

Évaluation de l'appui à l'ajustement structurel de l'Union européenne au Cameroun¹²⁰.

Gilles DURUFLÉ
Consultant - Montréal (Canada)

¹²⁰ Le résumé et les annexes présentés dans ce document sont extraits du rapport de synthèse de l'évaluation de l'appui à l'ajustement structurel de l'Union européenne au Cameroun, rédigé par l'auteur. Cette évaluation a été réalisée pour le compte de la Commission des communautés européennes par une équipe coordonnée par Claude Freud (CIRAD).

I. CONTEXTE

La Communauté a, pour ses contributions à l'ajustement structurel, des principes et des objectifs généraux extrêmement ambitieux :

- réconcilier ajustement et développement à long terme;
- adapter le rythme des réformes aux capacités et aux contraintes spécifiques (y compris sociales et politiques) de chaque pays;
- prendre en compte la dimension régionale;
- préserver les secteurs sociaux;
- assurer une étroite cohérence entre tous les instruments communautaires;
- s'intéresser de façon croissante aux finances publiques des Etats, pour les aider à améliorer leur processus budgétaire en termes de transparence, d'intégrité, d'efficacité et d'équité;
- renforcer la coordination avec les autres donateurs, tant au niveau de la conception des programmes qu'au niveau opérationnel, et dans ces arènes faire valoir un souci particulier pour :

- la restructuration des dépenses publiques,
- la lutte contre la pauvreté,
- le lien entre démocratie et ajustement¹²¹.

Leur mise en oeuvre n'est pas chose aisée et a dû faire face au Cameroun à des contraintes particulières :

- délais de mise en place serrés en 1992 comme en 1994;
- ressources limitées du côté de la Communauté pour identifier les points d'application;
- faible répondant du côté de l'administration camerounaise;
- faible fiabilité de certains pans de l'administration camerounaise, d'où la nécessité d'une attention particulière aux problèmes d'exécution et de contrôle;
- règles d'éligibilité des dépenses relativement strictes, obligation de ne retenir que des dépenses budgétisées et "tofées"¹²², mais également nécessité de décaissement rapide;
- nouveauté de ce type d'aide-programme pour une administration communautaire jusqu'ici essentiellement concentrée sur les aides-projets.

Face à ce faisceau de contraintes, le premier appui à l'ajustement de la Communauté au Cameroun (AAS I, signé en juin 1992) a fait le choix de retenir les secteurs de la santé, de l'entretien routier et de la restructuration des entreprises publiques agricoles qui avaient

¹²¹ Sources : Convention de Lomé IV et "L'appui communautaire à l'ajustement structurel dans les pays ACP : pour la consolidation et l'approfondissement d'une approche réaliste et concertée", Communication de la Commission, Bruxelles, 27/10/1994.

¹²² Adjectif dérivé du sigle TOFE - Tableau des opérations financières de l'État.

l'avantage de correspondre dans leur ensemble à la préoccupation de la Communauté pour les secteurs sociaux et de venir assez aisément dans le prolongement du PIN, du STABEX et, de façon générale, des activités projets de la Communauté.

La tâche d'identification des points d'application a été confiée à des consultants qui se sont efforcés de rechercher des synergies avec les projets de la Communauté et avec les autres bailleurs, en même temps qu'ils se sont partiellement appuyés sur ces derniers pour identifier des points d'application dans des domaines dans lesquels la Communauté disposait de moins de ressources.

L'AAS II a dû faire face à une situation encore plus difficile et contraignante que l'AAS I :

- calendrier de mise en place encore plus serré (voir les propositions de report faites par la délégation et la réponse de M. Soubestre);
- une administration camerounaise particulièrement traumatisée, désorganisée et démotivée au lendemain des réductions drastiques de salaires et de pouvoir d'achat;
- une propension au détournement des fonds probablement encore plus importante qu'en 1992, des sommes à dépenser beaucoup plus importantes du fait des reports du STABEX;
- des contraintes des finances publiques encore plus serrées entraînant, outre les autres causes de désorganisation de l'administration, une grande désorganisation du budget et une nécessité particulièrement contraignante de décaisser (problème des critères de performance du FMI).

La proposition de financement de l'AAS II retient quelques points d'application dans les domaines de la santé, de l'entretien routier, du « filet social » et de l'appui institutionnel qui viennent dans le prolongement de ceux de l'AAS I et y ajoute une part importante d'appui budgétaire direct (refinancement de pertes fiscales et apurement d'arriérés intérieurs).

En outre est mise en place une cellule d'appui à l'ajustement structurel qui est chargée, d'une part, du suivi et du contrôle de l'exécution et de la conformité de la dépense et d'autre part d'identifier en accord avec la délégation, les missions de Bruxelles et l'administration camerounaise des points d'application pour toutes les sommes encore non affectées et, notamment, toutes les sommes transférées du STABEX.

Rappelons à nouveau les contraintes auxquelles a dû faire face cet exercice :

- les dépenses retenues doivent être éligibles au sens de Bruxelles, budgétisées et toffées alors que les correspondances entre les besoins les plus urgents, le budget et le TOFE sont parfois bien problématiques;
- elles doivent être contrôlables jusqu'au bénéficiaire ultime et rapidement décaissables;
- le processus d'identification se heurte à une capacité de proposition quasi-nulle des ministères techniques, quand ce n'est pas à une volonté de non-coopération de leur part, du moins dans des conditions qui soient acceptables à la Communauté.

II. ÉLIGIBILITE

Le Cameroun a été déclaré automatiquement éligible à l'AAS de l'UE, en conformité avec l'article 246 de la Convention de Lomé IV. Toutefois, l'évaluation met en évidence qu'il n'y a pas de correspondance immédiate entre l'éligibilité automatique, d'une part, et les buts que la Communauté assigne dans la Convention à sa coopération avec les ACP ou encore avec les objectifs généraux de l'AAS tels qu'on les retrouve dans les documents généraux de la Communauté et suggère qu'il serait préférable qu'un dialogue explicite soit également mené autour de cette question d'éligibilité.

III. IMPACT GENERAL DES POLITIQUES D'AJUSTEMENT

Même si des réformes structurelles importantes ont été introduites, on est loin au Cameroun d'être sorti de la phase de stabilisation, dominée par l'objectif de rétablissement des grands équilibres et marquée à l'interne par de fortes contraintes sur la dépense publique et un environnement déflationniste. Le poids de la dette, à moins que celle-ci ne soit rapidement et durablement allégée, viendra prolonger cette période pendant plusieurs trimestres, voire plusieurs années.

Cette permanence des contraintes macroéconomiques et financières vient également freiner les réformes structurelles et en limiter les effets bénéfiques :

- dominée par les contraintes financières, la réforme de la fonction publique tarde à dépasser le simple objectif de réduction de la masse salariale pour réellement devenir une réforme qui débouche sur une fonction publique mieux organisée, plus compétente, plus motivée, plus efficace et dotée des moyens de travailler;
- l'absence d'un minimum d'actions d'accompagnement de la part de l'État risque de limiter les effets positifs que l'on pourrait attendre de la dévaluation et de la libéralisation des filières agricoles, notamment dans les secteurs du café et du cacao;
- le niveau déprimé des investissements publics et le caractère extrêmement serré des politiques monétaire et budgétaire viennent décourager la reprise de l'investissement privé.

À plus long terme, la faiblesse prolongée des investissements publics, à des niveaux nettement inférieurs au seuil de renouvellement, la baisse de la fréquentation scolaire, la dégradation de l'enseignement universitaire et la dégradation des soins de santé auront, s'ils perdurent, des effets néfastes sur les infrastructures de base et sur les ressources humaines du pays et, par là même, sur certains des facteurs essentiels de croissance.

Pour importantes que soient ces contraintes d'ordre financier, elles ne doivent pas cacher le fait que la racine des problèmes que rencontrent les politiques d'ajustement au Cameroun est également d'ordre politique : les lenteurs de la restructuration des entreprises publiques, l'absence de consensus autour des réformes, la faible pression fiscale ou la fuite devant l'impôt, la faible rationalité économique et financière du processus budgétaire (programmation, allocation, exécution, conformité), les comportements déviants de pans entiers de l'administration ont également des racines politiques.

Comme on l'a noté, la réforme du processus budgétaire est au coeur de ces problèmes et revêt un caractère d'urgence tout à fait particulier. Le fait qu'une équipe dynamique et motivée, autour du ministre des Finances, en ait fait une priorité est un signe encourageant.

Toutefois, le processus budgétaire, de sa programmation à son exécution, implique l'ensemble de l'exécutif et du législatif, dont elle est une des responsabilités premières et principales. Une réforme de cette envergure, qui suppose des changements non seulement de procédures mais aussi de comportements, ne saurait aboutir avec le seul appui du ministre des Finances et d'une petite équipe qui l'entoure. Pour réussir, elle doit bénéficier d'un appui sans équivoque de la tête de l'État et du gouvernement et de l'ensemble des ministres et mobiliser toutes les directions administratives, à commencer par toutes celles du ministère des Finances. Il n'est pas encore évident que cet appui et cette mobilisation soient réunis.

IV. IMPACT DE L'AAS DE L'UE

En reprenant les buts et objectifs des cadres logiques et certains des objectifs de la Communauté tels qu'ils ressortent des documents généraux sur l'appui à l'ajustement structurel, l'évaluation permet de répondre aux questions suivantes :

Tableau
L'impact de l'AAS de l'UE

L'AAS a-t-il permis de sécuriser des dépenses essentielles dans des secteurs jugés prioritaires ? Notamment, a-t-il permis d'apporter un appui d'urgence à l'approvisionnement en médicaments essentiels et d'assurer un minimum d'entretien routier ?	De façon générale : oui
L'AAS a-t-il contribué à abonder la dépense dans les secteurs prioritaires ?	Vraisemblablement : non
L'AAS a-t-il contribué à une amélioration des politiques dans ces secteurs ? Notamment, a-t-il permis d'engager une réforme fondamentale du dispositif d'approvisionnement en médicaments et de promouvoir une politique de médicaments essentiels intégrant le secteur privé ?	Impact limité
L'AAS a-t-il contribué à une amélioration du processus budgétaire ?	Non
L'AAS a-t-il contribué à desserrer les contraintes et à assainir les finances publiques ?	Oui
L'AAS a-t-il permis d'accroître les effets positifs sur la relance ?	Impact limité
L'AAS a-t-il accru l'influence de l'UE sur les programmes d'ajustement structurel et sur le dialogue politique ?	Impact très limité

Ces résultats sont loin d'être négligeables. En résumé, leurs limites tiennent essentiellement à deux types de causes :

du côté du bénéficiaire :

- l'état délabré du processus budgétaire;
- le niveau de désorganisation et de démotivation de l'administration;
- le poids des contraintes qui pèsent sur les finances publiques;
- la faible internalisation des politiques de réforme prévues dans les programmes d'ajustement.

Plusieurs des hypothèses du cadre logique se trouvent ainsi prises en défaut.

du côté de l'UE :

- le fait que le dispositif de coopération de l'UE soit plus adapté à la gestion d'aides-projet qu'à la mise en oeuvre d'aides-programme ou budgétaires et à la participation au dialogue politique;
- le niveau limité des ressources humaines que l'UE est en mesure de consacrer à ce type d'intervention ne facilite pas la progression sur la courbe d'apprentissage dans un type de dialogue nouveau et difficile.

V. EFFICIENCE

L'évaluation souligne l'efficacité des procédures mises en place et la qualité du travail accompli par la Cellule d'appui, la Délégation et les missions de Bruxelles pour identifier les points d'application de l'AAS, contrôler l'exécution et le règlement et assurer des décaissements et une exécution rapides.

Il nous semble qu'en revanche, les procédures retenues qui, d'une certaine façon, reviennent à essayer de gérer comme une aide-projet une aide budgétaire de grande envergure rencontrent certaines limites :

- les montants deviennent trop importants;
- les lignes éligibles du budget deviennent saturées et on a du mal à maintenir le rythme des affectations et des décaissements;
- certaines gymnastiques pour que ce qui est, en fait, de l'aide budgétaire directe satisfasse les critères communautaires d'éligibilité de la dépense, tiennent de l'artifice et nécessitent un travail peu utile;
- ce mode de gestion en direct d'une certaine ampleur, de l'identification de la dépense à son règlement (même si à chaque étape on s'efforce de s'insérer au fur et à mesure ex post dans les procédures normales de l'administration), n'est pas très « normal » pour un bailleur extérieur et ne contribue guère à remotiver l'administration et à améliorer le processus budgétaire, ce qui est un des grands objectifs généraux de la Communauté et, certainement, une priorité actuellement au Cameroun;
- ceux qui actuellement du côté camerounais s'efforcent de reconstruire le processus budgétaire et de renforcer l'administration soulignent ces limitations et souhaitent des modifications.

Il faut toutefois se garder de conclure trop vite : tous nos interlocuteurs, aussi bien du côté des bailleurs de fonds que du côté de l'administration camerounaise ou de la société civile, à qui nous avons explicitement posé la question, nous ont répondu que cette sécurisation de la dépense et cette gestion en direct étaient sans doute actuellement un moindre mal et qu'il fallait se garder d'y renoncer trop vite.

VI. LEÇONS A TIRER

Plusieurs leçons peuvent être tirées de cette évaluation :

VI.1 les limites de l'éligibilité automatique

Le fait d'être *on-track* est sans doute une condition nécessaire, mais elle n'est pas une condition suffisante pour assurer une convergence minimum entre les orientations et pratiques du Gouvernement d'une part et les objectifs de la Communauté en matière de coopération et d'appui à l'ajustement structurel, d'autre part.

Si elle veut faire entendre sa différence, la Communauté ne peut faire l'économie d'un dialogue sur l'éligibilité dont le style même soit dans le prolongement des préoccupations qu'elle exprime dans la Convention de Lomé ou dans ses réflexions actuelles sur l'ajustement et sur l'exercice de la conditionnalité.

VI.2 lorsqu'il atteint une certaine ampleur, l'AAS ne peut plus être géré comme une aide projet mais doit être géré comme une aide budgétaire ou une aide programme

Il n'en va pas nécessairement ainsi pour tout l'AAS. Une partie peut continuer à être gérée comme une aide ciblée de façon à sécuriser ou abonder certaines dépenses essentielles dans des secteurs jugés prioritaires par l'UE. En revanche, si l'AAS atteint une certaine ampleur, ce qui sera vraisemblablement le cas au Cameroun dans les prochaines années, il convient de reconnaître qu'une autre partie sera en fait une aide budgétaire non-affectée et de la gérer comme telle.

Cela implique sans doute d'éliminer les procédures d'affectation budgétaire (en fait ex-post) et la plupart des contrôles sur les modalités d'utilisation de ces fonds et de faire remonter la recherche de garanties de bonne utilisation au niveau du dialogue sur les politiques, sur l'allocation budgétaire et sur la qualité du processus budgétaire et au niveau d'une évaluation ex-post dont les résultats viendraient alimenter le dialogue.

Cela implique sans doute également d'étoffer les équipes qui puissent mener ce dialogue avec le gouvernement et de rechercher la concertation avec les autres bailleurs pour le mener à bien.

VI.3 la gestion en direct de l'aide est un moindre mal dont il faut chercher à programmer la fin

La situation qui prévaut au Cameroun a amené les principaux bailleurs, dont l'UE, à gérer leur aide quasiment en direct. Cette évaluation a permis de détailler les avantages, mais aussi les limites de cette façon de faire. Il apparaît que si la Communauté veut rester fidèle à ses grands objectifs et assurer la viabilité de son appui au Cameroun, elle devrait s'employer à programmer à terme la fin de ce mode de gestion.

Les éléments suivants pourraient y contribuer :

- approfondir le dialogue au niveau de l'éligibilité, de façon à contribuer à faire disparaître les conditions qui rendent nécessaire cette gestion en direct;
- cesser de gérer dans le détail des points d'application la partie de l'AAS qui s'apparente à de l'aide budgétaire et faire remonter la recherche de garantie sur la bonne utilisation des fonds au niveau du dialogue sur les politiques;
- prendre des mesures spécifiques pour renforcer les capacités de programmation de l'administration dans les domaines prioritaires retenus par l'AAS pour des aides ciblées. Ces mesures seraient à étudier et discuter de concert avec le gouvernement et les ministères concernés, mais pourraient comporter des éléments de formation, de renforcement de certains crédits de fonctionnement pour les unités de programmation et, éventuellement, d'assistance technique¹²³;
- appuyer les efforts de reconstruction du processus budgétaire.

VI.4 la réforme du processus budgétaire revient au centre des préoccupations, comment y contribuer ?

L'ensemble de cette évaluation a montré l'importance de la reconstruction du processus budgétaire si l'on veut s'assurer d'accroître l'impact positif des politiques d'ajustement en général et de l'AAS de l'UE en particulier. Des efforts sont actuellement entrepris dans ce sens par l'administration camerounaise et par les bailleurs de fonds autour de l'exercice de Revue des dépenses publiques. L'UE pourrait contribuer à appuyer ces efforts de la façon suivante :

- programmer l'AAS suffisamment à l'avance pour l'insérer dans le budget au moment de son élaboration et de sa discussion et non pas ex post;
- unir ses efforts à ceux de la Banque mondiale et des autres principaux bailleurs pour promouvoir la reconstruction d'un processus budgétaire rationnel et transparent, tant au niveau de l'allocation que de l'exécution. À cet égard, il serait important de prendre les moyens pour capitaliser d'une façon ou d'une autre sur l'expérience acquise par les

¹²³ Une telle approche a été explicitement souhaitée par plusieurs des responsables camerounais que nous avons rencontrés.

consultants délégués par la Communauté pour participer à la Revue des dépenses publiques. Il pourrait également être intéressant de mener un dialogue suivi avec la Banque mondiale sur ce thème;

- la reconstruction du processus budgétaire n'est pas seulement un exercice technique qui puisse se régler avec une petite équipe de techniciens. La préparation et l'exécution du budget sont au contraire une des responsabilités centrales de l'État qui doit recevoir son impulsion des plus hautes instances. Aussi est-il important de participer au dialogue politique qui va accompagner cet effort de reconstruction et d'utiliser le levier que donne l'AAS pour l'appuyer.

VI.5 une voie d'appui complémentaire : le financement direct de la société civile

Vu l'état actuel de déconfiture et de dysfonctionnement de l'administration, le financement direct de la société civile dans les secteurs prioritaires de la Communauté (secteurs sociaux, institutions de la société civile, démocratie, Droits de l'homme) serait sans doute également une voie à approfondir. De tels financements, que d'autres bailleurs comme la France ou le Canada ont commencé à développer, auraient l'avantage :

- d'explorer de nouvelles voies;
- de manifester clairement l'importance que la Communauté accorde à ces domaines qui figurent en bonne place dans la Convention de Lomé;
- d'appuyer les institutions (presse, lieux de formation, contre-pouvoirs de la société civile) nécessaires à un fonctionnement plus démocratique des instances gouvernementales.

Cela pose la difficile question de l'inclusion dans le TOFE et de la satisfaction des critères de performance du FMI (qui sont essentiellement basés sur le TOFE). Toutefois, la mission de Revue des dépenses publiques a commencé à se préoccuper d'inclure tous les financements extérieurs, y compris les financements à la société civile et, notamment, aux ONG dans ses réflexions, sinon directement dans le budget ou dans le TOFE. Ce point et ses implications seraient à approfondir.

VI.6 L'UE est loin d'avoir au Cameroun une influence qui soit proportionnelle au niveau de ses financements nets

Si l'on cumule l'AAS, le STABEX et le FED, le niveau des financements bruts de l'UE se rapproche en 1995/1996 de ceux de la Banque mondiale et de la France, et comme, contrairement à ces deux autres partenaires, l'ensemble de ces financements sont des dons, l'UE vient très largement en tête en termes de financements nets. Or, à l'exception de quelques champs sectoriels précis (médicaments, entretien routier), l'influence de l'UE reste minime comparée à celle de ces deux autres bailleurs.

L'UE dispose donc d'un levier certain, et largement sous-utilisé, pour délaier progressivement la gestion en direct et se faire entendre au niveau du dialogue sur les politiques, et notamment sur la reconstruction du processus budgétaire, tel que recommandé ci-dessus.

ANNEXES

Tableau 1
Historique de l'ajustement structurel au Cameroun

Septembre 1988	Accord de Confirmation avec le FMI PAS de la CCCE
Mai 1989	«Déclaration de Stratégie et de Relance Économique» (DSRE) du gouvernement (en préparation depuis 1987) Club de Paris
Juin 1989	PAS I de la Banque mondiale
Mars 1990	Accord de Confirmation déclaré inopérant pour la troisième fois, sera annulé en juin 1990
Avril-juin 1991	Déblocage de la deuxième tranche des prêts de la Banque mondiale et de la BAD Annulation d'une partie de la dette bilatérale des USA Nouveau PAS de la CFD
Décembre 1991	Nouvel Accord de Confirmation avec le FMI
Janvier 1992	Clubs de Paris et de Londres
Juin 1992	Premier appui à l'ajustement structurel de la CEE
Septembre 1992	Le Cameroun est déclaré <i>off-track</i> par le FMI
Octobre 1992	Les États-Unis et l'Allemagne suspendent leur aide
Décembre 1992	Deuxième tranche de l'AAS I de la CEE non débloquée
Année 1993	Le Cameroun est maintenu hors de la liste noire du FMI et de la Banque mondiale grâce aux décaissements de la CFD

Tableau 1 (suite)

Janvier 1994	Dévaluation du FCFA
Février 1994	Lettre d'intention adressée au FMI et Déclaration de politique économique et financière du gouvernement Le Cameroun est déclaré éligible à l'AID. Premier CAS de l'AID
Mai 1994	Suspension de l'Accord de confirmation du FMI Nouveau PAS de la CFD <i>Economic Recovery Credit</i> de la Banque mondiale
Juin 1994	Deuxième appui à l'ajustement structurel (AAS II) de la CEE
Août 1994	Programme révisé (<i>Shadow Program</i>) du FMI
Fin 1994	Suspension des décaissements du FMI du fait des mauvaises performances fiscales
Septembre 1995	Nouvel Accord de confirmation du FMI
Décembre 1995	Deuxième tranche du PAS de la CFD Club de Paris
Janvier 1996	CAS de la Banque mondiale

Cadres logiques des appuis à l'ajustement structurel (AAS)

a) AAS I

		Hypothèses
Objectifs généraux	Dans le cadre des PAS, contribuer à réduire les restrictions budgétaires et à limiter les effets négatifs pour les populations de la politique de réduction de la demande.	
Buts	Protéger les dépenses non-salariales des secteurs santé et entretien routier des restrictions budgétaires imposées par le processus d'ajustement, atténuer les effets néfastes pour les populations des restructurations des entreprises publiques du secteur agricole, réduire les coûts de production ou d'intervention des structures agricoles parapubliques en transférant à l'État le coût des services et prestations sociales qui lui incombent.	Le Cameroun met correctement en oeuvre les politiques d'ajustement structurel préconisées par le FMI et la Banque mondiale et celles-ci ont, à terme, un impact positif sur la croissance et le bien-être des populations.
Résultats	Sécuriser des dépenses essentielles et complémentaires d'autres interventions de la CEE dans chacun des domaines identifiés, éliminer certains obstacles à l'efficacité des interventions de la CEE ou des PAS (effet des conditionnalités spécifiques) .	De bonnes politiques sectorielles sont correctement définies et mises en oeuvre dans chacun des secteurs concernés, de façon générale, l'allocation budgétaire est rationnelle et compatible avec les objectifs de la CEE en matière de services sociaux et d'entretien routier, l'AAS vient abonder, et non pas remplacer la dépense publique dans chacun des secteurs concernés.
Activités	PGI et utilisation des FCP dans les domaines suivants : santé entretien routier aspects sociaux de la restructuration des entreprises publiques du secteur agricole	Le Cameroun est éligible à l'AAS, Les conditionnalités de décaissement de l'AAS sont remplies, Les points d'application ont été judicieusement identifiés, La dépense est conforme à ce qui est prévu.

b) AAS II

		Hypothèses
Objectifs généraux	Dans le cadre des PAS, contribuer à atténuer l'impact social défavorable de la dévaluation et en accroître les effets positifs sur la relance.	
Buts	Apporter un appui d'urgence à l'approvisionnement en médicaments essentiels et assurer un minimum d'entretien routier, engager une réforme fondamentale du dispositif d'approvisionnement en médicaments et promouvoir une politique de médicaments essentiels intégrant le secteur privé, assainissement du secteur public : restructuration des entreprises publiques et réduction du stock d'arriérés intérieurs de l'État, assurer certaines dotations budgétaires qui n'auraient pas été exécutées et qui sont importantes socialement ou au plan institutionnel	Le Cameroun met correctement en oeuvre les politiques d'ajustement structurel préconisées par le FMI et la Banque mondiale et celles-ci ont, à terme, un impact positif sur la croissance et le bien-être des populations.
Résultats	Sécuriser des dépenses essentielles et complémentaires d'autres interventions de la CEE dans chacun des domaines identifiés, éliminer certains obstacles à l'efficacité des interventions de la CEE ou des PAS (conditionnalités), desserrer les contraintes budgétaires et permettre d'effectuer des règlements essentiels à la poursuite du processus d'ajustement (arriérés, POE, etc.).	de bonnes politiques sectorielles sont correctement définies et mises en oeuvre dans chacun des secteurs concernés, de façon générale, l'allocation budgétaire est rationnelle et compatible avec les objectifs de la CEE et avec ceux du FMI (TOFE) et de la Banque mondiale, l'AAS vient abonder, et non pas remplacer la dépense publique dans chacun des secteurs concernés.
Activités	PGI et utilisation des FCP dans les domaines suivants : la santé (médicaments essentiels), l'entretien routier, l'équipement et la réfection d'écoles l'appui institutionnel et la restructuration des entreprises publiques, l'appui budgétaire.	Le Cameroun est éligible à l'AAS, Les conditionalités de décaissement de l'AAS sont remplies, Les points d'application ont été judicieusement identifiés, La dépense est conforme à ce qui est prévu.

Tableau 2
Les financements de l'UE au Cameroun

	1992/1993	1993/1994	1994/1995	1995/1996	1996/1997
Financements de L'UE (milliards de CFA)					
Conventions AAS	7,5		7,8	9,5	0,1
Transferts du Stabex à l'AAS	0,0		3,0	32,0	10,0
Total AAS	7,5	0,0	10,8	41,5	10,1
FED	nd	7,9	12,5	16,5	26,9
Stabex	nd	0,0	16,3	15,3	21,5
Total dons	nd	7,9	39,6	73,3	58,5
BEI	nd	0,0	0,0	3,3	9,8
Total	nd	7,9	39,6	76,6	68,3
En pourcentage des besoins des finances publiques					
AAS en % des dépenses totales	1,2	0,0	1,5	5,4	1,3
AAS en % des dépenses hors salaires et intérêts	3,7	0,0	5,1	15,9	3,7
AAS en % du déficit (engagements)	3,8	0,0	5,3	67,0	201,2
AAS en % du besoin de financement*	2,4	0,0	1,9	10,0	3,4
UE en % du besoin de financement*	nd	0,8	7,0	18,5	23,2
En % des besoins des finances extérieures					
AAS en % du déficit de la balance des paiements courants	6,6	0,0	7,9	84,9	19,0
AAS en % du besoin de financement extérieur*	2,4	0,0	2,4	11,0	2,7
Dons de l'UE en % du déficit de la balance des paiements courants	nd	7,8	28,9	149,8	110,5
UE en % du besoin de financement extérieur*	nd	2,7	8,7	20,3	18,4

* Besoin de financement : déficit sur base des engagements + amortissements dus.

Sources : Pour les aides projets : tableaux préparés par la Délégation pour la Revue des dépenses publiques. Pour l'AAS, données de la Cellule d'appui à l'ajustement structurel. Pour 1995/1996, il s'agit du programme. Il est vraisemblable que le rythme des décaissements de l'AAS pour 1995/1996 ne pourra pas être tenu et qu'une partie des sommes sera reportée sur l'année suivante. Pour 1996/1997, il s'agit des reliquats non affectés, sans préjuger de la mise en place éventuelle d'un AAS III.

Tableau 3
Les financements de l'UE, de la France et de la Banque Mondiale

	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97
Financements d'ajustement structurel (milliards de CFA)					
Conventions AAS	7,5	0,0	7,8	9,5	0,1
Transferts du Stabex à l'AAS	0,0	0,0	3,0	32,0	10,0
Total AAS de l'UE	7,5	0,0	10,8	41,5	10,1
CFD	nd	66,9	40,6	50,0	nd
Banque mondiale	nd	109,5	31,1	78,5	74,9
Financements totaux (bruts) (milliards de CFA)					
UE	nd	7,9	39,6	76,6	68,3
France	nd	102,2	91,2	96,8	nd
Banque mondiale	nd	120,5	35,4	83,0	84,8
Financements nets (détails) (milliards de CFA)					
Dons UE	nd	7,9	39,6	73,3	58,5
Dons France*	nd	16,1	25,0	22,8	20,1
Banque mondiale** :					
Décaissements nets	-10,1	83,1	-12,6	35,7	35,4
Flux nets	-33,7	56,9	-41,6	9,8	10,8

* FAC + Assistance technique

** Décaissements nets = Décaissements bruts - Amortissements; Flux nets = Décaissements nets - intérêts dus.

Sources : Revue des dépenses publiques et Banque mondiale 1996, Annexe C4.

Encart 1

L'AAS : aide-projet ou aide-programme ?

L'AAS I a été conçu comme une aide-projet avec des points d'application bien identifiés et facilement contrôlables, dans le prolongement des autres activités projets de l'UE au Cameroun. L'AAS II s'est initialement inscrit dans la même ligne. Toutefois, vu l'urgence des besoins financiers et l'abondance des fonds, en provenance du Stabex notamment, on a également recherché des « lignes budgétaires » permettant un décaissement rapide, si bien qu'une partie de l'AAS s'est de plus en plus apparentée à une aide budgétaire ou une aide programme « déguisée » en aide affectée. En voici deux exemples :

Refinancement de dépenses sociales : après la dévaluation, les importations de certains biens de première nécessité ont été détaxées pour en abaisser les coûts pour les populations. Cette décision a été prise indépendamment de l'UE. Quatre milliards de l'AAS II ont été « affectés » au remboursement de ce manque à gagner fiscal, après due vérification des importations correspondantes, et « habillés » ainsi en refinancement de dépenses sociales.

Refinancement de dépenses d'infrastructures : de façon à décaisser rapidement sur l'exercice 1995/1996 certaines des sommes transférées du Stabex, 7 milliards ont été « affectés » au refinancement de dépenses d'infrastructures, après due vérification que ces dépenses ont été effectivement réalisées et dans des conditions de procédures et de transparences acceptables. L'exigence que s'est fixée l'UE d'ainsi affecter son AAS à des dépenses clairement identifiées, contrôlables, budgétisées et « tofées », tout en excluant certaines dépenses comme les salaires et les paiements d'intérêts pose en outre de difficiles problèmes d'affectation et de budgétisation, en raison de la saturation progressive des lignes budgétaires éligibles, comme en témoigne le tableau ci-dessous préparé par la Cellule. Cette difficulté est renforcée par le peu de rigueur qui préside à l'exécution du budget et qui voit les lignes changer d'affectation sur simple décision administrative.

Tableau 4

Poids des interventions de l'AAS dans le TOFE 1995/96

Dépenses éligibles (milliards de FCFA)	TOFE	AAS	%	Commentaires
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	95,0	21,6	23 %	
Secteur social	17,2	7,5	44 %	forte saturation
Infrastructures	17,6	7,8	44 %	forte saturation
Programme social d'urgence	4,0	1,5	38 %	forte saturation
Eau, Électricité, Téléphone	4,8	4,8	100 %	saturation absolue
<i>Subventions et transferts</i>	31,0	6,8	22 %	
Subventions	20,0	3,6	18 %	autres dépenses non éligibles
POE	11,0	3,2	29 %	saturation absolue avec CFD
<i>Dépenses en capital</i>	33,0	10,7	32 %	
Investissement	23,0	9,2	40 %	forte saturation
Restructurations	10,0	1,5	15 %	saturation absolue avec CFD
<i>Apurements d'arriérés au comptant</i>	5,0	2,4	48 %	saturation absolue avec CFD
Sous-total		41,5		
Reliquat du Stabex 91 à réaffecter		10,0		
Total AAS 1995/1996		51,5		

Encart 2

Sécurisation de la dépense et procédures budgétaires

La sécurisation de la dépense (conformité, transparence) a été une préoccupation constante de l'UE et de la Délégation tout au long de la mise en oeuvre de l'AAS au Cameroun. Cette préoccupation a été clairement annoncée par le Délégué lors de son allocution à l'occasion de la signature de la convention de l'AAS I, dans laquelle il rappelait certaines anomalies constatées dans l'utilisation des fonds Stabex. C'est notamment dans le but de pouvoir contrôler la conformité de la dépense qu'il a été choisi d'affecter l'AAS à des cibles clairement identifiées et qu'un guide de procédure de mise en oeuvre de l'AAS a été élaboré lors de l'AAS I.

Ces mécanismes de contrôle ont été renforcés avec la mise en place de la Cellule d'appui dont le responsable participe à l'identification des dépenses retenues, à la passation des marchés et au contrôle de la conformité de l'exécution. En outre, à des fins de contrôle également, l'UE s'impose généralement pour règle d'effectuer les règlements directement aux bénéficiaires ultimes et de ne retenir que des dépenses pour lesquelles une telle procédure est possible.

Exemples :

Plans d'organisation des effectifs (POE) : la Cellule d'appui contrôle les listes de bénéficiaires qui lui sont soumises et fait directement des chèques à l'ordre de ces derniers;

Versement de subventions (budgétisées) à l'enseignement privé : la Cellule d'appui contrôle par établissement la liste des professeurs que cette subvention doit servir à payer et cherche des mécanismes pour régler directement ces derniers;

Réfection d'écoles : la Cellule est engagée dans un processus pour identifier clairement les écoles qui devraient être refaites et règlera directement les entrepreneurs;

Règlement des consommations d'eau, d'électricité et de téléphone de l'administration : la Cellule cherche à mettre en place un mécanisme permettant de régler directement les fournisseurs de ces sociétés d'État.

Une telle façon de faire a l'avantage de sécuriser et de réaliser dans les délais des dépenses jugées essentielles, dans un environnement dans lequel les exemples ne manquent pas de fonds qui se sont partiellement ou totalement volatilisés ou réorientés avant d'arriver à bon port et où, notamment pour ces raisons, les dépenses engagées par l'administration sont fréquemment réalisées avec de grands retards. Elle permet également de mettre en évidence les nombreuses carences de l'administration en matière de programmation et d'exécution budgétaires et d'y remédier, au moins localement.

Les limites d'une telle « gestion en direct » d'une partie des dépenses budgétaires par un bailleur externe sont également évidentes : cela contribue à démotiver et à déresponsabiliser l'administration et cela ne contribue pas, tant s'en faut, à rétablir une rationalité d'ensemble du processus budgétaire, de la programmation jusqu'à l'exécution, même si la Cellule s'efforce de s'insérer au fur et à mesure dans les procédures normales de l'administration.

Malgré ces limites, tous nos interlocuteurs, aussi bien du côté des bailleurs de fonds que du côté de l'administration ou de la société civile, ont souligné que, vu le contexte des finances publiques, cette sécurisation de la dépense et cette « gestion en direct » étaient actuellement un moindre mal et qu'il fallait se garder d'y renoncer trop vite.

**L'amélioration enregistrée en Afrique occidentale,
notamment après la dévaluation du FCFA,
est-elle durable ?**

Jean Michel DEBRAT
Caisse française de développement (CFD)

Peu de sujets ont donné lieu à des controverses aussi passionnées et à des perceptions et des évaluations aussi changeantes dans le temps que la dévaluation du FCFA. Aujourd'hui, l'amélioration des économies de la Zone franc après la dévaluation est devenue un phénomène d'opinion massif : interrogées en vue du rapport annuel du CIAN en 1996, 100 % des entreprises ivoiriennes interrogées ont répondu que l'impact de la dévaluation était positif (80 % au Gabon, 64 % au Cameroun). Il y a bien sûr des données objectives à ce mouvement : le taux des entreprises bénéficiaires est passé à 90 % en 1995 alors que la situation est stable hors Zone franc (60 à 70 % pour les entreprises implantées en Guinée, au Nigeria, au Ghana).

Mais c'est bien sûr l'amélioration de la situation macro-économique des Etats qui attire le plus l'attention : alors que le taux de croissance réelle des pays de la Zone franc était négatif en 1992 (- 0,7 %) et en 1993 (- 1,8 %), le PIB s'est accru en volume de 1,1 % dès 1994 et de 4,9 % en 1995, soit + 2 % par habitant. En Côte d'Ivoire, la croissance a atteint 7 % en 1995 et les prévisions pour 1996 s'élèvent à 5,6 %.

La tendance pour 1997 demeure comprise entre 4 et 5 % pour l'ensemble de la Zone franc et resterait donc supérieure au croît démographique.

Une appréciation globale de cette nature n'est évidemment pas suffisante pour évaluer le risque pays. Il faut naturellement la moduler selon les Etats. Selon les chefs d'entreprises, l'appréciation de l'évolution économique de ces trois dernières années devient plus incertaine pour le Sénégal et le Bénin, sans parler du Niger, du Tchad, du Congo ou de la Centrafrique où des phénomènes politiques ont pesé lourd pour limiter dans la réalité le bénéfice potentiel de la dévaluation.

Mais surtout, au-delà des "opinions" ou de l'extrapolation des grands agrégats, il convient d'observer les mécanismes économiques et le fonctionnement des instruments de politique économique afin de pouvoir apprécier le caractère durable des tendances observées depuis 1994.

Le premier mécanisme dont dépendent les Etats et les économies africaines réside dans l'évolution du besoin de financement extérieur et des procédures par lesquels ce besoin est ou non couvert.

L'élément majeur des années suivant la dévaluation réside bien sûr dans la couverture des besoins externes par un flux équivalent, contrairement aux années 1990/1993.

Le bouclage du financement externe est une tâche fondamentale des équipes du FMI; c'est évidemment la première condition d'existence d'un programme. Pour y parvenir un vigoureux effort budgétaire a pu être obtenu tant par augmentation des recettes fiscales de l'ordre de 2 points de PIB que par la maîtrise des dépenses budgétaires, notamment salariales (baisse de 10 points de PIB). Au total la gestion budgétaire a permis de dégager des excédents primaires de 4 % du PIB en 1995 (5 % sont attendus en 1996).

A cet effort a répondu une mobilisation exceptionnelle des Institutions de Bretton Woods, de l'Union européenne et de la communauté des bailleurs de fonds de l'ordre de 60

milliards de francs français depuis la dévaluation dont les trois quarts sous forme de rééchelonnement au Club de Paris, un quart sous forme de décaissement d'aides à l'ajustement.

La France y a ajouté plus de 6 milliards d'aide à l'ajustement et plus de 25 milliards d'allègement de dette bilatérale. Les équilibres globaux qui ont été atteints trois années durant ont permis, à la fois de réduire de moitié le stock des arriérés intérieurs dus par les Etats aux entreprises (soit 10 milliards de francs français) et de relancer les investissements publics.

A l'avenir, la poursuite des programmes FMI d'une part, les formes d'allègement de la dette multinationale en cours de définition d'autre part, permettront de garantir à la fois :

- le maintien des grands équilibres de financement;
- la croissance des investissements publics;
- la résorption complète des arriérés (prévue en 1998).

Ce jugement sur les perspectives à moyen terme est aujourd'hui partagé par la communauté bancaire. Il explique la conclusion récente de deux accords en Club de Londres pour la république de Côte d'Ivoire et le Sénégal. La reprise d'un service de la dette aux banques commerciales étrangères, malgré des décotes respectives de 78 % et 88 %, devrait autoriser une normalisation financière et la reprise de financements privés.

En conclusion, il est raisonnable de prévoir aujourd'hui que la réinsertion des Etats de la Zone franc dans la communauté financière internationale se poursuivra, notamment en Afrique occidentale.

Le deuxième grand mécanisme, dont sont tributaires les économies africaines, s'exprime par la balance commerciale. Elle est largement fonction de facteurs externes à la politique économique des Etats :

En volume,

- les exportations agricoles sont fonction des variations climatologiques annuelles;
- les exportations minières sont fonction des mises en exploitation (gisements pétroliers du Congo, du Gabon et de Côte d'Ivoire, mines d'or du Mali...). Il convient néanmoins d'observer que les perspectives de la Zone franc sont considérées par les opérateurs miniers anglosaxons et sud-africains comme favorables pour les 10 prochaines années;
- les importations sont fortement influencées par ces investissements lourds qui contribuent à augmenter très sensiblement les importations de biens d'équipement bien que de manière exceptionnelle et non tendancielle.

En prix, la dépendance à la fois des cours du dollar et des prix des matières premières (agricoles ou minières) est extrême dans la mesure où la plupart des pays sont tributaires d'une ou deux grandes exportations. Seules sont plus diversifiées les économies du Cameroun et de la Côte d'Ivoire, du Gabon dans une moindre mesure.

Le poids de ces facteurs externes ne doit pas pour autant diminuer les mérites d'une politique économique inspirée par l'obtention de gains de compétitivité et qui est largement responsable de la croissance observée depuis trois ans.

Après la dévaluation, toutes les filières exportatrices de produits de rente (café, cacao, coton, bois, hévéa, huile de palme, fruits tropicaux...) ont dégagé des surplus financiers considérables. Elles ont connu en à peine un an une forte augmentation des volumes exportés car la flexibilité des tonnages récoltés aux prix payés aux producteurs est très forte dans toute la Zone.

Ce phénomène est général, y compris dans les états sahéliens. Par exemple, la croissance des exportations des produits de la pêche au Sénégal ainsi, dans ce même pays, que l'essor du tourisme procèdent du même phénomène de compétitivité retrouvée et de flexibilité de l'offre.

Les produits destinés aux marchés africains, tels les produits vivriers (céréales, produits d'élevage) ont connu une évolution analogue du fait de la substitution à des importations devenues plus onéreuses après la dévaluation. De même, le textile, la construction, les dérivés des corps gras ont connu un retour à la rentabilité et des augmentations de production industrielle de l'ordre de 10 %. On estime que malgré le poids des intrants, les entreprises de Zone franc ont acquis après la dévaluation un gain de compétitivité de l'ordre de 25 % au second semestre 1994. Cet avantage a cependant diminué depuis car il n'y a pas eu de diversification des circuits d'importation. Par ailleurs, la baisse programmée des droits de douane a réduit l'avantage de la protection induit par la dévaluation.

Enfin, très significative est l'inversion durable des flux avec le Nigeria due au gain de compétitivité lié à la dévaluation du FCFA qui s'est pérennisé du fait du différentiel d'inflation et ce en dépit de la chute continue de la naïra.

Au total, tout laisse à penser que la dévaluation conjuguée à la maîtrise de l'inflation et des coûts salariaux (cf. infra) ont créé des conditions favorables permettant de dégager durablement des excédents de balance commerciale. A ce jour, ils représentent respectivement 3 à 4 % du PIB pour l'UEMOA et 17 à 20 % du PIB pour la CEMAC.

Cette tendance est d'autant plus remarquable que les secteurs économiques fondés sur les importations n'ont pas, contrairement à ce qui était attendu avant la dévaluation, fléchi au-delà des six premiers mois de 1994. Les gains du pouvoir d'achat du monde rural, la croissance de la production industrielle ont, au contraire, nourri un flux d'importations qui paraissent aujourd'hui stabilisées à un niveau supérieur à celui de 1992. Les craintes nourries avant la dévaluation pour ces secteurs très notables des économies africaines ne se sont donc pas révélées fondées. Aussi bien à l'importation qu'à l'exportation, la Zone franc est aujourd'hui plus ouverte sur l'économie mondiale qu'avant la dévaluation.

Dernier aspect sur lequel il paraît nécessaire de s'interroger dans une analyse de risque-pays : **les mécanismes socio-politiques et institutionnels.**

Ils ont montré une remarquable capacité d'adaptation de la Zone franc. Les gouvernants ont su prendre avec détermination les mesures qu'appelait la conduite de l'ajustement structurel tant monétaire que budgétaire. Au-delà de l'inévitable dramatisation de la réunion de Dakar, les mécanismes de la Zone franc ont fonctionné normalement et les comptes d'opération ont connu dès les premiers jours une amélioration spectaculaire.

En matière monétaire, l'intense réflexion sur les mécanismes même de la Zone franc a éclairé l'avenir et ramené à une analyse rationnelle la perspective "mythique" de l'après Maastricht. Rappelons que les deux grands principes de la Zone :

- Transférabilité libre et garantie,
- Mise en commun et rémunération privilégiée des avoirs extérieurs,

ne sont aujourd'hui nullement contestés.

D'un point de vue juridique, ils reposent sur une convention entre la France et les Etats membres des Unions qui n'est pas contradictoire des engagements européens de la France.

D'un point de vue monétaire, il n'y a pas d'obstacle non plus puisque le coût net des mécanismes de comptes d'opérations sont une charge de nature budgétaire pour l'Etat français et sont sans incidence sur les relations de l'Etat avec l'Institut d'Emission, qu'il soit national ou européen.

Enfin, la stabilité du Franc et la perspective de l'Union monétaire font que la définition des unités de compte des monnaies de la Zone franc par rapport à l'Euro ne seraient pas, le cas échéant, de nature à modifier la compétitivité de la Zone.

La politique budgétaire s'est révélée efficace. La maîtrise de la masse salariale a été conduite malgré une perte de pouvoir d'achat des salaires de plus de 30 %. L'inflation a été maîtrisée : la hausse moyenne des prix a été de 28 % en 1994, 15 % en 1995, elle serait inférieure à 5 % en 1996/1997. Globalement les évolutions des deux sous zones sont convergentes. L'articulation des politiques monétaire et budgétaire, qui a si gravement fait défaut dans le passé, se met en place :

- sous influence externe car le FMI veille à ce que les avances faites aux Etats par les banques centrales restent toutes dans leurs plafonds (20 % des recettes fiscales) : certains états disposent même d'une vraie marge de trésorerie en les ayant complètement résorbées. Mais ce n'est pas général;
- dans le cadre de la politique d'intégration régionale : la commission de l'UEMOA met en place progressivement un système de surveillance multilatérale des politiques budgétaires afin qu'elles convergent avec la politique monétaire. L'harmonisation des poids relatifs de la masse salariale en est un exemple. Des mécanismes de sanction mis en oeuvre collectivement par décision du Conseil des ministres devraient être prochainement institués.

Enfin, des mesures structurelles importantes ont été mises en oeuvre, notamment dans le cadre des programmes négociés avec la Banque mondiale dans le sens de la libéralisation et de la privatisation, tandis que de nombreuses conventions d'établissement accordant des exonérations fiscales et/ou des monopoles de production ou d'importations ont été renégociées.

Ce tableau favorable doit cependant être nuancé :

- selon les Etats, les performances économiques se sont révélées très variables : les plus faibles reviennent aux Etats frappés d'incertitude politique. De même le degré de " vertu financière " est inégal : les éloges très différenciés, adressés par le Directeur général du FMI au cours de ses visites, permettent aisément de deviner le "palmarès".
- l'enrichissement des campagnes n'a pu gommer l'appauvrissement des populations défavorisées des villes. Pour peu que les prix des produits vivriers augmentent, l'équilibre social des agglomérations africaines pourrait être compromis en cas de franchissement du seuil de subsistance.
- de même, les services publics sont à l'étiage, compte tenu des moyens de fonctionnement qui leur sont alloués. Malgré les " filets de sécurité sociale " mis en place dans les programmes du FMI, cette remarque vaut aussi pour les services sociaux. Une réforme budgétaire de fond permettant d'allouer des moyens suffisants aux services d'Etat réellement indispensables reste donc à faire.
- l'effort fiscal ne s'est pas davantage accompagné de l'indispensable réforme élargissant l'assiette afin de réduire les taux d'imposition. D'une manière générale, l'ensemble de l'environnement juridique des entreprises reste fragile, qu'il soit fiscal, douanier ou judiciaire. Il est surtout inégal : c'est l'immense problème du secteur dit "informel" (même quand il est parfaitement organisé) et dont nous ne pouvons traiter ici bien qu'il soit essentiel.

En conclusion, il paraît possible de tenter de répondre à deux questions :

Le système économique et financier des pays de la Zone franc est-il plus **stable** aujourd'hui ?

Favorise-t-il davantage la croissance de l'économie productive et pour combien de temps ?

La réponse à la première question est sans aucun doute positive. Les rigidités politiques et sociologiques liées à la parité étaient telles qu'il a fallu mettre en oeuvre la doctrine dite d'Abidjan, c'est-à-dire le lien établi entre l'aide française et la conclusion d'un accord avec le FMI pour que la décision de dévaluation, techniquement souhaitable depuis longtemps, soit prise. Aujourd'hui, la Zone sait qu'elle ne court aucun risque de désintégration à utiliser rationnellement tous les outils de la politique économique et elle a apporté la preuve de sa maîtrise technique et politique à gérer une dévaluation dans l'intérêt même de ses opérateurs économiques.

La réponse à la seconde question est également positive aujourd'hui : la compétitivité de la Zone est satisfaisante. Le système bancaire est liquide. Les avoirs extérieurs de l'UEMOA sont importants.

Est-ce durable ? On a bien montré la dépendance externe forte de la Zone, tant de ses bailleurs de fonds que des marchés de matières premières. Si donc une conjonction défavorable de facteurs externes survenait, le choc ne pourrait être que rude car les économies de la Zone restent très **exposées**. Or, pour l'heure, la réponse aux mesures quantitatives de la politique économique est une amélioration quantitative : compte tenu des capacités partiellement employées (de l'ordre de 60 %), les volumes de production ont plus augmenté que les investissements.

Amélioration qualitative de l'environnement des entreprises et investissement, gages de croissance durable, iront de pair. C'est maintenant, alors que la conjoncture est favorable, qu'il faut améliorer l'Etat de droit financier. Le récent colloque d'Abidjan (novembre 1996), consacré à la relance des investissements a bien souligné que c'était la condition impérative pour que des investissements nouveaux contribuent à la diversification des économies et accroissent les marges de manoeuvre nécessaires à la gestion des chocs externes.

Cette analyse est partagée par les bailleurs de fonds, la France en premier. Alors que l'appartenance à la Zone franc est redevenue un facteur positif du point de vue de l'analyse des risques systémiques, l'amélioration de l'environnement des entreprises, notamment la bonne administration de la justice et l'efficacité des finances publiques, constituent désormais le premier objectif et la conditionnalité la plus importante des programmes que la France soutient.