses propres revues de dépenses publiques dans le secteur de la santé (cf. note 51).

Pour l'essentiel, ce schéma se répète dans le domaine de la *décentralisation*. Les montants des financements FED dans le secteur sont substantiels (cf. Annexe 1), mais également importante est l'assistance technique permanente fournie au Ministère de l'intérieur par la Commission. Cette assistance technique, apportée par un cadre expatrié, est particulièrement bien intégrée dans la structure du ministère (Direction générale des collectivités locales). Son apport au développement de la politique nationale -- de même qu'à la coordination avec les bailleurs de fonds -- semble avoir été très significatif. Attestant de la qualité du dialogue, les contacts entre la Commission et les principaux ministères impliqués<sup>35</sup> sont nourris et participent de façon suivie au dialogue de politique sectorielle. Outre cette contribution directe à l'élaboration d'une politique sectorielle, dont on trouvera les principaux axes à l'**Encadré 3** (page 47), la Commission a promu des mesures particulières, qui se sont parfois traduites par des conditions spécifiques des accord d'AAS. Par exemple, le prochain accord d'AAS sera soumis à des conditions directement issues du document de Stratégie du gouvernement sur la Décentralisation et l'aménagement du territoire (voir page 48).

*Cadre du dialogue de politique.* La RCI présente une situation très favorable au dialogue sectoriel en ce sens que, pour au moins la santé et la décentralisation, il existe un processus

<sup>33</sup> 54 MECU d'appui budgétaire sur 1991-1997, 11.2 MECU alloués au projet d'appui à la santé sous le 7<sup>ème</sup> FED et 30 MECU prévus sous le 8<sup>ème</sup> FED.

<sup>34</sup> Il s'agit du Programme de valorisation des ressources humaines et surtout du Plan national de développement sanitaire (cf. Annexe 3)

<sup>35</sup> Principalement le Ministère de l'intérieur, mais aussi le Ministère de plan pour les fonds de développement locaux (ex : FIAU) et le Ministère de l'urbanisme et le Ministère chargé des infrastructures.

bien unifié de développement et de mise en œuvre d'une politique sectorielle, dont les autorités sont le centre. Pour la filière café-cacao, le cadre d'élaboration de la politique semble davantage partagé avec la Banque mondiale. En ce qui concerne la santé et la décentralisation, ce cadre est bien sûr lui-même un résultat du dialogue avec les bailleurs de fonds ; il doit être vu comme un signe d'une encourageante maturité de la concertation entre Administration et donateurs. De plus, certaines initiatives générales comme le Groupe consultatif des bailleurs de fonds, promu par la Banque mondiale, ont été des fora qui ont bénéficié aux trois secteurs. Enfin, les crises sectorielles qui se sont déclarées dans la santé et dans la filière café-cacao (comme des manifestations de la crise générale), ont favorisé le dialogue autorités-bailleurs de fonds en créant une situation d'urgence.

Pour le café-cacao, il faut donc souligner le rôle de la Banque mondiale dans l'établissement du cadre du dialogue de politique sectorielle agricole. En effet, la restructuration agricole a été amorcée en 1989 dans le cadre du Prêt d'ajustement sectoriel agricole - PASA et s'est poursuivie après la dévaluation dans le cadre du Crédit d'ajustement sectoriel agricole - CASA, deux programmes de la Banque mondiale, certes approuvés par le Gouvernement et s'insérant dans les DCPE, sur lesquels la Banque a exercé un véritable leadership. Le dialogue de politique de la Commission avec les autorités s'est donc déroulé dans un cadre défini par la Banque mondiale et organisé par elle : ainsi, les réunions de suivi du CASA ont été à la base du dialogue entre les bailleurs de fonds et le Gouvernement sur la politique agricole. Notons toutefois que la Commission a partagé l'approche de la Banque mondiale pour une libéralisation de la commercialisation interne et externe du café et du cacao et pour une libéralisation institutionnelle dans le sens d'une privatisation maximale de la CAISTAB. Les évaluations ont pu différer concernant l'opportunité de du maintien des mécanismes de régulation à l'exportation.

Concernant la santé, la concertation des bailleurs de fonds et du gouvernement a abouti au lancement du Programme de valorisation des ressources humaines<sup>36</sup> (PVRH) lors de la Table ronde des bailleurs de fonds en Juin 1991. L'impulsion donnée par le Groupe consultatif de 1995 organisé par la Banque mondiale a permis de renouveler l'approche de la Table ronde en 1996. L'accent du dialogue en 1996 se situe à un niveau différent puisque d'une part la situation de trésorerie de l'état a été nettement améliorée et d'autre part les dysfonctionnements du système sanitaire ont été partiellement adressés par l'effort du PVRH. Le dialogue se situe dans le cadre général d'un ambitieux programme de réformes entrepris avec l'aide des bailleurs de fonds depuis 1994, programme dans lequel le renforcement des secteurs sociaux (santé et éducation primaire notamment) prend une place importante. Le dialogue de 1996 se concentre donc sur une politique et stratégie du secteur santé à long terme. Un plan de développement du secteur santé sur dix ans est élaboré par le Gouvernement (le Plan national de développement sanitaire 1996-2005 - PNDS) et discuté avec les bailleurs de fonds lors d'une table ronde en juin 1996. Le dialogue s'est poursuivi avec une réunion du Comité de suivi de la Table ronde des bailleurs de fonds en juin 1997, exercice qui est prévu de nouveau pour juin 1998.

Pour l'essentiel, il faut noter que l'appui de la Commission à la décentralisation s'est inséré dans une politique sectorielle des autorités relativement bien constituée. Un effort réel a été mis en œuvre pour formaliser cette politique et donner un cadre unifié au dialogue avec les bailleurs de fonds. Il s'agit du Groupe consultatif (qui devrait se répéter en 1999) et de la Table ronde déjà cités.

---

<sup>36</sup> Le PVRH associait les domaines de la santé, de l'éducation et de l'emploi.



*Résultats.* Tout en s'insérant dans une politique d'appui à l'ajustement structurel, l'intervention de la Commission dans la filière café-cacao a conduit à de profondes réformes du fonctionnement de la filière. Les principaux résultats suivants ont été obtenus :

- libéralisation de la commercialisation intérieure et désengagement complet de la Caistab de ce domaine, avec une meilleure participation du secteur privé ;
- suppression des centres d'achat de la Caistab et de la distribution des sacs par cet organisme ;
- mise en place d'un nouveau système de commercialisation externe ;
- redéfinition des missions de la Caistab avec une réduction des effectifs de l'ordre de 400 personnes et une réduction importante du coût de gestion de la filière ;
- mise en place du Fonds de garantie café-cacao permettant aux producteurs de commercialiser directement environ 120 000 tonnes de cacao et 30 000 tonnes de café ;
- préparation par le Gouvernement ivoirien d'une loi sur les coopératives.

La décision de libéralisation totale du cacao remet cependant en cause la situation actuelle et une partie des acquis (cf. **Encadré 2**). Le leadership de la Commission dans le secteur a disparu.

Le dialogue sur la politique sectorielle santé en RCI à partir du début des années 1990 a permis d'établir un cadre d'intervention cohérent pour le gouvernement et les bailleurs de fonds dans lequel des réformes importantes du système ont pu être mises en place et des actions cohérentes et complémentaires ont pu être financées. Concrètement le dialogue de politique sectorielle a donc pu aboutir à remettre sur pied un secteur sanitaire sinistré. Grâce aux conditionnalités négociées entre les bailleurs de fonds et le gouvernement, l'importance relative du secteur santé dans la politique générale du gouvernement a pu être défendue et notamment le poids relatif de l'allocation au secteur santé dans les dépenses publiques a pu être accru puis maintenu.

Pourtant, force est de reconnaître que des progrès décisifs restent à accomplir. En effet, alors que le dialogue des années 1990 était un vrai forum de discussions entre les Bailleurs de fonds et le gouvernement résultant en prises de décisions, à la fois au niveau des réformes à entreprendre et au niveau des financements à rechercher, le dialogue s'est essouffé depuis lors. La table ronde de 1996 et les consultations entre Bailleurs de fonds et gouvernement y faisant suite ont été des exercices largement médiatisés mais sans être suivis d'effets réels : alors qu'il y a un consensus général des bailleurs de fonds sur les réformes proposées dans le PNDS, aucun cadre n'a été développé pour les rendre opérationnelles. De plus, le PNDS n'exprime pas clairement les priorités des divers objectifs à atteindre, ni donc les stratégies correspondantes, ainsi que les budgets nécessaires à leur réalisation. Afin de rendre opérationnel le PNDS, le cadre du dialogue des bailleurs de fonds avec le gouvernement devra évoluer du forum type « Table ronde » vers la mise en place d'une structure institutionnelle permettant des concertations sur les questions de mise en œuvre de la politique. Des propositions des bailleurs de fonds au gouvernement existent dans ce sens mais n'ont pas encore été suivies d'actions concrètes.

En matière de décentralisation, les résultats sont satisfaisants. La Commission, notamment par une assistance technique de grande qualité, a su s'impliquer efficacement dans le dialogue de politique, avec comme conséquences l'adoption et la mise en œuvre de réformes

substantielles, notamment concernant la mise en place et l'amélioration de la Dotation globale de fonctionnement et l'appui aux Fonds d'investissement et d'aménagement urbain (FIAU).

#### **E. Lutte contre la pauvreté, gouvernance, environnement et statut de la femme**

*Lutte contre la pauvreté.* Comme le détaille l'Annexe 1, l'impact de réduction de la pauvreté de la politique générale reste à obtenir. Toutefois, l'action de la Commission dans le secteur de la santé a contribué à limiter l'impact négatif de la politique d'ajustement structurel sur les plus démunis, grâce à la dimension de redistribution inhérente à ces programmes. C'est ainsi que la mise à disposition de médicaments essentiels à prix réduit, les programmes de transfusion sanguine et la fourniture de soins de maternité ont contribué à la lutte contre la pauvreté parmi les couches de population les plus défavorisées.

De même, les actions de la Commission en faveur d'une libération progressive de la filière café-cacao vont dans le sens d'une valorisation du revenu des paysans, et donc contribue à la lutte contre la pauvreté. Même si une quantification des gains de revenu des paysans n'était pas disponible au moment du passage de la mission, il ne fait pas de doute – et l'exemple du Cameroun, qui a vécu cette libéralisation et a en vu les bénéfices en termes de revenu paysans – que la réduction des couches intermédiaire de commercialisation améliorera le revenu paysan.

*Gouvernance.* Dans la filière café-cacao, l'absence de transparence de la Caistab, rouage essentiel du pouvoir ivoirien, peut être considérée comme un cas de défaut de gouvernance. Les excédents de stabilisation prélevés par la Caistab entre 1970 et 1988 ont été estimés à plus de 2000 milliards de FCFA, montant sans commune mesure avec celui des dettes de la Caistab envers les exportateurs (185 milliards de FCFA). L'investissement de ce surplus, de l'avis de la grande majorité des observateurs, a été fait avec une absence totale de transparence, les investissements somptuaires ont été fréquents, les programmes considérables d'investissements publics ont nécessité un accroissement de la dette publique et du cautionnement des sociétés d'Etat qui s'est avéré très lourd de conséquences pour l'avenir. Même au moment des plus grandes difficultés du pays, les bailleurs de fonds ne réussissaient pas à obtenir les comptes de ce « budget-bis » de l'Etat, géré en 1991 par 1700 personnes avec un budget de fonctionnement de plus de 10 milliards de FCFA, ce qui rendait pour le moins difficile la gestion stricte de l'aide. Aussi la volonté de libéralisation de la filière s'est doublée de (ou comportait) la volonté de démanteler la Caistab. Tous les bailleurs de fonds, notamment la Commission, ont œuvré dans le sens d'une diminution du pouvoir de cette institution qui était souvent au centre du dialogue sur l'évolution de la filière. La décision de libéralisation totale, promue par la Banque mondiale pousse à son terme ce mouvement en supprimant le rôle clé de la Caistab.

La meilleure gouvernance est un des objectifs explicites de la Commission dans son intervention en matière de décentralisation<sup>37</sup>. Il ne fait pas de doute que la décentralisation peut aller dans le sens d'une Administration plus proche de ses citoyens et plus responsable, par les biais des élections locales, devant eux. Mais, l'expérience européenne l'a montré, elle peut aussi conduire à des occasions nouvelles de dérive financière lorsque les procédures de contrôle de la dépense ne sont pas adéquates. Ce risque n'est pas complètement écarté en RCI.

---

<sup>37</sup> Voir par exemple l'allocation prononcée par le Chef de délégation lors de la rencontre des Ministres chargés de la décentralisation (28 janvier 1998).

Les efforts récents de la Commission suggèrent toutefois que ce risque a cependant été bien compris (cf. Annexe 1).

Enfin, concernant le développement institutionnel, qui doit être considéré comme une part intégrante de l'amélioration de la gouvernance, soulignons la bonne « internalisation » de l'assistance technique dans les secteurs de la décentralisation, de la santé publique, mais aussi dans le gestion des services de l'ON.

*Environnement.* Dans la filière café-cacao, les préoccupations d'environnement ont été prises en compte. La Commission a prévu sur l'avenant au COM 93 une dotation de 120 millions de FCFA pour le Plan National Environnemental initié par le Gouvernement dans le cadre du programme de Rio. La progression de la production agricole, notamment de café et cacao, s'accompagne en effet de la disparition d'un patrimoine forestier déjà amoindri. L'accroissement de la production devrait résulter d'une agriculture plus intensive, donc d'une modification des modes de culture et de leur financement, non d'une extension des espaces occupés.

*Statut de la femme.* Contrairement par exemple aux interventions dans l'éducation, les programmes que soutient la Commission se prêtent mal à un soutien direct au statut de la femme. L'impact ne sera donc qu'indirect, par exemple dans la santé où les soins de maternité participent au mieux-être des femmes. Citons pour mémoire l'organisation en 1998, en coopération avec le British Council, d'un séminaire de formation sur le statut de la femme, dans le cadre du programme de la DG VIII « Africa Gender Training Programme ».

#### **F. Evaluation du dialogue de politique de la Commission**

*Politique générale.* Le dialogue de politique macro-économique avec les autorités a été mené principalement par les IBW, selon la division du travail habituelle des bailleurs de fonds. La participation de la Commission au dialogue de politique générale s'est concentrée sur des aspects sectoriels importants de l'économie (par exemple santé et filière café-cacao) participant des réformes générales d'ajustement structurel. Pour ces aspects, la Commission a contribué substantiellement à l'élaboration des DCPEs successifs, comme on le détaille plus bas. Cependant, la Commission a assuré un suivi régulier de la situation macro-économique.

De plus, dans la période cruciale allant de 1987 à 1994, alors que la FASR du FMI était interrompue en conséquence de l'arrêt du paiement du service de la dette décidé par le pays en mai 1987, la Commission a joué un rôle important dans la continuation du processus d'ajustement structurel dans sa dimension la plus générale, puisqu'avec ses deux PGI et ses fonds Stabex, elle a mis en œuvre les seuls véritables programmes de ce type.

*Politiques sectorielles.* La Commission a su entretenir un fructueux dialogue sectoriel. Dans la santé, la conception des deux principaux plans mis en œuvre depuis 1992 par les autorités ont bénéficié d'une concertation étroite avec la Commission. L'assistance technique au Ministère de la santé publique a été particulièrement bénéfique. La Commission a contribué à la mise en œuvre de mesures clé de ces plans sectoriels en les incluant comme conditionnalités spécifiques dans ses accords d'AAS. De plus, ces conditions ont reprises dans les versions successives des DCPE.

De même, concernant la décentralisation, l'apport de la Commission a été substantiel, à la fois pour le développement d'un cadre de politique nationale et la mise en œuvre de mesures

particulières adoptées par le gouvernement à l'intérieur de ce cadre. La Commission a été un leader dans le cadre de la Table ronde de 1997 sur la décentralisation. De nouveau, la Commission a inclus certaines de ses recommandations comme conditionnalités de son AAS. De nouveau, ces conditions ont été reprises dans les DCPE.

Dans le secteur café-cacao, la Commission a eu une influence significative sur la réforme de la filière. Notamment, au début des années 90, elle a fortement contribué à l'adoption d'un système original de commercialisation permettant un meilleur équilibre entre les mécanismes de marché et la stabilisation des prix. L'influence des IBW sur la politique macro-économique a affecté le dialogue de la Commission dans ce secteur. La Commission a été un leader dans le dialogue de politique de la filière café-cacao et a ainsi contribué à d'importantes réformes. En 1997 la Banque mondiale, avec peu de concertation avec les autres bailleurs de fonds et une expérience limitée du secteur, a poussé à une libéralisation plus radicale, allant au-delà du rythme initialement souhaité par le gouvernement et celui proposé par la Commission.

Enfin, on l'a vu, l'AAS a facilité le dialogue de politique sectorielle. Cependant, il se pourrait qu'il soit temps de revoir le principe de ciblage de ses fonds. Comme on l'a vu, si le ciblage a incontestablement eu une justification par le passé, celle-ci est aujourd'hui beaucoup plus ténue, d'une part parce qu'en l'absence de pénurie budgétaire la fongibilité des fonds rend le ciblage artificiel ; d'autre part parce qu'il apparaît maintenant possible, dans les secteurs où la Commission a réussi à établir un dialogue fourni (ex : santé, décentralisation) d'imposer des conditionnalités sans ciblage.



## IV. MISE EN ŒUVRE ET GESTION DE L'AIDE

Les résultats de l'analyse de la mise en œuvre et de la gestion de l'aide en RCI dans les trois domaines de concentration choisis pour cette étude doivent être vus à la lumière de deux constatations préliminaires. Premièrement, alors que l'accent de l'étude devrait porter sur l'analyse de l'intervention dans chaque secteur, c'est en fait une analyse par instrument de financement utilisé qui émerge dû au fait que chaque instrument de financement possède ses propres caractéristiques de mise en œuvre et de gestion. Deuxièmement, l'utilisation de plusieurs instruments de financement dans un même secteur, qui découle de la Convention de Lomé -- et non de décisions spécifiques à la RCI -- a des désavantages certains au niveau de la gestion, du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre de l'aide au niveau sectoriel mais n'a pas empêché que ces différents instruments de financement soient utilisés en RCI d'une manière tout à fait complémentaire et cohérente dans leur soutien au secteur, grâce notamment à l'existence d'un cadre de politique sectorielle bien constitué.

### A. Les instruments utilisés

Dans les trois domaines de concentration désignés pour cette étude, trois instruments de financement ont été utilisés : les fonds d'appui à l'ajustement structurel (FAAS), les ressources du PIN et les ressources des transferts Stabex. L'appui à l'ajustement structurel a été financé à la fois par les transferts au titre du FAS et par des financements complémentaires venant des ressources du PIN. Le secteur de la santé a bénéficié de deux sources de financement distinctes, à savoir du PIN et de l'AAS. On pourra se rapporter au **Tableau 2** pour une répartition des ressources selon ces instruments.

### B. Responsabilités et procédures institutionnelles

*Les responsabilités institutionnelles.* Comme il a été noté dans le chapitre 1, plusieurs structures de l'administration ivoirienne sont impliquées dans la coordination et la gestion de l'aide extérieure et les structures administratives propres aux opérations du FED sont relativement plus importantes que celles existant pour les autres bailleurs de fonds. L'éclatement des responsabilités institutionnelles entre diverses administrations ou services d'un même ministère et l'importance relative des structures gérant les ressources FED se retrouvent aussi dans les structures institutionnelles impliquées dans la mise en œuvre de l'aide de la Commission.

Les structures ivoiriennes. La mise en œuvre des projets est du ressort principal des ministères techniques concernés par le projet. La responsabilité de mise en œuvre ne repose pas généralement auprès d'un 'chef de projet' désigné mais auprès d'un comité de pilotage de projet réunissant les cadres responsables des divers volets d'un projet. Ainsi, par exemple, la mise en œuvre du projet d'aide à la santé est réalisée par plusieurs administrations, la plupart relevant du Ministère de la santé publique (MSP) mais chacune n'étant responsable que d'un volet particulier de l'intervention de la Commission : la Pharmacie de santé publique (responsable des volets médicaments), la Direction de l'équipement, du matériel et de la maintenance (DEMM) du MSP (responsable des volets infrastructure et du suivi financier et comptable du projet), la Direction des établissements et professions sanitaires du MSP (fonctionnement des hôpitaux, installation des jeunes médecins..), les directions régionales

(jouant le rôle de chef de projet pour le volet de développement régional), le Centre National de Transfusion Sanguine (pour le volet transfusion sanguine). Outre l'éclatement de la fonction de mise en œuvre et de gestion entre différents services administratifs, on note aussi l'importance relative de la cellule FED du DEMM qui comprend 12 cadres (dont un assistant technique) représentant de loin la cellule la plus 'étoffée' en personnel et en moyens de la DEMM. Tous les responsables, ainsi que la Délégation et l'ON, font partie du comité de pilotage qui fonctionne comme le véritable chef de projet.

Que ce soit pour le projet d'appui à la santé ou d'autres projets financés par la Commission, les comités de suivi constituent des maillons clé dans les structures gérant l'aide de la Commission : les réunions (mensuelles) permettent d'alimenter le dialogue entre les différents acteurs et entre l'Administration et la Délégation sur les politiques sectorielles et les projets/programmes mis en œuvre, et permettent une grande flexibilité dans leur mise en œuvre, notamment leur adaptation aux évolutions des circonstances.

Les structures de la Commission. Un problème rencontré dans la gestion et la mise en œuvre de l'aide de la Commission est que l'éclatement des responsabilités parmi des structures institutionnelles ivoiriennes différentes se double d'un éclatement des responsabilités au niveau de la délégation. Ainsi, pour continuer l'illustration à travers l'exemple du secteur de la santé, ce secteur bénéficie d'un appui type projet ('projet d'appui à la santé' financé sous le PIN), d'appuis budgétaires par le biais de l'AAS, et de quelques actions (principalement d'infrastructure) financées sous le Projet de développement des communes côtières (PDCC financé par le PIN). Du côté de la Commission, chaque intervention est gérée par des responsables différents (responsable santé, économiste principal, responsable décentralisation/Chef de Délégation). Seule une image globale de l'intervention de la Commission dans un secteur peut être obtenue en superposant les informations obtenues à travers les structures propres à chaque projet (par le biais des comités de pilotage) et les informations obtenues à travers les structures gérant les divers instruments de financement pour lesquels il existe des comités de suivi (PIN, PIR, Stabex et FAAS) fonctionnant sur le même principe que les comités de pilotage projet.

Comme il sera vu ci-dessous, ce double éclatement institutionnel (projets et instruments de financement) peut poser des difficultés au niveau du suivi des actions, de leur cohérence et surtout au niveau de leur évaluation. Les effets potentiels néfastes notamment sur la cohérence des actions entreprises sont cependant nettement diminués par l'existence en RCI de politiques sectorielles bien réfléchies, constituées d'une façon cohérente : l'Administration a su tirer le meilleur partie de la spécificité des aides des divers bailleurs de fonds de fond en les intégrant de manière cohérente et complémentaire dans un cadre de politique sectorielle bien défini. Grâce à cette maturité de l'administration ivoirienne dans la gestion de l'aide qui lui est allouée, les chevauchements entre projets sont restés minimaux.

*Les procédures de mise en œuvre et de gestion de l'aide de la Commission.* Alors que les procédures définies pour l'aide de la Commission dans la Convention de Lomé et les textes y afférent sont souvent citées comme des contraintes importantes à la mise en œuvre de la coopération entre la Commission et les ACP, cette situation ne se retrouve pas en RCI. Il est remarquable de noter que l'aide de la Commission en RCI a été mise en œuvre en s'intégrant pratiquement sans changements dans les procédures ivoiriennes existantes. Parfois quelques modifications ont été introduites dans les procédures nationale afin d'accélérer ou de simplifier tel ou tel processus, mais sans jamais créer de procédures 'parallèles' propres au FED.

Par exemple, en ce qui concerne la mise en œuvre de l'AAS, les procédures utilisées pour l'identification, l'engagement, le décaissement et le paiement des dépenses ciblées épousent parfaitement les procédures budgétaires existantes<sup>38</sup>. Après leur transfert sur un compte bancaire en FCFA, à double signature (ON et Chef de délégation) et ouvert sur les livres de la BCEAO, le décaissement des fonds de l'AAS se fait sur la base de la procédure budgétaire normale (cf. Annexe 1), sur laquelle se greffe le contrôle de la Commission. Cette adaptation des procédures européennes a évidemment de nombreux avantages. De manière générale, elle contribue tout d'abord au renforcement des procédures budgétaires ivoiriennes - dont on ne saurait surestimer l'importance dans le contexte d'une aide extérieure s'orientant de plus en plus vers une aide budgétaire directe - au lieu de se substituer à elles. De plus, ce système a permis des décaissements rapides en restreignant au minimum l'addition d'étapes administratives. Il a enfin limité, une fois la pénurie passée, le phénomène de " stop and go ", typique de l'AAS. Ce dernier point est apparu très clairement lors du blocage des fonds déjà évoqué, en 1997. Il a alors été possible pour l'Etat d'assurer, sans difficultés particulières, l'engagement et le décaissement des dépenses ciblées par l'AAS, puisque celles-ci étaient parfaitement insérées dans les procédures budgétaires nationales : il a suffi que les ressources budgétaires nationales se substituent aux ressources européennes, sans qu'il ne soit en aucune manière besoin de changer les procédures d'engagement et de décaissement, donc sans perte de temps.

On peut noter deux exemples pour lesquels les procédures ivoiriennes ont été simplifiées afin d'intégrer des préoccupations européennes. Il s'agit des procédures de décaissement des appuis budgétaires AAS dans le cadre du Budget spécial d'investissement et d'équipement (BSIE) et des procédures de paiement et d'appels d'offre pour les projets PIN :

- Le circuit de procédures ivoiriennes ayant considérablement ralenti les décaissements des appuis budgétaires dans le cadre du BSIE, le concept des noyaux d'investissement prioritaires (NIP) a été mis en place. Les NIP représentent une simplification des procédures d'engagement et d'ordonnancement normales du BSIE par l'utilisation de régies programmes. Les NIP ont ainsi permis de raccourcir le processus de la programmation au paiement à une période de 6 mois au lieu d'un cycle qui pouvait prendre jusqu'à deux ans.
- En ce qui concerne les procédures de paiement et d'appel d'offres pour les projets PIN, quelques modifications ont aussi parfois été introduites dans les procédures ivoiriennes. Par exemple, pour l'appui à la Pharmacie de santé publique, les procédures utilisées sont celles de l'administration ivoirienne, sauf dans le cas d'utilisation de devis-programmes (logistique, équipements) où les procédures FED sont appliquées. De même les procédures d'appel d'offre suivent les procédures normales ivoiriennes mais avec superposition des éléments propres au FED (participation de la Délégation à l'établissement des listes, à l'ouverture des dossiers, à l'évaluation des dossiers et à l'attribution des marchés).

---

<sup>38</sup> Le seul point à noter ici est la mauvaise synchronisation entre la période de couverture de l'AAS et celle de l'année budgétaire (laquelle sera commentée ci-dessous) mais cela n'a pas eu d'impact négatif en termes de mise en œuvre.



Dans l'ensemble, les procédures FED n'ont pas posé de problèmes particuliers pour l'administration ivoirienne<sup>39</sup> et sont en fait ressenties comme pouvant avoir certains avantages par rapport à celles utilisées par d'autres bailleurs de fonds (notamment parce qu'elles permettent de financer 100 % des équipements, d'acheter les équipements hors taxes). On peut largement approuver de la manière dont la Commission a su combiner ses propres exigences en matière de procédures tout en s'adaptant aux procédures ivoiriennes existantes, même si ces dernières sont parfois assez longues.

### C. Cycle de gestion des projets et programmes

Les méthodes d'identification, de gestion, de suivi et d'évaluation de l'aide de la Commission sont très différentes selon l'instrument de financement considéré, chacun étant régi par des procédures qui lui sont propres. Le cas de la RCI et des trois secteurs étudiés fournit une bonne illustration de ce point puisque les trois instruments financiers du PIN, du FAS et du Stabex ont été utilisés. Par sa nature d'aide projet, le PIN est soumis à des procédures particulièrement détaillées de programmation, de mise en œuvre et de suivi. En revanche, les ressources allouées à l'AAS font l'objet d'un ciblage détaillé mais les ressources ne sont suivies que jusqu'au point de leur décaissement. Depuis Lomé IV les ressources du Stabex sont soumises à des procédures s'apparentant à celles du PIN.

*Programmation Indicative.* Le PIN 7<sup>ème</sup> FED, signé le 11 juillet 1991, fournit le cadre de la coopération entre la RCI et la Commission pour la période sous revue. Bien que la programmation indicative du 7<sup>ème</sup> FED concerne avant tout les ressources programmables du PIN, le document offre aussi un cadre pour les ressources non programmables des FAS et du Stabex dans la mesure où celles-ci vont venir appuyer le processus général de réformes. Dès l'élaboration du PIN, l'importance d'utilisation cohérente et convergente des différents instruments de financement dans les trois secteurs de concentration (développement rural, décentralisation et santé) est soulignée. Ainsi il y est prévu que les ressources prévisibles dans le cadre des transferts Stabex viendront appuyer les opérations dans le domaine du développement rural (premier secteur de concentration du PIN) et les ressources des FAAS déjà identifiées (première allocation de 15,5 MECU) et futures viendront renforcer les actions prévues dans les deux autres secteurs de concentration de la décentralisation et de la santé.

Le PIN 7<sup>ème</sup> FED souffre à la fois d'être resté très général (aucune indication de la base de répartition de l'enveloppe totale entre les trois secteurs, de la synergie entre les priorités du gouvernement en matière de développement et le choix des trois secteurs de concentration, aucun détail sur les programmes ou projets prévus) et d'annoncer des appuis dans des domaines particuliers auxquels ne sera pas donnée suite (le PIN annonce par exemple dans la santé un appui au Comité de suivi à la Primature et un appui au processus national de planification-programmation qui n'ont pas eu lieu ; dans le domaine de l'AAS, il annonce un appui aux dépenses du secteur de l'éducation qui n'a pas en réalité été retenu comme secteur d'appui et l'utilisation des FAAS en cohérence avec les fonds Stabex alors qu'il n'y a eu aucune relation entre ces deux instruments en RCI). En fait, le PIN 7<sup>ème</sup> FED ne peut être considéré que comme un document d'intentions assez générales et non pas comme un cadre de programmation de l'aide sur les cinq années à venir. Ce sont les Conventions de financement des projets ou des FAAS et les COM des Stabex qui sont plutôt de réels

---

<sup>39</sup> On peut noter qu'un séminaire sur les procédures financières FED a été organisé par la Commission en RCI en Octobre 1997, séminaire apprécié aussi bien par les cadres de l'Administration que par les assistants techniques mais dont on peut regretter l'apparition tardive par rapport à la période de mise en œuvre des conventions de Lomé.

documents de programmation, établissant les grandes lignes d'intervention de l'aide. Ainsi c'est à travers ces documents qu'il est possible d'identifier les bases des choix faits par la Commission à la fois concernant les secteurs à appuyer et les actions à financer.

L'intervention de la Commission dans le secteur café-cacao, par exemple, ne repose pas sur un choix fait dans le cadre du PIN mais se situe dans le contexte des transferts Stabex au titre de ces deux produits pendant les années 1990 à 1993 (270 MECU de transferts totaux, dont 258 MECU pour le café et le cacao). Vu l'importance essentielle du secteur pour l'économie de la RCI (et des objectifs du Stabex tels que définis dans la Convention de Lomé), il était logique de s'interroger d'abord sur les interventions possibles dans ce secteur. La Commission a privilégié dans les premiers COM une approche macro-économique d'équilibre de la filière (apurement des arriérés de la Caistab et du Trésor, contribution à l'équilibre financier de la campagne, etc.) par rapport à une approche plus sociale (en 1989 le prix au paysan a été divisé par deux), qui était en principe une dimension spécifique des interventions communautaires. Elle a ensuite orienté ses interventions vers la prise en charge technique de l'organisation et du fonctionnement de la filière et le financement d'actions ponctuelles complémentaires aux actions de restructuration de la filière. Les interventions ne concernant qu'indirectement la filière café-cacao (FRAR, entretien des routes, électrification rurale, etc.) sont devenues majoritaires et ont permis l'utilisation d'une partie importante des fonds Stabex.

Le choix des secteurs de la santé et de la décentralisation comme secteurs de concentration de l'AAS a principalement obéi aux critères de cohérence avec les autres instruments de l'aide européenne et de continuation des actions passées. Ces critères semblent avoir eu plus de poids que les priorités arrêtées par le gouvernement dans le DCPG. Pourtant, s'agissant d'un appui à une réforme de la politique générale, il semblerait que celle-ci doit être reflétée dans l'établissement des secteurs de ciblage de l'AAS. En pratique, au moins pour ce qui concerne la santé (qui est bien une priorité de dépenses des DCPG 1995-96 et 1995-97), le ciblage retenu s'insère dans les priorités générales du gouvernement. Cela est moins vrai pour la décentralisation, secteur non prioritaire dans le DCPG mais qui ne contrarie pas sa mise en œuvre. Le ciblage, et cela est particulièrement apparent dans les documents de programmation généraux, participe davantage de la longue tradition de la Commission d'aide-projet que de l'approche, il est vrai relativement récente pour la Commission, de l'approche globale de l'ajustement structurel.

*Identification et formulation.* Le processus d'identification des opérations financées par l'aide de la Commission ne peut pas s'analyser par secteur d'intervention car à chaque instrument de financement utilisé correspondent des procédures différentes d'identification, même si les secteurs visés peuvent être les mêmes.

Ainsi, pour l'intervention PIN dans le secteur de la santé (projet d'appui à la santé), l'identification a suivi les procédures normales d'identification projet, à savoir : étude de faisabilité, proposition de projet, proposition de financement puis convention de financement<sup>40</sup>. Ce processus s'est déroulé en 18 mois, soit un délai de temps satisfaisant par

---

<sup>40</sup> L'étude de faisabilité (Avril 1992) prenant en compte les résultats de l'évaluation du Programme sectoriel d'importation de 1990 et de l'audit de la PSP réalisés en Avril 1992, débouche sur une proposition détaillée de projet en Juin 1992. La proposition de financement (PF) du projet a été approuvée par le Comité du FED le 27 Octobre 1992. La convention de financement était signée le 17 Décembre 1992 par la Commission et le 2 Février 1993 par l'ON. Parallèlement, la Direction du contrôle des grands travaux (DCGTx) a réalisée une analyse du plan de financement et y a apporté des modifications mineures de coûts : celui-ci a été adoptée comme document de base de mise en œuvre du projet (Octobre 1992).

rapport aux textes<sup>41</sup>. Le projet d'appui à la santé s'insère parfaitement dans le cadre de la stratégie sectorielle déterminée par le gouvernement (le PVRH) et reflète bien ses priorités.

Pour l'AAS, le processus d'identification adhère dans l'ensemble au processus budgétaire existant. Le ciblage des dépenses se fait sur des lignes budgétaires précises à l'intérieur des secteurs retenus : ce ciblage est fortement ancré dans la politique sectorielle puisqu'il permet de sécuriser certaines dépenses prioritaires contribuant à rendre opérationnelles les réformes entreprises dans les secteurs<sup>42</sup>. L'identification des lignes budgétaires ciblées se fait en deux temps correspondant aux deux tranches de décaissement (chacune de 50 % du montant total et chacune couvrant des dépenses prioritaires d'un semestre de l'exercice budgétaire). L'utilisation de la première tranche est définie dans la Convention de financement par rubrique de dépense (fonctionnement et investissement) prioritaire du TOFE : la correspondance entre ces rubriques et les lignes budgétaires précises est faite après signature de la Convention de financement par le comité de suivi<sup>43</sup>. Les procédures de décaissement des fonds et de constitution des FCP sont détaillées dans les protocoles d'accords préparés après signature de la Convention de financement. L'identification des lignes budgétaires prioritaires pour l'utilisation de la deuxième tranche est également déterminée par le comité de suivi mais ne peut être validée qu'à la suite des conclusions de la mission d'évaluation à mi-parcours du PGI réalisée par les services de la Commission au siège. On peut noter que le processus de ciblage étant fait sur la base d'un budget déjà voté, le poids de la Commission dans la détermination de la politique générale, dont le budget est une des facettes, est en fait très faible, voir nul.

Les procédures suivies pour l'élaboration des Conventions de financement et des protocoles d'accord relatives à l'AAS ne semblent pas avoir posés de problèmes majeurs et les documents sont d'un niveau de détail suffisant pour permettre la mise en œuvre ; il ne faut cependant pas négliger l'importance du comité de suivi qui permet d'affiner les aspects pratiques de mise en œuvre. Un commentaire peut être fait sur l'utilisation d'un PGI dans un pays à devise convertible (dont la pertinence doit être questionnée comme l'ont fait la plupart des évaluations<sup>44</sup> de l'AAS). Signalons que cette question a été tranchée et que le prochain accord de financement ne sera plus un PGI mais un appui budgétaire direct, dénommé Programme d'AAS (PAAS).

En ce qui concerne la filière du café-cacao, l'identification des opérations réalisées a résulté de la politique sectorielle agricole pour laquelle le PASA et le CASA ont constitué la référence. On peut distinguer trois types d'opérations soutenues par les fonds Stabex dans le cadre des COM correspondant à trois approches d'identification. Premièrement les opérations d'apurement financier de la filière dont les réformes décidées dans le cadre de la politique sectorielle sont la source. Deuxièmement des opérations d'accompagnement de la

---

<sup>41</sup> La phase d'identification, préparation et formulation de 11 mois (Juillet 1991 à Juin 1992) apparaît satisfaisante par rapport à la pratique courante (une période de 7.5 mois à 36 mois ayant été identifiée par l'étude de Price Waterhouse, 1992). Egalement, la période prévue (dans les textes de Lomé IV et les accords internes) de 5 mois entre la préparation de la PF, sa transmission au Comité du FED et sa signature et celle de 60 jours de la signature de la PF à la signature de la Convention de financement ont été respectées.

<sup>42</sup> Voir encadré 2 dans l'annexe Ajustement Structurel ainsi que la section B1 de l'annexe Santé pour situer la contribution du FAAS à la mise en œuvre des politiques sectorielles de décentralisation et de santé.

<sup>43</sup> Par exemple, en ce qui concerne l'appui budgétaire aux dépenses de la santé, l'identification des dépenses prioritaires est faite par les directions des affaires financières et des équipements du Ministère de la Santé Publique (DAF et DEMM) en liaison avec la direction des investissements publics du ministère des finances ; ces propositions sont ensuite soumises au comité de suivi qui inclut aussi la Délégation et les autres administrations concernées (voir ci-dessus section 4.2).

<sup>44</sup> Notamment : " Evaluation de l'appui à l'ajustement structurel, RCI ", SERES, mai 1995.

libéralisation, notamment le support aux Groupements à vocation Coopérative, dont l'identification a reposé sur une étude du Cabinet APROMA. Enfin, des opérations de cofinancement de projets identifiés par d'autres bailleurs de fonds (cas par exemple de la filière coton où intervenait fortement la CFD). L'importance des fonds Stabex disponibles nécessitait en effet de rechercher des opérations à financer sans nécessairement assurer la maîtrise de la mise en œuvre.

On peut souligner en général que (i) le choix des interventions et des montants affectés a dans une large mesure relevé de la Délégation, même si des négociations ont eu lieu avec le Gouvernement, et (ii) l'absence d'études de stratégie et de prospective propres à la Commission pour l'utilisation des sommes considérables disponibles par les transferts Stabex, les études réalisées ayant essentiellement été des études d'audit et de suivi. On peut cependant noter une nette évolution entre les COM 90 et 91 qui ont certes fait l'objet de négociations mais peu de réflexions stratégiques et les derniers COM, en particulier le COM 93 et son avenant, qui ont bénéficié du cadre logique et comportent des analyses économiques plus précises.

Les opérations identifiées pour financement Stabex (ainsi que leur montant et les "mesures d'accompagnement et conditions spécifiques") sont décrits dans les COM et les conditions de leur mise en œuvre ont généralement été précisées dans des protocoles (cas du support financier aux GVC ou à l'équilibre de la filière). Souvent les documents ont été plus simples ou ont plus relevé d'un échange de lettres quand l'affectation des fonds Stabex intervenait dans le cadre d'autres documents formalisés : ainsi pour les très importants versements liés à l'apurement des arriérés de la Caistab, qui étaient encadrés par un plan global de remboursement des dettes de l'Etat et des entreprises publiques, négocié entre les autorités ivoiriennes et les bailleurs de fonds.

Dans les trois domaines de concentration, l'identification des opérations financées par la Commission s'est donc insérée dans le cadre global des politiques sectorielles et a reflété les orientations du dialogue de politique sectorielle. Par contre, les choix d'opérations n'ont pas toujours reflété les priorités du gouvernement, ce qui a notamment été le cas pour le support à la décentralisation et, dans le secteur café-cacao, pour la restructuration de la Caistab (la volonté des bailleurs de fonds de restructurer la Caistab ayant été plus forte chez les bailleurs de fonds que du côté des autorités ivoiriennes).

*Mise en œuvre et suivi.* La mise en œuvre et le suivi de l'aide de la Commission ont été satisfaisantes dans les trois secteurs de concentration appréhendés dans cette étude. Certaines remarques de nature générale peuvent être faites.

Secteur café-cacao. Une grande partie des interventions à partir des COM a consisté dans des transferts financiers assortis de conditionnalités : la mise en œuvre de ces actions a incombé aux opérateurs économiques bénéficiaires. Pour les autres interventions, notamment celles liées à la mise en place du PVAM et aux GVC, il faut noter le travail important de conception, de mise en œuvre et de suivi réalisé par un sous-traitant, APROMA. Au niveau général, toutes les interventions financées sur fonds Stabex sont suivies par le Comité de Suivi du Stabex.

Rôle des comités de pilotage. On peut souligner encore une fois le rôle important des comités de pilotage des projets, notamment dans une structure administrative éclatée où de plus il n'existe pas de 'chef de projet'. Pour le projet d'appui à la santé, les réunions périodiques du comité de pilotage réunissant tous les intervenants (y inclus parfois d'autres bailleurs de

fonds) a permis au projet d'être adapté aux besoins et contraintes se manifestant : les problèmes techniques, de mise en œuvre ou de conception rencontrés peuvent être discutés et solutionnés par le biais du comité. Cela a permis une grande flexibilité du projet et a contribué à l'efficacité de sa mise en œuvre (adaptation des moyens mis en œuvre pour réaliser les objectifs).

Mise en œuvre et suivi des FAAS. Le point très positif concernant la mise en œuvre est que l'engagement et le décaissement des fonds ont suivi étroitement les procédures budgétaires nationales, comme il a été noté ci-dessus. Par contre, il est surprenant que le calendrier de préparation et de mise en œuvre des PGI n'ait pas été adapté au cycle budgétaire ivoirien : bien que le décaissement des PGI soit fait en deux tranches couvrant chacune des dépenses pour un semestre du budget, les PGI sont préparés et mis en œuvre bien après le commencement de l'année budgétaire (laquelle va de juin à juillet). Par exemple, la convention de financement du PGI IV est signée en Août 1995 et le protocole d'accord en septembre 1995, pour des dépenses ciblées sur le deuxième semestre 1995 et le premier semestre 1996. De ce fait, les paiements des dépenses ciblées sont toujours faits *ex post*, en fait ce sont des remboursements de paiements déjà effectués par le Trésor<sup>45</sup>.

Le suivi des décaissements, assuré sous la supervision du Comité de suivi par un assistant technique expatrié (détaché auprès de l'ON mais physiquement dans les murs de la Délégation), est satisfaisant. La mission a pu constater qu'il est fait de manière très précise, tant en termes de décaissement depuis le compte à double signature qu'en termes d'exécution budgétaire. Les PGI étant divisés en deux tranches, une revue à mi-parcours a lieu environ six mois après l'entrée en vigueur de chaque Convention de financement. L'objectif principal de cette revue, généralement couplée avec une mission de la DG VIII, est de vérifier si les conditions générales et spécifiques ont bien été satisfaites et de donner l'approbation pour le décaissement de la deuxième tranche. Des retards parfois importants par rapport au calendrier prévu ont été notés pour ces revues de mi-parcours, retards qui sont parfois aggravés par de longs délais dans l'envoi des rapports de mission permettant le déblocage de la seconde tranche. Dans la mesure où le Trésor préfinance de toute façon les lignes budgétaires ciblées, ces retards n'ont pas eu de répercussions négatives sur l'exécution budgétaire mais il n'en serait pas de même si la situation de liquidité du Trésor venait à être plus tendue.

Utilisation conjointe de plusieurs instruments de financement. Rappelons avant tout que l'existence de plusieurs instruments de financement dans le même secteur est une conséquence des dispositions de la Convention de Lomé et en aucun cas le résultat de décisions prises pour la RCI. Au contraire, la RCI est un bon exemple de tentative d'utilisation cohérente des instruments au sein d'un même cadre stratégique. C'est en effet par exemple le cas dans le secteur de la décentralisation et de la santé, où un cadre cohérent a été tracé ne faisant pas la différence entre l'origine des fonds (voire annexes). La RCI fournit malgré tout une illustration des complications découlant de la multiplicité des instruments donnés par la Convention de Lomé, et qui tendent à diminuer l'efficacité et l'efficacé de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'aide, même dans un cas nettement favorable de cohérence des instruments comme l'est la RCI. Par exemple, l'organisation des missions de suivi de la DG VIII dans le cadre de l'AAS traduit les problèmes de mise en œuvre que peut créer la fragmentation de la même activité sur plusieurs instruments. En effet, ces missions sont dirigées par des spécialistes de l'ajustement structurel, c'est à dire avant tout des économistes,

<sup>45</sup> Ce décalage par rapport à l'année budgétaire n'a pas d'implications sur la mise en œuvre mais pose des questions quant à la pertinence et à l'efficacité de l'approche du ciblage 'ex-post' de lignes budgétaires prioritaires, discuté dans le chapitre 3.

auxquels s'adjoignent, outre le responsable géographique et le responsable de la Délégation, des consultants en décentralisation, extérieurs à la Commission et contractés ponctuellement pour les besoins de la mission de suivi. Pour la santé, ce sont souvent des spécialistes de la Commission qui accompagnent les missions. Pour les secteurs où plusieurs instruments de financement sont utilisés (décentralisation et santé), cette situation pose deux questions. Tout d'abord, il semble peu logique de ne pas regrouper les missions décentralisation et santé des deux instruments (AAS et PIN) en une seule équipe de spécialistes, compte tenu des économies d'échelles que cela pourrait apporter. De plus, il n'est pas garanti que le suivi et le soutien permanent que peuvent nécessiter les projets de décentralisation ou de santé financés au titre de l'AAS soient ainsi assurés.

Dans le cas du secteur de la santé, cette fragmentation se retrouve aussi au niveau du suivi des activités Commission dans le secteur : bien que chaque action (que ce soit dans le cadre du projet d'appui à la santé, du PDCC ou de l'AAS) soit suivie et documentée d'une façon très satisfaisante par les diverses administrations responsables<sup>46</sup>, on regrette l'absence d'un aperçu global de toutes les interventions FED dans le secteur. Ni le ministère de la santé publique, ni la délégation ne peut fournir cette image d'ensemble. Ceci ne semble aucunement handicaper les acteurs et n'a en aucun sens nui à la cohérence et la complémentarité des actions entreprises. Néanmoins, une meilleure vue d'ensemble de l'intervention de la Commission pourrait être souhaitable en vue de rejoindre l'objectif d'une approche plus globalement sectorielle liée à une utilisation mieux adaptée des différents instruments de financement.

Finalement, la RCI, et particulièrement le secteur santé, fournit une illustration intéressante du paradoxe créé par l'utilisation de plusieurs instruments de financement en matière de suivi comptable et financier des dépenses. En effet, comme il a été noté plus haut, les procédures de suivi de l'aide projet (financé sous le PIN) sont beaucoup plus astringentes que celles de l'aide budgétaire (AAS). Dans le cas du PIN, les ressources utilisées font l'objet d'examen minutieux, chaque ECU dépensé étant suivi jusqu'à sa destination finale, avec la plupart du temps, une vérification physique des résultats de la dépense (cas des dépenses dans le projet d'appui à la santé). Par contre, les ressources du FAAS font l'objet d'un suivi jusqu'au point de leur décaissement, avec parfois une évaluation *ex post* du programme dans son ensemble mais sans audit systématique *ex post* vérifiant l'utilisation des fonds pour les lignes budgétaires ciblées et sans vérification du résultat (ou de l'utilisation ultime) des dépenses<sup>47</sup>.

Ainsi l'AAS a financé des dépenses d'investissement dans le secteur de la santé (les NIP dans le BSIE) à concurrence de 20.4 MECU sur la période 1992 à 1997 (représentant 11,5 milliards de FCFA), soit pratiquement le double du montant alloué au projet d'appui à la santé financé sous le PIN 7<sup>ème</sup> FED pendant la même période. Malgré l'ampleur du financement de l'AAS et la similitude entre la nature de cette dépense et celle financée sur le PIN, ces dépenses

<sup>46</sup> Pour le projet d'appui à la santé, des rapports de suivi mensuels sont établis par la cellule FED du DEMM donnant l'état d'avancement (physique et financier) du projet par volet et activité ; dans ses tableaux de suivi des engagements et des dépenses pour le projet, la DEMM montre aussi les montants financés par le biais des NIP au niveau du BSIE, mais non pas ceux financés par le PDCC. Ces derniers sont suivis par le comité de pilotage du PDCC. Les financements FAAS des lignes budgétaires santé dans le budget de fonctionnement sont suivis par la Délégation.

<sup>47</sup> Ainsi les dotations budgétaires aux communes (DGF financées sur le FAAS) après leur décaissement à partir du compte à double signature ne bénéficient par d'un suivi régulier. Par exemple, les rapports d'activité des communes, et donc l'information sur l'utilisation ultime des fonds, ne sont pas obtenus de manière systématique par la Délégation, qui n'a donc pas pu les fournir à la mission. La Commission semble cependant consciente du manque de suivi de la manière dont les fonds sont utilisés localement et a récemment commandité une étude sur la gestion financière des communes. Cette étude porte sur le contrôle de gestion des communes. Il faut souligner que la voie que cherche à explorer la Commission pour appréhender cette question est celle d'une réforme des institutions nationales elles-mêmes, et non la superposition d'un système de contrôle propre à la Commission. Cette approche est tout à fait appropriée.

d'AAS n'ont été soumises à aucune des procédures minutieuses de suivi s'appliquant aux fonds PIN. Puisque l'utilisation des fonds est sensiblement la même, on peut légitimement remettre en question d'abord l'utilisation de deux instruments de financement différents, ensuite le traitement si différent de ces fonds en matière de préparation, mise en œuvre, suivi et évaluation.

Dans ce contexte, il est intéressant de noter que quand des ressources supplémentaires sont utilisées en complément des FAAS pour l'AAS, elles sont traitées comme si elles étaient effectivement des ressources FAAS. Par exemple, les PGI IV et V ont été complétées par des ressources du PIN 7<sup>ème</sup> FED et des reliquats des 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup>, 4<sup>e</sup>, 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> FED : ces ressources supplémentaires ont été soumises au mêmes procédures de décaissement et notamment aux mêmes obligations de passer par un PGI alors qu'au vu de leur origine on aurait pu penser qu'elles puissent être utilisées directement en appui budgétaire (conversion simple des fonds d'ECU en FCFA) sans passer par un PGI. Il s'agit probablement là d'un choix visant la simplicité d'exécution de l'AAS, soumettant tous les fonds, quelque soit leur origine, aux mêmes procédures. Il est néanmoins intéressant de noter cet aspect puisque dans l'exemple donné ci-dessus les instruments de financement différents gardent leur spécificité en termes de procédures malgré leur utilisation conjointe dans le même domaine.

*Evaluation.* Les évaluations dans le domaine café-cacao ont d'abord été des évaluations de l'instrument Stabex<sup>48</sup>. Les études spécifiques à la filière ont notamment été réalisées par APROMA. Des audits ont également été fréquemment demandés<sup>49</sup>. De nombreuses autres études ont été réalisées par différents bailleurs de fonds et organismes, certains examinant la filière dans différents pays. Il existe d'autre part des rapports de suivi réguliers pour certaines interventions (par ex. Fonds de garantie des GVC). Etant donné les mesures de libéralisation totale décidées, une réflexion globale sur l'avenir de la filière, associant la Côte d'Ivoire aux principaux bailleurs de fonds, serait souhaitable.

En général, on retrouve en matière d'évaluation le problème posé par la fragmentation de l'aide dans un secteur entre plusieurs instruments de financement. La principale évaluation de l'AAS en RCI a dû étudier l'utilisation des fonds de contrepartie dans les secteurs de la décentralisation et de la santé en isolation de l'appui de la Commission à ces secteurs par le PIN. A l'inverse, toute évaluation d'un secteur (par opposition à un instrument) réparti sur plusieurs projets se heurte à cette hétérogénéité<sup>50</sup>, bien que des efforts aient été faits dans l'évaluation la plus récente du projet d'appui à la santé (ADE 1997) pour aussi tenir compte de l'appui budgétaire de la Commission dans ce secteur. Compte tenu de ces limitations, les évaluations portées à la connaissance de la mission sont de qualité satisfaisante et couvrent les sujets les plus importants<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Ex : "Audit of Lomé IV Stabex under the First Financial Protocol" - FED, juin 1994 ; "Evaluation des transferts Stabex, RCI", SERES, mars 1995.

<sup>49</sup> Audit Coopers et Lybrand sur la Caistab ; Audits du PVAM ; Mission de la Cour des comptes européenne,...

<sup>50</sup> La présente évaluation elle-même n'échappe pas à ces difficultés.

<sup>51</sup> Principalement : (i) "Evaluation de l'appui à l'ajustement structurel, RCI", SERES (France), mai 1995. (ii) "Etude sur les mécanismes de mise en œuvre des travaux réalisés par les FIAU", BREEF (France), 1997. (iii) "Revue des dépenses publiques en matière de décentralisation", BREEF, 1996. On se reportera à l'Annexe 3 pour les évaluations du secteur de la santé.

#### D. Gestion de l'assistance technique

La question du rôle de l'assistance technique est particulièrement intéressante en RCI. Comme il a été noté dans le chapitre 2, la Commission finance une vingtaine d'assistants techniques dont certains remplissent des postes clé dans l'Administration. Dans les trois secteurs de concentration étudiés, les assistants techniques (tous des expatriés) sont perçus d'une façon très positive par l'Administration : les assistants techniques sont tous très bien 'internalisés' et apportent une réelle 'valeur ajoutée' à l'Administration dans laquelle ils sont intégrés. Ils jouent un rôle à la fois de conseillers auprès de leurs collègues Ivoiriens et un rôle de substitution, le poids de chacune de ces fonctions dépendant aussi bien du poste rempli que des circonstances<sup>52</sup>. Hormis la qualité personnelle des assistants techniques en place, leur présence en RCI est aussi appréciée pour d'autres raisons :

- il est généralement reconnu que la RCI ne manque pas de personnes de compétence égale à ceux des assistants techniques en place et que les postes d'assistants techniques pourraient donc être aussi bien remplis par des Ivoiriens : néanmoins le recrutement d'expatriés permet souvent aux cadres Ivoiriens de faire face et de résister à des pressions politiques auxquels ils sont soumis de la part de leur administrations. On ne doit pas non plus exclure la possibilité que les assistants techniques expatriés facilitent les relations avec les bailleurs de fonds et notamment la Commission de par leur culture commune.
- les assistants techniques devraient être en poste pour renforcer les capacités institutionnelles existantes de l'Administration résultant ainsi naturellement en leur retrait quand ce renforcement des capacités a été atteint. Or, on note que les assistants techniques ont tendance à rester en poste pendant de longues périodes (ainsi dans le secteur de la santé, la plupart des assistants techniques sont en poste depuis le début des années 1990). Ceci n'illustre pas nécessairement l'échec de la politique de renforcement des capacités institutionnelles mais répond plutôt au besoin de l'Administration d'assurer une certaine permanence et continuité de personnes à travers les assistants techniques dans un climat d'instabilité institutionnelle où les homologues Ivoiriens sont souvent mutés pour des raisons plus politiques que techniques.

Au total, et du point de vue de l'administration Ivoirienne, les assistants techniques remplissent donc des fonctions importantes et utiles, contribuant à renforcer les structures administratives nationales.

---

<sup>52</sup> Ainsi l'assistant technique auprès du ministre de la santé publique joue maintenant un rôle purement de conseiller (toutefois après avoir aussi rempli un rôle de substitution pendant plusieurs années). L'assistant technique en poste à la PSP a eu un rôle de substitution de 1991 à 1995 (chargé de mettre en place le programme, de faire les appels d'offre, le suivi des achats, la réorganisation logistique etc.), puis un rôle de supervision, coordination et d'appui à la PSP entre 1995 et mi-1997 ; depuis mi-1997 le rôle est redevenu essentiellement un rôle de substitution (les fonctionnaires formés étant partis ou n'étant pas remplacés auprès de la PSP). L'assistant technique au Ministère de l'intérieur joue les deux rôles, son apport dans le développement de la politique nationale et le dialogue avec les bailleurs de fonds ayant été particulièrement significatif.



**E. Evaluation de la performance de la mise en oeuvre et de la gestion de l'aide de la Commission**

Les aspects positifs ayant contribué à l'efficience de l'aide de la Commission sont les suivants :

- Une adaptation presque parfaite des procédures FED aux procédures de l'administration ivoirienne résultant en un renforcement des capacités institutionnelles ivoiriennes plutôt qu'en un dédoublement de l'Administration et de ses procédures.
- La qualité de l'assistance technique utilisée et sa bonne intégration dans les structures administratives ivoiriennes.
- L'existence des comités de pilotage et de suivi permettant la concertation et le dialogue entre la Commission et les services de l'Administration concernés ayant favorisé une approche consensuelle, progressive et pragmatique des décisions.

On aura cependant noté que :

- Dans une large mesure la Commission perpétue sa tradition d'aide-projet en demeurant impliquée dans un contrôle de détail *ex ante*, notamment des décaissements. C'est notamment le cas de l'AAS, qui normalement est un appui à un budget national et une politique générale correspondante, et pour lequel la Commission a continué d'utiliser un ciblage détaillé des fonds de contrepartie budgétaires.
- La fragmentation du financement de chaque secteur par instruments de financement, qui découle des dispositions de la Convention de Lomé, tend à compliquer et à renchérir la mise en oeuvre des programmes.

Il semble qu'en RCI l'effort de la Délégation devrait sans doute plus porter sur la maîtrise des aspects stratégiques et prospectifs des secteurs d'intervention, ce qui est un moyen de développer le dialogue de politique avec le Gouvernement, que sur un développement de la gestion qui devrait pouvoir être davantage confiée aux autorités au fur et à mesure que des contrôles pourraient être développés.

## ANNEXE 1 - AJUSTEMENT STRUCTUREL

### A. CONTEXTE<sup>53</sup>

*La crise.* L'effort d'ajustement structurel engagé par le gouvernement doit être compris comme une réponse à la profonde crise économique qui a affecté le pays depuis le début des années 80. Ses manifestations ont été multiples. La croissance annualisée du PIB réel chute de 5,3 % en 1975-80 à 2 % en 1981-86, puis devient négative jusqu'à la dévaluation de 1994 (-0,4 % pour la période 1990-93). A la récession répondent de graves déséquilibres internes et externes. Les finances publiques accusent un déficit primaire d'environ 11 % sur la période 1986-90, alors que la balance des paiements reste très négative jusqu'en 1994, conduisant à un gonflement insoutenable de la dette extérieure. En 1990, celle-ci s'élève à près de 180 % du PIB. Les effets sociaux de la crise sont dévastateurs. Rappelons seulement que la pauvreté, dans la définition de la Banque mondiale, est passée de 30 % à 46 % de la population en seulement trois années, de 1985 à 1988.

Les principales causes de cette crise sont bien documentées et peuvent se regrouper en trois catégories. (i) Les investissements de la période 1975-80 : encouragé par l'envolée des cours du café et du cacao, l'Etat engage un vaste programme d'investissement ; entre 1976 et 1980, l'investissement public est de 1.135 milliards de FCFA, soit environ 20 % du PIB de la période. Le poids de la dette contractée à cette occasion, compte tenu des rendements médiocres des investissements et de la baisse subséquente des revenus d'exportation, fait aujourd'hui encore sentir ses effets très déstabilisants. (ii) De violents chocs externes : il s'agit avant tout de la baisse du prix international du cacao et du café, qui conjointement représentent (1997) plus de 40 % des exportations. Durant la décennie 80, après le boom de courte durée de la période 1975-77, les termes de l'échange vont se dégrader de près de 38 %. Après une nouvelle remontée en 1985-87, les cours se fixent à un niveau bas. A cela, il faut ajouter l'appréciation du franc français à partir de 1986. (iii) Les distorsions du marché interne, qui empêchent l'économie de s'ajuster aux chocs externes : le taux de change FCFA/FF, fixe jusqu'à la dévaluation de 1994, est une distorsion majeure de l'économie au détriment des secteurs exportateurs. Egaleme nt très importantes ont été les nombreuses distorsions de prix découlant du système de droits de douane, de protection non tarifaire et de taxes à l'exportation. Une source de distorsion sur le marché des biens a aussi été le rôle étendu de l'Etat dans la commercialisation des produits agricoles, ainsi que sa forte présence, au travers d'un secteur d'entreprises publiques très développé, dans la production de biens privés.

*Les réformes.* Dès 1981, le gouvernement, avec l'appui des bailleurs de fonds, tentera de réformer sa politique économique. De 1981 à 1986, la priorité est donnée à la stabilisation macro-économique, par la réduction du déficit budgétaire et une meilleure discipline monétaire. Ce n'est pourtant qu'en 1986 que le déficit budgétaire est ramené à un peu moins de 3 % du PIB. De plus, cette correction, qui s'est étendue sur une longue période<sup>54</sup> a été obtenue au prix d'une baisse des dépenses d'investissement et des dépenses par habitant dans

<sup>53</sup> Principales références : (i) RCI : Fettered Adjustment, in *Adjustement in Africa, Lessons from Country Case Studies*, Banque mondiale, 1994. (ii) (« Report of the Group of Independant Persons Appointed to Conduct an Evaluation of Certain Aspects of the Enhanced Structural Adjustment Facility », K. Botchwey, P. Collier, J Gunning and K. Hamada, 1998) (iii) RCI - Evolution récente de l'économie, FMI, 1995.

<sup>54</sup> Entre 1989 et 1995, les dépenses primaires de l'Etat sont passées de 29,0 à 19,5 % du PIB.

les secteurs sociaux (santé, éducation). Dans le même temps, les autorités parviennent bien à améliorer la discipline monétaire par une politique d'encadrement du crédit. Mais de nouveaux chocs externes, qui continuent de se conjuguer aux distorsions des marchés internes pour l'essentiel restés en l'état, compromettent ces résultats. En 1989 un nouveau programme d'ajustement structurel est conclu avec les IBW. L'objectif de stabilisation macro-économique est maintenu, mais des efforts accrus sont faits pour éliminer les distorsions les plus gênantes de l'économie, notamment par une réforme des tarifs extérieurs, une première tentative de réforme du secteur agricole et la rationalisation des entreprises publiques. Le véritable tournant des réformes ne viendra cependant qu'en janvier 1994 avec la dévaluation du FCFA, qui permettra un ajustement significatif de la balance courante.

Depuis 1994, le rythme des réformes est soutenu. Pratiquement toutes les barrières non tarifaires ont été éliminées, alors que la valeur des exonérations douanières n'est plus que de 15 % des importations. Les contrôles de prix ne s'appliquent plus qu'à quelques biens. 37 entreprises publiques ont été privatisées depuis 1990, y compris les télécommunications, l'électricité, le tourisme et l'agro-industrie. Les réformes du secteur des transports, en particulier maritime, ont permis un abaissement des coûts de transaction. Les codes d'investissement et du travail ont été revus. Bien que beaucoup reste à faire, notamment dans le détail de mise en œuvre des réformes, l'économie a répondu positivement à ces changements. Après une baisse continue du PIB réel pendant les six années qui ont précédé la dévaluation de 1994, la RCI a renoué depuis lors avec la croissance. La progression du PIB réel est de 1,8 % en 1994, de 7 % en 1995 et 1996, et les estimations pour 1997 sont bonnes, avec une croissance de la production industrielle en progression de 9,9 % sur les neuf premiers mois de l'année, par rapport à la même période de l'année précédente. L'ajustement du taux de change et son impact positif sur la balance courante ont permis une diminution du stock de dette extérieure, qui était de 153 % à la fin de 1996 et demeure orienté à la baisse. Cependant, cette amélioration tarde à influencer les indicateurs sociaux, qui restent dramatiquement dégradés. Si la dévaluation de 1994 a contribué aux équilibres macro-économiques, elle a aussi, comme le prévoyaient la plupart des observateurs, eu des conséquences sociales négatives, particulièrement sur les pauvres urbains. La population vivant sous le seuil de pauvreté à Abidjan est ainsi passée de 5 à 20 % entre 1993 à 1995, alors que le taux de chômage atteignait 15 % en 1995.

*Les bailleurs de fonds* impliqués dans l'appui à l'ajustement structurel sont le FMI, la Banque mondiale, la France et la Commission. Le FMI et la Banque mondiale, comme on le détaille ci-dessous, ont leur rôle coutumier de leaders dans l'appui à l'ajustement structurel, tant en termes d'engagement financier qu'en terme d'influence sur la politique économique du pays. La précédente FASR du FMI (1994-97), vient d'être renouvelée<sup>55</sup> pour la période 1998-2000, pour un montant de 310 MECU (285,8 millions USD). Les PAS de la Banque mondiale<sup>56</sup> ont représenté entre 1994 et 1997 de 57 à 89 % des engagements totaux de cette institutions en RCI, selon les années ; les décaissements des PAS sur cette période étaient d'environ 312 MECU en 1994, 262 MECU en 1995, 227 MECU en 1996 et 126 MECU en 1997. L'AAS français est lui en nette diminution depuis 1994. Les PAS de la CFD, en engagement, sont

<sup>55</sup> Approbation du FMI du 19 mars 1998.

<sup>56</sup> Les PAS de la Banque mondiale sont de deux sortes, généraux ou sectoriels. En RCI, les PAS sectoriels ont inclus le PAS Agricole (PASA, voir Annexe 2), le PAS secteur privé, le PAS transports et le PAS ressources humaines. Dans tous les cas, les PAS est toujours soumis à la conditionnalité de la mise en œuvre du Document-cadre de politique économique (plus connu sous son acronyme anglais : le PFP) – ce qui en fait précisément des prêts d'ajustement structurel.

passés de 175 MECU en 1994, 185 MECU en 1995 à 77 MECU en 1996 et 46 MECU en 1997.

## B. DIALOGUE DE POLITIQUE ET ASSISTANCE DE LA COMMISSION

*Dialogue de politique.* On pourra se reporter à la section III.C pour le dialogue de politique générale. On ne traitera dans cette annexe que la question du dialogue de politique dans le secteur de la décentralisation, qui est un des deux secteurs ciblés par l'AAS de la Commission. Le secteur de la santé, l'autre secteur ciblé, est l'objet de l'Annexe 3.

### Le contexte de l'appui à la décentralisation

L'essentiel de l'intervention de la Commission dans le domaine de la décentralisation consiste à appuyer la politique des autorités pour le développement de communes de plein exercice, c'est à dire administrées par un conseil municipal élu, et dotées de ressources financières donnant une substance à ce pouvoir décentralisé. L'objectif général de cette politique, comme toute politique de décentralisation, est d'améliorer le fonctionnement de l'Etat en rendant les services publics plus proches des besoins des citoyens. Un autre objectif général est de consolider l'unité nationale en améliorant la représentation politique des populations, en respectant davantage les diversités régionales – tout en maintenant une redistribution de ressources d'une région à l'autre à des fins d'aménagement du territoire.

Cette politique a été activement poursuivie par les autorités. Le nombre des communes est passé de 2 en 1960 à 135 aujourd'hui, sans compter la ville d'Abidjan. On estime qu'aujourd'hui près de la moitié de la population du pays vit dans ces 135 communes. Le financement des communes a connu des progrès sensibles, avec notamment la Dotation globale de fonctionnement (DGF), les crédits budgétaires du Ministère de l'intérieur et les Fonds d'investissements et d'aménagement urbain (FIAU). Il est dans l'intention du gouvernement de créer dans les prochaines années 61 nouvelles communes.

La Commission a été un soutien majeur dans la mise au point et la mise en œuvre de cette politique :

Au titre de l'AAS, la Commission a cherché à « rendre liquide »<sup>57</sup> les dépenses de l'Etat au titre de la décentralisation. Il s'agit de la DGF (PGI II, III, IV et V) ; pour un montant total de 14,3 milliards FCFA ; des appuis budgétaires au Ministère de l'intérieur (PGI II et III, 1 milliard FCFA) ; du financement des FIAU (PGI II, III, IV et V, 7 milliards FCFA) ; du financement des contreparties dues par l'Etat au titre des projets de développement municipal de la Banque mondiale (1,3 milliard de FCFA) ; de l'appui aux dépenses des élections (PGI IV, 1 milliard de FCFA).

Au titre du PIN 7<sup>ème</sup> FED, la Commission a financé le Programme d'appui au développement des communes côtières (PDCC), pour un montant total de 25 MECU, soit 24 % du PIN.

Au titre du PIN 8<sup>ème</sup> FED, il est prévu d'allouer de 35 à 40 % à la décentralisation et à l'aménagement du territoire, soit environ entre 42 et 48 MECU.

Le principal autre bailleur de fonds actif dans ce domaine est la Banque mondiale, avec son Projet de développement municipal (PDM), d'un montant de 40 MUSD, engagé en 1995. Les principaux volets de ce projet concernent le renforcement des compétences techniques et de gestion des communes ; l'amélioration de leur situation financière par le développement de la fiscalité locale ; la création du Fonds de prêt aux collectivités locales. Les autres bailleurs de fonds actifs sont la France, le PNUD et la Coopération belge.

### Encadré 3

L'Encadré 3 rappelle le contexte du secteur de la décentralisation. Pour l'essentiel, il faut noter que l'appui de la Commission à la décentralisation et à l'aménagement du territoire s'est

<sup>57</sup> C'est l'expression employée par la Commission dans ses documents officiels (par ex : Coopération RCI/Commission : Rapport 1995-1996) ; elle est intéressante car elle suggère une conception du ciblage de l'AAS surtout valable en temps de pénurie budgétaire.

inséré dans une politique sectorielle des autorités bien constituée. Un effort réel a été mis en œuvre par les autorités pour formaliser cette politique et donner un cadre unifié au dialogue avec les bailleurs de fonds. C'est ainsi qu'une Table ronde bailleurs de fonds/Administration a été organisée par le gouvernement en mai 1997, aboutissant à un document de stratégie sectorielle<sup>58</sup>. Certaines mesures prévues dans ce document ont abouti à des conditions spécifiques du prochain accord d'AAS, par exemple celles concernant le renforcement de la capacité de gestion des collectivités locales et le renforcement du rôle des services décentralisés de l'Etat. De même, le Groupe consultatif organisé par la Banque mondiale, qui a eu lieu en juin 1995 et doit se répéter en 1998, a permis de préciser les objectifs du gouvernement et a servi avec de bons résultats de forum formel pour le dialogue avec les bailleurs de fonds.

Les contacts quotidiens entre la Commission et les principaux ministères impliqués<sup>59</sup> sont de bonne qualité et participent de façon suivie au dialogue de politique sectorielle. A noter en particulier que la Commission fournit une assistance technique permanente au Ministère de l'intérieur. Cette assistance technique, apportée par un cadre expatrié est particulièrement bien « internalisée » au sein du ministère (Direction générale des collectivités locales). Son apport dans le développement de la politique nationale et le dialogue avec les bailleurs de fonds a été très significatif.

Conséquence de l'existence d'une politique nationale suffisamment claire, la coordination avec les autres bailleurs de fonds, principalement la Banque mondiale, est de bonne qualité, avec un accord sur les principes fondamentaux de la décentralisation et une distribution des interventions satisfaisante. La coopération entre bailleurs de fonds en décentralisation s'est traduite en pratique par de fréquentes réunions de travail, même avant la mise en œuvre des initiatives de coordination de la Commission citées plus haut ; une Revue sectorielle de dépenses publiques conduite par la Commission avec la participation de la Banque mondiale, la Coopération française et la Coopération Belge ; un échange coordonné de vues avec les autorités lors du Groupe consultatif de 1995, qui a contribué à former la politique du gouvernement dans le secteur ; la Table ronde de 1997, qui a conduit à l'élaboration d'une stratégie sectorielle actualisée, acceptée par le gouvernement<sup>60</sup>. La coopération avec la Banque mondiale a culminé au début des années 90 par le financement au titre du 7<sup>ème</sup> FED des fonds de contrepartie du programme de la Banque mondiale, le Projet de développement municipal.

*Questions transversales.* L'impact de réduction de la pauvreté de la politique générale reste donc à obtenir. Toutefois, dans le ciblage sectoriel de la santé publique, dont la dimension de redistribution est par nature essentielle, l'aide de la Commission a obtenu de bons résultats dans la lutte contre la pauvreté. (cf. Annexe 3).

Une autre question transversale, la meilleure « gouvernance » est un des objectifs explicites de la Commission dans son intervention en matière de décentralisation<sup>61</sup>. Il ne fait pas de doute

<sup>58</sup> Table ronde sur la décentralisation et l'aménagement du territoire (7-12 mai 1997) – « Stratégie décentralisation et aménagement du territoire », mai 1997.

<sup>59</sup> Principalement le Ministère de l'intérieur, mais aussi le Ministère de plan pour les fonds de développement locaux (ex : FIAU) et le Ministère de l'urbanisme et le Ministère chargé des infrastructures.

<sup>60</sup> Table ronde sur la décentralisation et l'aménagement du territoire (7-12 mai 1997) – « Stratégie décentralisation et aménagement du territoire », mai 1997.

<sup>61</sup> Voir par exemple l'allocation prononcée par le Chef de délégation lors de la rencontre des Ministres chargés de la décentralisation (28 janvier 1998).

que la décentralisation peut aller dans le sens d'une Administration plus proche de ses citoyens et plus responsable, par les biais des élections locales, devant eux. Mais, l'expérience européenne l'a montré, elle peut aussi conduire à des occasions nouvelles de dérive financière lorsque les procédures de contrôle de la dépense ne sont pas adéquates. Les efforts récents de la Commission suggèrent que ce risque a cependant été bien compris<sup>62</sup>.

### C. MISE EN OEUVRE ET GESTION DE L'AIDE (GESTION DU CYCLE DU PROJET)

*Programmation et identification.* Le ciblage des postes de dépenses à l'intérieur des secteurs retenus est fortement ancré dans le dialogue de politique sectoriel tel qu'il est décrit plus haut (décentralisation) et dans l'Annexe 3 (santé). Tout d'abord, une première ventilation indicative est donnée pour chacun des deux secteurs comme annexe de chacun des PGI. Pour la décentralisation ce premier ciblage suit de près certaines actions de la politique sectorielle : par exemple, financement de la DGF, des FIAU des nouvelles communes. Mais c'est le Comité de suivi institué par les Conventions de financement de chaque PGI, qui se réunit mensuellement, qui va préciser le ciblage – et on notera avec intérêt que le Comité est une entité mixte comprenant des représentants de la Commission, de l'ON et des ministères sectoriels. Ce point mérite d'être souligné car il illustre la bonne internalisation de l'AAS qui a été obtenue par la Commission – tout au moins dans son versant sectoriel.

*Formulation.* Un point à relever concernant la formulation, qui apparaît déjà dans les aspects décrits plus haut, concerne la fragmentation d'activités sectorielles en deux instruments, AAS et PIN, selon les dispositions de la Convention de Lomé. C'est le cas pour les deux secteurs ciblés par l'AAS (voir **Encadré 3** pour la décentralisation). Les conséquences pratiques de cette scission ne semblent pas très importantes pour la décentralisation, car ces actions s'insèrent toutes dans le cadre d'une politique nationale bien constituée – ce qui leur confère la cohérence souhaitée.

*Financement.* Les propositions de financement (une pour chaque PGI) et les accords de financement correspondant sont adéquats. Chaque Convention de financement est suivie d'un Protocole sur la constitution des fonds de contrepartie détaillant de manière satisfaisante les procédures de décaissement des fonds. Comme l'ont fait la plupart des évaluations<sup>63</sup> de l'AAS, on peut s'interroger sur la pertinence d'un Programme général d'importation dans un pays à devises convertibles. Signalons que cette question a été tranchée et que le prochain accord de financement ne sera plus un PGI mais un appui budgétaire direct, dénommé Programme d'AAS (PAAS).

*Mise en œuvre et suivi.* Le point très positif concernant la mise en œuvre est que l'engagement et le décaissement des fonds ont suivi étroitement les procédures budgétaires nationales. Après leur transfert sur un compte bancaire en FCFA, à double signature (ON et Chef de délégation) et ouvert sur les livres de la BCEAO, le décaissement des fonds de l'AAS se fait sur la base de la procédure budgétaire normale<sup>64</sup>, sur laquelle se greffe le contrôle de la

<sup>62</sup> Voir notamment la récente étude sur la gestion financière des communes (note 65). On notera que la « sécurisation des finances des communes » fait partie des objectifs sectoriels du PGI V.

<sup>63</sup> Notamment : « Evaluation de l'appui à l'ajustement structurel, RCI », SERES, mai 1995.

<sup>64</sup> Les étapes de la procédure budgétaire de décaissement sont les suivantes : (i) établissement du bon d'engagement par l'administrateur de crédit du service ministériel concerné, généralement sur la base d'une facture pro forma, mais pas toujours (cas de la DGF) ; (ii) vérification de la ligne budgétaire ; (iii) établissement du titre de créance par le Service autonome central d'ordonnancement (SACO) ; (iv) établissement de la facture du fournisseur éventuel ; certification du service ; avis de règlement du

Commission. Cette adaptation des procédures européennes a évidemment de nombreux avantages. De manière générale, elle contribue tout d'abord au renforcement des procédures budgétaires ivoiriennes -- dont on ne saurait surestimer l'importance dans le contexte d'une aide extérieure s'orientant de plus en plus vers une aide budgétaire directe -- au lieu de se substituer à elles. De plus, ce système a permis des décaissements rapides en restreignant au minimum l'addition d'étapes administratives. Elles ont enfin limité, une fois la pénurie passée, le phénomène de « stop and go », typique de l'AAS. Ce dernier point est apparu très clairement lors du blocage des fonds déjà évoqué, en 1997. Il a alors été possible pour l'Etat d'assurer, sans difficultés particulières, l'engagement et le décaissement des dépenses ciblées par l'AAS, puisque celles étaient parfaitement identifiées dans le budget national. Notons que l'utilisation des procédures nationales a été facilitée par les efforts faits de longue date pour harmoniser les règles de la Convention de Lomé et celles des pays ACP en matière de d'achats et de marchés publics, notamment dans les pays francophones comme la RCI.

Le suivi des décaissements, assuré sous la supervision du Comité de suivi par un assistant technique expatrié (détaché auprès de l'ON mais physiquement dans les murs de la Délégation), est satisfaisant. La mission a pu constater qu'il est fait de manière très précise, tant en termes de décaissement depuis le compte à double signature qu'en termes d'exécution budgétaire.

Les PGI étant divisés en deux tranches d'un montant comparable, une revue à mi-parcours a lieu environ six mois après l'entrée en vigueur de chaque Convention de financement. L'objectif principal de cette revue, généralement couplée avec une mission de la DG VIII, est de vérifier si les conditions générales et spécifiques ont bien été satisfaites. Le décaissement de la deuxième tranche est conditionné aux résultats de cette revue.

Deux autres points méritent commentaire. Les dotations budgétaires aux communes (DGF) après leur décaissement à partir du compte à double signature ne bénéficient par d'un suivi régulier. Par exemple, les rapports d'activité des communes, et donc l'information sur l'utilisation ultime des fonds, ne sont pas obtenus de manière systématique par la Délégation, qui n'a donc pas pu les fournir à la mission. La Commission semble cependant consciente du manque de suivi de la manière dont les fonds sont utilisés localement et a récemment commandité une étude sur la gestion financière des communes<sup>65</sup>. Cette étude porte sur le contrôle de gestion des communes. Il faut souligner que la voie que cherche à explorer la Commission pour appréhender cette question est celle d'une réforme des institutions nationales elles-mêmes, et non la superposition d'un système de contrôle propre à la Commission. Cette approche est tout à fait appropriée.

Deuxièmement, l'organisation des missions de suivi de la DG VIII traduit les problèmes de mise en œuvre que peut créer la fragmentation de la même activité sur plusieurs instruments. En effet, ces missions sont dirigées par des spécialistes de l'ajustement structurel, c'est à dire avant tout des économistes, auxquels s'adjoignent, outre le responsable géographiques et le responsable de la Délégation, des consultants en décentralisation, extérieurs à la Commission et contractés ponctuellement pour les besoins de la mission de suivi. Pour la santé, ce sont souvent des spécialistes qui accompagnent les missions. Au moins pour la décentralisation,

SACO ; (v) paiement par le Trésor. La procédure de décaissement de l'AAS s'est basée sur cette procédure en simplement marquant les bons d'engagement « H » (et « S » pour les fonds Stabex) et en intervenant à la fin de cette chaîne, par un décaissement à partir du compte à double signature. Ce marquage des bons d'engagement a, au temps de la pénurie budgétaire, fortement facilité le décaissement des dépenses ciblées, en rassurant dès le début de la procédure les fournisseurs.

<sup>65</sup> Mission de diagnostic sur le contrôle des budgets des communes, Cabinet Gherber, France, 1997.

cette situation pose deux questions. Tout d'abord, il semble peu logique de ne pas regrouper les missions décentralisation et santé des deux instruments (AAS et PIN) en une seule équipe de spécialistes, compte tenu des économies d'échelles que cela pourrait apporter. De plus, il n'est pas garanti que le suivi et le soutien permanent que peuvent nécessiter les projets de décentralisation financés au titre de l'AAS soient ainsi assurés.

*Evaluation.* Cette situation se répète en matière d'évaluation. La principale évaluation de l'AAS en RCI (note 63) a dû étudier l'utilisation des fonds de contrepartie dans les secteurs de la décentralisation et de la santé en isolation de l'appui de la Commission à ces secteurs par le PIN. A l'inverse, toute évaluation d'un secteur (par opposition à un instrument) réparti sur plusieurs projets se heurte à cette hétérogénéité<sup>66</sup>. Compte tenu de ces limitations, les évaluations portées à la connaissance de la mission sont de qualité satisfaisante et couvrent les sujets les plus importants<sup>67</sup>.

#### D. PERFORMANCE DU PROGRAMME

Concernant la *politique générale*, les réformes menées pendant la période couverte par la présente évaluation (1992-97) sont jugées favorablement par la plupart des observateurs<sup>68</sup>, ainsi que par la principale évaluation de l'AAS (note 63). On a vu que les résultats macro-économiques sont encourageants, avec notamment une reprise de la croissance. Ayant contribué par ses financements conditionnés à la mise en œuvre du DCPE à l'introduction de ces réformes, la performance de l'AAS de la Commission peut à ce premier titre être favorablement appréciée.

En ce qui concerne les objectifs sociaux donnés par la Convention de Lomé IV, le bilan de l'ajustement structurel reste à construire : les indicateurs sociaux ne sont pas encore relevés de la profonde crise qui a touché le pays. Au contraire, on a vu qu'une des conséquences de la politique de réduction de dépenses publiques mises en œuvre par le gouvernement comme un des volets de l'ajustement structurel a été pendant les années 80 une diminution du montant des dépenses sociales (éducation, santé) par habitant. Comme le détaille l'Annexe 3, en matière de santé, ces dépenses ont de nouveau augmenté dans les années 90. Rappelons également que l'intervention de la Commission dans le domaine de la santé, y compris donc grâce aux fonds d'AAS, a eu un impact appréciable et à probablement permis de limiter les conséquences sociales de court terme de l'ajustement structurel.

Le dialogue de *politique sectorielle* entre la Commission et les autorités dans le domaine de la décentralisation est nourri et se conjugue avec une bonne coordination avec les autres bailleurs de fonds. Une caractéristique très satisfaisante de la mise en œuvre est la large utilisation des procédures budgétaires nationales.

<sup>66</sup> La présente évaluation elle-même n'échappe pas à ces difficultés.

<sup>67</sup> Principalement : (i) « Evaluation de l'appui à l'ajustement structurel, RCI », SERES (France), mai 1995. (ii) « Etude sur les mécanismes de mise en œuvre des travaux réalisés par les FIAU », BREEF (France), 1997. (iii) « Revue des dépenses publiques en matière de décentralisation », BREEF, 1996. On se reportera à l'Annexe 3 concernant le secteur de la santé.

<sup>68</sup> Par exemple : « Report of the Group of Independent Persons Appointed to Conduct an Evaluation of Certain Aspects of the Enhanced Structural Adjustment Facility », K. Botchwey, P. Collier, J. Gunning and K. Hamada, 1998.



## E. COMPARAISON AVEC L'EXPERIENCE D'AUTRES BAILLEURS DE FONDS

*Dialogue de politique.* La principale différence existant entre le programme d'AAS de la Commission et celui du FMI et de la Banque mondiale est que ces institutions ont instauré avec les autorités un dialogue de politique macro-économique. Les contacts du FMI ont ainsi lieu au plus niveau de l'Administration, y compris auprès du Chef d'Etat.

*Mise en œuvre de l'aide.* Certaines différences de mise en œuvre avec la Banque mondiale méritent d'être signalées, particulièrement dans l'instrumentation de l'aide. On peut se référer à la note 56 pour les instruments de l'AAS utilisés par la Banque mondiale. De manière générale, on retiendra qu'on ne voit pas dans les interventions de la Banque mondiale une dispersion de l'aide donnée dans un secteur déterminé sur plusieurs instruments. En particulier, le PDM a été financé par un programme d'investissement qui n'est pas un programme d'ajustement structurel, ce qui signifie qu'il ne comporte pas de condition générale.

## ANNEXE 2 - SECTEUR CAFÉ-CACAO

### A. CONTEXTE

*Principales caractéristiques du secteur.* Qualifier de secteur clef de l'économie ivoirienne le secteur café-cacao est faible : économiquement (15 % du PIB et 40 % des exportations) et politiquement (700 000 planteurs et plus de 4 millions de personnes concernées, qui constituent la base électorale du pouvoir en place), ce secteur est au centre des enjeux économiques, des enjeux politiques et de l'équilibre extérieur du pays ; c'est lui qui a permis le "miracle ivoirien" des années 70. Depuis l'indépendance en 1960, le secteur a toujours été étroitement contrôlé par les autorités du pays, la pièce maîtresse de cette politique étant la toute puissante "Caisse de Stabilisation et de Soutien des Prix des Produits Agricoles" dénommée Caistab.

Le secteur du café et celui du cacao ont toujours été traités conjointement en RCI : les producteurs, les intermédiaires commerciaux et financiers, les institutions impliquées et, dans une certaine mesure, les stratégies mises en œuvre sont les mêmes. L'importance respective des deux produits dans l'économie ivoirienne a varié, mais actuellement l'importance du cacao est beaucoup plus grande que celle du café grâce à des politiques d'incitation qui ont permis depuis 1960 le décuplement de la production. La RCI est le premier pays producteur de cacao et, avec 35 à 40 % de la production mondiale (1,250 million de tonnes en 1995/96 et 1,1 million en 1996/97), elle a parfois pensé pouvoir dominer le marché. Par contre, pour le café, la production ivoirienne ne représente qu'environ 7 à 8 % du marché mondial du robusta et 3 % du marché de l'arabica<sup>69</sup>.

Les variations des cours selon les années sont très fortes, les variations infra-annuelles plus faibles ; globalement, l'avenir des marchés est considéré comme porteur.

*Principaux enjeux.* Assurer une bonne performance du secteur est donc un enjeu vital pour l'économie ivoirienne, et même, si on considère l'influence de l'économie ivoirienne sur les pays voisins, pour la région. C'est aussi un enjeu politique, puisque les revenus de la population et les recettes de l'Etat dépendent en partie du secteur.

Actuellement, le marché intérieur peut être considéré comme libéralisé, mais pas la commercialisation extérieure, actuellement régie par un système complexe permettant d'établir un équilibre *ex ante* de la filière grâce à un système de "prix de vente anticipé à la moyenne" (PVAM)<sup>70</sup> et un "barème" qui détermine de façon précise pour chaque intervenant les marges de commercialisation entre le centre de collecte et le lieu d'embarquement. La stabilisation est assurée par la Caistab qui paye ou encaisse la différence entre le prix CAF garanti à l'exportateur et le prix CAF de réalisation.

<sup>69</sup> La production de cacao, qui n'atteignait que 100 000 tonnes en 1960 et 180 000 tonnes en 1970 n'a cessé de progresser depuis, sauf pendant la période 1989-93. La production de café, supérieure à 200 000 tonnes en 1970, s'est stabilisée entre 200 000 et 300 000 tonnes jusqu'en 1990, et n'a cessé de baisser jusqu'aux récentes campagnes ; entre 1995/96 et 1996/97 la production est passée de 175 000 tonnes à 253 000 tonnes, en partie grâce à la réhabilitation des caféières qui a suivi la hausse des prix aux producteurs des campagnes 1994/95 et 1995/96.

<sup>70</sup> Ce système consiste dans une mise aux enchères des droits d'exportation du produit. La vente à terme d'une partie importante de la récolte au démarrage de la campagne permet d'établir un prix de référence à l'exportation et un prix indicatif au paysan pour la campagne à venir.

Ce système devrait disparaître, du moins en ce qui concerne le barème et le prix indicatif au producteur, pour laisser place à une libéralisation totale décidée sous la pression de la Banque mondiale, avec pour échéance octobre 1998 pour le café et octobre 1999 pour le cacao.

*Bailleurs de fonds intervenant dans le secteur.* Quatre bailleurs de fonds représentent la quasi-totalité de l'aide extérieure au secteur : trois bailleurs de fonds multilatéraux, la Banque mondiale, l'UE et la BAD et un bailleur bilatéral, la France. Ces bailleurs de fonds ont souvent considéré le secteur café-cacao comme un - et parfois comme pour la Commission le premier - secteur prioritaire de leurs interventions.

Globalement, on peut estimer que la Banque mondiale a exercé un rôle de leader sur l'orientation générale du secteur vers la libéralisation et le démantèlement de la Caisse de Stabilisation. Depuis le début de la décennie, c'est cependant la Commission qui est considérée à la fois comme leader technique des bailleurs de fonds, grâce à sa forte implication dans le secteur. La France n'a pas cherché à assurer un leadership, mais a été très active par l'intermédiaire de la CFD. La BAD n'a pas cherché à faire entendre sa voix.

La coopération entre les bailleurs de fonds dans le secteur est devenue beaucoup plus forte qu'au début de la décennie. On peut citer par exemple le cas de la lettre commune de novembre 1997 Commission, Banque mondiale, CFD, MCAC, BAD faite au Gouvernement sur l'utilisation des 130 milliards FCFA d'excédents de la filière pour la campagne 1996/97.

La décision de libéralisation totale a provoqué un clivage, sans doute provisoire, entre les bailleurs de fonds jusqu'à présent largement unis, la Banque mondiale ayant imposé sans concertation cette décision qui met en porte à faux les orientations de la Commission européenne, soutenues par la France (cf. **Encadré 2** page 25). Le fond du problème est complexe et déborde largement le cadre de cette évaluation. On se bornera à remarquer que la libéralisation qui a eu lieu au Cameroun, même si les conditions y sont différentes, permet au paysan, malgré une certaine dégradation de la qualité, de toucher environ 65 % du prix FOB soit environ 650 FCFA par kilo de cacao vendu, contre environ 45 % de ce prix soit 450 FCFA par kilo en RCI<sup>71</sup>.

## B. DIALOGUE DE POLITIQUE ET ASSISTANCE DE LA COMMISSION

*Principaux programmes de la Commission.* Sur les années 1991 à 1996 incluse, l'apport global de la Commission européenne à la RCI s'élève à 592 MECU (soit 385 milliards de FCFA au taux actuel de 1 ECU = 650 FCFA). Sur ce total près de la moitié (270 MECU) provient des transferts Stabex<sup>72</sup> sur les années 1990, 1991, 1992 et 1993 concernant le café et le cacao, et, dans une moindre mesure, le bois et le coton. A partir de 1994, la RCI ne bénéficie plus des transferts Stabex en raison de l'évolution favorable des cours mondiaux.

Ces montants importants ont permis deux types d'action :

<sup>71</sup> Le prix au paysan aurait du être de 545 FCFA par kilo en RCI si, comme prévu, les excédents de l'année précédente avaient été réintégrés dans le prix. On peut noter que la communauté des bailleurs de fonds n'est pas opposée par principe aux prélèvements sur la filière, mais souhaite que ces prélèvements soient transparents.

<sup>72</sup> L'autre moitié est constituée du PIN 7<sup>ème</sup> FED (112 MECU), des PGI I à IV (77 MECU), des fonds BEI (58 MECU) et des financements sur le budget de la Commission et pour l'aide d'urgence (75 MECU).

- un soutien global à la politique de libéralisation de la filière soutenue par la communauté des bailleurs de fonds. Ce soutien a été réalisé dans le cadre de plans sectoriels agricoles pour lesquels la Banque mondiale a joué un rôle essentiel. La commission est largement intervenue à la fois par le jeu des conditionnalités et par la prise en charge technique de l'organisation et du fonctionnement de la filière. Cette action primordiale sera étudiée dans les paragraphes suivants (cf. § B).
- des actions spécifiques et souvent de portée plus limitée, qui tirent en général leur cohérence de leur insertion dans le plan sectoriel agricole ou de leur complémentarité par rapport à l'action globale indiquée ci-dessus.

Les principaux programmes spécifiques qui concernent directement ou indirectement le secteur café-cacao les suivants :

Fonds de garantie café-cacao. Ce fonds, mis en place fin 1991 et destiné à faciliter l'accès au crédit bancaire des Groupements à Vocation Coopérative - GVC, a commencé à fonctionner pour la campagne 1992-93. 7,5 milliards de FCFA ont été affectés et décaissés pour ce fonds (2 milliards de FCFA sur COM 90, 2,4 sur COM 91, 3,1 sur COM 92 et 93), qui bénéficie de l'appui d'un assistant technique APROMA permanent et dont la mise en place a été une conditionnalité pour le décaissement du Stabex.

Ce fonds cible les GVC commercialisant plus de 200 tonnes de cacao, et intervient actuellement sur environ 120 000 tonnes, ce qui représente une fraction importante des GVC ciblés. En raison de ce fonctionnement satisfaisant et malgré une forte augmentation du taux des impayés sur 96/97, dû semble-t-il à l'accroissement du risque à l'exportation, il a été prévu sous la pression des bailleurs de fonds qu'une partie des excédents de la filière (12 milliards de FCFA) soit en 1997 affectée à ce fonds. S'agissant de fonds autorisés et non plus de fonds en provenance du Stabex, certaines réticences se sont manifestées du côté ivoirien tandis que la Caistab réclame un siège au conseil d'administration du fonds.

On peut signaler dans le même domaine au début de la décennie un appui aux coopératives agricoles cofinancé par le PNUD et la Commission (sur PIN). Ce programme n'a pas été estimé satisfaisant et a été arrêté en 1995 après 3 à 4 ans de fonctionnement. Les unions de coopératives étaient en effet peu représentatives des producteurs.

Fonds régionaux d'aménagement rural - FRAR. Créés en 1971, ces fonds ont pour objectif de mobiliser la population sur la réalisation de projets locaux, l'Etat apportant alors une contribution financière par l'intermédiaire d'une dotation annuelle d'environ 10 milliards de FCFA. Le financement sur COM s'est élevé à près de 17 milliards de FCFA (dont 1,7 COM 91, 6 COM 92, 9 COM 93). Pour 1997, la dotation de 10 milliards devait être couverte pour 4 milliards par la CFD et pour 6 milliards par l'Etat, la Commission prenant en charge 4,85 milliards ; les fonds communautaires comme ceux de la CFD n'ont pas été mobilisés faute de respect des conditionnalités.

Etudes et assistance technique. Un montant de 2 milliards de FCFA (dont 0,7 COM 90, 0,4 COM 91, 0,8 COM 92 et 0,1 COM 93) concerne en majorité l'assistance technique et le suivi de la filière par APROMA.

D'autre part les actions suivantes concernant le secteur ont été imputées sur les différents COM :

- Paiement des arriérés de la Caistab vis à vis des opérateurs de la filière (1 milliards de FCFA COM 90), des banques (2 milliards de FCFA COM 90), des assurances maritimes (2,2 milliards de FCFA COM 91).
- Apurement des arriérés de crédit de campagne dus par le Trésor à la Banque centrale (13 milliards de FCFA COM 90).
- Financement d'un programme de départ et de reconversion d'agents de la Caistab. (2 milliards de FCFA sur COM 90).
- Dotation au Fonds d'Entretien Routier : 9,6 milliards de FCFA dont 2,1 COM 91, 3,5 COM 92, 4 COM 93.
- Programme d'Entretien et de Réhabilitation des Routes : 1,9 milliards de FCFA dont 0,8 COM 91 et 1,1 COM 92.
- Règlement des arriérés de TVA dus aux usines de transformation du cacao : 2 milliards de FCFA COM 91.
- Contribution à l'équilibre financier de la campagne café-cacao 92/93 : 3,5 milliards de FCFA COM 91.

*Cadre de politique sectorielle.* Il faut d'abord souligner l'influence prépondérante de la Banque mondiale sur le cadre de politique sectorielle agricole. La restructuration agricole a été amorcée en 1989 dans le cadre du Prêt d'Ajustement Sectoriel Agricole - PASA et s'est poursuivie après la dévaluation dans le cadre du Crédit d'Ajustement Sectoriel Agricole - CASA, deux programmes de la Banque, certes approuvés par le Gouvernement et s'insérant dans les DCPE, mais sur lesquels la Banque mondiale a exercé un véritable leadership. Pour la filière café-cacao le leadership de la Banque s'est exercé dans le sens d'une libéralisation toujours plus grande de la commercialisation interne et externe et d'un démantèlement de la Caistab, qui ne rencontraient que partiellement le soutien des Gouvernements ivoiriens. Le dialogue de politique de la Commission avec le Gouvernement s'est donc déroulé dans un cadre défini par la Banque mondiale et organisé par elle : ainsi, les réunions de suivi du CASA ont été à la base du dialogue entre les bailleurs de fonds et le Gouvernement sur la politique agricole.

Le PASA a été approuvé pour un montant de 150 millions \$ en octobre 1989 et décaissé entre cette date et juin 1991. Il bénéficiait d'un appui important de l'Allemagne et du Japon<sup>73</sup>, et ses principales orientations pour la filière café-cacao étaient :

- la restauration de la compétitivité de la filière ;
- la libéralisation de la commercialisation intérieure du café et du cacao ;
- la transmission des signaux du marché mondial au niveau des prix d'achat aux producteurs ;
- une redéfinition de la mission de la Caistab.

---

<sup>73</sup> Par l'intermédiaire de la KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) et de l'OECE (Overseas Economic Cooperation Fund of Japan).

Les COM 90 et 91 ont pris en compte ce cadre, même si le COM 91 n'a été élaboré et négocié qu'après l'achèvement du PASA, alors que les financements FMI, Banque mondiale et CFD étaient suspendus<sup>74</sup>. En effet les interventions Stabex, qui ont essentiellement porté sur l'apurement des dettes de l'Etat et le soutien de la filière café-cacao (ainsi que des filières coton et hévéa), étaient réalisées en cohérence avec les orientations définies par le Gouvernement en accord avec les bailleurs de fonds. A partir du blocage des financements du FMI, de la Banque mondiale et de la CFD en 1992, les fonds Stabex 90 et 91, déboursés de 1992 à 1994 ont pris implicitement le relais du PASA et permis d'assurer la continuité des actions engagées dans la filière.

Il faut souligner que si la Commission était en accord avec les autres bailleurs de fonds sur les orientations générales de la filière et les conditionnalités, elle s'est retrouvée seule et donc en position de leader pour traiter avec le Gouvernement ivoirien et continuer à promouvoir la libéralisation du secteur.

Après la difficile période précédant la dévaluation, durant laquelle les financements des IBW étaient interrompus, le CASA a concerné la réforme du secteur café-cacao, les privatisations des principales filières agro-industrielles, la libéralisation des importations de riz, la diminution des barrières tarifaires et la réforme de l'investissement public dans le secteur agricole. Pour la période couverte, allant de septembre 1995 à mi-1998, le CASA a été le cadre de référence de la politique sectorielle notamment pour la filière café-cacao. Ainsi, les négociations du COM 93 ont eu lieu dans le cadre des discussions sur le CASA auxquelles ont participé les bailleurs de fonds intervenant dans le secteur agricole.

Dans le secteur café-cacao, la Commission est restée leader. Une politique de commercialisation externe, originale par rapport à celle des autres pays, a été mise en place sous l'impulsion de la Commission, qui s'est fortement appuyée sur le bureau d'études APROMA. Ont été réalisés :

- la mise en place d'un programme de vente anticipée à la moyenne, le PVAM, qui permet d'aboutir à la détermination d'un équilibre *ex ante* de la filière ;
- l'adoption du barème ;
- le remplacement du prix garanti par un prix indicatif ;
- la restructuration au moins partielle de la Caistab.

Cet ensemble de mesures a recueilli l'approbation des autres bailleurs de fonds, le FMI par exemple estimant que pour les réformes de la filière la Commission avait été "le fer de lance, loin devant la Banque mondiale". Les autorités, qui n'ont pas toujours cherché à accélérer les réformes, ont également apprécié l'énorme travail intellectuel fait par APROMA et la pertinence des mesures prises.

Après un relatif bon déroulement, le CASA a vu sa troisième tranche bloquée, non sur des problèmes liés à la filière café-cacao, mais en raison notamment de lenteurs en ce qui concerne la privatisation dans le secteur coton. Le dialogue difficile de la RCI avec les IBW en 1997 a en effet abouti au blocage fréquent des décaissements des bailleurs de fonds. Le déblocage de la troisième tranche interviendra en février 1998.

---

<sup>74</sup> Le PASA n'a pas été considéré comme un programme satisfaisant par la Banque mondiale.

*Dialogue de politique sectorielle.* Alors qu'elle avait peu participé à l'élaboration du PASA, la Délégation a participé, à la demande de la Banque mondiale, à l'élaboration du CASA en ce qui concerne le secteur café-cacao<sup>75</sup>. La Commission a notamment joué un rôle déterminant dans la définition et la mise en place du nouveau système de mise en marché qui permet une meilleure transparence et un meilleur équilibre entre le secteur privé et la Caistab. Le CASA est devenu le cadre de coordination des interventions des bailleurs de fonds, en particulier grâce aux réunions du groupe de suivi du CASA<sup>76</sup>.

Le PASA et le CASA s'inséraient logiquement dans le cadre de politique économique générale défini par le Gouvernement en liaison avec les IBW. Le secteur café-cacao, en raison de son importance, relevait nécessairement dans ses options fondamentales et ses conditionnalités de la politique économique générale. Dans ce cadre, la Commission a privilégié une approche macro-économique d'équilibre de la filière (apurement des arriérés de la Caistab et du Trésor, contribution à l'équilibre financier de la campagne,...) par rapport à une approche plus sociale (en 1989 le prix au paysan a été divisé par deux), qui était une dimension spécifique des interventions communautaires dans l'ajustement structurel.

On peut souligner la très bonne coopération entre les bailleurs de fonds après la dévaluation jusqu'au deuxième trimestre 1997, période où la décision du Gouvernement de libéraliser totalement la commercialisation extérieure du café à partir d'octobre 1998 et du cacao à partir d'octobre 1999, a modifié les données du dialogue. Les problèmes posés par cette décision nous semble significatifs du dialogue de politique menée par la Commission européenne et font l'objet de l'encadré page 25.

*Questions transversales.* Les interventions de la Commission dans la filière café-cacao ont une incidence directe en ce qui concerne la "bonne gouvernance", la pauvreté et l'environnement, moins en ce qui concerne le rôle de la femme.

L'absence de transparence de la Caistab, rouage essentiel du pouvoir ivoirien, peut être considéré comme un cas d'absence de "bonne gouvernance". Les excédents de stabilisation prélevés par la Caistab entre 1970 et 1988 ont pu être estimés à plus de 2000 milliards de FCFA, montant sans commune mesure avec celui des dettes de la Caistab envers les exportateurs (185 milliards) et qui aurait théoriquement suffi à stabiliser les prix aux producteurs jusque bien après la dévaluation. Ces excédents ont été très largement utilisés pour doter le pays d'infrastructures que les autres pays africains lui envient, et on ne peut juger inacceptable le choix ivoirien préférant les investissements de développement économique à l'accumulation d'une épargne. Cependant les choix ont été réalisés avec une absence totale de transparence, les investissements somptuaires ont été fréquents, les programmes considérables d'investissements publics ont nécessité un accroissement de la dette publique et du cautionnement des sociétés d'Etat qui s'est avéré très lourd de conséquences pour l'avenir.

Même au moment des plus grandes difficultés du pays, les bailleurs de fonds ne réussissaient pas à obtenir les comptes de ce « budget-bis » de l'Etat, géré en 1991 par 1700 personnes avec un budget de fonctionnement de plus de 10 milliards de FCFA, ce qui rendait

<sup>75</sup> Pour les autres domaines du CASA : secteur riz, privatisation, barrières tarifaires et investissement public la Délégation a peu participé au dialogue sectoriel qui a surtout été Banque mondiale-Gouvernement.

<sup>76</sup> Compte tenu de l'existence de ce groupe on peut noter que la Délégation n'a pas mis en place, comme dans trois autres secteurs (santé-population, décentralisation-environnement et cadrage macro-économique) de groupe sectoriel spécifique.

pour le moins difficile la gestion stricte de l'aide. Aussi la volonté de libéralisation de la filière s'est doublée de (ou comportait) la volonté de démanteler la Caistab. Tous les bailleurs de fonds, notamment la Commission, ont œuvré dans le sens d'une diminution du pouvoir de cette institution qui était souvent au centre du dialogue sur l'évolution de la filière. La décision de libéralisation totale aboutit en principe à la suppression du rôle clé de la Caistab, mais le pouvoir politique n'a pas nécessairement dit son dernier mot.

En ce qui concerne l'environnement, la Commission a prévu sur l'avenant au COM 93 une dotation de 120 millions de FCFA pour le Plan national environnemental initié par le Gouvernement dans le cadre du programme de Rio. La progression de la production agricole, notamment de café et cacao, s'accompagne en effet de la disparition d'un patrimoine forestier déjà amoindri. L'accroissement de la production devrait résulter d'une agriculture plus intensive, donc d'une modification des modes de culture et de leur financement, non d'une extension des espaces occupés.

### **C. MISE EN OEUVRE ET GESTION DE L'AIDE (GESTION DU CYCLE DU PROJET)**

*Programmation indicative et identification.* La majeure partie des 270 MECU de fonds Stabex 1990-91-92-93 ont été générés par des pertes de recettes sur le café et le cacao. Il était donc logique de s'interroger d'abord sur les interventions possibles dans ces secteurs, essentiels pour l'économie du pays. On peut cependant souligner la faiblesse des études de stratégie et de prospective propres à la Commission pour l'utilisation de sommes aussi considérables. Par exemple le café a été négligé par rapport au cacao, et, alors que les cours ont fortement remontés, la production ivoirienne est faible<sup>77</sup>. Par contre des interventions importantes ont été réalisées dans des secteurs de diversification.

En ce qui concerne l'identification des actions ponctuelles, elle a reflété les engagements du Gouvernement ivoirien, pris d'abord dans le cadre du PASA, d'effectuer une réforme de la commercialisation du café et du cacao destinée à améliorer la compétitivité des produits et la transparence des opérations. Ces engagements portaient sur l'apurement général des comptes de la Caistab, la libéralisation de la commercialisation intérieure du café et du cacao, la transmission des signaux du marché mondial au niveau des prix d'achat aux producteurs, la redéfinition de la mission de la Caistab. Les interventions communautaires, globales sur l'orientation de la filière et ponctuelles pour les programmes particuliers, rentrent dans le cadre de ces engagements.

*Formulation et financement.* Pour l'appui au secteur café-cacao, deux outils ont été utilisés : les PIN et les COM Stabex.

**Les PIN :** dans le PIN 7<sup>ème</sup> FED, le secteur développement rural et environnement est le secteur de concentration majeur avec 38,2 % du montant d'un PIN de 118 MECU, soit 42,7 MECU. Les principaux programmes concernent la filière rizicole, la commercialisation des produits vivriers et la filière ananas, non le secteur café-cacao. Si le secteur café-cacao n'est

<sup>77</sup> La préférence donnée au cacao, plus facile à cultiver, sur le café, est cependant un choix ivoirien. Du temps du Président Houphouët-Boigny, les prix par kilo garantis aux paysans ont toujours été les mêmes pour les deux produits, alors que le café demande par kilo récolté un travail plus important. Il était difficile d'aller à l'encontre de ce choix, mais les problèmes d'entretien de la caféière auraient sans doute davantage pu être pris en compte.



pas spécialement ciblé par les programmes du PIN 7<sup>ème</sup> FED, il faut néanmoins souligner qu'il est expressément stipulé dans le texte que :

- le PIN "s'insère dans le cadre du processus de réformes entrepris par la RCI et, en particulier, du programme de stabilisation financière et de relance économique qu'elle a engagé en juillet 1989 en concertation avec les institutions de Bretton Woods".
- "le développement rural, avec des interventions contribuant à l'amélioration de la compétitivité, l'augmentation et la diversification de la production et le renforcement de la commercialisation des produits vivriers et de rente" est un domaine de concentration.
- "les financements communautaires viseront [...] l'appui au mouvement coopératif et aux organisations professionnelles".

En fait ce PIN 7<sup>ème</sup> FED ne se comprend qu'en tenant compte de l'existence des fonds Stabex et il est en effet indiqué que "l'ensemble des ressources disponibles dans le cadre de la coopération communautaire sera utilisé de façon cohérente et convergente en vue de contribuer au redressement économique de la RCI". Ceci s'applique notamment à l'utilisation des fonds Stabex.

Le PIN 8<sup>ème</sup> FED prévoit également un objectif spécifique "appui au développement des filières agricoles" comportant des appuis : aux organisations professionnelles, à la formation professionnelle, à la restructuration des filières café-cacao, à une politique de crédit, etc.

### **COM 90 et COM 91**

Sur les 22 interventions prévues sur les COM 90 et 91, seules trois d'entre elles avaient des conditionnalités directement liées à la réforme de la filière. L'examen des interventions montre que les déboursements de fonds ont en général strictement respecté les conditions imposées. Ces conditionnalités seront encore développées dans les COM 92 et 93.

Le **COM 92** d'un montant de 69,7 MECU, signé en août 1994, le **COM 93**, de 31,8 MECU, signé en juillet 1995, et l'**avenant au COM 93** de 21,1 MECU, signé en novembre 1997, prenant en compte les reliquats Stabex redistribués à la RCI comportent des dispositions précises concernant l'utilisation des fonds dans le secteur café-cacao, notamment le renforcement du Fonds de garantie café-cacao et la prise en charge de dotations inscrites au Budget (FRAR, entretien routes rurales, projets café, programme d'électrification rurale). Ils formulent d'autre part les engagements de l'Etat ivoirien quant à la poursuite de la politique de restructuration des filières café et cacao conformément aux engagements pris avec les bailleurs de fonds (voir ci-dessous conditionnalités)

*Mise en œuvre, suivi et évaluation.* Pour examiner le déroulement des procédures, on peut prendre l'exemple du COM 93. Les étapes ont été les suivantes :

- détermination de l'enveloppe Stabex : 31 849 953 ECU, représentant les transferts de ressources prévus dans les Conventions de transfert signées à Bruxelles le 13/10/94 pour les pertes subies sur les recettes d'exportation du café (Convention 12/93/CI d'un montant de 23,2 MECU) et du cacao (Convention 12/93/CI de 8,7 MECU).
- versement des fonds sur deux comptes en ECU à Bruxelles en novembre 1994, à la double signature du Délégué et du Ministre chargé de l'économie, des finances et du plan.
- négociations du COM : la Délégation et le Ministère des finances jouent un rôle central, le Ministère de l'agriculture et des ressources animales, la Caistab et l'ONS y participent.

- Les engagements de l'Etat ivoirien sont définis. "Dans la mesure où les engagements...sont effectivement respectés, le calendrier prévisionnel de décaissement cumulatif à titre indicatif pourrait être le suivant" : 60 % des 21,5 milliards de FCFA (31,8 MECU) le 15 mai 1995, 67 % le 15 juin et 100 % le 15 septembre. Lettre du 13/12/94 du Délégué demandant la signature du Ministre.
- signature le 20 juin 1995 par le Pr. Pinheiro et le 4 juillet par M. N'Goran Niamien, Ministre Délégué auprès du Premier Ministre, chargé de l'économie, des finances et du plan.
- retraits en ECU sur les comptes de Bruxelles et alimentation du compte CAA lorsque la Délégation estime les conditions remplies.
- selon qu'il s'agit d'appuis budgétaires ou de dette intérieure passage ou non par la BCEAO,
- règlement des dépenses : le Trésor effectue soit des paiements directs, soit des remboursements, soit des avances.

On peut souligner :

- l'absence de création de procédures exorbitantes des procédures budgétaires habituelles. Il y a seulement eu une individualisation des paiements Stabex par un marquage "bons S", qui a permis au moment de l'illiquidité du Trésor de sécuriser ces paiements pour lesquels des fonds étaient disponibles (ces bons ont cependant également été bloqués lorsque le FMI a fixé des plafonds d'ordonnancement des dépenses publiques en raison du montant trop élevé des DENO, dépenses engagées non ordonnancées) ;
- l'excellente comptabilisation des déboursements ;
- une meilleure prise en compte du calendrier de mise en œuvre que dans les autres COM en raison de la liaison des opérations aux tranches à décaisser ;
- le nombre important de conditionnalités, souvent leur imprécision.

Le suivi de la filière et des interventions menées a été essentiellement réalisé par APROMA. Il existe par ailleurs un Comité de suivi Stabex (auquel participe APROMA). Le suivi est également assuré par les rapports de suivie du Conseiller économique. On peut aussi noter qu'un rapport d'exécution doit être remis par le pays bénéficiaire. Ces rapports sont restés des notes de présentation strictement financières sans éléments qualitatifs.

*Conditionnalités.* La mise en œuvre des réformes importantes dans la filière a été permise par l'existence de conditionnalités qui ont souvent été au centre du dialogue avec le Gouvernement. L'existence de des conditionnalités a souvent été d'autant plus durement ressentie par les autorités que jusqu'à l'année d'application 1989 les fonds Stabex ne faisaient l'objet d'aucune conditionnalité.

Ces conditionnalités de déboursement sont à deux niveaux : au niveau de la politique macro-économique et au niveau des interventions COM. Ainsi au niveau macro-économique les textes des COM 92 et 93 rappellent que l'Etat ivoirien s'engage à "finaliser la restructuration et à réduire le service de la dette intérieure conformément aux engagements pris dans le document cadre de politique macro-économique pour 1994/1996". Au niveau des interventions, les conditionnalités qui faisaient l'objet de quelques paragraphes dans le COM 92 sur la poursuite des restructurations dans les secteurs café-cacao (mettre en place des réserves techniques de stabilisation, améliorer la mise en marché externe notamment par l'application du PVAM, améliorer la commercialisation interne, assurer l'équilibre *ex ante* des campagnes, etc.), et sur les secteurs coton, riz et forêt, font l'objet d'une vingtaine de

paragraphe beaucoup plus précis dans le COM 93 plus une matrice indiquant les engagements dont le respect "doit être vérifié préalablement aux paiements relatifs aux différentes actions concernées".

La multiplication des conditionnalités a été critiquée<sup>78</sup>. Au cours d'une séance de travail de novembre 1997 entre la Délégation et l'ONS les modalités de décaissement des fonds Stabex ont été précisées : la prise en compte de l'avancement des dossiers sur le plan global et sur le plan sectoriel devait être privilégiée par rapport aux conditionnalités techniques strictes appréciées plus souples. Il était cependant rappelé par la Délégation que le respect des principes fondamentaux relatifs à la restructuration de la filière café-cacao, repris en termes d'engagements généraux dans l'avenant au COM 93 et fondement même de tous les COM Stabex successifs, était absolument incontournable et qu'un blocage à ce niveau empêcherait tout décaissement sectoriel.

L'avenant au COM 93 a simplifié et précisé dans une annexe les engagements du Gouvernement. Lors de la mise au point de cet avenant, l'implication des ministères concernés par les conditionnalités a été réelle. Cette implication des structures administratives est indispensable, car, trop souvent dans le passé, ces structures ont accepté facilement des conditionnalités qu'elles n'étaient pas à même - ou n'envisageaient pas réellement - de respecter.

#### D. PERFORMANCE DU PROGRAMME

Tout en s'insérant dans une politique d'appui à l'ajustement structurel, l'intervention de la Commission dans la filière café-cacao a conduit à un bouleversement du fonctionnement de la filière et a été extrêmement apprécié à la fois par les autorités et les autres bailleurs de fonds. Les principaux résultats suivants ont été obtenus :

- libéralisation de la commercialisation intérieure et désengagement complet de la Caistab de ce domaine, avec une meilleure participation du secteur privé ;
- suppression des centres d'achat de la Caistab et de la distribution des sacs par cet organisme ;
- mise en place d'un nouveau système de commercialisation externe ;
- redéfinition des missions de la Caistab avec une réduction des effectifs de l'ordre de 400 personnes et une réduction importante du coût de gestion de la filière ;
- mise en place du Fonds de garantie café-cacao permettant aux producteurs de commercialiser directement environ 120 000 tonnes de cacao et 30 000 tonnes de café ;
- préparation par le Gouvernement ivoirien d'une loi sur les coopératives.

Grâce aux interventions techniques d'APROMA, les positions de la Commission ont été considérées comme particulièrement réfléchies et le leadership intellectuel de la Commission incontesté. La décision de libéralisation totale du cacao remet cependant en cause la situation actuelle et une partie des acquis (cf. **Encadré 2**, page 25). Le leadership de la Commission dans le secteur a disparu.

Parmi les principaux facteurs qui ont affecté la performance du programme, on peut citer :

---

<sup>78</sup> On peut noter que le Premier Ministre ivoirien a signifié au Chef de Délégation qu'il estimait trop complexes les conditionnalités prévues par la Commission.

- l'influence positive :
  - de la très bonne coordination des trois bailleurs de fonds principaux jusqu'en 1997,
  - de l'existence d'une politique sectorielle (impulsée par la Banque mondiale),
  - du suivi assuré par le consultant APROMA.
- l'influence négative :
  - de l'absence de transparence de la Caistab,
  - de l'absence d'études de stratégie et de prospective suffisantes,
  - de la multiplicité des conditionnalités, qui conduisent à des blocages sans totale transparence,
  - et, plus récemment, de la prise de position de la Banque mondiale imposée sans concertation aux autres bailleurs de fonds.

## **E. COMPARAISON AVEC LES INTERVENTIONS DES AUTRES BAILLEURS DE FONDS**

Le rôle de leader de la Commission dans la filière a été partagé avec la Banque mondiale, une bonne coordination étant établie avec la France, seul autre bailleur actif dans le secteur. La Banque mondiale a donné les grandes orientations vers la libéralisation de la commercialisation interne et externe et a élaboré les plans assurant la cohérence à la fois à l'intérieur du secteur et avec la politique macro-économique. La Commission a mis en œuvre un fonctionnement de la filière original par rapport à ce qui existe dans d'autres pays. On peut estimer :

- que la Banque mondiale :
  - a mieux su se mettre en position de force pour faire passer les décisions qu'elle souhaitait, tout en restant plus lointaine et en effectuant des financements moins importants ;
  - a dans ce domaine (contrairement à d'autres domaines) moins bien su théoriser sur le fonctionnement de la filière que la Commission, mais à un niveau plus macro-économique qui l'a finalement emporté.
- que la Commission :
  - a moins bien su cibler les plates-formes de décisions importantes,
  - a davantage respecté le principe de la concertation (on voit mal la Commission faire prendre au Gouvernement une position qui bouleverserait complètement les positions de la Banque mondiale sans concertation préalable avec celle-ci).

La différence entre les positions actuelles ne doit cependant pas être amplifiée : la Commission n'a sans doute pas de raison fondamentale de s'opposer à une libéralisation totale qu'elle a largement contribué à rendre possible. La Banque mondiale devra quant à elle trouver le chemin pour atteindre une libéralisation totale réelle en tenant compte de l'existant et des positions ivoiriennes. La principale conclusion que l'on peut tirer actuellement est que dans un secteur important un dialogue ne peut rester sectoriel sans déboucher un jour sur un dialogue de politique économique générale.



## ANNEXE 3 - SECTEUR DE LA SANTE

### A. CONTEXTE

La RCI a connu un développement considérable de son infrastructure sanitaire pendant la période de croissance économique des années 1960 résultant en une couverture nationale des structures sanitaires animées par un personnel qualifié. Cependant, durant les années 1980, l'offre de services sanitaires a souffert de la double pression d'une baisse des allocations budgétaires au secteur et d'une croissance démographique élevée (3,8 % par an). A la fin des années 1980 la dégradation des infrastructures et la pénurie des médicaments, des équipements et des matériels est telle que les besoins essentiels en santé de la population ne sont plus satisfaits. Devant ce constat, un premier effort de redressement du système sanitaire est entrepris par la mise en œuvre du Programme de valorisation des ressources humaines (PVHR) entre 1992 et 1994 : il inclut la réorganisation du Ministère de la Santé Publique (MSP) et l'introduction de la notion du recouvrement du coût des médicaments (puis des prestations), un recentrage sur les services sanitaires de base par la création de directions régionales de la santé et un rééquilibrage des moyens dévolus aux secteurs primaire, secondaire et tertiaire et leur meilleure intégration. Le programme est appuyé par les bailleurs de fonds, principalement la Commission, la Banque mondiale, la BAD, la France et l'Allemagne. Il a permis de satisfaire les besoins immédiats du système sanitaire et a résulté depuis 1995 en une amélioration considérable de l'offre des soins. Néanmoins ceci n'a pas conduit à une augmentation des taux d'utilisation des services sanitaires par la population.

Devant ce constat le Gouvernement a initié en 1994 une réflexion sur les mesures de réforme à prendre pour rectifier la situation. Celle-ci a résulté en l'élaboration du Plan national de développement sanitaire 1996-2005 (PNDS) lequel a été validé par tous les bailleurs de fonds. Ce document a le mérite de faire un diagnostic réaliste des problèmes du système sanitaire (notamment une qualité des services insuffisante conduisant à des taux d'utilisation très bas) et de définir les objectifs à réaliser<sup>79</sup> ainsi que les stratégies à mettre en œuvre<sup>80</sup>. Pour améliorer le système sanitaire dans le long terme, l'accent devra être mis sur une satisfaction de la demande de services sanitaires (plutôt que de l'offre) qui requiert un effort plus important de réflexion et d'action sur la qualité, l'utilisation, le fonctionnement, le déploiement des ressources humaines, une meilleure articulation entre les services publics et privés, et d'une manière générale, l'amélioration du cadrage institutionnel du système (notamment renforcement de la gestion et de la planification des services de santé mais aussi à un niveau plus général : décentralisation et délégation des responsabilités et des fonctions des services centraux vers les ministères de tutelle). Ces grands thèmes sont aussi au cœur des discussions actuelles de préparation du projet santé du 8<sup>ème</sup> FED.

Le Gouvernement reçoit un appui important des bailleurs de fonds dans cette entreprise puisque ceux-ci contribuent pour près des deux tiers au financement du budget

<sup>79</sup> L'objectif global est d'*améliorer l'état de santé et le bien-être de la population par une meilleure adéquation qualitative et quantitative entre l'offre des prestations sanitaires et les besoins essentiels de la population*' (PNDS, page 31). Trois objectifs spécifiques ont été définis comme suit : 1. *Réduire la morbidité et la mortalité liées aux grands problèmes* ; 2. *Améliorer l'efficacité du système sanitaire* ; et 3. *Améliorer la qualité des prestations sanitaires* (PNDS, pages 31 et 32).

<sup>80</sup> Les stratégies visent : (i) l'amélioration de l'accessibilité et le développement des services de base par la mise en place d'un Paquet Minimum d'Activités (PMA) ; (ii) l'amélioration de la gestion du système, la multisectorialité et le partenariat avec d'autres secteurs ; et (iii) une meilleure utilisation des ressources humaines, la promotion de la recherche et le développement de normes sanitaires et de gestion du système de santé.

d'investissement en 1997 et 1998<sup>81</sup>. La Banque mondiale et la Commission sont les leaders dans le secteur, tant au niveau de leur intervention financière que de leur importance dans le dialogue de politique sectorielle. Leur appui (PDSSI pour la Banque mondiale, 7<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> FED pour la Commission) se situe principalement au niveau de l'appui à la réforme institutionnelle du système. La France et l'Allemagne appuient le PNDS dans des régions spécifiques avec des projets intégrant les diverses composantes du plan. La BAD ainsi que le Japon prévoient une aide financière très importante en 1998 visant strictement le développement de l'infrastructure sanitaire.

## B. DIALOGUE DE POLITIQUE ET ASSISTANCE DE LA COMMISSION

*Intervention de la Commission dans le secteur santé.* Elle a démarré<sup>82</sup> en 1990 grâce à l'appui donné au budget santé par la première facilité d'appui à l'ajustement structurel (FAAS). Quarante pour-cent des fonds de contrepartie (FCP) générés par le Programme d'importation sectorielle (PSI) du FAAS 1990 de 41 MECU ont servi à la remise à disponibilité du médicament par le financement de l'apurement du passif de la Pharmacie de la santé publique (PSP), la reconstitution de son fonds de roulement et de ceux des structures sanitaires publiques. Cet appui au secteur santé a été poursuivi et élargi sous Lomé IV, avec : (i) le ciblage de près de la moitié des FCP des cinq FAAS (PGI I à V) vers le budget santé, et (ii) l'introduction du secteur santé comme une des trois aires de concentration de l'aide de la Commission dans les PIN 7<sup>ème</sup> FED et 8<sup>ème</sup> FED.

L'appui budgétaire réalisé par le biais des FCP des FAAS (1991, 1993, 1994, 1995 et 1996) vise avant tout la sécurisation des dépenses prioritaires inscrites au budget de l'état pour le secteur de la santé (hors salaires). Les PGI I à IV visent d'abord la sécurisation des dépenses de fonctionnement alors que le PGI V couvre surtout le financement de Noyaux d'investissement prioritaires (NIP) identifiés dans le budget d'investissement (BSIE). Les activités ciblées dans les NIP concernent pour la plupart le financement de la contrepartie Ivoirienne au programme d'appui à la santé 7<sup>ème</sup> FED et à d'autres projets financés par des bailleurs de fonds. Au total, les FAAS ont représenté un appui budgétaire très important au secteur de la santé avec près de 54 MECU dépensé sur la période 1991-1997. L'appui au secteur est renforcé en 1991 avec l'allocation de 11,2 MECU des ressources du PIN 7<sup>ème</sup> FED (soit 10 % de l'aide programmable) au projet d'appui au secteur santé. Ce projet a pour objectif '*d'assister le MSP dans la mise à disposition des populations, les soins de base et les médicaments essentiels dans des conditions d'accessibilité géographique et financière acceptable et ce, dans le cadre d'un service public plus efficace et plus performant*'. Le projet combine l'appui du PVRH au niveau central avec une intervention multiple et intégrée pour le développement sanitaire de deux régions défavorisées (Sud-Ouest en Centre-Ouest)<sup>83</sup>. Cet appui sera élargi dans le cadre du 8<sup>ème</sup> FED où des actions complémentaires au niveau central, notamment de réforme institutionnelle et de formation du personnel médical, seront mises en

<sup>81</sup> Voir Budget d'Investissement et d'Équipement, Gestion 1998 et PNDS 1996-2005, Tome II : sur un budget total d'investissement de 66,8 MECU (43,4 milliards de FCFA) en 1997, 44,5 MECU soit les deux tiers, provenaient de financement extérieur (dont 37 % en forme de prêts et 63 % en forme de dons). En 1998, le budget d'investissement prévoit une allocation de 60 MECU (39 milliards de FCFA) au secteur santé dont 58 % proviendra des bailleurs de fonds (55 % sous forme de prêts).

<sup>82</sup> Seuls des investissements en infrastructure de santé avaient déjà eu lieu sous les 1<sup>er</sup> et 3<sup>ème</sup> FED pour 4 MECU chacun (représentant respectivement près de 10 % et 6.8 % des FED).

<sup>83</sup> Au niveau central l'appui porte sur : la provision d'une assistance technique ; la politique des médicaments essentiels qui vient compléter et renforcer l'action menée au niveau du support budgétaire ; la sécurisation de la transfusion sanguine ; des études spécifiques dans le domaine de la santé ; et, un volet d'information et de sensibilisation des populations sur les nouvelles politiques mises en œuvre. Au niveau régional, deux volets sont mis en œuvre : l'apport à deux directions régionales d'un appui infrastructure, de gestion et de formation ; et, l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de santé de base dans les deux régions.

œuvre et où l'action régionale sera étendue à deux autres régions : une enveloppe d'environ 30 MECU est prévue à cet effet, qui sera complétée par d'éventuels apports d'appuis budgétaires par le biais des FAAS. Le secteur santé bénéficie également, sous le 7<sup>ème</sup> FED, d'actions ponctuelles de construction/réhabilitation de structures sanitaires rurales entreprises dans le cadre de l'appui à la décentralisation donné par le Programme de développement des communes côtières (PDCC financé dans le cadre du PIN) ou financés par le Fonds régional d'aménagement rural (FRAR dont le budget est appuyé par les FAAS).

Sous Lomé IV, le secteur de la santé a donc émergé comme un des grands secteurs d'intervention de la Commission grâce aux actions complémentaires financées par les instruments du PIN et du FAAS. Les actions sont jugées pertinentes aux problèmes identifiés, elles se sont insérées dans le cadre existant du PVRH, et les instruments mis en œuvre (PIN et FAAS) ont été utilisés d'une manière cohérente et complémentaire<sup>84</sup>.

*Dialogue de politique santé.* Il s'est concrétisé par la négociation de conditionnalités sectorielles de décaissement de l'appui budgétaire et par le financement d'actions jugées prioritaires, à la fois dans le cadre de l'appui budgétaire (dépenses de fonctionnement et d'investissement) et du projet d'appui à la santé (dans le cadre du PNDS). Le dialogue de politique est à la fois mené avec l'ensemble des bailleurs de fonds et l'Administration et au niveau bilatéral Commission/MSP. Au niveau bilatéral, il s'agit à la fois d'assurer une poursuite des objectifs de la politique sectorielle (par le biais de conditionnalités sectorielles générales) et d'assurer la mise en place de mesures d'accompagnement nécessaires pour garantir l'efficacité et l'efficacé de la mise en œuvre des actions spécifiques financées sur fonds de la Commission (par le biais de conditionnalités spécifiques facilitant la mise en œuvre du projet d'appui à la santé telles que : suppression de la subvention au prix du médicament (PGI IV) ; formation des gestionnaires du médicament (PGI IV) ; ou la réalisation d'enquêtes sur l'utilisation de médicaments génériques et leur coûts (PGI V)). Au delà de ces accords sur les conditions de décaissement des FAAS, le dialogue se situe aussi au niveau de la détermination d'axes prioritaires de financement. Les discussions sur l'appui budgétaire (utilisation des FCP du FAAS) sont menées avec la Direction des Investissements Publics (DIP) du Ministère de l'économie et des finances (MEF) et avec la Direction des affaires financières (DAF) et la Direction de l'équipement, du matériel et de la maintenance (DEMM) du MSP qui détermineront ensemble avec la Commission les lignes jugées prioritaires pour lesquelles un financement FAAS peut être assuré. Pour le choix d'actions à entreprendre dans le cadre du projet d'appui à la santé, le dialogue se situe au niveau du MSP et de toutes ses Directions. Dans le cadre du PNDS, chaque Direction établit les besoins d'intervention et de financements spécifiques à son domaine (ressources humaines, équipement, directions régionales, pharmacie et médicament, par exemple). La coordination et complémentarité des aides extérieures dans chaque domaine est donc assurée par l'Administration.

---

<sup>84</sup> Voir les rapports d'évaluation CERES, 1994 et ADE, 1997.



## C. MISE EN OEUVRE ET GESTION DE L'AIDE (GESTION DU CYCLE DU PROJET)

*Identification et préparation de l'intervention.* Le secteur de la santé est le troisième secteur de concentration dans le PIN 7<sup>ème</sup> FED (signé en juillet 1991) lequel définit les grandes lignes d'appui de la Commission au programme social du gouvernement (le PVRH)<sup>85</sup>. Plutôt que d'affiner ces grandes lignes, le projet d'appui à la santé tel qu'il est défini dans la proposition de projet de juin 1992 et dans la convention de financement (signée le 2 février 1993) en diffère sur plusieurs points, étant basé sur une analyse plus poussée des besoins du secteur, analyse reposant à la fois sur une étude de faisabilité entreprise à cet effet et sur les concertations entre la Délégation et le Gouvernement dans le cadre du PVRH (et prenant notamment en compte les appuis des autres bailleurs de fonds). Actuellement, une étude de préparation pour l'intervention du 8<sup>ème</sup> FED est en cours de réalisation par des consultants ; il est prévu que les résultats de cette étude soient discutés lors d'un séminaire organisé en Avril 1998 pour tous les acteurs concernés, incluant aussi ceux du secteur ONG et privé, et les bailleurs de fonds.

*Mise en œuvre*<sup>86</sup>. Le projet d'appui à la santé a démarré début 1994 (avec la mise en place préalable de deux assistants techniques à la mi-1993 et fin 1993). Le projet a connu quelques problèmes de démarrage dus (i) au remplacement de deux assistants techniques pendant la première année (une démission et un décès) et (ii) l'important travail de préparation réalisé afin de faire un travail de qualité (notamment une approche consultative/participative pour la détermination des normes de couverture et des besoins se concrétisant en l'élaboration d'une carte sanitaire et des normes de moyens et de résultats, voir ADE 1997). Ces retards initiaux de démarrage semblent d'ailleurs avoir été rattrapés : les composantes ont été pour la plupart réalisées à l'exception de certains travaux d'infrastructure (construction ou réhabilitation)<sup>87</sup> et des volets de gestion et de formation liés aux directions régionales qui sont encore en cours de réalisation. Le projet devrait aisément être complété dans la période prévue de quatre ans.

La gestion du projet est assurée au niveau de chacun des services impliqués dans la mise en œuvre des composantes. Un comité de pilotage, mis en place dès début 1993, réunissant tous les représentants des services concernés et la Délégation assure un forum de discussion pour la résolution de problèmes techniques, administratifs ou financiers. Quatre assistants techniques sont en place, auprès du Ministre de la Santé, de la PSP, des directions régionales et de la DEMM. Les études d'évaluation existantes ainsi que les discussions avec l'Administration soulignent la qualité des assistants techniques et l'importance de leur rôle d'appui et de conseil. En général, les procédures de mise en œuvre des composantes du projet sont jugées satisfaisantes (voir texte du rapport principal).

*Suivi et évaluation.* Le suivi du projet est assuré par le comité de pilotage se réunissant mensuellement. Des rapports de suivi mensuels sont établis par la cellule FED du DEMM donnant l'état d'avancement du projet par volet et activité ; la DEMM a aussi la charge du suivi financier du projet et produit des tableaux de suivi des engagements et des dépenses pour chaque volet et activité qui intègrent également les montants financés par le biais des

<sup>85</sup> Le choix du secteur santé (en préférence aux secteurs de l'éducation ou de la population) tient autant à l'expérience de la Commission accumulée sous Lomé III (avec le PSI) qu'au fait que d'autres bailleurs de fonds étaient déjà très impliqués dans les autres secteurs (notamment la France dans le secteur de l'éducation).

<sup>86</sup> Pour la mise en œuvre des volets santé de l'appui budgétaire à travers l'AAS, se référer à l'annexe 1 et au rapport principal.

<sup>87</sup> Il s'agit notamment de la composante 4 (élaboration et mise en œuvre du plan de santé de base des régions) pour laquelle les appels d'offre sont soit en cours soit les marchés ont été signés et les chantiers sont en cours.

NIP au niveau du BSIE. Le suivi est jugé *excellent* par l'évaluation faite en 1997 (ADE) et est appuyé par de nombreuses évaluations<sup>88</sup>. Les réunions périodiques du comité de pilotage réunissant tous les intervenants (y inclus parfois d'autres bailleurs de fonds) a permis au projet d'être adapté aux besoins et contraintes se manifestant : les problèmes techniques, de mise en œuvre ou de conception rencontrés peuvent être discutés et solutionnés par le biais du comité. Cela a permis une grande flexibilité du projet et a contribué à l'efficacité de sa mise en œuvre.

La cellule FED du DEMM intervient aussi dans le PDCC (au niveau de la préparation des appels d'offre pour la partie équipement et opérations de construction/réhabilitation) mais la mise en œuvre et le suivi de ce projet sont assurés par le comité de suivi du PDCC.

Bien que chaque action dans le domaine de la santé soit donc suivi et documenté d'une façon très satisfaisante, on peut néanmoins regretter l'absence d'un aperçu global de toutes les interventions FED dans le secteur<sup>89</sup>. Ceci ne semble aucunement handicaper les acteurs et n'a en aucun sens nui à la cohérence et la complémentarité des actions entreprises. Néanmoins, une meilleure vue d'ensemble de l'intervention de la Commission pourrait être souhaitable en vue de rejoindre l'objectif d'une approche plus globalement sectorielle liée à une utilisation mieux adaptée des différents instruments de financement.

#### D. PERFORMANCE DU PROGRAMME

L'intervention de l'UE dans le secteur de la santé est perçue comme ayant été - et étant - très positive, aussi bien par l'Administration que par les autres bailleurs de fonds. Grâce à l'impulsion donnée par l'utilisation des FCP des FAAS, la disponibilité du médicament a pu être remise sur pied et les conditions de cette disponibilité à plus long terme assurées. La conception et la mise en œuvre du projet santé ont été bien adaptées aux besoins du secteur et ont permis non seulement de contribuer à améliorer les services de santé dans deux régions défavorisées mais aussi de mettre en place des réformes du système sanitaire global. L'approche utilisée et les moyens mis en œuvre contribuent à assurer la viabilité à long terme des actions : l'évaluation à mi parcours du projet (ADE, 1997) souligne la viabilité des actions entreprises du point de vue institutionnel alors que les facteurs socio-culturels et financiers n'étaient pas encore assez pris en compte. A ce jour, tous les acteurs ont bien perçu l'importance des facteurs socio-culturels qui aiguilleront la conception du programme 8<sup>ème</sup> FED. Quant à la viabilité financière des actions, celle-ci semble maintenant assurée au moins pour le PSP (les achats de médicaments sont autofinancés par le recouvrement des coûts) tandis que la réflexion sur la viabilité financière des formations sanitaires est un des grands thèmes abordés dans les discussion actuelles.

Plusieurs éléments ont contribué au succès de l'intervention de la Commission : l'existence d'un cadre de politique santé défini par l'Administration ; la concertation et le dialogue entre la Commission et les services de l'Administration concernés par le projet (aussi bien au niveau national que régional) permettant une approche consensuelle, progressive et pragmatique des décisions ; la capacité du MSP à mener le dialogue avec les autres bailleurs de fonds et ainsi de gérer (plutôt que de subir) leur intervention d'une façon cohérente ; la qualité des assistants techniques et leur intégration dans l'Administration ; la primauté de la

<sup>88</sup> Voir SERES, 1995 ; ADE, 1997 ; CREDES, 1998 (en cours) ; des évaluations sont faites aussi de manière ponctuelle par les services de la Commission dans le cadre des revues des PGI et la préparation des FAAS ; enfin de nombreuses études et enquêtes ont été réalisées dans le cadre du projet sur des thèmes spécifiques.

<sup>89</sup> Cette absence d'image globale de l'intervention est liée au fait que les responsabilités de suivi au niveau de la Délégation sont divisées entre plusieurs conseillers. Ainsi le projet santé, les PGI-NIP et le projet PDCC sont chacun suivis par un conseiller différent.

qualité de l'intervention sur la rapidité de mise en œuvre ; la flexibilité du programme ayant permis son adaptation aux besoins ou changements de circonstance, pour ne citer que les facteurs les plus importants. L'utilisation de deux instruments de financement, aide budgétaire (AAS) et aide projet (PIN), n'a pas nui au succès de l'intervention dans la santé puisque les deux appuis ont été appliqués d'une manière complémentaire et cohérente. A travers ces deux instruments, la Commission a pu poursuivre un véritable dialogue de politique santé et propulser et soutenir un certain nombre de réformes dans le secteur de la santé qui ont contribué à assurer l'efficacité de l'aide.

## **E. COMPARAISON AVEC LES INTERVENTIONS DES AUTRES BAILLEURS DE FONDS**

Le secteur santé est caractérisé par une relativement bonne cohérence des interventions des divers bailleurs de fonds, grâce à l'existence du cadre du PNDS dans lequel chaque intervention s'inscrit et à la capacité du MSP à gérer l'aide des divers bailleurs de fonds. Même si la duplication des interventions est minimale, il reste néanmoins deux ombres principales à ce tableau. D'une part la concertation entre les bailleurs de fonds pourrait être grandement améliorée : la concertation sur la mise en œuvre de projets, sur leurs aspects techniques ou de gestion, est limitée à des discussions bilatérales dépendant des relations personnelles entre les responsables sectoriels des bailleurs de fonds. Il n'existe pas de forum institutionnalisé pour des concertations multilatérales entre bailleurs de fonds sur la mise en œuvre des projets santé. Ceci est notamment à regretter dans le cas de la RCI où la Commission est supposée mettre l'accent sur une meilleure coopération et cohérence entre son action et celle de ses états membres dans le secteur de la santé ; en réalité, la Commission est perçue par les autres agences bilatérales Européennes comme un 16<sup>ème</sup> bailleur de fonds et non pas comme une agence de financement reflétant ou prenant en compte les interventions des états membres actifs dans le même secteur.

D'autre part, les interventions des bailleurs de fonds restent basées sur une approche balkanisée, chaque bailleur tendant à limiter son action au sein d'une région géographique précise<sup>90</sup>. Ceci peut être lié aux procédures propres à chaque intervenant ou à leur désir d'assurer une cohérence interne à leur intervention (où le succès d'un volet particulier n'est pas remis en cause par le retard dans la mise en œuvre d'un autre volet financé par un autre bailleur de fonds). Ces deux facteurs de manque de concertation des bailleurs de fonds et de la balkanisation de l'aide à la santé contribuent à ralentir les progrès vers une aide plus généralement sectorielle, où l'appui budgétaire direct pourrait remplacer l'approche traditionnelle de l'aide projet.

Enfin, les performances des projets appuyés par les bailleurs de fonds sont très variables. Ainsi le projet de la Banque mondiale (PDSSI) a rencontré d'énormes problèmes de mise en œuvre<sup>91</sup> dont les causes sont multiples (manque d'internalisation du programme par l'Administration, perception inadéquate des capacités administratives, complexité du programme, etc.) Par contre l'intervention française à Abidjan avec le développement de formations sanitaires à caractère privé non lucratif et à base communautaire a obtenu de très bons résultats (en termes de fréquentation de la population, de recouvrement financier) et l'expérience sera probablement étendue à d'autres régions. En ce qui concerne l'aide bilatérale, elle est marquée par l'absence d'internalisation des projets financés : le bailleur est

<sup>90</sup> Ainsi l'Allemagne intervient dans les régions Ouest et centrions, Nord, Nord-Ouest et Centre ; la Belgique dans la région Centre-Est ; la France dans la région d'Abidjan ; la Banque Mondiale et l'UNICEF interviennent dans certains districts.

<sup>91</sup> Décaissement actuel à 4 % contre 16 % prévus au 1er semestre 1998, voir PDSSI, Annexe 21.

seul gestionnaire (administratif et financier) du projet et la mise en œuvre repose sur l'emploi d'assistants techniques pour seconder les nationaux dans leur rôle de chef de projet. Le concept de partenariat, même s'il ne s'applique qu'imparfaitement à l'ensemble des aspects de l'aide communautaire, semble néanmoins constituer un atout pour la réussite des interventions de la Commission et pour le renforcement des capacités nationales à gérer leur propre développement.



## ANNEXE 4 - PERSONNES RENCONTREES

<i>Nom</i>	<i>Fonction</i>	<i>Organisation</i>
M. Grégoire Vardakis	Ambassadeur	Ambassade d'Allemagne
M. De La Rochère	Ambassadeur	Ambassade d'Italie
	Ambassadeur	Ambassade de Belgique
	Ambassadeur	Ambassade de France
M. Francis Geere	Premier secrétaire général	Ambassade de Grande Bretagne
M. Haydon Warren-Gash	Ambassadeur	Ambassade de Grande-Bretagne
M. A. H. Speekenbrink	Ambassadeur	Ambassade des Pays-Bas
M. Zrjly	Macro-économiste	BAD
M. Adamou Mahama	Agriculture	BAD
Mme. Nicaise Ehoué	Agro-économiste	Banque mondiale
Mme Impérial	Chargée des Opérations en Ressources Humaines	Banque mondiale
M. Shigeo Katsu	Directeur des opérations	Banque mondiale
M. Racamier	Assistant technique - service programmation	BNEDT
M. Roland Michel	Directeur par intérim	CFD
M. Jean-Claud Galandrin	Chargé d'Etudes	CFD
Prof. Charles Valy Tuho		CIRES
M. Filiberto Ceriani Segregondi	Administrateur	Commission européenne, DG VIII
M. Cocchi	Responsable géographique Côte d'Ivoire	Commission européenne, DG VIII
M. Decaillet	Division santé	Commission européenne, DG VIII
Mme Dellicour	Responsable de la division santé	Commission européenne, DG VIII
M. Hessel	Chef de section	Coopération Belge
M. Bernard Laborderie	Conseiller Santé	Délégation de la Commission européenne
M. Thierry Mathisse	Economiste	Délégation de la Commission européenne
Mme Gabrielle Von Brochowski	Chef de délégation	Délégation de la Commission européenne
M. J. Villagra	Conseiller décentralisation	Délégation de la Commission européenne
M. Brandt	Conseiller agriculture	Délégation de la Commission européenne
M. N'cho Atse	Administrateur des Services Financiers	Directeur des Affaires Financières du MSP
M. Pierre Van Der Boogaerde	Représentant résident	FMI
Dr Rakotomalala	Représentant	FNUAP
M. Vanini	AT FED	Groupements à Vocation Coopérative
Dr Swennen	Conseiller au Ministère de la Santé	GTZ
Mme Kadio Aka	Chargée d'études	Ministère de l'agriculture
M. Francis Huard	Conseiller du Ministre, Chef de file Coopération	Ministère de l'économie et des finances

<i>Nom</i>	<i>Fonction</i>	<i>Organisation</i>
M. Antonin Yao	Sous-directeur DAFEX	Ministère de l'économie et des finances
Mme Germaine Botty	Chargée d'études, DAFEX	Ministère de l'économie et des finances
M. Bosse Gnekpie	Chargé d'Etudes - S/D des FRAR-FIAU	Ministère de l'économie et des finances
M. Kouamé Kouassi	Directeur de la prévision	Ministère de l'économie et des finances
M. Olivier Tanoh	Sous-directeur de l'analyse conjoncturelle	Ministère de l'économie et des finances
M. Emmanuel Koffi Ahoutou	Directeur Adjoint de Cabinet	Ministère de l'économie et des finances
M. Boubli	Directeur de la DAFEX	Ministère de l'économie et des finances
M. Guyot	AT FED auprès de l'ONS	Ministère de l'économie et des finances
M. Traoré	Administrateur des Services Financiers, Directeur des Investissements Publics	Ministère de l'économie et des finances
Mme Yahou	Service de l'ON suppléant	Ministère de l'économie et des finances
Mme Marie Sia	Chargée d'études, DIP	Ministère de l'économie et des finances
M. Kouakou N'zian	Chargé d'études, DIP	Ministère de l'économie et des finances
M. Abdoul Hassanaly	Assistant technique, direction de prévision	Ministère de l'économie et des finances
Mme Yao	Sous-directeur, DIP	Ministère de l'économie et des finances
Mme Modola	AT FED, suivi des PGI	Ministère de l'économie et des finances
M. Pierre-Clavier Kobo	Directeur Général des Collectivités Locales	Ministère de l'intérieur et de l'intégration nationale
M. Beyra	AT FED	Ministère de l'intérieur et de l'intégration nationale
Fatimata Tanoé Touré	Directeur Europe	Ministère des affaires étrangères
M. Galfier	Economiste	Mission de Coopération Française
Dr Louis	Conseiller Multimissions Santé	Mission de Coopération Française
M. Ehrhard	AT FED, DEMM	MSP
M. Bamba	Responsable cellule FED à la DEMM	MSP
Prof. Boa Yapo	Directeur de la Direction des Etablissements et Professions Sanitaires	MSP
M. Flindé	Directeur des Ressources Humaines	MSP
M. Tibéri	Conseiller auprès du Ministre de la Santé, AT FED	MSP
M. Barjaud	AT FED	Pharmacie Santé Publique
M. Philippe Mian	Conseiller Technique du Premier Ministre	Primature
Dr Coudray	AT FED, Directeur	Programme de développement Sud-Ouest et Centre-Oucst





The author accepts sole responsibility for this report, drawn up on behalf of the Working Group of Heads of Evaluation Services (Development) of the European Union and the Commission. The report does not necessarily reflect the views of the Working Group or the Commission, which funded this report.

