

DOCUMENT DE TRAVAIL

DT/97/01

Que penser de l'appui européen à l'ajustement structurel ?

Le cas du Cameroun

Jean-Luc DUBOIS

Que penser de l'appui européen a l'ajustement structurel ?
Le cas du Cameroun

Jean-Luc Dubois¹

¹ Economiste DIAL-ORSTOM

Table des matières

AVANT-PROPOS	5
Introduction.....	6
1. La pertinence de l'appui européen à l'ajustement structurel	8
1.1. L'éligibilité du Cameroun.....	8
1.1.1. Le cadre d'intervention de la Convention de Lomé IV.....	8
1.1.2. Les difficultés camerounaises	11
1.1.3. Le rôle de l'Union Européenne.....	16
1.1.4. Conclusions générales sur l'éligibilité	23
1.2. Le choix des affectations.....	26
1.2.1. La justification théorique des affectations	26
1.2.2. Les contraintes rencontrées dans l'application des principes.....	28
1.2.3. Conclusions sur les choix d'affectation	29
2. Un contexte de crise et d'ajustement économique.....	31
2.1. De 1988 à la mi-1994 : l'effondrement de l'économie	31
2.1.1. L'augmentation du chômage	32
2.1.2. La dégradation généralisée des conditions de vie	33
2.1.3. Un accès plus difficile aux services sociaux.....	34
2.1.4. La dégradation des institutions.....	35
2.2. De la mi-1994 à la mi-1996 : l'amélioration macro-économique.....	36
2.2.1. Des conditions de vie difficiles et une augmentation de la pauvreté	36
2.2.2. La déconnexion des milieux urbain et rural.....	37
2.2.3. Pas de solutions nouvelles au problème de l'emploi	38
2.2.4. La préparation des réformes institutionnelles	39
2.2.5. Comment relancer l'économie sur le long terme?	40
3. L'efficacité de l'appui européen	41
3.1. L'impact macro-économique	41
3.1.1. Sur les outils de gestion économique	41
3.1.2. Sur la politique économique	43
3.2. Les impacts sectoriels	44
3.2.1. Les effets sur le secteur social.....	44

3.2.2.	Les effets sur les infrastructures.....	46
3.2.3.	Les effets sur les institutions.....	48
3.2.4.	Les effets sur l'intégration régionale.....	49
3.3.	L'impact de l'appui européen.....	50
4.	L'utilité des mécanismes mis en oeuvre	51
4.1.	Les instruments utilisés.....	51
4.1.1.	Les interventions sectorielles	52
4.2.	L'efficacité de l'appui européen.....	55
5.	Les conséquences sur le développement à long terme	56
5.1.	Le cadre de réflexion général	56
5.1.1.	Les interventions sectorielles	57
5.2.	La viabilité de l'appui européen.....	60
6.	Conclusion.....	61
6.1.	La permanence de certains objectifs fondamentaux	61
6.2.	Quelques recommandations d'action	63
	Abréviations et sigles utilisés.....	67

AVANT-PROPOS

La quatrième Convention de Lomé IV, entrée en vigueur en septembre 1991, a institué les grandes lignes de la politique de Coopération et de Développement entre l'Union Européenne et les 70 pays des régions Afrique, Caraïbe et Pacifique jusqu'en mars 2000. A la veille d'une probable renégociation de cette convention, et alors que de nombreuses conférences débattent de la finalité et des modalités de cette politique, ce document se propose de fournir quelques éléments de réflexion en s'appuyant sur un exemple particulier, celui du Cameroun.

Il présente les conclusions de travaux, effectués au cours de l'année 1996, qui visaient, sous la maîtrise d'oeuvre du Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD), à évaluer l'appui européen à l'ajustement structurel du Cameroun. Des chercheurs et des ingénieurs de l'Institut Français de Recherche Scientifique pour le Développement en Coopération (ORSTOM), du Groupe d'Étude et de Recherche sur la Démocratie et le Développement Économique et Social (GERDDES), de l'Institut des Transports et Stratégies de Développement (ITSD) et de l'Observatoire du Changement et de l'Innovation Sociale au Cameroun (OCISCA) ont participé à cette évaluation².

En effet, l'Union Européenne évalue régulièrement, dans l'un ou l'autre pays ressortissant de la Convention de Lomé IV, la pertinence et l'efficacité de l'aide publique au développement allouée par les différents instruments que sont le Fond Européen de Développement (FED), les mécanismes de stabilisation des produits d'exportation agricoles (Stabex) et miniers (Sysmin), les crédits d'Appui à l'Ajustement Structurel (AAS), etc. Dans ce cadre ont été récemment effectuées les évaluations de Côte d'Ivoire et du Ghana et sont prévues celles de l'Ouganda, du Kenya, etc. Elles permettent à la Cour des Comptes et au Parlement Européen de dresser un bilan de l'intervention européenne en matière de développement et de pouvoir en rendre compte aux populations de chacun des pays membres de l'Union.

Pour faciliter la lecture de ce document, nous avons suivi la démarche classique d'évaluation conseillée par les instances européennes. Nous avons donc examiné, en premier lieu, la pertinence de l'appui fourni dans les domaines de l'infrastructure routière, des secteurs sociaux et de l'appui institutionnel, et mis l'accent sur l'impact économique et social de cet appui.

En deuxième lieu, nous avons passé en revue l'efficacité et l'efficacité des mécanismes utilisés pour atteindre les objectifs fixés, en nous référant aux résultats obtenus. En troisième lieu, nous avons étudié la viabilité des opérations mises en œuvre, ce qui a amené à prendre en compte les conséquences sur le développement à long terme du pays.

Enfin, la conclusion finale a permis d'articuler, de façon synthétique, l'ensemble des réflexions qui ont surgi de l'examen de ces différents aspects.

² Présentée dans le rapport *Evaluation de l'appui à l'ajustement structurel de la Commission européenne au Cameroun*, octobre 1996, CIRAD, Paris, 249 p., sous la direction de Claude Freud avec la participation de Gilles Duruflé, Jean-Luc Dubois, Eboussi Boulaga, Hubert Ngabmen, Lucas Fokoun et Aloysius Amin.

Introduction

La participation de l'Union Européenne au financement des programmes d'ajustement structurel, mis en oeuvre sous les conseils des Institutions de Bretton-Woods, fut l'une des innovations majeures de la quatrième Convention de Lomé IV conclue entre les 70 États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et les 12 pays de l'Union Européenne (UE). Désigné sous l'intitulé "d'appui à l'ajustement structurel" ce programme comprend une assistance technique et financière à la formulation des politiques économiques ainsi que des aides à la balance des paiements, ou au budget, qui ne peuvent être délivrées qu'aux pays ACP qui satisfont aux trois critères d'éligibilité suivants : (i) l'existence de problèmes économiques et financiers graves, (ii) la mise en oeuvre d'un programme de réformes et d'ajustement agréé par le FMI et/ou la Banque Mondiale, et (iii) la formulation d'une demande d'appui formelle.

Ces aides doivent être utilisées de façon ciblée par le pays qui les reçoit, afin d'atténuer les répercussions sociales négatives de l'ajustement structurel sur certains groupes sociaux et d'encourager le développement à long terme. Elles doivent aussi s'intégrer dans le financement global du Programme d'Ajustement Structurel tel qu'il est conçu par chaque gouvernement ; et ceci, en accord avec les institutions de Bretton-Woods et en relation avec la communauté des bailleurs de fonds. Dans ce contexte, défini par la Convention de Lomé IV, un montant de près de 1.180 MECU était mis à disposition, à la fin de l'année 1994, de 36 pays éligibles aux ressources d'appui à l'ajustement structurel .

Le Cameroun a été déclaré éligible à l'appui à l'ajustement structurel en juin 1990. Il a reçu depuis lors plus de 70 Mds FCFA, soit environ 100 MECU, qui ont été répartis en plusieurs allocations.

La première allocation, dénommée AAS.I, s'élevait à 10 Mds de FCFA (soit 29,5 MECU d'avant la dévaluation du franc CFA de janvier 1994) et comprenait une première tranche de 5,9 Mds FCFA, ou 17 MECU, déboursée de juillet à décembre 1992 pour des interventions en matière de santé (programmes de recherche et de médicaments essentiels), d'aspects sociaux de la restructuration des entreprises parapubliques et d'entretien routier. L'engagement de la deuxième tranche de 12,5 MECU n'a pu avoir lieu en raison de la suspension des déboursements par l'ensemble des bailleurs de fonds entre septembre 1992, date à laquelle le Cameroun est sorti du cadre macro-économique négocié avec eux, et mars 1994, date de la reprise des relations. Une tranche complémentaire, dénommée AAS.I

bis, de 1,6 Md FCFA, ou 5 MECU, a cependant été engagée en juin 1993 pour permettre l'achèvement d'opérations à caractère social, concernant le secteur de la santé et les médicaments essentiels, et d'opérations d'entretien routier.

La deuxième allocation, dénommée AAS.II, de 18 Mds FCFA, ou 27,7 MECU, comprenait le reliquat de la première allocation, soit 7,5 MECU, et une nouvelle dotation de 20,2 MECU. La première tranche de 8 Mds FCFA, ou 12,5 MECU, a été totalement déboursée au 1er mars 1996 pour des interventions concernant le secteur social (santé, enquête auprès des ménages), la réhabilitation des infrastructures (entretien routier) et l'appui institutionnel (subventions à l'administration). Aucune des dotations de la deuxième tranche s'élevant à 10 Mds FCFA, ou 15,2 MECU, prévues pour le secteur social (santé, éducation, assainissement par travaux à haute intensité de main d'oeuvre, études), la réhabilitation des infrastructures (entretien routier et actions d'urgence) et l'appui institutionnel n'avait encore été déboursée à la date du 1er mars 1996.

Aux montants de ces deux allocations, AAS.I et AAS.II, il faut rajouter celui des fonds provenant du Stabex qui ont été transférés à l'appui à l'ajustement structurel. Ils s'élèvent au total à 45 Mds de FCFA, ou 70 MECU, et proviennent de trois sources : le Stabex 91, pour 15 Mds FCFA, ou 23,5 MECU, qui ont été dépensés pour apurer les arriérés intérieurs de la dette de l'État ou sont prévus pour les opérations de titrisation des entreprises publiques ; le Stabex 92-93 pour 20 Mds FCFA, ou 31 MECU, envisagés pour des interventions dans le secteur social (soutien à l'investissement), la réhabilitation des infrastructures et l'appui institutionnel (intégration régionale, licenciements administratifs, consommations publiques) ; enfin, le Stabex 94 et les intérêts des Stabex 91 et 92-93, pour un montant de 10 Mds FCFA ou 15.5 MECU.

Dans ce contexte financier, nous présenterons, dans les pages qui suivent, une analyse de l'action de l'Union Européenne entre juin 1992, date de signature de la 1ère convention avec le Cameroun, et mars 1996. Notre réflexion s'appuie, notamment, sur les travaux d'évaluation relatifs à l'éligibilité à l'appui européen et aux interventions dans le domaine des infrastructures, des secteurs sociaux et de l'appui institutionnel. Les termes de références fournis par l'Unité Évaluation de la Direction Générale du Développement (DG VIII de l'Union Européenne) nous serviront de guide pour aborder les différentes questions que suscitent le financement des opérations camerounaises.

1. La pertinence de l'appui européen à l'ajustement structurel

1.1. L'éligibilité du Cameroun

L'éligibilité du Cameroun à l'appui européen à l'ajustement structurel a connu une histoire tumultueuse entre 1990 et 1996, en raison des nombreuses interruptions, plus ou moins effectives qui ont marquées son déroulement. Ce fait nous amène à nous interroger sur les contraintes que peut rencontrer l'Union Européenne dans sa décision d'aider les pays sous ajustement à restructurer leurs économies.

Il nous semble donc indispensable de présenter, en premier lieu, le cadre d'intervention de l'aide européenne, les caractéristiques de la situation socio-économique camerounaise, et le rôle de l'Union Européenne dans le dialogue entre gouvernement et bailleurs de fonds pour la mise en oeuvre de la politique économique.

1.1.1. Le cadre d'intervention de la Convention de Lomé IV

Trois articles de la Convention de Lomé IV - les n° 243, 244 et 246 - définissent les conditions d'éligibilité d'un pays à l'appui européen à l'ajustement structurel.

L'article 243 reconnaît la nécessité : (i) d'apporter un appui aux gouvernements qui déploient des efforts notables pour relancer la croissance et l'emploi, améliorer le bien-être social, renforcer l'administration, encourager le secteur privé, relever le niveau de productivité, et (ii) de veiller à ce que l'ajustement structurel qui en résulte soit économiquement viable et, socialement et politiquement, supportable.

L'article 244 expose les raisons qui permettent de justifier cet appui : l'internalisation du programme de réforme ; l'adaptation au modèle politique et économique choisi par le pays, à sa situation sociale, culturelle et environnementale ; les priorités reconnues en matière de développement rural, de sécurité alimentaire, de protection de l'environnement et d'allègement de la dette ; la réduction des effets sociaux négatifs, le respect de la justice sociale et la protection des catégories sociales les plus vulnérables ; le choix d'un rythme de réformes compatible avec les moyens et les capacités nationales.

Enfin, la Convention énonce, en son article 246, que : (i) tous les États ACP sont en principe éligibles à l'appui à l'ajustement structurel sous réserve de l'ampleur des réformes

mises en oeuvre, de leur efficacité et de leur incidence sur les dimensions économique, sociale et politique du développement (paragraphe 1), et (ii) que, les États entreprenant des programmes de réforme reconnus et appuyés par les principaux bailleurs de fonds multilatéraux sont considérés comme ayant satisfaits aux conditions requises pour l'obtention d'une aide à l'ajustement (paragraphe 2). En conséquence, ils deviennent automatiquement éligibles à l'appui européen à l'ajustement structurel.

Ceci montre que, pour la Convention de Lomé IV, il y a deux critères fondamentaux pour l'éligibilité à l'appui à l'ajustement structurel : (i) la confrontation à des problèmes économiques et financiers graves, et (ii) la volonté nationale d'entreprendre des réformes avec une finalité bien précise.

En ce qui concerne le Cameroun, un premier accord de confirmation a été signé avec le FMI en septembre 1988, après que le gouvernement se soit engagé, dans une lettre d'intention, à prendre les mesures nécessaires au redressement de la balance commerciale et à la réduction du déficit budgétaire : diminution des dépenses courantes, amélioration des rentrées fiscales et douanières et reprogrammation des investissements. Cet accord a permis d'obtenir les soutiens financiers du Club de Paris en mai 1989, de la Banque Mondiale qui accorde son premier prêt d'ajustement structurel en juin 1989, de la Banque Africaine de Développement (septembre 1989) et de la Caisse Française de Développement (octobre 1989).

Ayant ainsi «entrepris un programme de réforme appuyé par les principaux bailleurs de fonds multilatéraux», le Cameroun devint - en application de l'article 246 para. 2 - automatiquement éligible à l'appui européen à l'ajustement structurel. Cette éligibilité fut confirmée le 25 juin 1990 par le Commissaire au développement de l'Union Européenne en réponse à la demande expresse du gouvernement.

Il convient de remarquer que si la Convention de Lomé IV ne fait pas explicitement référence, dans son texte, aux institutions de Bretton-Woods, FMI et Banque Mondiale, elle insiste cependant sur le fait qu'un accord sur le programme de réforme envisagé doit préexister avec les principaux bailleurs de fonds multilatéraux pour que l'éligibilité soit automatique. Ceci permet de veiller à ce qu'il n'y ait, «naturellement, qu'un seul programme de réformes dans un pays donné» et donc que tous les efforts mis en oeuvre convergent vers un seul but, celui de la réussite du programme d'ajustement et de réformes économiques.

Les institutions de Bretton-Woods sont, en effet, considérées comme les plus compétentes en matière d'analyse macro-économique, notamment monétaire et financière, de mise à jour des rigidités structurelles des différents secteurs de l'économie, et d'évaluation des capacités de financement nationales. Alors que le FMI met surtout l'accent sur l'équilibre des agrégats monétaires et financiers, et sur le contrôle de la demande globale, la Banque Mondiale insiste davantage sur la restructuration des appareils productifs et administratifs, sur la formation d'un capital national, physique, social et humain, et sur le renforcement de l'offre globale. Les deux institutions jouent *de facto* un rôle de leader incontestable dans ces domaines, ce qui leur permet de débattre, dans un dialogue permanent avec le gouvernement, des orientations de la politique économique qui sont reprises dans des documents officiels.

Au Cameroun, ces deux institutions ne sont pourtant pas parmi les plus importants bailleurs de fonds. En effet, si l'on étudie la répartition des crédits d'investissement au 30 juin 1996, on remarque que 100 Mds FCFA sont fournis par la Banque Mondiale, 155,5 Mds par la France (dont 93,5 sous forme de prêts de la CFD), 220,5 Mds par l'Union Européenne (dont 16,3 sous forme de prêts de la BEI et 76,1 par le Stabex). Si, de plus, on additionne les contributions des États membres de l'Union à celle de l'Union Européenne, on obtient un total d'environ 425 Mds FCFA, soit quatre fois plus que les déboursements de la Banque Mondiale. Cette différence est encore plus criante en ce qui concerne les décaissements de l'année 1995/96. On obtient alors pour la France, premier bailleur de fonds, 46,7 Mds FCFA (dont 24 venant de la CFD) et pour l'Union Européenne 35 Mds FCFA (dont 15,3 pour le Stabex et 3,3 pour la BEI). La Banque Mondiale ne débourse que 4,4 Mds FCFA, montant plus faible que celui de l'Allemagne, qui s'élève à 9,9 Mds, et du Canada avec 6,9 Mds. La contribution totale de l'Union Européenne et de ses membres s'élève à 96,5 Mds FCFA.

Les autres bailleurs de fonds ont souvent la responsabilité d'animation de secteurs particuliers. Ainsi, par exemple, l'Union Européenne assure le leadership dans le domaine des infrastructures, la France dans ceux de l'éducation en français et de la restructuration de l'administration économique et financière, la Belgique et l'Allemagne dans la santé, etc. Ces interventions sectorielles s'intègrent dans le cadre macro-économique défini par les négociations entre les institutions de Bretton-Woods et le gouvernement camerounais.

Les autres bailleurs de fonds ne participent pas à ce dialogue sur le terrain, où s'élabore la politique macro-économique. Elles peuvent, cependant, intervenir au sein même des

Institutions de Bretton-Woods par le biais de leurs administrateurs aux conseils de ces institutions, et ainsi influencer le contenu de ce dialogue ou permettre sa reprise lorsque les négociations deviennent difficiles.

1.1.2. Les difficultés camerounaises

La situation camerounaise se caractérise par une grave crise économique ayant de nombreuses retombées sociales comme politiques. On dénote cependant, dans ce contexte difficile, une évolution lente mais régulière du processus de démocratisation.

a) La crise économique et sociale

Le Cameroun n'a pas ressenti les effets de la première crise économique, au début des années 1980, car la montée en puissance de son exploitation pétrolière lui a permis de compenser les manques à gagner occasionnés par la chute des cours des produits d'exportations agricoles. A la différence de la Côte d'Ivoire ou du Sénégal qui, pour faire face à la baisse de leurs revenus d'exportation, mettaient en place leurs premiers programmes d'ajustement structurel (en 1980 pour le Sénégal et en 1981 pour la Côte d'Ivoire), le Cameroun continuait de voir son PNB augmenter annuellement pour dépasser les 1.000 \$ EU par tête en 1984.

La crise s'est manifestée avec la chute du cours des produits agricoles entre 1985 et 1988 - coton, caoutchouc, cacao et huile de palme -, à laquelle s'est rajoutée la stagnation puis la baisse de la production pétrolière. Ces deux phénomènes ont entraîné une baisse de plus de la moitié des recettes d'exportation. Les autorités gouvernementales pensaient cependant que la crise serait passagère si bien que les premières mesures de stabilisation financières n'ont été prises que tardivement et avec lenteur. La nécessité d'importantes réformes structurelles est cependant clairement apparue à la fin de 1988, amenant la signature du premier accord de confirmation avec le FMI et, en conséquence, l'éligibilité automatique à l'appui européen en 1990.

Cependant la forte opposition sociale intérieure et les conséquences qu'elle impliquait sur le plan politique, ont rendu difficile l'application des premières mesures d'ajustement. En effet, la réduction des dépenses publiques à partir de 1990 a entraîné une diminution des marchés de l'État et la perte de près de 40.000 emplois dans le secteur formel, causant une baisse des revenus en milieu urbain. Dans le même temps, la baisse des prix aux producteurs, liée à la chute des cours sur les marchés mondiaux, entraînait une baisse des

revenus ruraux. A baisses de revenu se rajoutait une perte de confiance dans le gouvernement et une contestation de sa gestion économique. Il en résultait non seulement un refus des mesures d'ajustement, mais aussi un désir de transparence dans la gestion économique et de démocratisation du processus de choix des leaders politiques. Cette situation est à l'origine de nombreux troubles politiques à partir de 1991 : opérations villes mortes en 1991, contestation du résultat des élections présidentielles de 1992, désaccord au sein de l'équipe gouvernementale, appel de l'opposition à l'incivisme fiscal, etc..

On assiste donc, de la part de la population et des partis d'opposition - comme du gouvernement mais de façon moins visible - à un refus des mesures d'ajustement considérées comme la cause de la perte d'emploi, source de revenu, et de la baisse du niveau de vie. Ainsi, les prix officiels aux producteurs de cacao n'ont pu être diminués que lors de la campagne 1989/90, soit deux ans après la chute des cours, et la masse salariale de la fonction publique n'a été réduite qu'en 1993 - de 4 à 20% en janvier et de 50% en novembre - lorsqu'il s'est avéré que le budget de l'État ne pourrait plus régler les échéances de la dette aux bailleurs de fonds multilatéraux. De même, en ce qui concerne l'emploi, on a continué d'accroître les effectifs de l'administration publique entre 1985/86 et 1991/92 en recrutant de jeunes diplômés - ce qui avec 10% d'effectif supplémentaire en faisait le seul secteur en croissance -, et on a préféré réduire le traitement des fonctionnaires plutôt que les effectifs. Pourtant cette mesure devra être initiée en 1996.

Les rigidités sociales et politiques, dont certaines persistent encore actuellement à un moindre degré, expliquent les difficultés rencontrées, par un gouvernement politiquement contesté, pour mettre en oeuvre l'ensemble des réformes préconisées, notamment celles ayant un coût social élevé. La lenteur dans l'application des réformes a indisposé les bailleurs de fonds et quand il devint clair, en juin 1992, que les résultats espérés ne pourraient être atteints, ceux-ci ont considéré que le Cameroun était sorti du cadre macro-économique négocié avec eux. Le dialogue avec les institutions de Bretton-Woods s'est rompu et les décaissements hors projets ont été gelés, le pays étant déclaré «off-track». Au même moment, les États-Unis et l'Allemagne suspendent leur aide sur la base d'un rapport faisant état de fraudes électorales lors des élections présidentielles d'octobre 1992.

L'Union Européenne arrête alors ses déboursements à l'issue de la première tranche (AAS.I), à l'exception de quelques financements dans le secteur de la santé - concernant l'accès aux médicaments - et de l'entretien routier afin de clore les opérations en cours (tranche AAS.I bis). En janvier et en juillet 1993, deux prêts de la CFD évitent au

Cameroun de passer dans la «liste noire» du FMI qui comprend les pays incapables de régler les échéances de leurs dettes.

Il faudra attendre mars 1994, après la dévaluation du franc CFA et la nouvelle déclaration de politique économique et financière du gouvernement, pour que le dialogue reprenne avec les bailleurs de fonds. Un nouvel accord de confirmation est signé avec le FMI, un rééchelonnement et des annulations de dettes ont lieu au Club de Paris, et un nouveau crédit d'ajustement structurel est accordé par la Banque mondiale. Le Cameroun redevient alors automatiquement éligible à l'appui européen à l'ajustement structurel, ce qui permet la signature d'une nouvelle convention en juin 1994 (AAS.II).

Un nouveau risque de sortie du cadre macro-économique apparaît à la fin de 1994, en raison des mauvaises performances fiscales, et des retards dans la privatisation des entreprises et la réforme de la fonction publique. En mai 1995, le FMI suspend l'accord de confirmation, mais d'autres bailleurs de fonds continuent d'accorder leur aide. L'Union Européenne poursuit, par les avenants de juin et d'octobre, et au moyen du Stabex, son appui au financement de l'ajustement structurel. La France, par le biais de la CFD, accorde un prêt d'ajustement structurel pour le paiement des arriérés intérieurs et le redéploiement de la fonction publique.

Le risque de sortie du cadre macro-économique ne disparaît qu'en août 1995 avec l'amélioration notable des recettes fiscales qui permet au Cameroun d'honorer son échéance vis-à-vis de la Banque Mondiale, la publication de la liste des entreprises privatisables et l'annonce de la mise en oeuvre des plans d'organisation des effectifs (POE) de la fonction publique. Le FMI accepte alors de revoir la suspension de son accord et de discuter un programme révisé, sorte de «Shadow Program», avec le gouvernement. En septembre 1995, un nouvel accord de confirmation est signé avec le FMI, suivi en novembre d'un rééchelonnement de la dette par le Club de Paris et, en décembre, d'un prêt d'ajustement structurel de la CFD. En janvier 1996, la Banque Mondiale accorde un nouveau crédit d'ajustement structurel.

Le Cameroun reste toujours éligible à l'appui européen à l'ajustement structurel, qui se poursuit à travers la deuxième tranche (AAS.II.2) et le transfert de fonds du Stabex . Pourtant, malgré une nette reprise de la croissance et une amélioration des indicateurs macro-économiques, la situation économique demeure fragile, les recettes fiscales plafonnant autour de 50 Mds FCFA par mois, les obligations salariales de l'administration s'élevant à près de 17 Mds et les exigences de remboursement de la dette fluctuant autour

de 25 Mds. La charge de la dette absorbe une part disproportionnée des recettes publiques, freinant l'investissement public, empêchant la relance de la demande intérieure, et risquant au moindre problème social, ou politique, de contraindre le pays à quitter à nouveau le cadre d'équilibre macro-économique négocié avec les bailleurs de fonds.

Ainsi, l'histoire de l'éligibilité du Cameroun à l'appui européen en matière d'ajustement structurel se caractérise par une situation permanente de «stop and go» qui est liée au risque de sortie du cadre d'équilibre macro-économique. Le gouvernement ne possède qu'une très étroite marge de manoeuvre pour mener à bien les réformes nécessaires. Il doit faire face, d'une part, aux échéances de la dette et aux pressions de restructuration des bailleurs de fond et, d'autre part, à la présence d'une contestation permanente sur le front social et politique. Contestation qu'il entretient aussi par la lenteur du processus de démocratisation et par une gestion gouvernementale souvent peu transparente vis à vis de l'opinion publique.

Cette situation présente de nombreux inconvénients en termes de gestion macro-économique. L'incertitude dans les montants qui seront alloués et dans l'affectation possible des dépenses rend impossible toute programmation sectorielle à long terme et ne permet pas une articulation cohérente entre l'économie et le social. Mais cette situation n'est pas propre au Cameroun, comme le montrent les statistiques des pays ACP qui sont éligibles à l'appui à l'ajustement structurel : sur 35 d'entre eux qui s'étaient vus notifier une première allocation en 1990 et en 1991, seuls 21 ont pu, à la fin 1992, mettre effectivement en oeuvre cet apport financier de l'Union Européenne.

On peut noter que face à cette adversité, l'Union Européenne a tenté de réagir de façon originale, mêlant un pragmatisme lié aux circonstances du moment au respect de ses engagements vis-à-vis des institutions de Bretton-Woods. Ainsi par exemple, elle a poursuivi et mené à terme, dans le cadre de la tranche AAS.I bis de juin 1993, certaines opérations engagées dans les secteurs prioritaires de la santé et de l'entretien routier, avant d'en interrompre les déboursements. Elle a aussi évité, en 1994, la rupture avec les institutions de Bretton-Woods en mettant à la disposition du gouvernement les moyens de tenir ses engagements de réforme, combinant pour cela divers instruments de financement : Stabex, FED et AAS, et collaborant avec les autres bailleurs de fonds, notamment la France.

b) La lente évolution du processus de démocratisation

Malgré le contexte de crise sociale généralisée, résultant de la crise économique, un certain nombre de réformes démocratiques ont été réalisées depuis 1990 sous la pression populaire et, plus précisément, de certaines franges de population qui se sont ralliées à l'opposition. La reconnaissance de la liberté de parole et d'association par les lois de 1990 et de 1992, la liberté de la presse, l'instauration du multipartisme qui a fonctionné même lorsque les résultats des élections présidentielles, législatives et municipales sont controversés, et la révision constitutionnelle sont quelques unes des mesures qui font du Cameroun un pays qui progresse vers la démocratie et l'État de droit.

Ces mesures demeurent cependant insuffisantes tant que des actions visant à garantir l'indépendance de la justice et à améliorer l'objectivité de la presse ne seront pas mises en oeuvre. En effet, on voit encore apparaître, de façon épisodique, des actes répréhensibles pour un État de droit : fermeture de journaux (par exemple «le Messenger» et «Génération»), arrestation de journalistes (comme le directeur de Génération), répression meurtrière de manifestations (comme à Limbe en mars 1996), arrestation d'étudiants, privatisation illégale de la SODECOTON, etc.. A l'opposé, de nombreux éléments caractérisent la tendance, lente mais régulière, vers une plus grande tolérance à l'égard des groupes linguistiques et régionaux (orientation vers le bilinguisme, adhésion au Commonwealth, etc.) et vers plus de représentation locale (lois de 1990 et 1992 sur la liberté d'association, États généraux de la communication, réforme constitutionnelle, remplacement du chef de la sûreté nationale par un administrateur civil, invitation au défilé de la fête nationale, etc.), et, dans une moindre mesure, vers plus de transparence (compte-rendu dans la presse, débat public à la télévision, réorganisation de l'administration, etc.).

Ce processus demeure cependant fragile même s'il semble s'intensifier avec la prise de conscience, par la population comme par les responsables politiques, des contraintes que la mondialisation des marchés impose à l'économie et des nécessités d'adaptation qui en résultent. La montée des initiatives locales, favorisée par les nouvelles lois sur les associations, y contribue largement. Les débats d'idées sur l'avenir du pays, sur sa gestion et les contraintes sociales actuelles, deviennent plus fréquents dans les tribunes publiques. Ils portent actuellement sur l'opportunité de privatiser la radio et la télévision nationale, car des radios locales font leur apparition dans certaines régions. Ces aspects dénotent un certain avancement du processus de démocratisation et de transparence.

L'Union Européenne observe avec attention l'évolution de ce processus de démocratisation, car l'instauration de la démocratie et du respect des droits de l'homme sont, à travers la Convention de Lomé IV, parmi les conditions de son intervention. Elle a assisté, en 1991, aux exactions policières résultant de la confrontation entre étudiants et forces de sécurité dans les locaux de la délégation. Elle a dû réagir aux irrégularités qui ont entaché l'élection présidentielle du 11 octobre 1992 en demandant qu'un suivi des événements soit effectué de manière attentive, et elle a émis par le biais du Parlement Européen, une résolution exprimant ses réserves et son désaccord sur la façon dont s'opérait le processus de démocratisation. L'évolution actuelle, positive dans l'ensemble bien que peu rapide, fait qu'elle considère l'avancée démocratique comme réelle, même si certaines exactions l'obligent à exprimer, de temps à autre, des désaccords formels. Cette approche pragmatique a néanmoins le mérite de sauvegarder les principes qui ont guidé la rédaction de la Convention de Lomé IV tout en conservant son efficacité dans un contexte marqué par la nécessité de réformes économiques.

1.1.3. Le rôle de l'Union Européenne

Pour qualifier le rôle spécifique de l'Union Européenne dans le financement de l'ajustement structurel, et à plus long terme du développement, on peut citer quelques caractéristiques essentielles de cet appui financier. Elles concernent la vision particulière de l'ajustement structurel, l'utilisation de moyens de financement complémentaires et les tentatives de coordination des actions des pays membres de l'Union.

a) Une vision particulière de l'ajustement structurel

On retrouve constamment dans les discours officiels de l'Union Européenne, la volonté de proposer une approche du développement originale et de se démarquer, ainsi, des institutions de Bretton-Woods. Ces dernières ont, en effet, tendance à considérer le développement comme le résultat d'une combinaison de techniques particulières issues des concepts et démonstrations de la science économique et validées par les résultats des applications empiriques qui s'en déduisent. Certes la construction théorique de l'économie demeure encore loin d'être achevée, mais, en admettant que les éléments qui la composent sont universels, dans le temps comme dans l'espace, car scientifiques, on peut alors s'y référer afin de trouver des solutions pour la politique économique. Avec cette logique, les aspects purement politiques ont tendance à être considérés comme d'ordre secondaire, de même que leur rôle d'arbitre entre nécessités économiques et revendications sociales.

Toutefois, la récente prise en compte des aspects de bonne gouvernance, de formation du capital humain, de préservation du capital social et de lutte contre la pauvreté permet d'infléchir cette vision dans un sens plus holistique.

On n'en retrouve pas moins l'habitude, fréquente au cours des missions d'expertise, de chercher à surmonter le déficit décisionnel et les blocages politiques, propres au pouvoir en place et aux conflits d'intérêt locaux, en sublimant l'approche technique, avec le risque de se substituer aux décideurs et de les forcer à prendre, de manière accélérée, des décisions qui non internalisées dans le court terme peuvent s'avérer inadaptées pour le long terme. Plus généralement, les considérations sociales ou politiques, qui reflètent les objectifs de cohésion sociale et d'internalisation des procédures économiques, sont souvent considérées comme secondaires par rapport à la recherche d'un sentier de croissance optimal, basé sur le respect des équilibres monétaire et financier et à la nécessité d'un taux de croissance élevé du PNB.

En ce qui concerne l'Union Européenne on s'attend, de l'avis des décideurs économiques, à une approche différente. Le fait qu'il s'agisse d'une union de pays et de peuples, dont les histoires, les cultures et les formes de sensibilité diffèrent, suscitant une certaine susceptibilité à l'égard des décisions collectives, redonne un sens aux dimensions sociales, culturelles et politiques. Les limites de l'approche technique, qui a pourtant le mérite de fournir une base consensuelle de référence sur laquelle peuvent s'appuyer les débats, paraissent plus évidentes lorsqu'il s'agit de résoudre des problèmes économiques. De plus, le dialogue sur le développement et les échanges économiques entre pays fort différents en termes structurels, et les négociations qui lui sont associées, demandent d'établir un partenariat sur des bases équitables, à défaut d'être égalitaires, qui se doit donc d'intégrer l'ensemble de ces dimensions. La prise en compte des aspirations et des conséquences sociales, culturelles et politiques importe alors tout autant que la dimension économique.

Cette vision qui a inspiré la signature des accords de Lomé IV a été reconnue sous la désignation d'«esprit de Lomé», les partenaires, pays ACP et pays de l'Union, décidant de traiter à égalité des problèmes du développement en examinant avec réciprocité les intérêts qu'ils peuvent tirer d'une augmentation de l'ensemble de leurs échanges. La croissance et le développement à long terme qui en résulteront, devront respecter les spécificités politiques et culturelles de chacun des pays, aider au renforcement du processus de démocratisation et de participation aux décisions politiques, et satisfaire aux aspirations de bien-être et justice sociale des populations.

Au Cameroun, on retrouve, dans le cadre des programmes d'appui européen à l'ajustement structurel AAS.I et AAS.II, des références implicites à cette vision qui s'expriment par le choix des principaux axes d'intervention.

Ainsi, un fort accent est mis sur les secteurs sociaux proprement dits: la santé, avec l'appui aux soins primaires et aux médicaments essentiels, et l'éducation, avec une aide aux conditions de scolarisation dans l'enseignement primaire. D'autre part des opérations, ciblées sur les catégories les vulnérables, sont mises en oeuvre concernant l'assainissement des quartiers pauvres et l'instauration de travaux à haute intensité de main d'œuvre.

Deuxièmement, nombre des opérations financées visent à satisfaire à l'objectif de développement à long terme. Elles sont relatives à l'entretien du capital physique (infrastructures routières et bâtiments publics), l'amélioration du capital humain (par la santé, l'éducation et parfois la sécurité alimentaire), la restructuration du capital productif (avec la relance du secteur privé et des entreprises de BTP, la privatisation d'entreprises publiques et la réorganisation des filières agricoles) et de réorganisation la fonction publique administrative.

Il est certain que le fait de s'adapter aux spécificités du pays demande de considérer certains aspects proprement politiques, comme la nouveauté du processus de démocratisation, la capacité d'assimilation des réformes, l'articulation des mécanismes de décision et des formes locales de la subsidiarité, les contraintes résultant de l'intégration régionale, etc., et culturels, comme le choix du modèle de société, la hiérarchie des valeurs généralement reconnues, le respect des différences ethno-culturelles et linguistiques, etc.. Autant d'éléments qui pourront avoir un effet plus ou moins affirmée sur la tenue du cadre macro-économique d'équilibre.

Troisièmement, le fait d'encourager la participation locale dans la conception des réformes et dans la réalisation des programmes, demande qu'un dialogue soit instauré de façon permanente avec les corps intermédiaires de la société civile (associations, syndicats, groupements d'intérêt communautaire, groupements d'intérêt économique, groupements religieux, etc.) et, plus généralement, que le processus de démocratisation se poursuive par la mise en œuvre d'élections régulières.

Dans ce domaine, une bonne part des hésitations ou des lenteurs à réagir de l'Union Européenne, face aux violations répétées des principes qui ont été adoptés lors de la Convention de Lomé IV, viennent des difficultés de sa position actuelle. D'un part, elle se veut solidaire des autres bailleurs de fonds pour assurer la réussite du programme

d'ajustement structurel, étant convaincue que l'ajustement est une nécessité absolue pour restaurer les équilibres économiques rompus, sans lesquels il ne peut y avoir de reprise de la croissance. D'autre part, elle désire que ce programme soit adapté à l'environnement politique et aux capacités d'assimilation du pays, et, à travers la séquence et le rythme des réformes, que l'on tienne compte de l'impact social des mesures préconisées. Il y a, certes, là une source de contradiction permanente qui permet aussi, il faut le remarquer, de proposer des solutions pragmatiques correspondant bien au contexte. Ainsi, pour chacun des programmes de l'AAS, en 1992 comme en 1994, des réponses originales à la sortie du cadre macro-économique négocié ont pu être trouvées par des négociations avec le gouvernement et les autres bailleurs de fonds.

b) Divers moyens de financement complémentaires

L'Union Européenne dispose de différents instruments de financement pour ses interventions. A travers la Convention de Lomé IV sont pris en compte les financements du FED (110 MECU affectés en priorité au développement rural et à la protection de l'environnement, à l'amélioration des infrastructures routières, etc.), les fonds du Stabex (au total 217 MECU répartis entre divers Cadres d'Obligations Mutuelles), les fonds de l'appui à l'ajustement structurel (39,7 MECU en deux programmes) et des prêts de la Banque Européenne d'Investissement (70 MECU pour l'ensemble de ses concours dont 1,5 MECU au titre de Lomé IV). Parallèlement à la Convention de Lomé IV, d'autres déboursements concernent l'aide d'urgence (200.000 ECU d'aide sanitaire en 1991 et 770.000 ECU d'aide alimentaire en 1992), l'aide aux organisations non gouvernementales (1,6 MECU en 1991, 0,3 MECU en 1992, 1,3 MECU en 1993 et 1,9 MECU en 1994) et des programmes de recherche (68 MECU sont affectés pour la période 1991-94 à des projets concernant l'amélioration du niveau de vie et de la situation sanitaire).

Ces différents instruments sont utilisés de façon complémentaire afin de renforcer la cohérence d'ensemble de l'aide européenne. Ainsi, par exemple, la BEI s'était engagée à contribuer au financement de projets et programmes productifs dans les secteurs de l'industrie, de l'agro-industrie (1 MECU a été octroyé en 1991 pour la réalisation d'un projet agro-industriel de la Société des Bananeraies de la M'Bome), du tourisme, des mines, de l'énergie et dans les transports et télécommunications (4,6 MECU pour la réhabilitation des installations de l'ASECNA sur l'aéroport de Douala). Or la situation persistante d'impayés de la part du gouvernement camerounais, depuis 1991, a non seulement amené la BEI à différer jusqu'en 1995 le déboursement des 20,5 MECU

approuvés en 1992 pour l'extension des réseaux électriques de Douala, mais aussi l'Union Européenne à imposer, comme condition au déboursement de l'AAS.II, le paiement de ces arriérés avant la fin de l'exercice budgétaire 93/94.

De même, les interventions respectives du FED et de l'AAS mettent l'accent sur des aspects différents selon les domaines concernés, tout en veillant à ce que des synergies se développent entre les deux types d'intervention. Ainsi, en ce qui concerne les infrastructures routières, tandis que le PERFED vise par ses opérations à reconstituer un réseau d'entreprises de BTP capable d'entretenir, à moyen terme, la totalité des axes routiers, l'AAS s'appuie sur ces nouvelles entreprises pour réaliser des actions d'urgence, comme la reconstruction du drain de Mboppi et du pont de Bessengue à Douala. Mais, le PERFED comme l'AAS se réfèrent au Programme Sectoriel des Transports (PST) mis au point, en 1990, par le Ministère des Travaux Publics dans le cadre du programme d'ajustement structurel, pour la remise en état de leurs tronçons d'axes routiers respectifs vers le Tchad ou la République Centrafricaine.

En ce qui concerne la santé, l'AAS, en mettant l'accent sur l'accès aux soins de santé et sur la distribution de médicaments essentiels, complète l'ensemble des interventions du FED qui, dans le cadre des Conventions de Lomé III et de Lomé IV, assure la reprise des composantes santé de l'ancien programme Dimensions Sociales de l'Ajustement: aide à la politique sanitaire, renforcement institutionnel, lutte contre le sida, etc..

Pour ce qui a trait à l'intégration régionale, les actions demeurent très diversifiées. D'une part, le FED aide à la réalisation du projet TIPAC (Transit Inter-États des Pays d'Afrique Centrale), ce qui explique le financement par ce dernier, comme par l'AAS, des axes routiers reliant le Tchad et la République Centrafricaine. D'un autre côté, l'AAS prend en charge les cotisations à la CEMAC, la compensation des pertes fiscales conséquentes à la réforme fiscal-douanière de l'UDEAC ainsi que certaines dotations au profit de l'OCEAC.

Cependant, les relations de complémentarité les plus significatives concernent le lien entre l'AAS et le Stabex. En effet, le montant total des transferts venant du Stabex, effectués ou à venir, au financement de l'ajustement structurel s'élève à 70 MECU ou 45 Mds de Francs CFA. Il concerne tous les domaines d'intervention : l'apurement des dettes de l'État, la réhabilitation des infrastructures, l'appui institutionnel et l'aide au secteur sociaux. La justification de l'utilisation de fonds du Stabex pour l'ajustement structurel trouve son origine dans la Convention de Lomé IV lorsqu'on rapproche le contenu de l'article 188, qui concerne le Stabex - «instrument permettant de compenser les pertes de recettes

d'exportation et de diminuer l'instabilité des recettes de l'État, afin de permettre le maintien d'efforts continus de développement, l'augmentation du pouvoir d'achat des populations et un progrès économique et social régulier» - avec celui de l'article 243 concernant l'AAS, dont l'objectif est de «soutenir les efforts déployés par les États pour relancer la croissance et l'emploi, améliorer le bien-être social, renforcer l'administration, encourager le secteur privé et relever le niveau de la productivité».

Ces quelques exemples montrent la recherche d'une synergie entre les opérations menées dans le cadre de l'appui à l'ajustement structurel et celles des autres formes de concours de l'U.E. : interventions du FED, financements de la BEI et fonds du Stabex. Ceci dans le but d'accroître l'efficacité des déboursements consentis autour de l'objectif central de développement à long terme du pays concerné, préconisé lors de la Convention de Lomé IV.

c) Une tentative de coordination des pays membres de l'Union

Parmi l'ensemble des bailleurs de fonds du Cameroun, l'Union Européenne arrive au deuxième rang, après la France, pour le montant de ses déboursements annuels. Ceci lui confère, de fait, un certain poids dans la concertation entre bailleurs de fonds sur les orientations de la politique économique. Les textes du Traité de Maastricht entre les membres de l'Union reconnaissent d'ailleurs officiellement ce rôle: «La Communauté et ses États membres devront coordonner leurs politiques de développement en coopération et devront se consulter respectivement sur leur programme d'aide, y compris dans les organisations internationales et les conférences internationales...». En s'appuyant sur ces références, l'U.E. peut jouer, au Cameroun, un rôle de coordonnateur des aides bilatérales de deux manières différentes : d'une part, en prenant l'initiative, ou le leadership, dans certaines opérations sectorielles particulières, d'autre part, en veillant à ce que les interventions des coopérations bilatérales, venant des pays membres de l'Union, s'effectuent de façon coordonnées.

Ainsi, on la voit prendre l'initiative dans les secteurs où sa compétence technique est reconnue, comme c'est le cas pour les infrastructures routières, ou jouer un rôle d'animateur pour faire avancer la réalisation de certains objectifs particuliers comme l'intégration régionale. Ceci l'amène à participer à l'élaboration de la politique camerounaise d'infrastructures routières exprimée par le PST et à organiser les séminaires régionaux du TIPAC.

Dans le secteur de la santé, elle s'associe à certaines coopérations bilatérales, comme celles de Belgique et d'Allemagne, et à d'autres bailleurs de fonds (Banque Mondiale, UNICEF, OMS) pour répartir, à travers le pays, la gestion des centres d'accès aux soins et de distribution des médicaments essentiels. De plus, elle assure, dans le cadre de l'AAS, en étroite collaboration avec le Ministère de la Santé Publique et à la demande des autres bailleurs de fonds, le leadership en matière de politique de distribution des médicaments essentiels. En ce qui concerne l'éducation primaire, elle travaille avec la Mission de Coopération et d'Action Culturelle française, pour la zone francophone, et le British Council, pour les régions anglophones afin de bénéficier des expériences respectives de ces institutions et de mieux cibler ses interventions .

Enfin, sur le plan macro-économique, elle a cherché à plusieurs reprises, en collaboration avec la France, des solutions originales pour éviter que le Cameroun ne sorte trop fréquemment du cadre macro-économique négocié avec les institutions de Bretton-Woods et suivi par les autres bailleurs de fonds.

Ces exemples, propres au Cameroun, montrent l'émergence d'un rôle de coordination pour l'Union Européenne. Elle dessine une nouvelle image d'aide multilatérale qui a le mérite de décourager la compétition entre bailleurs de fonds bilatéraux et d'éviter la surenchère consécutive des demandes d'aide du gouvernement. Cependant, cette évolution se heurte à deux obstacles majeurs.

Le premier vient des réticences de certaines coopérations bilatérales à la présence d'une intervention européenne dans leurs champs d'action traditionnels, leurs poids respectifs dans certains domaines leur permettant d'éviter tout regard de l'U.E. C'est le cas, notamment de la France, premier bailleur de fond au Cameroun. Le second vient de ce que ce rôle de coordonnateur demande de constituer un réseau d'expertise qui soit capable de répondre instantanément aux besoins de chacun des domaines concernés. Dans la situation actuelle, l'U.E. s'appuie, d'une part, sur quelques experts permanents de compétence technique et humaine hors pair pour gérer l'affectation des fonds de l'AAS et du Stabex, et sollicite, au sein des diverses coopérations bilatérales et en fonctions des besoins, le concours d'assistants techniques spécialisés. Il conviendra, cependant, pour les années à venir de chercher de nouvelles solutions à ce problème d'expertise dès lors que l'aide européenne tendra à s'accroître proportionnellement plus vite que celles des aides bilatérales.

1.1.4. Conclusions générales sur l'éligibilité

Le concept d'éligibilité et son application concrète pose un certain nombre de problèmes tant dans sa définition que dans les méthodes employées pour l'appliquer à un pays donné. Il convient d'examiner ces divers aspects en abordant les différents niveaux de l'éligibilité à l'appui européen, la prise en compte des spécificités nationales et l'élaboration de la politique économique.

a) Différents niveaux d'éligibilité à l'appui européen

Une certaine confusion apparaît, à la lecture de l'ensemble des textes, en ce qui concerne les critères d'éligibilité d'un pays à l'appui européen à l'ajustement structurel. Elle disparaît dès lors que l'on considère quatre niveaux de lecture différents qui vont du plus englobant au plus spécifique.

Un premier niveau peut être défini par les deux critères d'éligibilité qui sont fournis par la Convention de Lomé IV : l'existence de problèmes économiques et financiers graves, et, la mise en oeuvre d'un processus de réforme et d'ajustement économiquement viable et socialement supportable. Il s'agit des deux critères fondamentaux de l'éligibilité.

Le deuxième niveau concerne l'application pratique de ces critères. On distingue alors, dans l'ensemble des pays qui font formellement la demande d'une aide européenne concernant l'ajustement, ceux qui ont accès à l'éligibilité automatique car ils réalisent des programmes appuyés par le FMI et/ou la Banque Mondiale .

Le troisième niveau a trait aux engagements du gouvernement concernant la mise en oeuvre de l'appui à l'ajustement structurel. Ainsi, au Cameroun pour l'AAS.II, des conditions de déboursement portaient sur les orientations de la politique économique (consultation de l'U.E. sur la politique macro-économique et les choix sectoriels, suivi du PST, élaboration d'une politique de distribution de médicaments, etc.), sur les processus de mise en oeuvre (installation d'une Cellule de suivi de l'AAS, transparence des opérations, paiements des arriérés de la BEI, etc.) et sur la restructuration de certaines institutions (liquidation de l'ONAPHARM, législation sur la liquidation des entreprises publiques, etc.)

On doit, enfin, rajouter à ces trois niveaux un quatrième niveau qui se trouve être, de fait, le plus englobant car il soumet tous les autres à sa réalisation. C'est celui qui concerne le respect des droits de l'homme et l'avancée du processus de démocratisation. Cité dans la Convention de Lomé IV et dans les textes officiels justifiant la politique européenne d'aide au développement, il peut, par décision du Parlement Européen et sous la pression des

instances de la société civile, remettre en cause l'éligibilité de l'appui européen. Bien que rarement appliquée de façon effective, cette condition a cependant permis, à plusieurs reprises de forcer les gouvernements à infléchir leurs options politiques.

Il y donc quatre niveaux de décision qui imposent des conditions à l'éligibilité aux déboursements des fonds de l'appui européen à l'ajustement structurel. Seule la réalisation des conditions associées à chacun de ces niveaux fait qu'un pays devient effectivement éligible. Ceci explique la raison pour laquelle il y a une telle différence entre les pays qui sont susceptibles de bénéficier de l'AAS, soit 35 en 1991, et ceux qui, dans les faits, en bénéficient réellement, soit 21 en 1992.

b) La prise en compte des spécificités nationales

La démarche européenne présente donc l'originalité de faire référence, dans son discours officiel, à une vision du développement qui aborde les aspects politiques, culturels et sociaux, au même titre que les critères d'équilibre et d'efficacité macro-économiques; et ceci, tout en collaborant avec les autres bailleurs de fonds multilatéraux et en tentant de rapprocher les interventions des coopérations bilatérales de ses États membres.

Notons cependant, que les indicateurs retenus dans la Convention de Lomé IV pour apprécier les difficultés que traversent un pays sont économiques (comme la charge du service de la dette, le déséquilibre de la balance des paiements ou du budget, les problèmes monétaires, le taux de croissance négatif du revenu réel) et sociaux (comme l'augmentation du chômage, les déséquilibres nutritionnels, la situation de l'habitat, la situation sanitaire et l'accès à l'enseignement scolaire).

Il y a là, certes, une amélioration par rapport à une vision uniquement économique du développement, mais aucune mesure objective n'a été préconisée pour contrôler l'adéquation des politiques retenues à la culture ou au déroulement de la vie politique du pays concerné. Ce problème s'est posé à plusieurs reprises au Cameroun avec, l'opération villes mortes en 1991, les élections présidentielles en 1992, l'arrestation de journalistes en 1993, les manifestations locales en 1996, etc.. Il demeure toujours présent dès lors que l'on souhaite justifier les financements de l'AAS à la Commission nationale des Droits de l'homme et des Libertés, à la réhabilitation du Parlement national, aux actions régionales, etc.

Dans le domaine politique, il semble que l'attitude, relativement souple, de l'Union Européenne qui observe la dynamique d'évolution démocratique, tout en l'encourageant, comme elle le fait pour les performances économiques soit la plus appropriée au contexte

actuel. L'imposition de conditions dures basées sur des mesures objectives et des automatismes de sanctions pourrait, à l'inverse d'une interprétation pragmatique, bloquer la tendance aux réformes et détruire le fragile cheminement de progrès qui est actuellement en cours.

c) L'élaboration de la politique économique

La participation de l'Union Européenne à l'élaboration de la politique économique est prévue dans les textes officiels des diverses conventions de financement du FED ou de l'AAS. L'accent est surtout mis sur l'aspect sectoriel et concerne les politiques relatives aux infrastructures routières, à la santé (notamment les médicaments essentiels), aux entreprises publiques, etc.. De plus, l'Union Européenne demande à être informée en permanence sur les orientations de la politique gouvernementale.

Les orientations macro-économiques résultent de négociations entre le gouvernement, le FMI et la Banque Mondiale. L'Union Européenne, comme les autres bailleurs de fonds, ne participe pas à ces négociations, mais elle doit tenir compte des résultats qui en ressortent pour ses propres interventions. Or, ce sont surtout les critères d'équilibre financier et de performance économique qui sont privilégiés lors de ces réunions, ce qui va à l'encontre de l'approche préconisée par l'U.E., favorable à la prise en compte simultanée de critères socio-politiques. Il en résulte que, en raison de sa difficulté à s'opposer à des pressions politiques ou sociales trop fortes, le gouvernement risque de se trouver fréquemment dans l'incapacité de tenir ses engagements vis à vis des institutions de Bretton-Woods, et donc sortira du cadre macro-économique négocié.

Il convient, d'autre part, de remarquer que, si tous les bailleurs de fonds s'accordent sur la nécessité d'un ajustement structurel, des désaccords surgissent régulièrement sur son rythme d'application et sur la séquence des mesures à mettre en œuvre. Ceci résulte de différences d'appréciation sur la capacité de l'administration à effectuer les réformes et des catégories sociales à en supporter les conséquences.

Enfin, on ne doit pas oublier que la mise en œuvre du processus de démocratisation, en parallèle aux réformes économiques, a aussi un coût qui n'est pas nul. Il comprend le coût de la sensibilisation aux réformes, de l'acceptation de la contestation et des débats pour certaines mesures, l'organisation d'élections, etc.. Et cela, même si, à terme, le développement économique s'en trouve facilité. Il serait donc dommage que le processus de démocratisation actuel se trouve bloqué par des contraintes dans le calendrier de remboursement de la dette imposé par les institutions de Bretton-Woods. Le fait, que ces

dernières, en raison de leur vision du développement, ont tendance à reléguer ces considérations au deuxième plan, amène à penser que l'Union Européenne devrait être plus présente dans les discussions qui mènent à l'élaboration des politiques macro-économiques des pays sous ajustement.

1.2. Le choix des affectations

1.2.1. La justification théorique des affectations

Comme nous l'avons vu précédemment, la Convention de Lomé IV donne, dans une partie propre à l'ajustement structurel, les grandes directions de l'appui européen. Il s'agit du soutien au développement rural, de sécurité alimentaire, de la protection de l'environnement et de l'allègement de la dette, de la réduction des effets sociaux négatifs, de la justice sociale et de la protection des catégories sociales les plus vulnérables. Elle énonce, d'autre part, la nécessité d'un rythme de réformes compatibles avec les moyens et les capacités nationales, l'adaptation au modèle politique et économique choisi, à la situation sociale, culturelle et de l'environnement, et l'internalisation du programme de réforme.

En référence à ce cadre de pensée, quatre directions d'actions ont été retenues de façon opérationnelles au Cameroun pour affecter les ressources de l'AAS. Elles tentent d'associer étroitement croissance et équité tout en veillant à ce que le processus amorcé soit viable dans le long terme.

La première concerne l'objectif de développement à long terme et donc le financement d'infrastructures économiques (routes, ponts, etc.), d'infrastructures sociales (adduction d'eau, écoles, centres de santé, etc.), le développement rural, la privatisation des entreprises publiques et la réorganisation administrative. La deuxième direction a trait à la prise en compte des aspects sociaux par la formation du capital humain (soins de santé et médicaments essentiels, matériel scolaire, études sur les conditions de vie, etc.) ou par des actions sociales d'urgence jouant le rôle de filet social pour les plus pauvres (assainissement, travaux à haute intensité de main d'oeuvre, indemnités de licenciements, etc.). La troisième orientation met l'accent sur la façon d'adapter les politiques d'ajustement au contexte national en considérant le rythme des réformes et les contraintes propres au pays (suppression des blocages administratifs, aide aux privatisations, désendettement de

l'État, respect des conditionnalités, obligations politiques). Enfin, la quatrième concerne l'intégration régionale .

Sur la base de ces quatre directions d'action, l'ensemble des affectations qui ont été retenues pour le financement des deux programmes d'appui à l'ajustement structurel (AAS I et AAS II) se justifient assez aisément.

Le premier programme (composé des tranches AAS I.1 et I bis) comprend trois affectations principales : la santé, l'entretien routier et les entreprises publiques. Dans le secteur de la santé, les financements ont permis le paiement de soins de santé au personnel des entreprises en restructuration (CAMDEV, HEVECAM, SEMRY), des aides à la recherche médicale (au Centre Pasteur et à l'OCEAC), l'équipement de formations sanitaires et l'approvisionnement en médicaments essentiels. Les financements de l'entretien routier incluaient l'achat de matériel et de carburant (MATGÉNIE) et des travaux sur les axes routiers de Tiko-Limbé, du Pont du Noun à Foumban et de Melong-Dschang. Enfin, de nombreuses dépenses (indemnités d'exportation, achats d'équipements, apurements des arriérés aux fournisseurs, etc.) ont été effectuées pour aider à la restructuration d'un certain nombre d'entreprises ou d'institutions publiques (CAMDEV, SEMRY, SODECOTON, MAETUR, MIDENO, LABOGÉNIE).

Le deuxième programme (tranches AAS II.1 et AAS II.2) retient quatre affectations principales : le secteur social, la réhabilitation des infrastructures, l'appui institutionnel et le désendettement de l'État. Les financements affectés au secteur social recouvrent la santé (achats de médicaments essentiels), l'éducation primaire (réfection d'écoles, dotations de livres et d'équipements), l'emploi (assainissement au moyen de travaux à haute intensité de main d'oeuvre) et l'étude des conditions de vie (enquête nationale auprès des ménages). Les financements alloués à la réhabilitation des infrastructures concernent l'entretien routier, soit 1.450 km de routes en terre et 50 km de routes bitumées (Yaoundé-Soa, Garoua-Maroua, Lamoudan-Lagdo, Obala-Nanga Eboko, Yaoundé-Obala, Douala-Edéa-Pouma), et des actions de construction d'urgence comme le drain de Mboppi et le pont de Bessengue à Douala. Les financements de l'appui institutionnel incluent des subventions d'équipement à diverses administrations et institutions nationales (Direction des prix, Direction de la Prévision, Caisse Autonome d'Amortissement, Direction des Grands Travaux du Cameroun, Comité National des Droits de l'Homme et des Libertés, etc.), les indemnités prévues par les programmes d'orientation des effectifs de la fonction publique, certaines consommations de l'État (eau, électricité et téléphone) et les dépenses de restructuration

d'entreprises publiques (LABOGÉNIE et MATGÉNIE). Enfin, un quatrième volet vise à éponger les dettes de l'État envers certaines entreprises, appartenant en majorité au secteur du BTP, et à faciliter les opérations de titrisation correspondantes.

1.2.2. Les contraintes rencontrées dans l'application des principes

Dans la pratique, l'identification des points d'affectation est le fait d'experts qui s'efforcent de respecter les directions données par les textes officiels et de créer des synergies avec d'autres projets européens ou avec ceux des autres bailleurs de fonds. Ils font d'ailleurs souvent appel à l'expertise de ces derniers, sur des points particuliers, pour s'assurer de la pertinence de leurs décisions d'affectation. Cependant, en raison des exigences propres à la mise en œuvre de cette forme d'aide, ils rencontrent bien des difficultés dans leur démarche.

La plus importante des exigences concerne l'obligation d'inclure tous les financements européens dans le Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE). Ils doivent être affectés à des dépenses déjà inscrites au budget de l'État approuvé par le gouvernement. Cette procédure présente l'avantage de sécuriser des dépenses qui, bien que prévues lors de l'élaboration du budget, ne sont pas automatiquement assurées de leur financement, et donc d'éviter, par la suite, une création monétaire ou un excès de dépenses inappropriés. Elle assure aussi le ciblage de la dépense en décidant des bénéficiaires dès l'origine de son inscription. Cependant, elle suppose que l'Union Européenne soit associée à la détermination des programmes de dépenses et d'investissements publics afin de décider du niveau des montants alloués et de leur affectation précise à certaines lignes budgétaires. Dans les faits, cette procédure s'effectue essentiellement par tâtonnement car, si les montants globaux de l'AAS sont bien inclus dans le TOFE, le choix des lignes budgétaires précises où les affecter, en cohérence avec les orientations de l'U.E., pose souvent problème. Et ce, d'autant plus que les financements européens ne peuvent être affectés à des salaires, dépenses courantes par excellence occupant la plus grande part du budget et qui ne cadrent pas avec l'objectif d'intervention à long terme. Les seules exceptions concernent les arriérés de salaires ou les indemnités de licenciement en cas de restructuration d'entreprises ou de réorganisation administrative.

Une deuxième exigence concerne le ciblage des dépenses et le fait qu'elles doivent effectivement atteindre ceux qui ont été retenus comme bénéficiaires. Se pose alors le

problème du contrôle des déboursements pour éviter toute perte, ou détournement de fonds, qui nuirait au respect des objectifs généraux de l'AAS. L'approche qui a donc été retenue est celle de la gestion directe, généralement utilisée pour le suivi des projets du FED. Sa mise en oeuvre devient cependant bien plus complexe pour la gestion de programmes, en raison de la multiplicité des formes de dépenses et des procédures administratives correspondantes.

On peut ajouter à cela de nombreuses difficultés d'ordre pratique qui résultent du désir d'effectuer des décaissements rapides, dans l'année budgétaire en cours - notamment pour les actions d'urgence -, du cycle saisonnier qui perturbe les travaux d'infrastructure, des contrôles sur le terrain et de la désorganisation de l'administration responsable des déboursements.

1.2.3. Conclusions sur les choix d'affectation

Les difficultés rencontrées par les experts pour choisir des affectations qui correspondent aux objectifs assignés à l'AAS, amènent à s'interroger sur deux aspects de cette aide : premièrement, sur le fait qu'elle soit gérée comme une aide-projet plutôt qu'une comme une aide-programme avec ses spécificités propres et, deuxièmement, sur la précision requise dans l'adéquation des points d'affectation aux objectifs retenus par la Convention de Lomé IV.

a) Combiner aide-projet et aide-programme

Comme la plupart des financements de l'AAS sont orientés vers la mise en oeuvre de programmes d'actions budgétaires, le fait qu'ils soient gérés comme des projets implique des autorisations et un contrôle à toutes les étapes de réalisation des diverses opérations : choix des points d'affectation, recherche des lignes budgétaires correspondantes, établissement des protocoles, appel d'offre, utilisation des comptes à la CAA, déboursements sous double signature, contrôle des travaux sur le terrain, évaluation des résultats, etc..

Un tel contrôle s'est avéré nécessaire en raison des déboires subis par l'U.E. au cours des années passées (détournement de l'aide alimentaire d'urgence en 1992, surfacturation et manque de justificatifs pour les caisses d'avance de certains projets, etc.) et de la démobilisation de l'administration camerounaise après les baisses de salaires de 1993. D'ailleurs, les responsables camerounais, eux-mêmes, l'acceptent comme un moindre mal,

tout en reconnaissant qu'il ne contribue guère ni à renforcer la capacité nationale de gestion, à en internaliser les procédures. Il requiert, de plus, la présence d'une assistance technique importante pour contrôler le déroulement des opérations.

A l'avenir, l'augmentation probables des montants de l'AAS au cours des prochaines années, le fait qu'il soit difficile d'accroître le nombre des assistants techniques et le souhait des responsables économiques de pouvoir disposer d'une aide-programme plus souple dans son affectation - notamment en fin d'exercice budgétaire - devrait amener une révision des procédures utilisées. Et cela d'autant plus que la reprise de la croissance qui se fait jour et la réorganisation actuelle de l'administration devraient améliorer la gestion de l'aide extérieure. On devrait donc envisager, si l'environnement économique et politique le permet, une répartition des financements entre aide-projet et aide-programme en fonction des secteurs d'affectation et de leurs finalités, combinant alors différents modes de gestion, pour en simplifier la réalisation

b) Clarifier la finalité des points d'affectation

La justification théorique de certains déboursements de l'AAS pose problème et accroît la difficulté dans le choix des points d'affectation. Certes on peut se référer aux orientations données par les textes officiels. Mais leur imprécision demande d'élaborer à chaque fois un raisonnement justificatif spécifique pour relier les objectifs fondamentaux, exprimés dans la Convention de Lomé IV, à la diversité des besoins exprimés localement. Il a toutefois un aspect extrêmement positif dans cette situation: l'innovation qui en résulte, en termes d'explication, garantit aux interventions européennes une cohérence d'ensemble et permet d'éviter l'impression de saupoudrage résultant de la variété des interventions réalisées sur le terrain.

De façon générale, la répartition pratique des financements entre quelques secteurs d'application prioritaires comme le secteur social, la réhabilitation des infrastructures, l'appui institutionnel, etc., ne s'avère pas être une opération facile dès lors qu'il faut chercher des points d'application spécifiques dans un cadre budgétaire. Elle ne peut être que le fait d'une équipe compétente connaissant bien la réalité du pays et ses capacités institutionnelles à absorber l'aide selon les procédures requises. Les difficultés rencontrées sont l'une des causes du retard dans les déboursements de l'aide européenne. Et un travail d'approfondissement en ce domaine, mené dans plusieurs pays, serait d'ailleurs le bienvenu car il permettrait de montrer les contraintes rencontrées et la variété des interventions préconisées.

2. Un contexte de crise et d'ajustement économique

L'intervention européenne au Cameroun en matière d'appui à l'ajustement structurel, effectuée accord avec les termes de la Convention de Lomé IV s'est située dans un contexte de crise économique. Une crise qui a démarré en 1986 avec la chute sur les marchés mondiaux des cours des principaux produits d'exportation et dont l'ajustement structurel qui a suivi avec la signature du premier accord de confirmation avec le FMI en 1988, a amplifié les effets.

En se rapportant à la dévaluation de 50% du franc CFA, exprimée en francs Français et effectuée le 12 janvier 1994, on peut distinguer deux grandes périodes dans l'évolution macro-économique du pays : la première, de 1988 à la mi-1994, se caractérise par un effondrement de l'économie et l'augmentation des problèmes sociaux et institutionnels, la deuxième de la mi-1994 à la mi-1996 montre une lente amélioration des indicateurs macro-économiques et la recherche de solutions appropriées aux problèmes institutionnels. Chevauchant ces deux périodes, de juin 1992 à juin 1994, la mise «off-track» du Cameroun par les institutions de Bretton-Woods en raison du non-respect de ses engagements macro-économiques opère la transition. On peut aussi noter l'évolution décalée de la situation politique, qui a connu les troubles les plus forts en 1990 et 1991, et s'est lentement améliorée par la suite.

2.1. De 1988 à la mi-1994 : l'effondrement de l'économie

La crise économique a fait son apparition avec la baisse du cours des produits d'exportation entre 1985 et 1988 et la chute conséquente des recettes de l'État à partir de 1989. Ainsi, entre 1985/86 (date du point le plus haut du cycle conjoncturel) et 1992/93, le PIB en volume a baissé de 23,7% et, en raison du rythme de croissance démographique annuel estimé à 3%, le PIB par tête s'est réduit de 38%. Dès lors, les premiers effets sociaux se sont fait sentir : pertes d'emplois, dégradation du niveau et des conditions de vie, difficulté d'accès aux services sociaux, etc. Ils ont été suivis de troubles politiques et d'une dégradation générale des institutions publiques.

La prise de conscience de cet état de crise par l'ensemble des classes de la société n'apparaît réellement qu'à la fin 1993, lorsque la baisse cumulée des salaires de la fonction

publique atteint près de 70%. On voit alors émerger une mentalité nouvelle qui traduit une volonté plus nette de trouver des solutions originales à la crise.

2.1.1. L'augmentation du chômage

La chute des cours des produits d'exportation entraîne une forte baisse des recettes de l'État et une diminution correspondantes des dépenses et de l'investissement publics. Les marchés que l'État passe avec le secteur privé sont réduits d'autant, entraînant de nombreuses pertes d'emplois et une montée de l'endettement de l'État auprès de ces entreprises. Les entreprises de BTP sont les premières sinistrées et les faillites, dans ce secteur, sont nombreuses. Même les entreprises du secteur para-public, comme LABOGÉNIE et de MATGÉNIE, qui bénéficiaient des monopoles respectifs d'études et de location de matériel de travaux publics connaissent de sérieux problèmes de trésorerie et deviennent, dès 1991, en quasi-faillite ce qui impose leur restructuration d'urgence.

Par effet d'enchaînement, la baisse de la demande globale, originellement publique, devient privée et fait que toutes les entreprises du secteur formel sont touchées. La perte d'emploi qui en résulte atteint 7% de l'emploi total entre 1985 et 1991. Plusieurs institutions parapubliques, en difficulté de trésorerie ou en sureffectif, doivent être restructurées contribuant à augmenter le chômage. On peut citer comme exemple, la CAMDEV, la MIDEMO, la MAETUR, etc. Il en résulte qu'entre 1987 et 1992, l'emploi des 12 principales entreprises publiques a baissé de 15%.

L'effondrement de l'emploi urbain, 46.000 personnes ont perdu leur emploi entre 1989 et 1992, fait que le taux de chômage passe de 7% en 1983 à près de 25% en 1993. Ce chômage touche en priorité les plus jeunes car il y a 40% de chômeurs parmi les 20-24 ans et tend à croître avec le diplôme. Un tiers des actifs qui ont atteint l'université sont, à cette date, à la recherche d'un emploi contre seulement 6,4% chez ceux qui n'ont jamais été scolarisés.

En réponse à cette situation, on assiste à de nouveaux comportements en matière d'emploi. Tout d'abord, un fort accroissement de l'emploi informel, en particulier dans le secteur du commerce, où il passe de 20% en 1983 à 28% en 1993, mais aussi dans celui des services. En fait, l'informalisation des activités s'accroît à des degrés divers dans toutes les branches avec l'apparition d'une multitude d'emplois précaires. En 1992, sur cinq emplois créés plus de quatre l'ont été dans le secteur informel. Ensuite, la participation de la main d'oeuvre

familiale au marché du travail devient plus importante, avec une présence accrue des femmes dans le secteur informel. Enfin, même parmi ceux qui appartiennent aux classes les plus aisées, on remarque une multiplication des activités qui leur permet d'accroître les opportunités de revenu.

2.1.2. La dégradation généralisée des conditions de vie

Les pertes d'emplois dans le secteur formel, la chute conséquente des salaires dans le secteur informel, la baisse des revenus ruraux résultant de la chute des prix des produits d'exportation, ont entraîné une baisse généralisée des revenus. Elle se traduit par une baisse de 50% de la consommation par tête et une augmentation la pauvreté. Cette dernière qui touchait 1% des ménages à Douala et Yaoundé, en 1983, passe à 20% pour Yaoundé et 30% pour Douala en 1993. A Yaoundé, la consommation devient ainsi inférieure de 10% à celle de 1964. Il convient de noter que ces résultats ne tiennent pas compte des effets de la deuxième baisse du traitement des fonctionnaires, en novembre 1993, qui a réduit de moitié le revenu des 46.000 agents de la fonction publique, essentiellement basés à Yaoundé.

Il en résulte une paupérisation de la classe moyenne urbaine et une modification de ses habitudes de consommation : changement dans les habitudes alimentaires (baisse de la consommation de viande, augmentation de la consommation de manioc, diminution de la fréquence des repas, etc.), dans la manière de s'habiller (recours à la friperie, aux chaussures en écailles, etc.), dans les modes de déplacements (marche à pied, recours aux moto-taxi, aux lignes de taxis clandestins, etc.). Les échanges entre la campagne et la ville se réduisent et les agriculteurs ne confient plus leurs enfants en tutorat et pour scolarisation à leurs parents résidant en ville.

En milieu rural, on assiste à une baisse de l'entretien des plantations, à un changement dans les habitudes de consommation (diminution des échanges, moindre consommation de produits importés, etc.), à un endettement financier et social de plus en plus fort, en même temps qu'à un plus grand désir d'épargne et de gestion rationnelle des ressources. De nouvelles stratégies sont mises en oeuvre pour diversifier les ressources (intensification des cultures vivrières, des cultures maraîchères, pisciculture, petit élevage, etc.), pour réduire ou différer les dépenses de construction, de santé, et d'éducation.

2.1.3. Un accès plus difficile aux services sociaux

Jusqu'en 1989, on note une forte amélioration des principaux indicateurs de santé nationaux : l'espérance de vie passe de 47,6 ans, en 1976, à 55 ans ; le taux de mortalité infantile baisse de 102‰ à 70‰, le taux de mortalité brute passe de 20,4‰ à 12‰. Tous ces taux tendent à stagner depuis lors.

Entre 1987 et 1993, le budget de l'État concernant les services de santé s'est réduit de 71%, passant de 800 à 467 Mds de FCFA, la part budgétaire se réduisant à 5% de la dépense publique, en 1989, et à 3,2% en 1994. Il en résulte que les hôpitaux et les centres de santé sont de plus en plus démunis en médicaments essentiels et en matériel médical et n'ont guère d'autres solutions que de faire appel à l'aide extérieure pour éviter leur fermeture. Dans ce contexte, la Déclaration de politique sanitaire de 1992, effectuée en référence à l'initiative de Bamako, tente d'instaurer un accès plus facile aux médicaments et aux soins en permettant aux hôpitaux et centres de santé de retenir pour leur gestion propre une partie de la prise en charge des patients.

Mais, la baisse du revenu des ménages, en milieu urbain comme en milieu rural, a entraîné une moindre utilisation des services de santé. Tendance qui s'est aggravée au fur et à mesure de la baisse du revenu et qui favorise le recours accru aux tradi-praticiens et aux techniques d'ordre spirituel (guérison collective, séances de prières, etc.). Elle est, de plus, encouragée par l'apparition à partir de 1993, et en relation avec la baisse des salaires de la fonction publique, d'une «fiscalitéinformelle» imposée par certains agent médicaux aux ménages et qui a pour effet de rendre encore plus onéreux l'accès aux soins de santé.

Jusqu'en 1987, le Cameroun a connu, dans le domaine de l'éducation une amélioration constante des taux de scolarisation dans les deux zones, anglophone et francophone. Ainsi, entre 1976 et 1987, le taux d'analphabétisme des personnes âgées de 11ans et plus est tombé de 53% à 41% et le taux de scolarisation des enfants de 6 à 14 ans est passé de 67% à 73%. Mais à partir de 1991, la baisse régulière du budget de l'Éducation nationale, passant de 86,8 Mds de FCFA en 1991 à 78,7 Mds en 1994, a entraîné une détérioration des équipements et une augmentation du nombre d'élèves par classe, ce qui s'est traduit par une augmentation des taux de redoublement et des taux de déperdition scolaire.

De plus, la baisse des revenus a rendu plus difficile, pour les ménages, la scolarisation de leurs enfants. L'intérêt porté naguère aux études demeure toujours aussi fort mais il s'oriente maintenant plutôt vers l'enseignement technique, au détriment de l'enseignement

général. Les enfants sont scolarisés plus tardivement, les élèves les plus faibles et les filles étant, dans certaines régions, plus facilement retirés de l'école. Ce phénomène de déscolarisation a connu son point le plus haut, en milieu rural, au cours des années 1993 et 1994, au point de devenir préoccupant pour l'avenir à long terme du pays.

2.1.4. La dégradation des institutions

La baisse du revenu de l'État, résultant de la baisse en valeur des exportations et de la moindre activité du secteur privé, et les contraintes de remboursement des dettes intérieures et extérieures, ont entraîné une forte réduction des montants alloués à chaque ministère. Les budgets d'investissement ont été les premiers touchés suivi des budgets de fonctionnement. Seul le poste des dépenses salariales a, en général, été peu réduit, en raison des conséquences sociales, et politiques, qui pourraient en résulter. Il en résulte que dans tous les ministères, les budgets sont essentiellement consacrés au traitement des fonctionnaires et au paiement de quelques dépenses courantes en matériel, souvent insuffisantes pour assurer un fonctionnement correct des services.

De plus, la réduction des salaires de la fonction publique en 1993 a démobilisé l'ensemble des fonctionnaires. Cette mesure a été depuis fortement critiquée, car en termes d'efficacité, il aurait mieux valu réduire le nombre d'agents plutôt que de baisser arbitrairement leurs salaires. Mais dans le contexte politique de l'époque, il était difficile d'appliquer une telle mesure, le gouvernement étant politiquement fragile et fortement contesté pour sa gestion passée.

Il en est résulté un recul de l'efficacité de l'administration. Celle-ci, démobilisée, n'a plus été capable d'assurer, dans aucun domaine, le rôle qui était attendu d'elle. Les conséquences de cette situation étaient les plus visibles en milieu urbain où les infrastructures n'étaient plus entretenues, toute action d'assainissement arrêtée, et où l'insalubrité se généralisait à tous les quartiers, atteignant un point extrême début 1994, avec la présence permanente de tas d'ordures en combustion au centre même des villes et, notamment, de la capitale.

Ce phénomène de dégradation est apparu dans toutes les institutions para-publiques en raison des difficultés de trésorerie auxquelles elles se sont trouvées confrontées. Cependant la réponse y a été plus rapide et plus radicale : toutes celles qui n'étaient plus rentables ont été dissoutes, ou sont en cours de dissolution comme la SOTUC par exemple, tandis que

celles qui pouvaient redevenir rentables ont été restructurées afin de jouer un rôle actif dans le cadre de la nouvelle politique de libéralisation du commerce et des prix.

Il convient de remarquer, qu'au cours de cette période, face à la dégradation du secteur public, ce sont surtout les initiatives locales, prenant acte des nouvelles lois de 1990 et 1992 sur les associations, qui ont apporté des solutions nouvelles aux problèmes de survie à court terme en s'appuyant sur l'ingéniosité des populations : collectif de remise en état des routes, volontaires pour l'assainissement des quartiers urbains, etc..

2.2. De la mi-1994 à la mi-1996 : l'amélioration macro-économique

Le contexte économique se modifie à partir à la mi-1994, c'est à dire de quatre à six mois après la dévaluation, une fois que les premiers effets essentiellement négatifs sur le plan social, de l'inflation des prix de 35%, ont pu être digérés. L'annonce de la dévaluation du franc CFA a créé une onde de choc sur l'ensemble de la population, entraînant une prise de conscience plus forte de la réalité de la crise économique.

Fortuitement aidée par la remontée concomitante du cours des produits d'exportation sur le marché mondial, elle s'est traduite par une amélioration des rentrées d'argent, renforcée par un effet d'illusion monétaire. Les résultats macro-économiques se sont peu à peu améliorés (augmentation des recettes fiscales, hausse des exportations, relative stabilité des prix), les tensions politiques ont diminué, l'incivisme fiscal s'est partiellement réduit, même si ces améliorations n'ont encore eu guère d'impacts sur les conditions de vie des ménages et sur le niveau de la pauvreté. On peut, cependant noter une remise en état d'un certain nombre d'institutions et un début d'amélioration des infrastructures.

2.2.1. Des conditions de vie difficiles et une augmentation de la pauvreté

Les six premiers mois de 1994 ont été extrêmement difficiles pour les agriculteurs en ce qui concerne leurs conditions de vie, l'inflation induite par la dévaluation contribuant à réduire encore plus leur revenu réel. Les campagnes du café et du cacao n'ayant lieu qu'au dernier trimestre 1994, ils n'ont pu bénéficier ni des effets positifs de la dévaluation (malgré l'effet d'illusion monétaire), ni de la hausse des cours (dont ils devraient tirer plus de profit en raison de la libéralisation des filières), alors qu'il leur fallait par contre acheter les intrants au nouveau prix des produits importés. Ce «effet de ciseau» : baisse du revenu

réel et augmentation du coût des intrants, a eu pour effet d'inciter les villages à se replier sur eux-mêmes et à adopter des formes d'autarcie se traduisant par une diminution des déplacements et des échanges, un arrêt des soins de santé et un accroissement de la déscolarisation. Cet étau ne se desserrera qu'à la fin 1994 avec les effets des résultats positifs des campagnes de café et de cacao. L'année 1995, marquant le début de la reprise économique amorcée par les secteurs d'exportation a permis, en milieu rural, une reprise des échanges, un «désendettement social» par la satisfaction des obligations sociales et une remise à l'école des enfants. Par contre, les investissements dans la production : entretien des plantations, achat d'équipements et d'intrants, se sont révélés très faibles et pas prioritaires.

En ville, la pauvreté continue de se répandre car les conditions de vie se sont dégradées en 1994 et en 1995 pour la majorité de la population. Les catégories sociales, plus ou moins liées au secteur d'exportation, ont commencées à percevoir les effets de la reprise économique et, plus précisément, de la deuxième bonne campagne d'après la dévaluation. Des situations d'import-substitution ont fait leur apparition parmi les petits métiers (par exemple pour l'habillement et le bois) favorisant les échanges au sein même de la zone franc. On note aussi une augmentation de la volonté d'épargne sous forme de participation à des tontines et même d'ouverture de compte bancaire, ce qui traduit une certaine reprise de la confiance. Les initiatives de création d'entreprises ou de commerce sont nombreuses et variées, mais elles se heurtent toujours à la difficulté d'obtenir de petits crédits pour leur démarrage ou leur progression.

2.2.2. La déconnexion des milieux urbain et rural

On assiste à une déconnexion entre l'évolution des niveaux de vie urbains et ceux du milieu rural. Autrefois, l'intensité des liens familiaux, les visites et les échanges fréquents entre membres d'une même famille, les obligations réciproques ajustaient, plus ou moins rapidement, à travers divers mécanismes de redistribution traditionnels (tutorat, funérailles, dons divers, etc.), les niveaux de vie des deux milieux. Or, la restructuration des filières de production agricole, la dévaluation qui modifie les termes de l'échange ville-campagne, l'amélioration du cours des produits d'exportation ont introduit de nouveaux éléments de différenciation entre l'évolution des revenus urbains et ruraux. Et comme les liens familiaux ont été mis en veilleuse, en raison de la trop grande difficulté à assurer les obligations sociales dans une situation de baisse des revenus, cette différenciation n'a pu

être, à ce jour, compensée par des échanges sur base traditionnelle. La déconnexion a d'ailleurs atteint son maximum au milieu de l'année 1994 lorsque, en raison de «l'effet ciseau» suivant la dévaluation, les ruraux se sont mis à vivre en quasi-autarcie.

D'ailleurs l'exode rural cesse d'être un phénomène d'actualité, quand les retours au village deviennent de plus en plus fréquents, en raison des difficultés d'insertion en ville par manque d'emploi, des conditions de vie plus rudes et plus précaires, qui détruisent l'image-mirage traditionnelle de la ville. Avec la prolongation de la crise, on assiste aussi à la montée des réflexes de protection identitaire et de référence aux origines villageoises. Il convient de noter que ces retours sont, dans bien des cas, fort profitables à la communauté villageoise, car ils sont à l'origine d'innovation technique, par essai de nouvelles cultures ou de nouvelles techniques de production, ou d'innovation sociale, par création de groupements ou d'associations villageoises.

2.2.3. Pas de solutions nouvelles au problème de l'emploi

Si les entreprises du secteur formel ont rapidement remis en état leurs outils de production, rendus obsolètes par les années de crise, elles n'ont pas, pour autant, investi dans l'expansion ou dans la diversification de leurs capacités de production. Les entrepreneurs se plaignent toujours de la faiblesse de la demande intérieure, due à l'érosion du pouvoir d'achat, et donc de l'aspect peu porteur du marché interne. Pourtant quelques expériences récentes, bien qu'isolées, montrent la présence de possibilités d'expansion rapide et d'une certaine dynamique du marché qui répond très rapidement aux efforts des entreprises pour le capter (on peut citer l'exemple de la société des tabacs BAT). Il en résulte que les perspectives sur le marché de l'emploi formel demeurent encore très faibles et ne permettent en aucun cas de répondre à l'offre des diplômés qui arrivent sur le marché du travail.

De nombreuses initiatives ont pourtant été mises en œuvre pour tenter d'améliorer la situation du marché de l'emploi (Fonds National pour l'Emploi FNE), pour aider à la création de petites entreprises (programme de développement communautaire PRODEC, actions incitatives de la Caisse Française de Développement, Centre de Création d'Entreprises de Yaoundé financé par la Coopération Canadienne) ou à la réalisation de projets (programme FOURMI de l'Union Européenne, Fond Spécial de Développement de la Coopération Française). Parmi ces initiatives, on peut aussi citer celle du Programme

Social d'Urgence, financé par le gouvernement, qui visait à fournir des emplois aux catégories les plus pauvres, tout en participant à l'assainissement de la ville (curage des caniveaux, nettoyage des routes, enlèvement des ordures, etc.).

En milieu rural, des fonds spécialisés comme le FIMAC (fonds d'aide aux actions communautaires) ou le FONDAOR (fonds d'aide aux organisations rurales) apportent des financements aux groupements d'agriculteurs souhaitant expérimenter des initiatives nouvelles pour élever leurs revenus et créer des emplois.

C'est pourtant toujours dans le secteur informel que le maximum d'innovations a lieu en matière de création d'emplois; et cela, malgré l'apparition d'une certaine saturation dans les activités et la généralisation de revenus très faibles.

2.2.4. La préparation des réformes institutionnelles

Sous la pression des bailleurs de fonds un certain nombre de réformes institutionnelles sont en cours de réalisation. Elles concernent la privatisation des sociétés d'État, l'amélioration du secteur bancaire et la réorganisation de l'administration.

La parution d'un décret gouvernemental fixant, en 1996, la liste des sociétés d'État privatisables, indispensable pour la poursuite des négociations avec le FMI, n'a pas pour autant accéléré le processus de privatisation. De nombreuses rigidités administratives, des difficultés techniques relatives à la création d'un marché financier, la pression de lobbies politiques, sociaux et régionaux, continuent de freiner la mise en oeuvre de cette réforme. Seule la société HEVECAM vient d'être privatisée. Par contre, toutes les opérations de dissolution ou de réhabilitation d'entreprises et d'instituts non rentables, ou peu efficaces, ont été rapidement menées (SOTUC, REGIFERCAM, IRZ, etc.).

Le secteur bancaire sort d'une situation difficile et le spectre d'un krach financier, fort présent au début 1995 en raison du manque de liquidité et de la charge des arriérés de la dette intérieure, s'est maintenant éloigné. Des solutions ont été trouvées pour refinancer la plupart des banques en difficulté par augmentation de capital, rachat par un autre groupe bancaire, apurement d'endettements croisés, etc..

Dans le même temps, la démobilisation du secteur public qui fut très forte en 1994 tend à se réduire. Les fonctionnaires commencent à s'apercevoir que, dans le contexte actuel, ils ne sont pas les plus mal lotis. Nombre d'entre eux, notamment ceux qui ont une compétence reconnue, ont des activités parallèles qui leur apportent d'autres revenus que

leur seul traitement : responsabilités d'association, consultations diverses, gestion de plantations, activités dans le secteur informel, etc.. Cette situation n'améliore pas l'efficacité de l'administration, mais elle prépare les esprits à une réorganisation d'ensemble visant à la réduction des effectifs globaux, à une meilleure répartition des postes, et par la suite, à des augmentations de salaires en relation à l'amélioration de la productivité.

La situation politique se stabilise : les élections municipales qui ont confirmé le rôle essentiel de l'opposition et les mesures controversées du gouvernement en matière de gestion des municipalités urbaines n'ont pas ouvert de crise politique majeure. Il est possible que l'inquiétude latente vis à vis de l'extérieur - dûe à l'occupation de territoires de la presqu'île de Bakassi par des troupes nigérianes -, l'amélioration de la situation économique et la meilleure image du Cameroun au niveau international, avec son adhésion au Commonwealth, y soient pour quelque chose.

2.2.5. Comment relancer l'économie sur le long terme?

Le problème de la reprise de la croissance sur le long terme et de ses retombées en termes sociaux demeure entier. Il y a bien eu, en 1995, une reprise de la croissance tirée par les exportations et l'amélioration des cours des produits d'exportation a permis des rentrées d'argent substantielles. Mais cette croissance demeure fragile car le volume des échanges extérieurs tend à se réduire tant pour les exportations que pour les importations. L'investissement des entreprises demeure à un faible niveau et il n'y a pas de retour des capitaux extérieurs. La charge fiscale demeure forte sur les entreprises, de même que l'endettement national. Si bien que toute nouvelle chute des cours sur les marchés mondiaux, ou l'apparition de troubles sociaux ou politiques graves peuvent remettre en cause, à tout moment, le fragile équilibre actuel et mettre à nouveau le pays hors du cadre macro-économique défini avec les bailleurs de fonds.

Il est donc légitime de se poser la question de savoir si, à terme, il faudra continuer à mettre l'accent sur la restructuration de l'appareil de production pour en augmenter la productivité et favoriser ainsi une croissance tirée par les exportations et donc la demande internationale. Ou bien, s'il ne faudra pas aussi mettre l'accent sur la satisfaction de la demande intérieure en aidant au développement d'un tissu industriel qui réponde à cette demande (comme cela se fait en Côte d'Ivoire avec l'aide de slogans comme «consommer

ivoirien, c'est malin » et de légères hausses de salaires). Dans tous les cas, il faut néanmoins garder l'objectif de faire émerger un grand marché au sein de la zone franc, en facilitant l'intégration régionale, et réaliser que, quelque soit le chemin de croissance à long terme retenu, il demeurera toujours le problème de la redistribution des fruits de la croissance entre villes et campagne, entre régions différentes et entre catégories sociales.

3. L'efficacité de l'appui européen

Pour évaluer l'efficacité du programme européen d'appui à l'ajustement structurel, on doit considérer deux niveaux d'intervention: le niveau macro-économique qui est relatif à la gestion et à la politique économique mise en oeuvre, et le niveau sectoriel où il faut tenir compte des interventions dans les domaines sociaux, des infrastructures et des institutions.

3.1. L'impact macro-économique

On examinera, en ce qui concerne l'impact macro-économique, deux aspects essentiels : le lien avec les outils de la gestion économique, notamment le budget de l'État, et le dialogue entre le gouvernement et les bailleurs de fonds pour l'élaboration de sa politique économique.

3.1.1. Sur les outils de gestion économique

L'impact le plus notable concerne le budget de l'État. L'aide de l'Union Européenne doit être inscrite dans le Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE) et affectée à diverses lignes budgétaires. Elle permet ainsi de garantir, avant l'exercice budgétaire, un montant relativement important pour les investissements publics, et, si cette affectation se fait à temps, de sécuriser les dépenses des secteurs jugés prioritaires. Cette démarche est indispensable à tout État moderne qui a besoin d'effectuer des prévisions budgétaires globales et sectorielles s'il veut pouvoir contrôler le processus de développement.

Malheureusement, un certain nombre de problèmes apparaissent dans la pratique qui rendent difficile la stricte application de ces principes. Tout d'abord, le niveau des montants d'aide européenne décidés par Bruxelles arrivent, en général, trop tard au Cameroun pour qu'ils puissent être affectés de manière précise et systématique dans le projet de budget. La principale raison en est la différence entre années budgétaires : l'année

budgétaire camerounaise commence en juillet, celle de Bruxelles en janvier. D'autre part, l'administration camerounaise, ministère des Finances comme ministères techniques, a du mal à effectuer une programmation technique des besoins en investissement rigoureuse. Ceci en raison, non seulement du manque d'équipements et de moyens de fonctionnement, mais aussi, de la démobilisation du personnel à la suite des baisses de salaire et de frustrations diverses, des effectifs pléthoriques et d'un système hiérarchique pas toujours adapté.

Pour faire face à ces problèmes, deux solutions ont été jusqu'à ce jour appliquées. D'une part, la recherche *a posteriori* de points d'application, correspondant à la fois aux priorités du pays et aux objectifs de l'aide européenne. Or, ceci peut demander à l'Union Européenne de rembourser des dépenses déjà été effectuées pour que le gouvernement puisse récupérer cet argent pour d'autres opérations, ce qui a pour effet de compliquer le travail administratif. D'autre part, un contrôle plus rigoureux des opérations devient nécessaire, ce qui, même s'il est toléré par les autorités camerounaises et réputé pour son efficacité, ne contribue pas au renforcement de la capacité de programmation administrative et implique une lourde charge d'assistance technique. On rejoint ici, le problème déjà présenté plus haut sur la nécessaire combinaison des approches aide-programme et aide-projet.

Or on peut noter que, en ce qui concerne l'exercice budgétaire 1996-97, le Ministère des Finances effectue actuellement, avec l'aide de la Coopération française, un gros effort de révision du processus budgétaire pour en améliorer la programmation et comptabiliser, dans un même cadre, l'ensemble des aides extérieures de toutes sortes. C'est dans cette dynamique qu'il convient de se situer maintenant pour simplifier les choix des points d'applications tout en renforçant l'efficacité du processus budgétaire. Elle demanderait une annonce plus rapide de montants minimaux d'aide calculés sur la base des années précédentes, une affectation automatique selon des critères de priorité, diverses procédures de gestion, etc.. On pourrait laisser au gouvernement une plus grande marge de manoeuvre dans le choix des affectations, tout en introduisant parallèlement des sanctions claires (comme la réduction de l'aide d'un montant équivalent l'année suivante ou même la sortie du processus budgétaire) si l'évaluation de ces affectations, faite objectivement *a posteriori*, démontrait un détournement dans sa destination. L'introduction de contraintes de la sorte aurait l'avantage d'obliger l'administration à une meilleure efficacité autant en ce qui concerne le choix des affectations que le ciblage des bénéficiaires.

On peut, enfin, noter que certaines interventions de l'Union Européenne, comptabilisées dans l'aide aux secteurs sociaux ou dans l'appui institutionnel ont aussi, quoique indirectement, un effet de long terme sur les outils de gestion économique. C'est le cas, par exemple, des subventions à l'équipement qui sont accordées à la Direction des Prix et à la Direction de la Prévision, du financement d'opérations de la Direction de la Statistique et de la Comptabilité Nationale afin qu'elles puissent répondre aux besoins d'information du Ministère des Finances, ou encore du projet «Ibis» d'informatisation du budget. Toutes ces interventions complètent utilement celles des autres bailleurs de fonds, comme par exemple la réhabilitation du Ministère des Finances, et notamment de la DSCN, par la Coopération française.

3.1.2. Sur la politique économique

Nous avons vu que l'Union Européenne est peu présente dans les négociations de politique économique entre le gouvernement et les institutions de Bretton-Woods, et ceci en dépit du niveau des montants dépensés et de sa volonté d'influencer le développement dans un sens plus large que celui de la pure rationalité économique. Pourtant l'influence européenne n'est pas négligeable pour autant. Non seulement l'U.E. est régulièrement informée de la situation macro-économique par le gouvernement et par les divers bailleurs de fonds, mais nombre de ses conseillers ou experts travaillent sur l'ajustement et participent aux missions du FMI et de la Banque Mondiale (comme par exemple, lors de la revue des dépenses publiques). De plus, elle a prouvé son efficacité à plusieurs reprises, en concertation avec d'autres bailleurs de fond, en intervenant dans le processus d'ajustement (et de développement à plus long terme) pour éviter au pays de sortir du cadre macro-économique négocié.

Or les décisions relatives aux aspects fondamentaux de la politique économique, et plus précisément ses orientations stratégiques comme l'opportunité d'une dévaluation, le choix entre une politique d'offre ou une politique de demande, entre une politique d'import-substitution ou de promotion d'exportations, l'impact social et la lutte contre la pauvreté, la bonne gouvernance, l'importance de l'intégration régionale, ne sont prises qu'à l'issue de réunions entre le gouvernement et les institutions de Bretton-Woods où l'Union Européenne ne participe pas. Ces décisions lui échappent donc totalement, même si elle peut théoriquement en influencer le contenu en intervenant plus systématiquement aux

conseils d'administration de ces institutions par l'intermédiaire de ses membres qui y sont représentés.

Il y a des raisons historiques à cela. En effet, l'introduction de l'appui à l'ajustement structurel dans la Convention de Lomé IV et dans le 7ème FED s'est faite à la fin des années 80 à l'issue de réunions avec la Banque Mondiale, et plus précisément avec l'équipe chargée du Programme Dimensions Sociales de l'Ajustement. Ses objectifs étaient alors relativement limités puisque visant à : « réduire les effets négatifs de l'ajustement structurel sur les populations pauvres ou vulnérables ». Or depuis cette date, l'expérience de l'Union Européenne en matière de contribution à l'ajustement structurel s'est considérablement accrue. On a assisté à l'émergence d'une spécificité d'intervention propre, à un rôle plus important accordé au Parlement Européen en matière de contrôle de l'efficacité et de l'éthique des interventions. Il semble donc naturel d'élargir les objectifs de la contribution européenne au développement à long terme des pays où elle intervient de façon importante par une présence plus affirmée dans l'élaboration des politiques économiques.

3.2. Les impacts sectoriels

On évaluera les impacts sectoriels de l'appui européen à l'ajustement structurel en examinant tour à tour les caractéristiques des opérations dans les quatre domaines d'intervention retenus, à savoir le secteur social, les infrastructures, l'appui institutionnel et l'intégration régionale.

3.2.1. Les effets sur le secteur social

L'Union Européenne est intervenue, au cours de ses deux programmes, dans les domaines de la santé (AAS.I et AAS.II), de l'éducation (AAS.II), de l'emploi (AAS.II) et des conditions de vie des ménages (AAS.II), en complément des autres bailleurs de fonds, afin de permettre au gouvernement de réaliser ses objectifs en matière de politique sociale.

Dans le secteur santé, les interventions du programme AAS.I ont en majorité porté sur l'accès aux médicaments et aux soins de santé des travailleurs de sociétés d'État (CAMDEV, HEVECAM, SEMRY, etc.), licenciés lors des restructurations. Ces interventions ont facilité le processus de restructuration et permis son achèvement sans troubles sociaux notables dans un contexte politique pourtant fortement contesté. D'autres interventions relatives à l'achat d'équipements ont permis à des services médicaux, ou de

recherche médicale, de continuer à fonctionner malgré les restrictions budgétaires (Centre Pasteur, OCEAC).

Les interventions du programme AAS.II ont été fondamentales pour l'élaboration d'une politique du médicament. L'Union Européenne a joué un rôle de premier plan pour que la liquidation de la pharmacie nationale (ONAPHARM) s'effectue avec transparence et sans heurts sociaux et que la distribution de médicaments génériques s'appuie sur une nouvelle structure de gestion plus souple : le Centre National d'Approvisionnement en Médicaments (CENAME). Elle a agi, pour cela, à différents niveaux : en coordonnant les interventions des différents bailleurs de fonds, elle a encouragé la décentralisation du système de santé, en s'appuyant sur la Déclaration de politique générale du gouvernement, elle a facilité la participation des populations à la gestion des Centres d'Approvisionnement Pharmaceutique Provincial (CAPP). Certains de ces centres marchent d'ailleurs fort bien (par exemple, ceux du Nord-Ouest, du Sud-Ouest et du Littoral gérés avec l'appui de la Coopération allemande GTZ), d'autres plus récents, comme ceux du Centre, de l'Est et de l'Ouest, ont été pris en charge directement par l'U.E afin de se former aux nouvelles méthodes de gestion en partenariat.

Dans le domaine de l'éducation, l'intervention actuelle de l'Union Européenne permet au gouvernement de réaliser son objectif de restaurer, dans les zones anglophone et francophone, le système d'éducation primaire en réhabilitant les écoles primaires, en les équipant en matériel pédagogique et en renouvelant l'enseignement des écoles normales d'instituteurs. Cela lui permet aussi de respecter les engagements pris lors des États Généraux de l'Éducation en 1995, et inscrits dans la Constitution de 1996, qui font de l'enseignement primaire gratuit une obligation pour l'État. Cette intervention arrive donc au bon moment car le ministère de l'Éducation rencontre de plus en plus de difficultés pour stabiliser ses dépenses, le niveau des instituteurs tend à baisser et le nombre d'enfants par classe à augmenter, alors que, les parents sont tentés de retarder la scolarisation des enfants pour en différer les coûts.

La participation, par l'AAS.II, de l'Union Européenne au financement du Programme Social d'Urgence semble naturelle en raison des implications de ce type de programme sur l'emploi et sur les conditions de vie des plus pauvres. Souvent encouragés par le Bureau International du Travail, les travaux de ce type, à haute intensité de main d'œuvre, ont fait leurs preuves comme filet social dans de nombreux pays (Madagascar, Rwanda, Mauritanie, etc.). Ils permettent aux plus pauvres d'obtenir un emploi avec un salaire

minimum qui ne concurrence pas les autres formes de travail privé, généralement plus rémunératrices. Dans le cas des villes de Yaoundé et de Douala, cette opération a contribué à assainir des quartiers recouverts d'ordures ménagères non collectées et brûlées en public, évitant la propension des maladies et contribuant à une reprise de la confiance dans la population.

Le financement de l'Enquête camerounaise auprès des ménages (ECAM), prévue depuis 1990 dans le programme Dimensions Sociales de l'Ajustement mais abandonnée faute de financement, est une contribution essentielle à la mise en oeuvre d'une politique sociale. Depuis 1983, il n'existe plus de base d'information nationale fiable sur les conditions de vie des ménages (revenus, dépenses, accès à l'éducation à la santé, sécurité alimentaire, accès à l'habitat, etc.). Le recensement de 1987 et l'enquête Démographique et de Santé de 1991 ne permettent pas de répondre à ces questions. Les enquêtes du groupement scientifique DIAL, sur Yaoundé, ou de l'Observatoire OCISCA, sur Douala et dans les villages cacaoyer de Yemessoa et caféier de Bafou, n'ont pas de couverture nationale. L'enquête ECAM, dont les opérations de terrain sur l'ensemble du territoire sont terminées, peut fournir des résultats sur la situation des différents groupes sociaux et sur les poches de pauvreté existantes. Elle permet, de plus, de maintenir en période de restriction de crédits une capacité statistique de collecte et d'analyse des informations sur les ménages au sein de la DSCN.

3.2.2. Les effets sur les infrastructures

L'Union Européenne intervient de deux manières dans le secteur des infrastructures routières : par l'entretien du réseau routier déjà existant et par la réalisation d'actions d'urgence.

En ce qui concerne le réseau routier, l'accent est mis sur l'entretien régulier des axes existant plutôt que sur l'ouverture de nouveaux axes routiers. Des conditions allant dans ce sens sont inscrites dans les différentes conventions de financement. La cohérence du réseau routier est assurée par le Programme Sectoriel des Transports qui a été présenté par le gouvernement dans sa déclaration de politique sectorielle de 1990. L'U.E. a joué un rôle non négligeable dans l'élaboration de ce programme qui, abandonnant l'optique de projet des années précédentes, fournit un cadre de cohérence à l'ensemble des réalisations concernant les transports. Cela vient du fait qu'en apportant plus de 32% de l'ensemble des

financements elle devient le plus grand bailleur de fonds de la composante routière du PST.

Le financement du domaine routier représente plus de 70% du PST et met l'accent sur l'amélioration et la pérennité du réseau. En 1992, un réseau de 24.710 km sur 50.000 km a été retenu comme prioritaire. Il recouvre les 4.054 km de routes bitumées, 9.704 km de routes en terre classées et 10.952 km de routes rurales. Ce réseau a été confirmé dans la nouvelle stratégie sectorielle qui donne priorité à l'entretien routier. C'est dans ce contexte que l'U.E., s'est associée, par le biais du FED, du Stabex et de l'AAS, à l'entretien du réseau routier, favorisant, en priorité les routes en terre, plus proches de l'objectif de développement rural. Demeurant le seul bailleur de fonds à financer des travaux en régie, elle assure seule la poursuite de l'entretien routier. Dans le cadre de l'AAS.II, 1.450 km de routes en terre et 50 km de routes bitumées ont été réalisées à ce jour, en complément des actions menées par les autres programmes. Ainsi par exemple, les travaux de réfection de la route Maroua-Mora, qui n'avait reçu aucun entretien routier depuis 1973, ont été pour partie financés par le FED et pour partie par l'AAS, ceci afin d'assurer une certaine continuité dans la démarche. Sur le tronçon Békoko-Tiko-Limbé, les financements de l'AAS ont concernés la partie Tiko-Limbé, en complément d'un financement Banque Mondiale. De même la route Pont du Noun-Foumban s'inscrivait dans la poursuite d'un financement de la Banque Africaine de Développement.

Le PST prévoit un encouragement au développement des petites et moyennes entreprises de travaux routiers, secteur fort touché par la crise économique et l'arrêt des marchés publics. L'Union Européenne, par l'intermédiaire du FED, a mis un accent tout particulier dans cette direction, finançant des actions de formation en gestion technique et financière, encourageant la révision des règles de passation des marchés et l'établissement d'un système plus rapide de règlement des factures (par création de la Commission Spéciale des Marchés FED), et facilitant la constitution d'une pépinière de petites et moyennes entreprises disponibles pour répondre aux nouvelles demandes de travaux publics. C'est grâce à elles que s'effectuent les travaux programmés dans l'AAS.II.

Dans le cadre des actions d'urgence, les travaux actuellement en cours concernent le drain de Mboppi et le pont de Bessengue. Il s'agit du drain central de la ville de Douala qui coupe l'un des principaux axes routiers de la ville. Sa lente détérioration, qui a pris par la suite allure de catastrophe, a deux conséquences graves. D'une part, les quartiers pauvres de la ville sont inondés lors de la forte saison des pluies, l'eau entrant régulièrement dans

les cases domestiques. D'autre part, les importants échanges qui ont lieu au sein de la ville par cet axe central sont ralentis par l'écroulement d'une partie du tablier du pont. Ces interventions revêtent donc bien un caractère d'urgence.

3.2.3. Les effets sur les institutions

Parmi les interventions qualifiées d'appui institutionnel, il faut distinguer les actions à court terme, qui sont transitoires (comme le paiement d'indemnités de licenciements, de frais de fonctionnement, l'apurement des dettes, etc.) et qui aident à surmonter une situation difficile, tout en ouvrant des espaces de liberté pour le développement futur, et les actions de long terme qui oeuvrent directement à ce développement en réhabilitant des outils de production plus performants (comme la restructuration des entreprises, la réorganisation de l'administration, etc.). Dans les faits, il est parfois difficile d'opérer une distinction entre ces deux types d'intervention et l'on peut considérer que l'objectif, *in fine*, est bien celui de la reprise d'un développement durable, par la remise en état d'institutions indispensables.

Les interventions effectuées au cours du programme AAS.I ont contribué à la restructuration de plusieurs entreprises ou institutions publiques par le paiement des arriérés et des dettes de l'État, la suppression des subventions, la réduction des salaires, la réduction des effectifs et la réorganisation de la production. Toutes ces entreprises ont un rôle économique ou social fondamental. Elles participent au développement rural comme la CAMDEV, la SEMRY, la SODECAO, la SODECOTON, l'IRZ et la MIDENO, à la promotion d'un habitat social (MAETUR) ou à la réalisation de travaux publics (LABOGÉNIE). Les financements européens ont permis d'éviter des situations sociales explosives en atténuant les effets néfastes des restrictions financières. De plus, les réformes tendant à relancer la production ont été menées à leur terme en accord avec les pouvoirs publics.

On retrouve, dans le deuxième programme AAS.II, la même volonté d'assurer la poursuite du fonctionnement de certaines institutions tout en mettant en place un plan de restructuration (LABOGÉNIE et MATGÉNIE, CAA, CNDHL, MIDIMA, DGTC). Dans le même ordre d'idée, le paiement des consommations de l'État (4,6 Mds de FCFA au 1er mars 1996) à certaines sociétés de service (SNEC, SONEL et P&T) a pour but d'équilibrer le budget de l'État et de permettre à ces entreprises d'améliorer leur comptabilité en évitant d'accumuler des arriérés.

Enfin, l'une des actions les plus importantes concerne la réorganisation administrative avec la mise en place pour chaque ministère d'un Plan d'Organisation des Effectifs (POE). Ces POE visent à établir dans chaque ministère une organisation plus rationnelle de ses fonctions pour faciliter la réalisation de ses objectifs. Ce cadre permet d'évaluer l'effectif souhaitable, les fonctions nécessaires, les postes correspondants et le profil des agents recherchés. Cette opération doit permettre de maintenir la masse salariale à son niveau actuel tout en améliorant l'efficacité de l'administration. Elle s'effectue en deux étapes : les ministères les plus impliqués dans le programme d'ajustement structurel (MINÉFI, MINDUC, MINFOPRA) ainsi que les ministères sociaux (MINTPS, MINSANTÉ, MINASCOF, MINÉDUC) sont les premiers concernés. Viennent ensuite les autres ministères (MINTP, MINT, MINUH, MINJES, MINAT, etc.). La Caisse Française de Développement et l'Union Européenne. sont les bailleurs de fonds les plus impliqués dans cette réforme d'une importance politique et sociale capitale.

3.2.4. Les effets sur l'intégration régionale

Deux questions viennent naturellement à l'esprit en ce qui concerne l'impact des interventions de l'Union Européenne dans ce domaine. La première a trait à son rôle politique en ce qui concerne la politique d'intégration régionale et, plus précisément, la transformation de l'UDEAC en CEMAC, à l'instar de l'UEMOA en Afrique de l'Ouest. La seconde concerne la façon dont peuvent être articulées, dans un cadre général, les interventions qui sont effectivement réalisées.

En 1992, les ordonnateurs nationaux des États de l'Afrique Centrale ont signé avec les représentants de la Commission Européenne le Programme Indicatif Régional qui vise à soutenir l'intégration régionale et à faciliter la mise en oeuvre du Programme Régional des Réformes UDEAC qui comprend deux volets : une réforme de la fiscalité indirecte et du tarif douanier, et l'élaboration d'un schéma régional des transports. Le Cameroun fut le premier État à appliquer, dès 1994, le premier volet à savoir la réforme fiscal-douanière. En ce qui concerne le deuxième volet, le projet TIPAC a permis de définir les grands axes routiers à financer en priorité vers la République Centrafricaine et le Tchad. Il complète donc, au niveau régional, le cadre fourni par le PST.

L'AAS.II grâce au transfert de fonds du Stabex a financé certaines des dépenses liées à l'UDEAC puis à la CEMAC, comme le montant des cotisations et les pertes fiscales

résultant de la mise en application de la réforme fiscal-douanière. Il s'agit donc d'une action directe de l'Union Européenne pour faciliter l'intégration régionale. D'autres financements ont été accordés à l'OCEAC, organisme de lutte contre les grandes endémies, dans le cadre de l'AAS.I (achat d'équipements de recherche médicale) et de l'AAS.II (paiement des cotisations de l'État et d'indemnités de licenciements).

3.3. L'impact de l'appui européen

Pour juger de l'efficacité de l'appui européen à l'ajustement structurel, il faudrait examiner trois niveaux d'intervention différents: le premier, le plus théorique, concerne l'adéquation aux objectifs de la Convention de Lomé; le second a trait aux acteurs qui ont mis en œuvre ces interventions, autorités administratives nationales ou locales; le troisième concerne les bénéficiaires de ces interventions.

L'examen des diverses interventions montre qu'il existe bien une cohérence d'ensemble et une adéquation aux objectifs exprimés par la Convention de Lomé IV. En effet, ces interventions concernent bien l'animation de politiques sectorielles, pour les infrastructures ou les médicaments essentiels ; le renforcement de l'appareil productif par la réhabilitation des infrastructures, la restructuration des entreprises d'État, l'aide aux petites et moyennes entreprises du BTP ; l'amélioration de l'administration ; la formation du capital humain par les interventions dans le domaine de la santé et de l'éducation ; l'instauration de filets de sécurité sociaux par des actions d'urgence dans le domaine de l'emploi et des infrastructures. Autant de domaines qui, nous l'avons vu, sont recensés dans les textes officiels.

De l'avis des responsables économiques chargés de la réalisation des interventions, les financements européens ont une particularité propre dans leurs orientations et permettent de compléter utilement les apports des autres bailleurs de fond même si les contraintes de mise en œuvre tendent à freiner le rythme des déboursments. Dans de nombreux cas (par exemple l'entretien routier, l'enquête auprès des ménages, la refonte du système de distribution des médicaments, etc.) l'Union Européenne a été la seule à répondre positivement aux besoins formulés par les ministères techniques. Son action, aussi diversifiée soit-elle, est capable, tout en demeurant cohérente, de s'adapter aux besoins exprimés par le gouvernement camerounais et de créer des synergies avec les autres bailleurs de fonds.

Il conviendrait cependant pour compléter ces résultats d'étudier l'impact de ces interventions auprès de ceux qui sont supposés en être les bénéficiaires: par exemple les utilisateurs des centres de santé recevant les médicaments, les entreprises de BTP bénéficiant des contrat d'entretien routier, les instituteurs des écoles réhabilitées, les employés du PSU, etc.. Mais ceci demanderait de réaliser toute une série d'enquêtes quantitatives et qualitatives auprès de chacune des populations concernées.

4. L'utilité des mécanismes mis en oeuvre

On étudiera, dans cette section, l'efficacité des mécanismes mis en place dans le contexte de cette aide budgétaire pour satisfaire aux objectifs. Ceci afin de voir quelles ont été les difficultés rencontrées lors de la réalisation des diverses interventions.

4.1. Les instruments utilisés

Le contrôle de l'ensemble des déboursements de l'AAS.II est effectué par la Cellule d'Appui à l'Ajustement Structurel (CAAS). Celle-ci n'existait pas lors du premier programme AAS.I. Créée en 1994 pour gérer le programme AAS.II de plus grande ampleur, sa présence est indispensable pour mener à bien la variété des affectations en cours de réalisation. Elle assure l'adéquation entre les besoins du gouvernement et les objectifs de l'appui européen, facilitant le dialogue entre les ministères et la Délégation de l'U.E. Elle est aussi devenue une source permanente d'initiatives et d'innovations pour ces deux institutions. Enfin, elle permet le cumul et la mémoire des expériences - ce qui avait manqué au programme AAS.I - créant même, de ce fait, un début d'expertise locale avec le recrutement et la formation de consultants nationaux.

La pratique opérationnelle de cette Cellule, qui est fort originale, devrait être analysée avec soin par l'Union Européenne, car, sur la base d'expériences pratiques, apparaît une réflexion sur les objectifs à long terme de l'U.E. et sur son rôle dans les politiques nationales d'ajustement et de développement et sur la façon de développer des partenariats techniques avec les autres bailleurs de fonds. Autant de thèmes qui devront être abordés lors des négociations pour le renouvellement des Accords de Lomé.

Un certain nombre de mécanismes de contrôle ont été mis en place de façon séquentielle. Ils se complètent mutuellement et rendent ainsi le contrôle de l'affectation des fonds plus

efficace : réunions avec le gouvernement pour discuter des opportunités de choix, confrontation des besoins à la réalité du terrain, réunions avec les principaux acteurs sociaux, information auprès des autres bailleurs de fonds, système de double signature avec la Caisse Autonome d'Amortissement, contrôle en cours de réalisation, évaluation a posteriori des opérations, etc.. Ces mécanismes ont prouvé à tour de rôle leur efficacité en différentes circonstances (lors du choix des écoles à réhabiliter, de la sélection des actions d'urgence, du choix des tronçons de route à entretenir, etc.), mais ils ont tendance à accroître la charge de travail de la Cellule de coordination et à ralentir le rythme de réalisation des interventions, et plus particulièrement celles considérées comme urgentes.

4.1.1. Les interventions sectorielles

Par souci de cohérence avec la section précédente, on a conservé pour examen les mêmes domaines d'intervention : le secteur social, les infrastructures, l'appui institutionnel et l'intégration régionale.

a) Dans le secteur social

Comme l'ont montré les rapports d'évaluation précédents, les interventions de l'AAS.I dans le domaine sanitaire se sont révélées fort efficaces car correspondant à des affectations précises au sein d'institutions particulières, elles étaient faciles à cibler. En effet, on retrouve dans ces interventions les caractéristiques classiques d'une aide-projet, avec un contrôle du déroulement des opérations à toutes les étapes. Par contre, dans le cas de l'AAS.II, la nécessité d'instituer de nouvelles structures plus souples, comme les CAPP et le CENAME pour la distribution de médicaments, rend bien plus complexe les opérations. D'autant plus qu'il semble difficile de trouver, parmi les statuts juridiques existant (administration, entreprise, association, groupement : GIE, GIC, etc.), un statut qui réponde aux besoins d'autonomie de gestion, de gestion en partenariat, et de transparence dans les objectifs et les méthodes en confiant une personnalité morale à ces institutions.

A ces difficultés se rajoutent, de manière implicite, les conflits d'intérêt entre un secteur pharmaceutique privé, favorable aux médicaments de marque, et un secteur public qui, à travers le CENAME et les CAPP, encourage la vente de médicaments génériques. C'est dans ce contexte que la Coopération française a approché le groupe industriel Rhône-Poulenc afin que son usine de Douala envisage de fabriquer certains des médicaments génériques.

Dans le domaine de l'éducation, l'Union Européenne a peu d'expérience. Pour évaluer les besoins et voir quels types d'actions pourraient être mises en œuvre, elle a fait appel aux coopérations bilatérales concernées : la Coopération française pour la zone francophone et le British Council pour la zone anglophone. Les premières réunions avec le ministère de l'Éducation nationale qu'un contrôle renforcé était nécessaire lors du choix des lieux d'affectation (c'est à dire des écoles à restaurer), pour définir les besoins en équipements et pour s'assurer de leur distribution effective. Les listes des sites d'intervention proposées par le ministère se sont vite avérées erronées et incomplètes sans que l'on en connaisse vraiment la raison : le manque d'informations, le manque de compétences techniques ou tout simplement manque d'intérêt pour ces interventions. De toute façon, il faut reconnaître que le ciblage, c'est à dire le choix des sites d'intervention, restera toujours une opération délicate à partir du moment où il faut s'assurer que les efforts de restauration et d'équipement soient équilibrés entre les régions et entre les milieux urbain et rural. Ceci impose, une fois de plus, que des mécanisme de contrôle soit mis en œuvre et renforcés par de fréquentes visites sur le terrain.

En ce qui concerne le Programme Social d'Urgence, l'essentiel est de s'assurer que les fonds européens sont affectés en priorité à l'assainissement et au nettoyage des quartiers les plus pauvres. On remarque néanmoins qu'un certain nombre de problèmes sont posés par le recrutement des travailleurs, qui est plus souvent effectué sur la base de relations sociales ou de caractéristiques ethniques que sur le strict critère de niveau de pauvreté, et par la location du matériel et des camions d'enlèvement des ordures, obéissant aussi plus souvent aux relations sociales qu'à l'appel d'offre compétitif.

L'étude des conditions de vie des ménages s'appuie sur les résultats de l'enquête nationale ECAM. Le léger retard pris lors du démarrage de l'enquête pour des raisons de signature administrative a été rattrapé lors des opérations de terrain qui se sont déroulées sans encombre. Malgré le décès, inattendu et regretté, du responsable de l'opération au début du traitement des données, l'enquête a été menée à son terme et les résultats analysés sont en cours de publication. Seules la publication et la large diffusion des résultats de l'enquête permettront de réellement tirer profit de l'ensemble des travaux qui ont été réalisés.

b) Concernant les infrastructures

Le choix et l'identification correspondante des points d'application n'a pas toujours été aisée en raison des besoins fort nombreux de la partie camerounaise. Des séances de travail régulières suivies de descentes sur le site des projets ont néanmoins permis, à chaque fois,

de dégager un consensus sur le contenu du programme en se référant aux montants autorisés dans le TOFE. Une attention particulière a été mise du côté européen sur la logique structurante des projets. Des études techniques, financées par l'Union Européenne, ont ensuite été effectuées sous la maîtrise d'oeuvre du ministère des Travaux Publics. Dans l'ensemble, la consistance et la qualité des travaux ont été en rapport avec les moyens financiers dégagés.

Les opérations d'entretien routier rencontrent deux grands types de difficultés. D'une part, la lenteur des procédures administratives entraîne une signature tardive des marchés (par exemple pour la route de Maroua-Mora) allongeant les délais de réalisation, engendrant des retards dans les études techniques et les travaux proprement dit. D'autre part, la saison des pluies impose parfois de reporter de plusieurs mois les travaux, accroissant d'autant la propension au retard. Sur le plan technique, l'expertise présente au sein de la Délégation européenne et de la CAAS permet de choisir rationnellement les voies à aménager, les opérations d'urgence et la consistance des travaux en régie. Des solutions efficaces ont ainsi été trouvées pour réduire les coûts d'entretien tout en optimisant les réalisations. C'est le cas, par exemple, de la route de Maroua-Mora où, malgré l'insuffisance des financements, les économies effectuées sur le revêtement ont permis la réhabilitation non initialement prévue de deux ponts.

Pour les actions qualifiées d'urgence, il est indispensable d'évaluer le degré réel d'urgence des interventions qui sont proposées. Et ceci ne peut se faire qu'avec une visite attentive du site concerné pour évaluer l'impact probable, en termes sociaux et économiques, de telles interventions. Dans le cas du drain de Mboppi et du pont de Bessengue, l'urgence de la situation était évidente. A l'opposé, le projet de financement d'une enceinte pour le port de Douala a bien fait d'être abandonné car l'enceinte actuelle était dans un état correct et les détournements de marchandises s'effectuaient par les sorties officielles.

Pour ces actions d'urgence, le contrôle de toutes les étapes de l'opération a pour effet d'en retarder la réalisation ce qui est contraire à l'objectif visé. Mais il convient de se rappeler que l'argent proposé deux ans auparavant par la Coopération Française pour la remise en état du drain de Mboppi a fondu en surfacturation d'études techniques, sans qu'aucun résultat notable n'apparaisse.

c) Concernant l'appui institutionnel

La restructuration des entreprises d'État, financée tant par l'AAS.I que l'AAS.II, s'est effectué sans problème majeur, les mécanismes mis en oeuvre pour mener à terme ces

opérations ayant prouvé leur efficacité. Dans le cas de l'AAS.II, la CAAS a joué un rôle essentiel pour sélectionner les points d'application, les intégrer dans une cohérence d'ensemble, et veiller à ce que les objectifs soient bien atteints.

La réorganisation administrative, à travers les POE, a été accueillie de façon plutôt positive par l'ensemble des fonctionnaires et de la population. Elle prévoyait le licenciement de plus de 6.000 fonctionnaires en 1996. Or, il s'agit là d'un sujet extrêmement sensible qui, dans de nombreux pays, fut à l'origine d'importants troubles sociaux. Mais les avantages financiers proposés à ceux qui partent, le travail de préparation médiatique, la concertation régulière entre l'administration et les bailleurs de fonds ont sans doute permis d'éviter une situation sociale trop tendue. Ils n'ont cependant pas permis d'éviter l'apparition d'effets pervers comme le départ volontaire d'un nombre important de médecins, d'infirmières et de professeurs, qui pensent pouvoir s'installer à de meilleures conditions dans le secteur privé, avec le risque d'entraîner une désorganisation des services de santé ou d'éducation.

d) Concernant l'intégration régionale

Il ne semble pas que l'Union Européenne ait une politique clairement définie à l'égard de l'intégration régionale. Une politique qu'elle pourrait recommander et défendre en se basant sur sa propre expérience en la matière.

Pourtant, il semble qu'à terme, et surtout depuis la dévaluation du franc CFA, il soit souhaitable d'agir dans cette direction pour aider à la reprise d'une croissance durable. Ceci demanderait l'organisation de séances de travail régulières entre les Délégations européennes des pays de la CEMAC et la mise au point d'un cadre collectif d'intervention abordant différents points : comparaison de l'effet des mesures d'ajustement entre les pays, poursuite du schéma routier régional, étude des complémentarités, programme de développement régional, recherche de critères de convergence économique, etc.. Il est certain que les implications politiques d'une telle approche ne seront pas négligeables car il faudra sans doute que l'Union Européenne traite tout autant avec l'organe suprême de la CEMAC qu'avec le conseil des ordonnateurs nationaux du FED.

4.2. L'efficacité de l'appui européen

Il semble que les mécanismes de financement et de contrôle déployés pour mettre en place les diverses interventions européennes ont prouvé leur efficacité dans le contexte actuel. La sélection des points d'application, la double signature avec la Caisse Autonome

d'Amortissement, les contrôles *a priori* et *a posteriori* ont été autant d'éléments, qui entre les mains de la CAAS ont permis de répondre aux besoins des autorités camerounaises tout en satisfaisant aux objectifs généraux de l'aide européenne. On doit cependant s'interroger sur la lourdeur de ces mécanismes et sur l'intérêt de les maintenir tels quels si le montant de l'appui européen venait à s'accroître de façon notable. On rejoint alors les réflexions formulées sur ce thème dans les paragraphes précédents.

Il faut noter cependant que de nombreuses difficultés ont été rencontrées dans la mise en œuvre de chacune des interventions. Elles résultent du manque de motivation et de l'inexpérience de certaines administrations, des conflits entre administrations techniques, des divergences d'intérêt de certains lobbies, etc.. A ces situations diverses, des réponses originales ont souvent pu être apportées, soit en faisant appel aux ressources locales disponibles, soit en accordant plus de temps à la réflexion et à la recherche d'un accord (comme ce fut le cas pour le CENAME ou pour la réalisation de certaines infrastructures). La capacité de dialogue et d'imagination de la CAAS et les échanges réguliers qu'elle entretient avec l'administration camerounaise et la Délégation européenne sont pour beaucoup à l'origine de cette efficacité.

5. Les conséquences sur le développement à long terme

5.1. Le cadre de réflexion général

La Convention de Lomé IV met l'accent sur le développement à long terme dans toutes ses dimensions : politique, économique, sociale et culturelle. De plus, les documents officiels de la Commission de l'Union Européenne insistent en permanence sur l'articulation entre les politiques d'ajustement et le développement à long terme. Mais, au Cameroun, la charge de la dette explique la pression permanente des institutions de Bretton-Woods, et fait que l'accent reste encore fortement mis sur la stabilisation monétaire à court terme. Et ceci afin d'éviter toute sortie du cadre macro-économique négocié lors des accords de confirmation avec le FMI. Le poids élevé de la dette, la fragilité du secteur bancaire, l'inexistence d'un marché financier rendent toute volonté de relance de l'offre ou de la demande encore illusoire.

Pourtant, dans les instances décisionnelles, on parle de plus en plus fréquemment de la sortie de l'ajustement et de l'orientation vers des mesures de développement à long terme.

En effet, la phase d'ajustement structurel est bien avancée, grâce à l'appui de l'Union Européenne et de quelques autres bailleurs de fonds comme la Caisse Française de Développement. Les filières agricoles ont été restructurées et on tente maintenant de corriger les défauts d'une libéralisation faite un peu trop rapidement. Les entreprises publiques sont en cours de restructuration ou de privatisation. La réorganisation administrative a démarré et se poursuit à petit pas.

On peut donc commencer à se poser des questions sur les choix stratégiques d'un développement à long terme et donc veiller à ce que les interventions qui sont en cours de réalisation dans le cadre du programme AAS.II s'inscrivent bien dans cette dynamique. Elles confirmeront, de plus, le rôle que joue, *de facto*, l'Union Européenne dans l'élaboration de la politique économique globale.

5.1.1. Les interventions sectorielles

Les interventions européennes n'ont pas toutes le même horizon. Certaines sont incluses dans la réforme des politiques nationales et ont donc un impact sur le long terme. C'est le cas des interventions dans les infrastructures routières, la politique du médicament, la formation du capital humain par la santé ou l'éducation, la restructuration des entreprises publiques, la politique d'intégration régionale, etc. D'autres ont, souvent parallèlement, un objectif d'urgence plus ou moins affirmé comme la réhabilitation d'institutions en faillite, l'accès aux soins de santé, les travaux d'infrastructures sociales, etc.. Ces deux facettes d'urgence à court terme et de pérennité à long terme sont à prendre en compte dans l'évaluation de toute intervention car, s'ils sont souvent complémentaires, ils peuvent être parfois totalement indissociables.

a) Dans le secteur social

Dans le domaine de la santé les interventions doivent être examinées sous le double prisme d'actions d'urgence et d'actions de long terme. Dans le premier cas, on retrouve une partie du programme AAS.I, notamment les opérations qui ont financées les soins de santé et les médicaments pour le personnel licencié des sociétés d'État restructurées. Mais on pourrait aussi inclure, venant de l'AAS.II, l'orientation vers les médicaments génériques, qui est apparue comme le seul moyen de mettre à la portée de tous des médicaments dont le prix a doublé avec la dévaluation du franc CFA. Dans le second cas, on retrouve l'aide apportée à

la recherche médicale, avec l'AAS.I, et à la refonte du système de distribution de médicaments avec l'AAS.II.

En ce qui concerne l'éducation, on peut considérer que toutes les interventions s'inscrivent, à des degrés divers, dans une optique de long terme. Que ce soit les actions de formation de capital humain concernant les maîtres et les instituteurs, la restauration des écoles ou même l'achat d'équipements scolaires.

Le Programme Social d'Urgence, par contre comme son nom l'indique, a été mis en oeuvre pour faire face à une situation critique, en attendant une solution de long terme. Il vise deux objectifs. Le premier consiste à assurer un emploi à ceux qui sont parmi les plus pauvres et dans ce cas il s'agit bien d'une solution de court terme. Il n'y aura de solution de long terme qu'avec une reprise de la croissance capable de créer suffisamment d'emplois pour tous, notamment pour les catégories les moins qualifiées. Le second objectif concerne l'assainissement et la collecte des ordures. Dans ce cas, le programme contribue au fonctionnement d'associations de quartier susceptibles d'assurer un entretien sur une base régulière. En ce sens, il rejoint d'autres actions menées par la Coopération française à travers le Fonds Spécial de Développement (FSD) et son appui aux associations locales. Cependant, il devient urgent d'envisager la création d'une institution, privée ou publique, qui soit capable d'assurer l'enlèvement systématique des ordures comme le faisait autrefois la société HYSACAM.

Si, pour certains, l'enquête ECAM peut apparaître comme une opération de court terme en raison des moyens importants qu'elle met en oeuvre dans un temps limité, le maintien d'une compétence de haut niveau en matière de collecte et d'analyse des informations et l'étude des conditions de vie qu'elle permet est un investissement de long terme, qui s'apparente plus à de la recherche fondamentale, et qui donc contribue à l'accumulation des connaissances sur la situation sociale et économique des ménages.

b) Concernant les infrastructures

Les travaux d'entretien routier ont pour but de maintenir en état sur le long terme un capital en infrastructures routières. Cependant les conditions climatiques, les modifications du contexte économique, le non-respect de règles de circulation ont pour effet de détériorer plus rapidement que prévu certains axes routiers. C'est le cas, par exemple, de la route de l'Est, Yaoundé-Ayos, qui s'est dégradée en 1994-95, en raison du passage répété de grumiers transportant des excédents de billes de bois pour répondre à l'augmentation de la demande extérieure résultant de la dévaluation. Cette détérioration oblige à refaire à

nouveau l'axe routier annihilant de fait l'investissement correspondant. La seule manière d'éviter cette situation serait mettre en place un contrôle efficace du poids des grumiers, par pesage des excédents de charge.

Même pour les actions d'urgence, qui se doivent d'être rapidement effectuées, on note des effets sur le long terme en raison de la pérennité des solutions qu'elles apportent, notamment en ce qui concerne l'infrastructure sociale. C'est le cas du drain de Mboppi et du pont de Bessengue qui, une fois remis en état, résolvent des problèmes d'inondation et de circulation pour plusieurs années.

c) Concernant l'appui institutionnel

L'examen des entreprises et des institutions nationales réhabilitées sur financements de l'AAS montrent que la viabilité de ces interventions n'est pas toujours assurée. Cela vient du fait que nombre d'entre elles ne produisent pas de services marchands (comme par exemple la CNDHL et même la CAA si on ne lui permet pas de placer ses ressources sur le marché), ou produisent des services qui ne sont plus achetés en raison du faible pouvoir d'achat des ménages (comme la MAETUR pour les logements) ou dépendent de cotisations extérieures pour fonctionner (comme l'OCEAC). Toutes ces institutions resteront fragiles à court terme tant que le processus de croissance n'aura pas repris.

De leur côté, les POE semblent pouvoir être menés à terme dans de bonnes conditions, malgré les quelques effets pervers qui se font jour. Il y a sans doute là une opportunité unique, pour le Cameroun, de se forger un nouvel instrument administratif caractéristique d'un État moderne capable de répondre aux aspirations et besoins de la population.

d) Concernant l'intégration régionale

L'intégration régionale en Afrique Centrale devient, tout comme en Europe, de plus en plus nécessaire pour offrir de nouvelles marges de croissance et rapprocher des peuples de destins culturels similaires. C'est pourquoi la plupart des réalisations entreprises dans cette perspective ont, de fait, une finalité de développement durable. On peut cependant noter que certaines d'entre elles ne peuvent être que transitoires (comme le paiement des cotisations à l'UDEAC et à la CEMAC ou le remboursement des pertes fiscales dues à la mise en place de la réforme fiscal-douanière) et associées à une période de crise économique qui rend plus difficile le respect des engagements internationaux.

Par contre toutes les interventions concernant l'amélioration des communications (infrastructures routières, plan de transports, etc.) ou les réformes économiques

(notamment la réforme fiscal-douanière) ont clairement une finalité de long terme car elles facilitent l'intégration régionale et la formation d'un grand marché.

5.2. La viabilité de l'appui européen

La question qui se pose est donc de savoir dans quelle mesure les interventions financées par l'AAS pourront un jour être prises en charge par l'administration nationale sans risque d'un détournement de leurs objectifs. Pour cela on doit distinguer les interventions qui s'inscrivent dans le long terme des actions d'urgence.

Les actions de long terme ont deux dimensions. D'une part, elles dotent le pays d'une infrastructure matérielle, administrative et humaine qui lui permet de devenir plus compétitif et plus efficace, dans le contexte actuel de la globalisation économique. D'autre part, par le choix des affectations et le contrôle des déboursements, elles aident les décideurs économiques et les autorités administratives à adopter des méthodes de gestion économique plus optimales et à maîtriser les conséquences politiques et sociales correspondantes. Mais dans tous les cas, l'horizon reste bien le long terme, ce qui correspond aux objectifs de la Convention de Lomé IV.

De leur côté, les actions d'urgence, demeurent indispensables pour permettre, de façon transitoire, la traversée de situations sociales ou politiques graves, avant de remettre l'accent sur le long terme.

S'il n'y a rien à dire sur le résultat des interventions de l'Union Européenne en ce qui concerne la création d'un capital physique et humain de long terme, on peut se demander si la question de la transmission des méthodes de gestion, des critères de sélection et des procédures de contrôle au sein de l'administration, est suffisamment prise en compte. On peut même penser que la poursuite de la gestion actuelle des financements comme une aide-projet risque à terme d'aboutir à un remplacement *de facto* des cadres administratifs locaux par les experts des bailleurs de fonds. Résultat qui serait contraire aux objectifs et à l'esprit de la Convention de Lomé IV. Ce risque est souvent reconnu mais toléré comme un moindre mal par les autorités administratives qui déplorent les situations de détournement de l'aide de ses objectifs et de ses destinataires, la démobilité actuelle de l'administration et la lenteur de sa réorganisation. Pourtant la poursuite des réformes, la réforme de l'appareil administratif et la timide reprise de la croissance devrait permettre

d'envisager à terme d'autres possibilités. D'autant plus que le renouvellement des accords de Lomé peut ouvrir la porte à d'autres solutions plus innovatrices.

6. Conclusion

A l'issue de ces réflexions sur la pertinence, l'impact, l'efficacité, l'efficience et la viabilité de l'appui européen à l'ajustement structurel, il convient de faire le point sur la validité de quelques uns de ses objectifs fondamentaux et sur les recommandations d'actions qui en découlent.

6.1. La permanence de certains objectifs fondamentaux

Parmi les objectifs fondamentaux de l'appui européen considérés par la Convention de Lomé IV, trois prennent actuellement au Cameroun une importance particulière, en raison de l'évolution du contexte économique. Il s'agit de la relation entre les mesures d'ajustement structurel et celles du développement à long terme, du lien entre les équilibres économiques et la réduction de la pauvreté et de l'accélération du processus d'intégration régionale.

La relation entre l'ajustement structurel et le développement à long terme

On retrouve dans la politique économique actuellement à l'œuvre au Cameroun les trois dimensions de stabilisation financière, d'ajustement structurel et de développement à long terme. Ceci rejoint le problème de la séquence et du rythme des réformes tel qu'il est fréquemment abordé par l'Union Européenne. La phase de stabilisation est sous le contrôle des institutions de Bretton-Woods et garde toute son importance en raison du poids de la dette et des difficultés de réaliser l'équilibre financier annuel. On ne peut envisager sa fin dans un proche avenir même si le Cameroun bénéficie prochainement d'une remise de dette.

La phase d'ajustement structurel est dans sa pleine réalisation avec, notamment, la réorganisation de l'administration et la privatisation des sociétés d'État. Les principaux bailleurs de fonds que sont la CFD et Coopération française, l'Union Européenne, la Banque Mondiale, la GTZ allemande, la Coopération belge, la Coopération canadienne y contribuent largement. Mais cette phase pourrait arriver à son terme dans un délai de deux à trois ans si les objectifs et les délais correspondants étaient respectés. Il faudra alors

donner priorité au développement à long terme. Ce dernier n'a actuellement guère les moyens de sa réalisation en dehors de l'aide extérieure et à condition de veiller à ce que toutes les interventions s'inscrivent bien dans une optique de long terme. En effet, les recettes fiscales sont insuffisantes faces aux contraintes financières (paiement des dettes intérieure et extérieure, traitements des fonctionnaires, entretien des infrastructures actuelles, frais de fonctionnement) pour permettre des investissements massifs. Pourtant la propension à investir du gouvernement demeure très forte lorsque se dégagent des excédents budgétaires.

Cependant, si le recours aux capitaux extérieurs privés est indispensable pour financer l'investissement, il reste encore hypothétique dans la mesure où la stabilité politique et la confiance dans le pays demeurent encore fragiles. En ce sens, l'Union Européenne en encourageant l'évolution vers un État de droit continue de jouer un rôle de garantie qui rassure les investisseurs étrangers.

Le lien entre les équilibres économiques et la réduction de la pauvreté

Réussir à réduire de la pauvreté tout en assainissant les comptes économiques est l'un des objectifs de l'appui européen à l'ajustement structurel, et les interventions actuelles tentent d'y répondre de diverses manières.

L'assainissement des comptes économiques doit être compris dans son sens le plus large, tant macro-économique que micro-économique. Au niveau macro-économique, il passe par l'inscription du montant des interventions dans le TOFE, contribuant ainsi à réduire le déficit budgétaire pour un niveau de dépenses donné. Au niveau micro-économique, il recouvre les actions d'assainissement financier et de restructuration des entreprises et, en conséquence le règlement de la dette intérieure de l'État. A ces deux niveaux, l'Union européenne est particulièrement présente.

En parallèle, la réduction de la pauvreté s'effectue aussi à deux niveaux. Au niveau global, les interventions sont orientées vers l'amélioration des conditions de vie des catégories les plus pauvres (avec le PSU, le programme de médicaments génériques, etc.) ou vers une meilleure connaissance de leur situation (avec l'enquête ECAM). Au niveau des entreprises et des institutions, la prise en charge du volet social des restructurations d'entreprises et de la réorganisation de l'administration (paiements des droits médicaux, des droits sociaux et des indemnités de licenciements) vise à éviter une aggravation des situations de pauvreté.

Le lien entre ces deux types d'intervention n'apparaît que lors de leur intégration dans un cadre de cohérence global où toute décision économique, visant à renforcer les équilibres économiques, est confrontée à ses conséquences sociales et à son impact sur le niveau de pauvreté. Ceci devrait donc s'effectuer au moment de l'élaboration de la politique économique d'ensemble, ce qui n'est généralement pas le cas, la plupart des mesures économiques étant déconnectées de leurs éventuelles conséquences sociales. Ceci pose à nouveau le problème de la participation de l'Union Européenne à l'élaboration de la politique économique pour y apporter une vision différente.

L'accélération du processus d'intégration régionale

L'intégration régionale depuis la transformation de l'UDEAC en CEMAC s'opère fort lentement. Le Cameroun y a joué à plusieurs reprises un rôle moteur mais les conflits d'intérêt et de pouvoir actuels entre États membres empêchent cette opération d'arriver à son terme. Or le contexte économique actuel de l'Afrique Centrale qui renoue lentement avec la croissance, le désir trop velléitaire des gouvernements dans l'instauration de la CEMAC, l'expérience européenne en matière d'intégration sont autant d'éléments qui justifieraient une intervention plus forte de l'Union Européenne dans ce domaine. Un poids plus important devrait être donné à cette composante dans le cadre du programme de l'AAS, au Cameroun comme dans les autres pays d'Afrique Centrale.

6.2. Quelques recommandations d'action

L'appui européen à l'ajustement structurel est, dans son ensemble, accueilli favorablement par les autorités administratives, à la différence des interventions du FMI et de la Banque Mondiale souvent critiquées pour leur rigidité extrême dans l'interprétation des résultats économiques et dans les conditions de mise en oeuvre. Il en est de même pour la Coopération française qui est parfois jugée trop présente dans bien des domaines.

L'aide européenne est considérée comme une aide multilatérale au même titre que celles du FMI, de la Banque Mondiale, de la Banque Africaine ou des Nations-Unies, mais elle présente l'avantage de pouvoir s'appuyer sur les assistances bilatérales pour améliorer sa pertinence ou son ciblage. Ceci lui confère une grande efficacité et peut aider, par la même occasion, au dialogue entre bailleurs de fonds bilatéraux.

La philosophie qui la sous-tend est exprimée dans la Convention de Lomé IV et est contrôlée, dans son application, par le Parlement Européen. Elle dénote une large ouverture

d'esprit dans la définition du développement qui intègre les dimensions politique (État de droit, importance de la justice), sociale (participation des populations, recherche de la cohésion sociale), économique (développement à long terme) et culturelle (reconnaissance des groupes de population différents).

Il est souhaitable que l'appui européen se poursuive dans le contexte de réformes structurelles et économiques mis en oeuvre actuellement par le gouvernement camerounais. On peut cependant songer à lui apporter un certain nombre de modifications pour en renforcer la spécificité, pour l'associer à l'élaboration de la politique économique et pour lui permettre de mieux tenir compte des aspirations la société civile.

Renforcer la spécificité de l'aide européenne

Il y a dans l'appui européen à l'ajustement structurel trois éléments essentiels qui, lorsqu'ils sont pris ensemble, en caractérisent la spécificité et le distinguent des interventions des autres bailleurs de fonds multilatéraux. Le premier élément concerne le lien avec le politique, notamment à travers la mise en oeuvre d'un processus de démocratisation et l'encouragement à l'instauration d'un État de droit. Le deuxième est relatif à l'articulation entre l'économique, le social et le culturel qui implique de tenir compte des caractéristiques propres au pays et de ses aspirations pour adapter la politique de réforme économique. Enfin, la prise en compte des objectifs d'intégration régionale dans le mise en oeuvre des réformes nationales est le troisième élément.

La prise en compte du politique se traduit par des encouragements au respect des droits de l'homme, à l'instauration d'une justice indépendante, au renforcement du processus démocratique, à l'introduction du principe de subsidiarité dans les processus décisionnels, à la prise en compte des aspirations de la société civile et des initiatives communautaires, etc.. On pourrait même concevoir qu'en s'appuyant sur des organisations comme le GRAP ou le GERDDES un observatoire soit institué pour suivre, avec une méthodologie spécifique, l'évolution du processus démocratique et fournir un rapport annuel au Parlement Européen.

L'articulation de l'économique, du social et du culturel impose de mettre l'accent sur l'importance de l'intégration nationale et de la cohésion sociale, fortement secouées par les récentes réformes et pourtant indispensables à toute idée d'un développement durable. Ceci impose que l'Union Européenne puisse exprimer son point de vue dans l'élaboration de la politique économique et que des experts nationaux et des cadres d'administration soient capables de prendre en compte ces aspects dans la mise en oeuvre des politiques

économiques. L'U.E. pourrait alors aider à la constitution d'un vivier de compétences locales connaissant bien les mécanismes du pays et capables de guider les consultants internationaux dans la recherche de solutions nouvelles.

L'intégration régionale, au sein de la CEMAC, peut être une source de croissance future et, en coordonnant les processus d'ajustement de chacun des pays membres, permettre de passer plus rapidement à l'étape de développement à long terme. La présence européenne pourrait être considérablement augmentée.

Participer à l'élaboration de la politique économique

Ce point est essentiel car il interfère avec l'éligibilité, notamment en cas de sortie du cadre macro-économique négocié, et avec l'impact et l'efficacité de l'appui européen, quand les déboursements sont arrêtés dans des secteurs prioritaires et que des personnes non responsables de la situation en subissent les conséquences.

L'Union Européenne assure le leadership dans un certain nombre de domaines, soit par vocation comme l'intégration régionale, soit pour sa compétence reconnue comme pour les infrastructures routières, soit par manque d'animateur comme pour les médicaments essentiels. Elle complète les interventions des coopérations bilatérales dans d'autres domaines comme l'éducation, la santé, la réorganisation administrative, etc.. Il devient maintenant indispensable qu'elle ait son mot à dire en ce qui concerne les étapes du processus actuel de stabilisation et d'ajustement structurel afin de défendre la spécificité de son approche du développement et d'éviter ces phases de «stop and go» qu'impose une gestion trop technocratique des contraintes monétaires et financières.

Cela peut se faire en plusieurs étapes. Par la constitution d'une équipe technique, assistée d'un réseau de consultants nationaux, qui capitaliseraient les expériences d'appui à l'ajustement structurel dans divers pays et soumettraient leurs conclusions sur les orientations du développement à l'Union Européenne. Par l'intervention d'un représentant européen unique dans les conseils d'administration des institutions multilatérales : FMI, Banque Mondiale, BAD, Nations-Unies, etc.. En remplaçant le dialogue tripartite (FMI, Banque Mondiale et gouvernement) par des discussions quadripartites incluant l'Union Européenne, cette dernière apportant la compréhension des spécificités politiques, sociales et culturelles du pays face au discours de technique économique. Enfin, par un renforcement de la concertation entre les bailleurs bilatéraux des pays membres de l'Union dans les domaines sectoriels.

En fait, ces quelques propositions ne font que poursuivre et systématiser une tendance actuelle, l'U.E. participant, en effet, à diverses missions de la Banque Mondiale, comme celles relatives de la revue des dépenses publiques, dans le but de sécuriser les dépenses sociales, ce qui correspond bien à ses objectifs.

Prendre en compte les aspirations de la société civile

Il n'est, en général, guère facile pour un bailleur de fonds, habitué à traiter avec les autorités administratives pour affecter ses financements, de s'assurer que les bénéficiaires aient leur mot à dire en ce qui concerne la pertinence de l'aide, et sa capacité à répondre à leurs aspirations, l'efficacité des mécanismes de distribution mis en oeuvre et l'efficacité du ciblage.

L'esprit de la Convention de Lomé IV et sa volonté de mieux répondre aux aspirations des populations invite à rechercher des voies nouvelles dans cette direction. Cela pourrait se faire de plusieurs manières : d'une part, en formant certains cadres administratifs aux procédures de déboursements ce qui pourrait amener à terme une simplification dans les procédures utilisées et, d'autre part, en associant certains des bénéficiaires aux orientations, contrôle et évaluation des déboursements.

Cette proposition implique l'existence d'une capacité administrative efficace et la présence d'une éthique du développement dans toutes les couches de la société civile. Conditions qui ne sont pas toujours réalistes actuellement, mais à l'émergence desquelles il est possible de contribuer. C'est ce que fait la CAAS avec le recrutement d'experts nationaux ou le détachement de fonctionnaires. D'autres actions pourraient compléter cette démarche comme la formation d'une expertise dans le domaine des procédures de contrôle et dans l'évaluation des interventions et l'association des bénéficiaires au suivi des interventions qui les concernent.

A terme, le résultat de ces actions permettraient de revoir la répartition des financements entre une aide-projet, gérée selon les procédures actuelles, et une aide-programme dont les méthodes de contrôle feraient appel à un système de sanction en cas de non-atteinte des bénéficiaires. Ceci dans le but de répondre, sans augmentation excessive de l'assistance technique, à l'accroissement des financements de l'appui européen à l'ajustement structurel dans les années à venir.

Abréviations et sigles utilisés

AAS	Appui à l'Ajustement Structurel
ACP	Afrique, Caraïbe, Pacifique
BAD	Banque Africaine de Développement
BEAC	Banque des États d'Afrique Centrale
BEI	Banque Européenne d'Investissement
BIP	Budget d'Investissement Public
BIRD	Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement
CAA	Caisse Autonome d'Amortissement
BTP	Bâtiments et Travaux Publics
CAAS	Cellule d'Appui à l'Ajustement Structurel
CAMDEV	Société Camerounaise de Développement Rural
CAPP	Centres d'Approvisionnement Pharmaceutique Provincial
CCE	Commission des Communautés Européennes
CEMAC	Communauté Économique et Monétaire d'Afrique Centrale
CENAME	Centre National d'Approvisionnement en Médicaments
CFA	Communauté Financière Africaine
CFD	Caisse Française de Développement
CIRAD	Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
CNDHL	Commission Nationale des Droits de l'Homme et des Libertés
COM	Cadre d'Obligations Mutuelles du STABEX
DGTC	Direction Générale des Grands Travaux du Cameroun
DIAL	Développement et Insertion Internationale
DIR	Direction de l'Infrastructure Routière
DSA	Dimensions Sociales de l'Ajustement
DSCN	Direction de la Statistique et de la Comptabilité Nationale
ECAM	Enquête Camerounaise Auprès des Ménages
FED	Fonds Européen de Développement
FMI	Fonds Monétaire International
GERDDES	Groupe d'Étude et de Recherche sur la Démocratie et le Développement Économique et Social
GRAP	Groupe de Recherche et d'Action Politique
HIMO	Haute Intensité de Main d'Oeuvre
IRZ	Institut de Recherche en Zootechnie
ITSD	Institut des Transports et Stratégies de Développement
LABOGÉNIE	Laboratoire national de Génie-Civil
MAETUR	Mission d'Aménagement et d'Équipement des Terrains Urbains et Ruraux
MATGÉNIE	Parc National de Matériel de Génie-Civil
MCAC	Mission de Coopération et d'Action Culturelle
MECU	Millions d'Écus (European Credit Unit)
MIDENO	Mission de Développement du Nord
MIDIMA	Mission de Développement Intégré des Monts Mandara
MINAGRI	Ministère de l'Agriculture
MINASCOF	Ministère des Affaires Sociales et de la Condition Féminine
MINDIC	Ministère du Développement Industriel et Commercial
MINÉDUC	Ministère de l'Éducation Nationale
MINÉFI	Ministère de l'Économie et des Finances
MINÉPIA	Ministère de l'Élevage, des Pêches et des Industries Animales
MINFOPRA	Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative
MINJES	Ministère de la Jeunesse et des Sports

MINAT	Ministère de l'Aménagement du Territoire
MINSANTÉ	Ministère de la Santé Publique
MINT	Ministère des Transports
MINTP	Ministère des Travaux Publics
MINUH	Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat
PAS	Programme d'Ajustement Structurel
OCISCA	Observatoire du Changement et de l'Innovation Sociale au Cameroun
OCEAC	Organisation Commune des États d'Afrique Central
ONAPHARM	Office National Pharmaceutique
ORSTOM	Institut Français de Recherche Scientifique pour le Développement en Coopération
PERFED	Programme d'Entretien Routier financé par le FED
PIN	Programme Indicatif National
PNB	Produit National Brut
POE	Plan d'Organisation des Effectifs
PPRT	Programme de Préparation de la Réforme des Transports
PST	Programme Sectoriel des Transports
SNEC	Société Nationale des Eaux Camerounaises
SOECAO	Société Nationale de Développement du Cacao
SOECOTON	Société Nationale de Développement du Coton
SONEL	Société Nationale d'Électricité
SOTUC	Société des Transports Urbains du Cameroun
STABEX	Mécanisme de Stabilisation des Exportations de biens agricoles
SYSMIN	Mécanisme de Stabilisation des produits miniers
TIPAC	Transit Inter-États des pays d'Afrique Centrale
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'État
UDEAC	Union des États d'Afrique Centrale
UE	Union Européenne