

Concentration des efforts

Après le choc du projet de Kaniama-Kasese, la part du secteur agricole et rural de l'aide belge au développement du Zaïre est retombée à moins de 5 % de l'enveloppe. Grâce aux efforts des secrétaires d'Etat de Donnée et Kempinaire, cette part connaît maintenant une hausse progressive. Le but est de consacrer, à terme, 20 % de l'aide à ce secteur. Caractéristiquement, cette aide se partage entre plus de 50 projets différents, les projets non gouvernementaux non compris, si bien que l'on peut se poser la question de savoir si l'administration est capable de suivre efficacement tant de projets et de les exécuter convenablement. Après l'échec d'un projet trop grand il semble que seuls des projets de plus petite envergure puissent être tentés. Un certain regroupement et une concentration des efforts (bilatéraux) semblent cependant souhaitables afin d'éviter un saupoudrage des efforts. Travailler à petite échelle n'est pas toujours efficace en soi. Dans cet ordre d'idées, une aide aux programmes doit primer sur l'aide aux projets pour autant que les programmes soient sélectionnés, analysés et préparés avec un soin suffisant.

Du reste, il faut remarquer que, la plupart du temps, l'exécution technique des projets agricoles financés par l'AGCD est très bonne. La Belgique dispose au Zaïre d'agronomes compétents qui profitent des expériences des Belges au Zaïre depuis un siècle environ. Cette connaissance technique est appréciée partout, tant par le Zaïre que par d'autres pays et organisations internationales.

Le terme entre l'identification et l'exécution

Le terme qui s'écoule entre l'identification d'un projet agricole et son exécution sur le terrain est toujours d'au moins trois ans. Pour l'AGCD, ce terme est très long et la procédure administrative doit être raccourcie par analogie avec ce qui se passe dans d'autres pays. Pour la Banque mondiale, ce terme ne doit pas excéder une période de deux ans les études préliminaires comprises. Ces dernières années, l'exécution même des projets par l'AGCD s'est déroulée plus rapidement grâce à l'apport de personnes supplémentaires et de sous-traitants. Cependant, les blocages administratifs de l'AGCD subsistent toujours.

Développement de « nucleus estates »

Un N.E.S. (nucleus estate) consiste en une unité de traitement centrale (usine) autour de laquelle s'organise la production agricole via de petites entreprises agricoles (appelées smallholders ou plasmé) ayant une superficie de 1 à 4 ha. La plupart du temps, mais pas toujours, on trouve autour de cette usine centrale une plantation industrielle à grande échelle privée ou de l'Etat. Au Zaïre, ces unités sont appelées « opérations zonales intégrées » (124).

Le concept N.E.S. est appliqué à grande échelle en Asie du Sud-Ouest, par exemple en Indonésie où c'est un des fers de lance de la politique agricole pour les végétaux industriels (huile de palme, caoutchouc, cocotier cacao, café, thé), et aussi pour des cultures vivrières (maïs et manioc) à Sumatra et Kalimantan. En Indonésie, le concept N.E.S. est soutenu par la Banque mondiale et par les industries publiques et privées. Il présente le grand avantage d'impliquer intensivement les petits agriculteurs indépendants dans les plantations agricoles industrielles et de permettre une concentration des travaux d'infrastructure et des services de vulgarisation. Dans un N.E.S., les frais de transport sont fortement réduits et des économies de grande échelle sont réalisées avec des agriculteurs à petite échelle (Tollens, 1977).

L'idée de N.E.S. offre pour le Zaïre des perspectives d'implication des petits agriculteurs dans les grandes plantations agricoles et de concentration des efforts sur des « pôles de développement » bien choisis dans l'immense pays. Le concept N.E.S. offre également des perspectives pour le coton dont la production ne couvre plus les besoins nationaux.

On recommande à l'AGCD d'appliquer le concept N.E.S. dans son soutien à des projets agro-industriels et à des plantations, d'abord à petite échelle et, ultérieurement, en cas de succès, à grande échelle.

Conclusion générale

L'avenir du Zaïre dépend en grande partie des investissements qui se réaliseront maintenant pour son potentiel humain. En 1979, T.W. Schultz, un économiste agricole américain reçut le prix Nobel d'économie pour ses recherches concernant la formation du capital humain. La formation du capital humain par l'enseignement et la recherche constitue la base même de

marché mondial est un marché de surplus vers lequel aussi bien l'Europe que les Etats-Unis et les autres pays occidentaux évacuent les excédents agricoles. Pour le Zaïre, cela signifie que les céréales importées (froment, riz), le soja, la viande de boeuf, le sucre, le coton, les volailles et les oeufs sont en général meilleur marché que la production locale qui parfois doit être transportée sur de longues distances. Le rôle que les ONG peuvent effectivement jouer est limité du fait de ces difficultés.

Dans le contexte actuel de libéralisation économique dans lequel les prix alimentaires sont fortement influencés par le cours mondial très bas, la plupart des projets de production des ONG ne sont pas rentables d'un point de vue économique et ne peuvent supporter une analyse coût-bénéfice correcte. L'inadéquation de rentabilité entraîne que beaucoup de projets d'ONG ne se justifient que d'un point de vue social.

Options fondamentales pour la coopération belge au développement agricole au Zaïre

Soutien d'une stratégie agricole et alimentaire nationale

L'aide actuelle à l'agriculture zaïroise mène à une politique de soutien à des projets alors que s'impose en premier lieu un soutien à une politique cohérente. Suivant les différents plans de développement agricole, cette politique doit être dirigée de façon à augmenter l'autosuffisance alimentaire, à stimuler les exportations et à améliorer sensiblement les conditions de vie de la population rurale, ce qui exige un dialogue continu avec le partenaire zaïrois, dans lequel l'attention sera attirée aussi bien sur les aspects institutionnels que sur les aspects macro — et micro — économiques des politiques à suivre et des programmes et des projets à exécuter. Il est clair qu'une politique de développement se basant uniquement sur l'exécution d'une série de projets à terme ne suffit pas puisque de cette manière des aspects importants du processus de développement sont laissés dans l'ombre (Tollens 1986). Depuis 1982, cette méthode est appliquée par la CEE dans quatre pays pilotes (le Mali, la Zambie, le Kenya et le Rwanda) sous la forme de stratégies agricoles et alimentaires. Le Zaïre a également demandé le soutien de la CEE pour cela.

John Foster et Lipton (1985), il y a trois conditions préalables à remplir avant que l'on puisse élaborer une stratégie agricole et alimentaire nationale au Zaïre :

En premier lieu, la création de statistiques agricoles fiables produisant de façon régulière les données de base (production, prix, commerce extérieur, situation nutritionnelle) qui sont nécessaires pour l'élaboration de politiques et leur mise à la disposition des principaux systèmes agricoles du Zaïre afin de mieux comprendre les décisions et les motivations des agriculteurs et le contexte sociologique de la production agricole avant toute intervention.

En second lieu, des procédures budgétaires claires et obligatoires et une meilleure coordination financière entre les ministères du Plan, des Finances et de l'Agriculture afin de libérer les moyens nécessaires à la réalisation des projets et de pouvoir en disposer.

En troisième lieu, il faut ajouter que le budget public qui doit être consacré à l'agriculture doit être porté de 1 à 3 % des dépenses publiques à au moins 10 % et que ce budget, une fois qu'il est approuvé, doit effectivement être utilisé dans ces conditions préalables ne peuvent pas être remplies, il est difficile d'élaborer une politique agricole et alimentaire au Zaïre et de la mettre à exécution. De plus, il faut que la politique agricole et alimentaire soit mieux intégrée dans la politique nationale de développement, le plan national de développement et les finances publiques, ce qui doit se traduire par des programmes régionaux et en actions appuyées sur des structures existantes en Belgique, qui est le donateur le plus important du Zaïre et qui de plus connaît bien le pays et dispose de spécialistes reconnus, devrait lancer l'initiative afin de contribuer à la réalisation des conditions préalables et à l'élaboration d'une stratégie agricole et alimentaire cohérente et ceci avec l'aide du Zaïre et d'autres organismes comme la CEE et la Banque mondiale. Cela améliorerait la coordination entre les différents ministères et mènerait à une meilleure répartition des efforts entre ceux-ci (Tollens 1986). Dans ce contexte, il faudrait plaider pour une augmentation de 30 à 35 % de la part agricole et rurale de l'aide au développement apportée par la Belgique au Zaïre.

Identification et préparation des projets et des programmes

Le point faible de la coopération agricole belge avec le Zaïre et avec d'autres pays en voie de développement réside dans l'identification et dans

la préparation des projets et des programmes, ce qui est en grande partie explicable par le technocratismes de l'AGCD qui accorde surtout de l'attention à la réalisation technique correcte des projets. Bien que ce dernier point soit important, un projet mal choisi ou mal conçu, même correctement réalisé, se soldera en dernier recours par un échec. Le fossé qui existe à l'AGCD entre, d'une part, l'identification et la préparation des projets et des programmes et, d'autre part leur réalisation, est en grande partie imputable à des structures administratives inadaptées dans lesquelles les tâches sont cloisonnées de telle sorte qu'il y a peu de coordination et que cela amène toutes sortes de blocages. De même, dans chaque grande administration assistante (Banque mondiale, FAO, CEE), les spécialistes techniquement compétents sont groupés dans une structure horizontale pour la conception et la réalisation des projets et d'autre part, il y existe une structure verticale axée sur les pays et territoires géographiques (desk officers).

Les expériences du passé, comme Kamiana-Kasese qui a coûté plus de 500 millions de FB, le projet cotonnier d'Ubangi, en collaboration avec la Banque mondiale et même le soutien à l'INERA et à la faculté agronomique de Yangambi, prouvent que le soutien belge à de tels projets ne peut être effectif et efficace et qu'il mène inéluctablement à des échecs.

En ce qui concerne plus particulièrement les deux derniers projets, l'apport zairois est insuffisant et le cadre institutionnel si faible que, dans leurs formes actuelles, les chances de réussir à long terme sont nulles.

Bien que la plupart des responsables politiques de la coopération belge au développement sont conscients de la faiblesse du cadre institutionnel des projets et de leurs minces chances de survie, ils n'osent pas entreprendre des discussions claires avec le partenaire zairois. Des considérations de nature politique y jouent peut-être un rôle. Le contexte social et institutionnel des projets n'est que rarement ou jamais pris en considération.

Études préparatoires

De ce point de vue, l'AGCD finance trop peu d'études qui doivent aboutir à la réalisation de projets et de programmes. Des pays comme l'Indonésie possèdent déjà une capacité propre suffisante pour réaliser des projets et les proposer à des donateurs (« blue book »), mais au Zaïre, ce n'est absolument pas le cas.

L'échec de nombreux projets agricoles doit aussi être attribué à une identification trop rapide, une préparation insuffisante, une rentabilité trop faible, une approche technique incomplète et à un manque d'examen approfondi à chaque niveau avec le partenaire zairois. Des études de base et une préparation approfondie des projets dans le but de mieux les situer dans leur contexte social et institutionnel sont nécessaires pour pouvoir décider en connaissance de cause de leur exécution ou non. Régulièrement, des projets de plus de 100 millions de FB sont approuvés dans des Commissions ministérielles, sur base d'un dossier très mince dans lequel les composants techniques et le budget sont bien élaborés mais dans lequel le cadre physique, institutionnel, sociologique et économique n'est pas présenté ou n'a pas été analysé.

La réalisation d'une politique de développement adaptée et la conception de projets relevant exigent qu'une priorité absolue soit accordée à des études approfondies concernant les systèmes agricoles de certains territoires prioritaires. L'attention doit y être attirée sur ce que font les agriculteurs et surtout, sur les principales imitations afin d'améliorer leurs conditions de vie et d'augmenter la productivité. Il faut mentionner que la CEE au Zaïre fonde systématiquement ses actions sur des « structures émergentes », c'est-à-dire d'une part sur des agriculteurs qui produiront progressivement pour la vente et investiront dans des moyens de production et d'autre part sur les petits commerçants qui serviront les PME de demain.

Attention aux pièges de projets pilotes

Dans le passé, on a souvent lancé des projets à trop grande échelle dans lequel le groupe social concerné était loin d'être homogène et où les solutions techniques proposées répondaient insuffisamment aux aspirations. Cela fut le cas avec différents projets dont celui de la hausse de production de coton et le projet Mweka de la CEE pour l'amélioration de la production de maïs dans le Kasai occidental. Avant de commencer un projet rural les différentes composantes doivent être testées à petite échelle dans un projet pilote avant d'être appliquées à des réalisations à grande échelle (REHO-VIA approach). C'est là une leçon importante qui doit être tirée des expériences du passé.

Le crédit agricole

Le crédit pour les agriculteurs est disponible dans certains projets ou est octroyé par la Banque de crédit agricole (BCA) qui a été créée spécialement à cet effet. En 1984, la BCA a eu en tout 54 millions de zaires de demandes pour 40 projets; en 1985, ces demandes s'élevaient à 115 millions de zaires pour 56 projets (BCA, 1986). De tout cela, il ressort que l'action de la BCA est encore très limitée. M. Lipton (1986) signale que plus de la moitié de ces crédits profite à des commerçants et que le reste sert à des entreprises agricoles de grande taille. La SOFIDE finance l'agro-industrie et depuis 1982, 30 % de ses prêts sont destinés aux cultures vivrières. Les investissements dans l'agriculture sont presque tous destinés à des projets qui sont soutenus par des donateurs extérieurs.

Les exploitations familiales de petite taille ne peuvent donc presque jamais faire appel au crédit agricole si elles ne se situent pas dans un projet. Le manque de crédit agricole constitue donc une limitation importante pour les changements technologiques et les investissements dans l'agriculture. A la lumière de la politique monétaire restrictive de la Banque nationale zairoise, il faut noter que pas mal de commerçants manquent de crédits pour l'achat de produits agricoles. C'est là aussi une limitation importante à une commercialisation plus souple des produits agricoles.

Aide étrangère à l'agriculture

Le Zaïre bénéficie de beaucoup d'aide extérieure pour ses projets agricoles. La plupart de ces projets ne sont pourtant pas couronnés de succès. Retard dans le temps, dépassement des budgets, isolement des autorités régionales et nationales, technologie non adaptée, productions non rentables, dépendance extérieure, ce sont là des défauts que l'on retrouve dans beaucoup de projets agricoles au Zaïre. Le plus grave est que la quote-part zairoise est si minime dans la plupart des projets que, habituellement, plus de 95 % des frais sont couverts par l'extérieur, ce qui entraîne une mauvaise coordination, et que, par manque de fonds, leur transfert aux autorités nationales ou régionales aboutit toujours à un échec. Au Zaïre il existe un manque criant d'institutions régionales qui fonctionnent bien (structures de relais) et qui sont capables d'exécuter régionalement les actions de développement nationales. Dans les circonstances actuelles, seuls les projets élaborés par des entreprises privées sur des bases purement économiques ou des projets à caractère social soutenus par des organisations non gouvernementales

développent car ces dernières sont les seules étant capables de mener les projets à bien et de mobiliser les fonds nécessaires soit auprès des institutions locales (pour les organismes non gouvernementaux), soit grâce aux banques (dans le cas des entreprises privées) quand le financement extérieur est terminé. A long terme, l'objectif central de l'aide externe au Zaïre doit être l'édification d'une capacité zairoise de telle sorte que le Zaïre puisse, avec l'aide extérieure et, ultérieurement, sans aide extérieure, définir et mener à bien ses projets, ses programmes et ses options politiques.

Rôle des ONG

Les ONG jouent un rôle essentiel tant pour l'agriculture et le développement rural que pour la santé publique. Localement, ce sont les seules organisations qui, s'appuyant sur les paysans, mettent en mouvement la dynamique de développement : la stimulation de la production agricole, l'augmentation de sa commercialisation, l'amélioration des débouchés, etc, et qui contribuent au bien-être de la population rurale.

Pendant, le pays est si grand que seule une petite partie de la population peut bénéficier de ces services. Les ONG sont aux prises avec d'énormes difficultés afin de promouvoir un développement agricole autonome. Celles-ci sont surtout la conséquence du fonctionnement déficient de la fonction publique et de la mauvaise infrastructure pour le transport et la commercialisation des produits agricoles. Il y a aussi un manque criant de techniques de production, de machines qui ont montré leur utilité dans les domaines technique, économique et social, par exemple : de meilleures semences, des systèmes de culture améliorés, des techniques permettant de raccourcir les jachères, des systèmes agrico-sylvicoles, etc. Ceci est la conséquence du mauvais fonctionnement des institutions de recherche et de vulgarisation agropastorales.

A cause du manque d'initiatives publiques sur place, la plupart des ONG sont obligées de créer elles-mêmes les institutions de crédit agricole. De plus, en cas de surplus agricole, ces ONG sont contraintes de mettre elles-mêmes sur pied des organismes se chargeant de la transformation et/ou de la commercialisation des produits jusqu'aux endroits de consommation. Ces initiatives tentent contre le fait que l'économie zairoise est une économie à faible revenu et si bien que dans les centres urbains les produits d'origine étrangère ne sont pas concurrentiels vis-à-vis des produits importés, sans parler, du marché mondial encombré. Car il est bien connu que le

la croissance et du développement futur dans un pays. Le transfert de la technologie de l'Est ou de l'Ouest peut être une solution transitoire mais, à terme, c'est la capacité humaine propre, autochtone qui est décisive pour la génération d'une croissance stable et pour un développement durable. Tous les efforts, tant nationaux qu'extérieurs devraient être dirigés vers l'éducation et le renforcement de la capacité propre. Dans certains pays africains comme le Cameroun, le Nigéria, le Kenya, le Malawi, pour n'en citer que quelques-uns, cela se déroule ainsi, mais avec les moyens publics actuels du Zaïre, cette capacité existante est en voie de disparition.

Bien que la lourde crise économique soit en partie responsable de l'état actuel du pays, on ne peut ignorer que les priorités du développement zaïrois sont orientées vers des objectifs à court terme et avant tout vers une consolidation de l'autorité centrale. Les priorités qui détermineront l'avenir du pays à long terme, comme la qualité de l'enseignement, la recherche, la vulgarisation agricole, l'infrastructure rurale, etc., sont en train d'être compromises, entraînant aussi une plus grande dépendance externe du pays pour son développement. La plupart des pays donateurs et des institutions, y compris la Banque mondiale et le FMI concentrent tous leurs efforts sur l'assainissement de l'économie et des finances publiques du pays et n'accordent qu'une attention minimale aux institutions qui détermineront l'avenir à long terme. On se passe de la dégradation de l'enseignement à tous les niveaux, des soins de santé, de l'infrastructure rurale, des institutions scientifiques et techniques et des capacités administratives du pays.

Les options politiques officielles prises par le Zaïre répondent souvent à des aspirations à long terme. Elles sont très souvent non réalisées parce que d'autres priorités prévalent lors de la prise de décision. La protection d'intérêts personnels ou de groupes restreints et le maintien du statu quo à court terme priment souvent à l'intérêt national. Du reste, l'Etat zaïrois n'est pas capable de mobiliser les moyens nécessaires pour l'exécution d'objectifs de développement à long terme parce que les objectifs à court terme épuisent tous les moyens disponibles, ce qui mène à une croissance économique très limitée, de faibles possibilités d'épargne dans l'économie et une fiscalité publique parasitaire.

Le plus souvent l'argument est avancé que la libéralisation de l'économie et la limitation de l'intervention de l'Etat à chaque niveau expliquent la situation actuelle. Mais les institutions publiques essentielles sont marginalisées ce qui entraîne que les tâches vitales ne peuvent être réalisées ni par le

secteur privé, ni par les ONG. Cependant, quelques-unes de ces tâches comme l'enseignement, les soins de santé, l'infrastructure routière, le crédit agricole, la recherche agronomique, ne peuvent être assurées par le secteur privé d'une façon adaptée à l'intérêt public. En ce qui concerne les ONG, leurs moyens d'action sont largement insuffisants pour prendre sur elles une partie des tâches qui normalement reviennent à l'autorité publique. Dans un autre ordre d'idées, il faut mentionner que de nombreux donateurs, dont la Belgique, adaptent de plus en plus leur politique de développement et notamment de plus en plus le secteur privé et, dans une moindre mesure les autres, et négligent donc dans une certaine mesure leur rôle essentiel qui est d'aider l'Etat à élaborer une capacité institutionnelle orientée vers une croissance à long terme et la création d'un environnement propice au développement. Dans tout cela, une perspective de dix ou vingt ans est nécessaire, car il n'existe aucune solution à court terme.

Entre temps les conditions de vie à la campagne sont devenues si précaires qu'il semble très difficile de réunir les compétences techniques nécessaires, l'expérience et les capacités pour mettre en oeuvre des projets et des initiatives. Si elles peuvent être réunies, cela coûte souvent trop cher pour les moyens disponibles. C'est, entre autres, le cas pour le remplacement et l'entretien des plantations de palmiers. La zairianisation imposée des cadres et des organes d'autorité a encore accentué cette problématique. La diminution des dépenses ou les économies de devises réalisées par la diminution du nombre de cadres étrangers sont souvent annulées par la chute de l'efficacité et de la rentabilité car souvent, la capacité zaïroise de gestion est très limitée.

Face ce contexte, la réalisation de projets économiquement valables, ayant une chance raisonnable de réussir, est une mission difficile. De toute façon, il faut toujours effectuer une distinction nette entre les projets ayant pour but de renforcer et d'agrandir les capacités de l'autorité publique et ceux, qui de nature sociale répondant aux aspirations de certains groupes, soit de nature strictement économique. La distinction entre ces trois types de projets est évidente mais elle est souvent perdue de vue puisque ils ne subissent aucune évaluation conforme. De plus, il est important que ce soit, en premier lieu, la puissance économique du pays qui soit renforcée afin de pouvoir réaliser des objectifs sociaux.

La défi devant lequel le Zaïre se trouve, ensemble avec la Belgique, les autres pays donateurs et les institutions, est de mobiliser un soutien et des moyens suffisants pour réaliser à terme, après 10 ou 20 ans, au Zaïre, une

capacité autonome et de donner à la croissance économique et au développement un caractère durable pour améliorer les conditions de vie de l'homme moyen de telle sorte qu'il puisse se développer grâce à ses propres possibilités.

1. L'auteur remercie M. Jan Adriaenssens et Mme Els Huybens, Ingénieurs agronomes, pour leurs observations critiques. Toutefois, l'auteur assume à lui seul la responsabilité du contenu du présent article.
2. Sources : documents du département de l'Agriculture au Zaïre (DMPPC), diverses données de *Conjoncture Economique* et statistiques de l'OZAC.
3. Le budget effectif voté par le gouvernement zaïrois pour l'INERA montait à respectivement 40 et 34 millions de zaïres pour les années 84 et 85. Pour 1986, on comptait sur un budget effectif de 34,2 millions de zaïres dont 30 millions pour les frais de personnel et 4,2 millions pour les frais de fonctionnement. Le parlement zaïrois avait pour 1986 approuvé un budget de respectivement 90 et 30 millions de zaïres. Pour 1987, le budget proposé est de 91 millions pour le personnel, 30 millions pour le fonctionnement et 287 millions pour les investissements. De ce dernier budget, on attend seulement une partie.

Bibliographie

- ARSSOM, *Stratégie alimentaire d'un pays en voie de développement; un exemple — le Zaïre*, Académie royale des sciences d'outre-mer, Bruxelles, 1984.
- Banque de crédit agricole, *Rapport annuel 1985*, Kinshasa, 1986.
- Daniel Benor & James O. Harrison, *Agricultural Extension, The Training and Visit System*, World Bank, May 1977.
- Jens Peter Brettengross, *Planification et développement économique au Zaïre*, Deutsches Institut für Afrika-Forschung, Band 16, Hamburg, 1974.
- CEDAF/ASDOC, *Evaluation de l'aide de la CEE au Zaïre, Vol. I : analyse globale, Vol. II : les projets, CEDAF/ASDOC*, Bruxelles, mars 1984, *Communication de la Délégation zaïroise, Stratégies alimentaires et nutritionnelles : Cas du Zaïre, Stratégies alimentaires et nutritionnelles : concepts — objectifs — pratique*, CTA-ARSSOM, Bruxelles, 3-7 novembre 1986.
- Susan Davies and Michael Lipton, *A New Start : Preconditions for a Food Strategy in Zaïre*, Report of EC Food Strategy Team's Mission to Zaïre, I.D.S., Brighton, February 1985.
- Département de l'Agriculture, Développement rural et environnement (DADR), *Analyse sommaire des principales contraintes au développement de l'agriculture zaïroise*, Service d'Etudes et Planification, Kinshasa, juillet 1983.
- DADR, *Annuaire des statistiques agricoles, 1979-1985*, Division de la statistique agricole, Kinshasa, juin 1986.
- DADR, *Evaluation et projection des potentialités agricoles du Zaïre de 1970-1990 (secteur traditionnel)*, Kinshasa, octobre 1983.
- DADR, *Enquête de la Bande Sud du Zaïre — Rapport n° 1*, Service d'Etudes et de Planification, Kinshasa, juin 1986.
- DADR, *Plan de relance agricole 1982-1984*, Bureau du Commissaire d'Etat, avril 1982.
- DADR, *Région de Bandundu — Etude régionale pour la Planification agricole*, Bureau de Planification agricole, Kinshasa, octobre 1983.

- DADR, *Région du Bas-Zaïre, Etude régionale pour la planification agricole*, Bureau de planification agricole, Kinshasa, mars 1986.
- DADR, *Situation actuelle de l'agriculture zaïroise*, Bureau de Planification agricole, Kinshasa, septembre 1982.
- DADR, *Analyse de la situation actuelle de l'agriculture zaïroise*, Service d'Etudes et de Planification, Division de Stratégie et de Planification agricole, Bureau d'Analyse économique, Projet 660-070/USAID/Pragma Corporation, juillet 1986.
- DADR, *Situation actuelle de l'agriculture zaïroise*, Service d'Etudes et de Planification, Division de Stratégie et de Planification agricole, Bureau d'Analyse économique, Projet 660-070/USAID/Pragma Corporation, janvier 1987.
- Département du Plan, *La situation alimentaire au Zaïre*, Direction des Secteurs sociaux, Kinshasa, juin 1984.
- Département du Plan, *Seminaire national sur l'alimentation et la nutrition au Zaïre*, Kinshasa, mai 1984.
- Earl B. Fisher and Doyle C. Baker, *Research on Agricultural Development in Sub-Saharan Africa : A Critical Survey*, MSU International Development Paper N° 1, Michigan State University, East Lansing, 1982.
- FAO, *Faite de la reorganisation du système national de recherche agronomique du Zaïre*, Institut africain national de Recherche, Conseil exécutif, Gouvernement du Zaïre, Kinshasa, février 1983.
- F. J. Jones and R. Egl, *Earning Systems in Africa : the Great Lakes Highlands of Zaïre, Rwanda and Burundi*, World Bank, Technical Paper N° 27, Washington, D.C., 1984.
- Michael Lipton, *Rapport sur la situation nationale : Zaïre, Stratégies alimentaires et nutritionnelles — concepts — objectifs — pratique*, CTA-ARSSOM, Bruxelles, 3-7 novembre 1986.
- L. H. Poppleler, *Nature et évolution de l'agriculture zaïroise, 1958-1975*, Les Cahiers du CEDAF, 6, 1977.
- Richard van Renard, *De rol van de NGO's in Zaïre — Een studie over de rol van de niet-gouvernementele ontwikkelingsorganisaties in Zaïre*, NCOs, Brussel, 1986, 126 p.
- Yvonne, *Marketing of Food Crops in Zaïre*, US AID and Department of Plan, Scope of Agricultural Sector Studies Project (070), Kinshasa, March 1979.
- Tobias, *Stratégies alimentaires et nutritionnelles : concepts et définitions, Stratégies alimentaires et nutritionnelles : concepts — objectifs — pratique*, CTA-ARSSOM, Bruxelles, 3-7 novembre 1986.
- Volkmar, P. Tothback, A. Dewandre en J.F. Van Laere, *Verslag van de identifikatiezending voor agro-industrie-projecten in Indonesië*, ABOS, april 1985, pp. 31-32.
- Wolke, S. and B. B., *The Effects of Trade and Exchange Rate Policies on Agriculture in 1981*, Research Report 56, Washington D.C., November 1986.
- USAID, *Report of the United States Presidential Agricultural Task Force to Zaïre*, Agency for International Development, Washington, D.C., 20523, February 1985.
- Verhagen, *L'enseignement universitaire au Zaïre de Lovanium à l'UNAZA — 1958-1984*, CEDAF/ASDOC, 1980, Place Royale 7, 1000 Bruxelles.
- World Bank, *Poverty and Hunger : Issues and Options for Food Security in Developing Countries*, A World Bank policy study, Washington D.C., 1986.
- Franklin Young and Thomas Turner, *The Rise and Decline of the Zaïrian State*, The University of Wisconsin Press, Madison, 1985.

Jean-Claude Willame

La coopération belge à l'agriculture et au développement rural au Zaïre

L'aide belge à l'agriculture et au développement rural au Zaïre est passée par trois phases plus ou moins distinctes, plus ou moins enchevêtrées. Nous tenterons ici d'en dégager les grandes lignes.

La première phase, qui s'étend grosso modo sur la première décennie de l'indépendance congolaise, est celle de l'assistance technique de substitution, c'est-à-dire l'envoi de techniciens et conseillers belges censés remplir des fonctions d'encadrement et de conseil aux agents congolais des administrations et des parastataux. Les effectifs belges dans ces institutions approchent la centaine en 1962; ils s'élèvent encore à 80-90 unités en 1971-1972. On les retrouve à l'administration de l'agriculture à Léopoldville (Kinshasa), au Service des Eaux et Forêts, dans différents services vétérinaires provinciaux, à l'Office du café Robusta ou à l'Office des produits agricoles, mais surtout à l'INEAC. Parallèlement à cette coopération de substitution, l'aide belge intervient également dans quelques actions dont la toute grande majorité sont exécutées, sous le contrôle de l'Office de la coopération au développement (OCD), par des organismes privés (bureaux d'études et surtout institutions caritatives). (Tableau 28)

En fait, la seule action gouvernementale belge entreprise au titre de l'aide bilatérale est l'assistance à l'INEAC qui comprend en majorité le paiement des salaires de vingt-un techniciens.

En 1970, une nouvelle convention d'assistance fut signée qui prévoyait la mise à disposition par la coopération belge d'au moins 30 experts auxquels seraient confiés des postes de direction. La seconde intervention directe

Tableau 28.
Interventions belges dans le domaine agricole (1965-1970)

Type d'intervention	Type d'assistance	Dépenses 1965-1970 (en millions de FB)
Interventions directes		
INEAC	Personnel, matériel, stages	54,8
Fondos FED	Routes, usines, agro-industries	38,4 (1)
Intervention		
Caritas Congo	Coopérative Bas-Congo	13
AIDR	Elevages S. O. Katanga	62
IBO	Dév. rural (construct.)	
	Mbujji-Mayi - Lulubourg	20
Fonds A. Ryckmans	Dév. rural Kinshasa	5
Projets populaires	Dév. rural Idiota	7,5
Association Kansenia	Dév. rural vallée M'Pande (Katanga)	6,2
Association SORCA	Dév. région Lubudi	18
INDACOM, CONGO-	Dév. rural (formation)	
IFAN (Initiative prête (Bas-Congo) (technologique)		0,5

(1) Engagements uniquement.

Source : Ministère des Finances, Service d'enquêtes budgétaires, « Subsidés accordés par l'Etat en septembre 1971.

entre les frais des bureaux d'études belges (AGRER, INDACOM, BEI, IFAO, Evantim) pour des interventions qui étaient la continuation de celles entreprises dans l'ancienne colonie.

En 1971, le service d'enquêtes budgétaires du ministère des Finances remit aux autorités belges concernées (premier ministre, ministre de la Coopération) un rapport particulièrement critique sur les actions subventionnées par l'Etat dans le domaine de l'agriculture et du développement rural (comme dans d'autres secteurs d'ailleurs). Il y était question de carences dans

l'établissement des priorités, d'absence de relations entre les projets et les autorités congolaises et surtout de l'insuffisance dans les justifications comptables.

La seconde période, qui s'étend jusqu'à la fin de la décennie 70, voit naître l'aide-projet, c'est-à-dire des interventions effectuées en régie par l'administration de la coopération (AGCD) en concertation avec les autorités centrales zairoises et dont les contenus, les objectifs, le timing sont fixés dans un arrangement particulier signé conjointement par la Belgique et le Zaïre. Le projet type de cette période est celui de Kaniama Kasese, vaste projet de culture industrielle de maïs combiné avec un important élevage de ranching et dont les produits sont destinés au ravitaillement du Sud-Shaba, Kaniama Kasese, qui coûta près d'un milliard de FB à la Coopération, fut un retentissant échec. Engagé en 1971 à l'initiative d'un fonctionnaire de l'AGCD, le domaine, dont les frais de production étaient couverts à 80 % par des apports en devises, aboutit à des rendements tout à fait dérisoires : 3,8 tonnes/ha en 1976-1977 et seulement 1,7 tonne/ha en 1979-1980. Ultra-mécanisé (2 avions, 26 tracteurs,...), le projet créa un fossé important entre lui et l'agriculture traditionnelle qui, bien que chancelante, arrivait à des coûts nettement inférieurs à celui du maïs produit par Kaniama Kasese. Enfin, l'équipe belge du projet dirigea seule le domaine qui ne suscita guère l'intérêt des cadres zairois déresponsabilisés. Après deux évaluations négatives entreprises par l'AGCD, Kaniama Kasese fut cédé honteusement au Zaïre en 1980. Plus aucune information n'a filtré sur un domaine que la Gécamines, pressentie, refusa de reprendre.

Parmi les autres projets agricoles et de développement rural, on peut encore citer celui du développement de la culture du coton en Ubangi, région de l'ex-Cotonco zairianisée en 1973, le soutien à une coopérative maraîchère dans le Nord-Kivu dont l'action sera torpillée par un grand commerçant local, des interventions en faveur de l'élevage au Shaba et sur le plateau des Bateke près de la capitale.

Les anciennes actions de la période 1960-1970 continuent également à être subventionnées par l'AGCD (IBO, AIDR, Fonds Ryckmans, Progrès populaire). La pratique de subventions en faveur d'institutions caritatives pour le développement est cependant progressivement remplacée, à partir de 1976, par le système de cofinancement d'ONG qui, au Zaïre, recouvre une dizaine de réalisations entreprises surtout par les organisations missionnaires dont le gros projet de développement rural du CDI-Bwamandua. Enfin, l'ambitieuse convention d'assistance à l'INEAC (qui est rebaptisé

l'INA en 1971) qui devait s'étaler sur sept ans est réduite à néant par la restructuration de 1973. A partir de 1976, la Belgique maintient quelques réalisations dans cette institution qui ne retrouvera jamais son prestige d'antan.

La troisième période s'étend grosso modo de 1978 à nos jours. Elle n'est en fait guère différente de la précédente en ce qui concerne les modalités d'action, sauf sur un point : la multiplication des interventions au titre de l'aide-projet. On en dénombre plus d'une trentaine en 1985, pratiquement toutes réalisées en régie par une administration qui éprouve des difficultés à maintenir autant de dossiers. Le tableau qui reprend les projets initiés depuis juillet 1984, projets pour lesquels subsistent en 1987 des soldes importants, ne fournit la démonstration.

Tableau 29.

Engagements, paiements et soldes pour les projets agricoles de la coopération belge (1984-1987) (en millions de FB)

Année	Engagements	Paiements	Soldes (1987)	Taux d'exécution
1984	211,7	22	—	10,4
1985	297	119,5	—	40,2 (1)
1986	232,2	43,7	—	18,8
1987	—	—	175,2	—

(1) Le taux plus élevé est dû à la liquidation rapide des montants affectés à deux projets importants (fourniture d'engrais et équipes de développement rural).

Source : Fonds de la coopération au développement, Rapport moral, 1984-1986.

Les grandes orientations de l'aide belge à l'agriculture et au développement rural pour cette période sont contenues dans le tableau ci-après.

(Tableau 30)

Tableau 30.
Projets agricoles de la coopération belge (1983-1986) (en millions de FF)

Rubrique	Nbre coop. 1985	Dépenses 84-86	Soldes fin 86	Total
Secteur coton et action ass.	13	41,7	120,4	162
Relance coton Ubangi (1)	—	9,6	0,4	10
CSCo	7	5,5	5,4	10,9
Estagrico (vivres-coton)	—	8,9	41,0	49,9
Centre mécanisation de Mhili	3	9,1	17,1	26,2
Semences coton Kisamba	1	3,5	10,5	14
Coton-vivres Gandajika	2	5	45,9	50,9

PAC (Programme d'actions complémentaires)	15	113,8	209,1	322,9
CDI Bwamanda	2	15,4	8,6	24
CDI Wapinda	—	11,6	4,6	16,2
Action vivres Kananga	—	5,6	15,4	20
Recherche palmier elaeis	—	7,9	10,1	18
Formation monteurs Mondongo	1	1,8	6,2	8
Formation monteur Butembo	1	2,8	4,2	7

Développement vallée Luala	2	4,4	31,6	36
Développement rural S.O. Shaba	1	3,4	11,6	15
Dév. cylt. vivr. Sud-Maniéma	1	8,3	41,7	50
Dév. Riziculture Sankuru	1	5,5	40,5	46
Fourniture engrais	—	36,1	13,9	50
Pêcherie Mai-Ndombe	—	1,6	9,6	11,2
Equipes de dév. rural (2)	6	9,4	11,1	20,5

Elevages	4	10,3	44,2	54,5
Elevages Bandundu	1	1,7	16,1	17,8
Petit élevage Idiofa	1	1,9	6	7,9
Elevage Mbanza Ngungu	1	4,8	15,2	20
Petit élev. Kasongo-Maniéma	1	1,9	6,9	8,8

Production	3	7,8	21,8	29,6
Production Kin, Bas-Zaïre, Bandundu	2	5,3	12,7	18
Pêche Mbandaka	1	1,4	8,7	10,1
Production Mosondjo	—	1,1	0,4	1,5

Tranches	2	1,1	38,5	39,6
Hydraulique rurale	—	1,1	1,4	2,5
Industrie	—	—	27	27
Commercialisation vivres	2	—	10,1	10,1

Fonds de la coopération	—	88,3	111,4	200
Fonds Projets maïs	—	88,3	11,4	100
Fonds FAO	—	—	100	100

FAO	10	26,5	72,9	99,4
FAO	5	1,2	0,8	2
Formation véhicules départ. Agr.	—	8	35	45
Marché anaplasmose	—	1,1	8,9	10
Laboratoire Vétér. Kinshasa	5	8,5	21,3	29,8
Hydrologie	—	7,0	6,6	13,6
Protection environnement	—	0,7	0,3	1

Total général	47	288,3	506,1	794,4

(1) Ce projet a en fait démarré en 1978-1979 et se clôture prochainement. Le montant mentionné ici ne représente qu'une fraction d'un engagement de plus de 120 millions de FF. (Voir infra.)

(2) 30 millions programmés en 1983. Congues sous l'administration du secrétaire d'Etat J. Méyère; ces équipes sont sorties du PAC depuis 1985.

Source: Fonds de la coopération au développement, Rapport moral, 1983 à 1986.

Au total, la coopération belge dans l'agriculture et le développement rural aura occasionné un débours de 288 millions seulement au cours de trois années. En 1983, le secrétaire d'Etat à la Coopération, François-Xavier de Frenckin, avait annoncé que le budget de l'aide à l'agriculture zairoise dépasserait les 20 % en 1987 (soit 800 millions environ) : or, en 1986, les

montants n'ont pas dépassé les 11 %. Ces maigres résultats sont dus pour une bonne part à la non-maîtrise des dossiers mentionnés plus hauts, mais aussi aux lenteurs procédurrières tant en Belgique qu'au Zaïre.

La plus grande partie de la coopération belge va à un ensemble de projets regroupés sous le sigle PAC (Programme d'actions complémentaires pour le développement rural) auquel la Belgique a décidé de souscrire en 1981. Officiellement, ce programme visait :

- a) au renforcement de l'administration de l'agriculture zaïroise par une assistance technique appropriée;
- b) à la fourniture de moyens d'action accrus aux ONG et sociétés privées dans le but d'augmenter la production vivrière, de remettre en état les routes, d'améliorer les soins de santé primaires...;
- c) à l'accroissement des moyens de recherche agronomique (huile de palme et coton) et de formation des cadres pour le développement agricole et rural.

Dans les faits, le PAC a consisté en un peu plus d'une dizaine d'actions de développement isolées les unes des autres, sans méthodologie commune et réparties un peu partout au Zaïre. Il a inclut aussi bien des interventions d'ONG missionnaires (CDI-Bwamanda et Wapinda) que la fourniture d'engrais, la formation de moniteurs, quelques actions vivrières et la mise sur pied (particulièrement difficile) d'équipes de développement rural qui se sont davantage orientées vers des activités de type commercial que vers l'animation rurale. Par ailleurs, très peu de ces interventions ont répondu à la conception que l'on peut se faire d'un projet de développement : leur identification était peu rigoureuse, leur suivi et leur évaluation non systématiques.

Dans le tableau ci-dessus, un secteur assez clairement identifiable et homogène, celui de la filière coton, a également été privilégié par la coopération belge, laquelle a pris dans ce domaine la relève des grandes compagnies cotonnières défaillantes et nationalisées en 1973. (Le non-investissement de ces grandes compagnies dans leur domaine zaïrois a été une des causes de la zaïrianisation). Les montants consacrés à ce secteur ne représentent en réalité qu'une partie d'un programme important en cours depuis 1977 et qui démarra avec la relance de la société d'Etat Cotonzaïre en Ubangi par la mise à disposition de douze experts belges chargés de la réparation des usines d'égrenage et du lancement des campagnes de production. Il était prévu que Cotonzaïre produirait 12.000 tonnes de coton en 1981 : on a atteint seulement 4.000 tonnes en 1985. Par la suite, la

Belgique accepta de mettre à la disposition de la CSCo (Caisse de redistribution du coton) une assistance en personnel dans le cadre de la formation de vulgarisateurs. Depuis 1985 enfin, la coopération belge a apporté son soutien à un second grand projet cotonnier (en association avec des cultures vivrières) initié par l'homme d'affaires belge, Michel Relecom (Belgacom) dans le but d'alimenter ses filatures de textile (groupe FILTIFAB) tandis qu'un nouveau projet coton-vivres démarrerait à Gandajika.

Au total, l'appui belge au secteur cotonnier ne s'est guère révélé performant malgré la culture du coton, appauvrissante pour le sol et demandant des soins intensifs, a tendance à être désertée par les paysans depuis de nombreuses années. Selon les estimations du département de l'Economie nationale du Zaïre, les planteurs de coton recensés ne sont plus que 220.000 en 1984-1985 (contre 300.000 encore en 1979). La production qui est en chute libre depuis 1960 (230.000 tonnes en 1959, 60.000 en 1974 et environ 20.000 à l'heure actuelle) et qui n'approvisionne plus qu'à concurrence d'un tiers les filatures locales fait face à de nombreuses contraintes. Le mauvais état des routes, l'inefficacité dans l'organisation du financement des campagnes, le manque de régularité et les retards dans les achats, l'absence de crédits « intrants », l'inefficacité de l'encadrement ont rendu les producteurs particulièrement méfiants à l'égard des actions lancées dans ce secteur. À tout le moins, on doit encore ajouter les importations non contrôlées de friperies et de divers types d'articles textiles qui sont des concurrents redoutables pour l'industrie textile zaïroise.

Les autres interventions de la coopération belge concernent l'élevage et la pisciculture. Ces actions sont pour la plupart localisées dans les provinces notamment Kinshasa. Le plus gros projet dans cette catégorie pourrait être un projet de 100 millions au domaine présidentiel de la Nsele (DAIPN). Ce projet, qui a déjà fait l'objet de deux interpellations parlementaires au Sénat, concerne déjà dans une autre optique de la coopération : l'aide financière (voir infra). La mission d'identification belge qui s'est rendue sur place a mis le doigt sur les risques encourus par ce projet : absence de fermes avicoles pour absorber la production du domaine, rentabilité peu évidente du fait de l'extrême faiblesse du niveau de vie, surcapacité probable, manque de suivi dans la gestion...

Parallèlement aux autres interventions de la coopération, il faut aussi mentionner un second volet du Fonds de la coopération au CEPIC (ex-CEPSE, Shaba) pour la relance de la culture du maïs en milieu paysan. Après deux années de

négociations sur l'identité du gestionnaire (la société Agris liée à la Gécamines ou une asbl d'encadrement de petits planteurs?) et sur le contenu même de l'opération (agro-industrie ou encadrement des paysans), le projet a finalement démarré en 1984 et a pris la forme de fourniture de petits outillages et d'intrants aux paysans de même que la livraison de véhicules au centre logistique. Les paysans s'engagent à rembourser les intrants et l'outillage par des fournitures de maïs (1 tonne à l'hectare). Le projet a obtenu sans doute des rendements supérieurs à ceux enregistrés dans les programmes mécanisés (Kaniama Kasese et Agris). Toutefois, depuis 1986, les responsables belges ont attiré l'attention des Zaïrois sur l'incidence grave de la dépréciation de la monnaie zaïroise qui compromet la viabilité du prêt (le remboursement devant s'opérer en devises) de même que sur l'insuffisante protection des producteurs du projet face à la concurrence du maïs zambien importé qui est moins cher et de meilleure qualité. Selon certaines informations recueillies sur place, le projet CEPIC donnerait lieu aussi à certaines activités spéculatives, une partie non précisée du maïs « remboursé » par les paysans provenant en fait du Nord-Shaba où les prix aux producteurs sont deux fois moindres. Les dernières informations connues pour 1986 font état d'une production ne dépassant pas les 2.000 tonnes au lieu des 5.000 prévues.

Enfin, on pourra constater dans le tableau que l'aide à la recherche menée par l'INERA reste dérisoire. Le sort de l'ancien INEAC est lié à une restructuration demandée aux autorités zaïroises depuis plusieurs années. La Belgique maintient encore quatre coopérants sur place et fournit une petite aide logistique (livres et documents).

Depuis la dernière Commission mixte de juillet 1987, de nouveaux « modus operandi » se profilent dans la coopération belgo-zaïroise à l'agriculture. On a finalement convenu que l'aide belge était trop disparate et trop dispersée géographiquement. Le premier « message » aux autorités zaïroises a été celui de la « *concentration géographique de l'aide future* ». Cinq régions ont d'abord été ciblées par l'administration belge; elles furent finalement portées à huit après négociation avec le Zaïre : le Bas-Zaïre, la partie ouest du Bandundu, le nord de l'Equateur, le Nord et le Sud-Shaba, le Kasai oriental, le Kivu, la région Kongolo-Lubao-Kasongo. Ceci a permis à la partie belge de mettre un terme à l'aide fournie aux projets de développement relevant du PAC (8 projets sur 13). Les actions coton et coton-vivres (CSCO, Estagrigo, Kisamba et Gandajika), de même que celles en matière d'élevage, continuent à être aidées : elles se situent pour la

plupart dans les zones de concentration retenues. Notons que la décision de continuer à appuyer le secteur cotonnier (surtout au Kasai et au Nord-Shaba) n'a été assortie d'aucune conditionnalité ni d'aucune évaluation sur la viabilité à moyen terme d'un secteur où la dégradation reste très marquée.

Un second mode opératoire destiné à désencombrer la charge administrative de l'AGCD est l'*accroissement de l'aide au secteur privé*. La position des autorités belges n'est cependant pas univoque sur le type de projet à soutenir ni sur les interlocuteurs à encourager. Certains souhaitent « mettre ensemble » dans des sortes de SDR (Sociétés de développement régional), impliquées sur les intercommunales belges, des représentants de l'autorité publique, des opérateurs privés et des ONG. D'autres penchent plus nettement pour une aide directe au secteur privé « stricto sensu », lequel est considéré comme *devant jouer le rôle de véritable moteur du développement*. Parmi les projets à l'étude début 1987, on voit se dessiner des engagements belges potentiels, parfois importants, dans des interventions localisées dans l'ordre de grandes entreprises belgo-zaïroises ou favorisées par certains individus belges : projet de développement agro-industriel (café, huile de palme) dans la zone d'influence du groupe d'entreprises du Belge Michel Bellocan (L'INIBRA, FILTISAF, ESTAGRICO, VAP...), réhabilitation de 34 fermes avicoles et porcines à laquelle s'intéresse activement le haut-commod ? , relance dans le « foyer de développement » d'Ikela, domaine de propriété de la société Busira Lomani (groupe Finoutrem) exploitant l'élevage ? . La grande inconnue à propos de l'aide au secteur privé est de savoir en définitive quelle catégorie d'entrepreneurs sera « assistée ». Ceux qui gravitent autour de l'orbite du pouvoir, qui sont en position de monopole, des fonctionnaires-propriétaires absentsistes et candidats latents, ou autres ? Suivant quelles modalités ? Y aura-t-il des apports non de capitaux de la part des investisseurs privés zaïrois ou autres ? Et dans quels secteurs ? Ceux qui sont structurellement malades comme le coton, le caoutchouc ou l'huile de palme ? Ou des cultures qui moivent les producteurs ? Au-delà des ces questions se profile une interrogation plus fondamentale : est-ce bien le rôle d'une coopération étatique de privilégier une assistance directe au secteur privé plutôt qu'une aide portant sur l'amélioration de la production ?

La *nature de l'aide financière sur l'aide en nature* constitue la troisième dimension qui se dessine à la coopération belge. On a déjà signalé plus haut

les difficultés auxquelles sont et ont été confrontées certaines réalisations financées par les prêts du Fonds de la coopération tant en ce qui concerne la valeur intrinsèque des objectifs qu'en ce qui concerne les possibilités de remboursement. Il n'est pas exclu que les formules imaginées dans ce cadre (recyclage, fonds de contrepartie, fonds de réemploi, fonds de transfert,...) donnent lieu à de nouveaux atterrmolements dont les services financiers du Zaïre sont coutumiers, comme ce fut tant de fois le cas auparavant.

Enfin, la coopération belge paraît vouloir s'orienter aujourd'hui vers le soutien à des *programmes nationaux décidés par le Conseil exécutif*. Rentre dans ce contexte l'appui au Bureau national des semences (BUNASEM) et au Programme national engrais (PNE). Si certains de ces organismes paraissent fonctionner efficacement et rencontrent pour l'instant des échecs favorables, l'avenir pourrait réserver des surprises s'ils restent insérés dans la structure institutionnelle existante (le département de l'Agriculture) qui est démotivée et éminemment parasitaire, et s'ils n'acquiescent pas rapidement leur autonomie de gestion. Par ailleurs, on pourra regretter que la coopération belge n'ait pas décidé, comme l'a fait la CEE par exemple, de mettre davantage le poids sur des modes opératoires privilégiant une décentralisation réelle laquelle est formellement inscrite dans le dernier plan quinquennal zairois. Rien n'indique non plus que l'on se dirige à Bruxelles comme à Kinshasa vers des procédures plus rigoureuses en matière d'identification, de préparation et de suivi des projets belges.

1. Discours du chef de la délégation belge au Groupe consultatif de la Banque mondiale sur le Zaïre, Paris, 22 mai 1987.
2. Nouveau prêt de 250 millions de FB auquel s'ajouterait le prêt en attente de 100 millions du DAPN.
3. Projet qui ne se trouve pas dans les zones de concentration retenues.

Harry Van Balen

Les soins de santé au Zaïre

Santé, soins de santé et services de santé

Aussi bien chez nous qu'au Zaïre, l'environnement au sens le plus large du mot (écologie, aspects socio-économiques et culturels) et le style de vie sont des facteurs déterminants de l'état de santé de la population. Les services de santé peuvent limiter les dégâts par des mesures préventives et curatives. Ils peuvent aussi souligner les causes sous-jacentes, aider à expliquer et être un catalyseur en vue de gérer les changements. En définitive, ce sont les individus concernés eux-mêmes qui doivent éventuellement changer leur style de vie et c'est la population des villages, villes, districts et provinces qui doit améliorer son « environnement ».

Les soins de santé et les efforts faits pour des soins spécifiques doivent être regardés sur cet arrière-fond. Trop peu d'efforts dans le domaine des soins de santé directs peuvent avoir des conséquences dommageables qui auraient pu être évitées.

Trop d'accent sur les services de santé risque d'écartier les moyens et l'attention de la population de la question fondamentale : amélioration du cadre et de la qualité de vie.

Malgré tout depuis les années 60, on a tenté de concrétiser une approche des soins de santé, intégrés dans le développement global. Ces expériences se firent aussi bien dans les pays pauvres que dans les pays riches. Sur proposition de l'OMS (Organisation mondiale de la santé), les résultats de ces tentatives furent confrontés à une Assemblée générale de l'OMS en 1978 à Alma Ata. Y furent formulées les grandes lignes d'une politique mondiale de la santé, d'une politique des « soins primaires ». Primaire signifie ici « ce qui prime », non ce qui a « moins de valeur », comme il est parfois dit d'une manière dédaigneuse. Cette politique vise à mettre à la disposition de toute la population les soins de santé adéquats, à faire croître les secteurs des soins de santé en harmonie avec les autres secteurs en développement, et

surtout à promouvoir le droit des individus et des groupes de gérer leur propre droit à la santé sous leur propre responsabilité. Les options de base qui furent prises à Alma Ata sont aussi bien valables pour les pays riches industrialisés que pour les pays pauvres en voie de développement.

La politique zairoise des soins de santé

Le Zaïre n'eut aucune peine à souscrire à la politique des « soins de santé primaires » telle qu'elle fut formulée en 1978 à Alma Ata par l'OMS.

En effet, depuis le début des années 1970, le gouvernement zairois avait encouragé les projets au sein desquels des médecins zairois et étrangers travaillaient ensemble à construire un système adéquat de soins de santé. Bwamanda, Kasongo, Kisantu et Vanga furent les avant-gardes de cet effort. En se basant en grande partie sur l'expérience de terrain, le département de la Santé put publier en 1975, trois ans avant Alma Ata, un « manifeste de la santé et du bien-être du peuple zairois ». Le Bureau des Oeuvres médicales catholiques (BOM) fut chargé d'organiser un colloque national (Marensa, octobre 1975) où les responsables gouvernementaux et non gouvernementaux des services de santé discutèrent du manifeste et de l'expérience du terrain.

De 1976 à 1979, un tel colloque fut organisé dans chaque région, de telle sorte que la philosophie de base et les « modèles » réalisables furent connus sur l'ensemble du pays.

Lorsque le président Mobutu, au début de son troisième mandat, en décembre 1984, annonça que des zones de santé urbaines et rurales allaient être créées sur l'ensemble du pays, il ne s'agissait pas de paroles creuses. Pour rendre accessibles les soins de santé, il apparaissait raisonnable qu'une « zone » soit créée par 100.000 habitants. Une telle zone doit avoir un grand degré d'autonomie, et regrouper tous les services de santé de la zone. Dans les zones rurales, le plan prévoit vingt centres de santé (un pour 5.000 habitants) et un hôpital par zone. En milieu urbain, il est prévu de créer un réseau de dix centres de santé (un par 10.000 habitants) et un hôpital par zone. Le lien d'interaction entre la population et le personnel des soins de santé est situé au « centre de santé ». Pour rendre effective cette interaction et cette dynamique, la création d'éventuels comités de santé est recommandée. Pour le moment, les zones de santé coïncident encore souvent avec les zones administratives plus grandes, et en beaucoup d'endroits, les centres de santé ne sont pas encore fonctionnels. Mf-1985, environ cent zones

étaient opérationnelles et le niveau visé de soins et de dialogue était atteint pour environ 30 % de la population.

Les responsables des « programmes verticaux » ont depuis lors compris l'intérêt de « centres de santé » fonctionnant bien, pour bien atteindre la population. Ainsi, les responsables du programme de vaccination organisent depuis 1981 un court séminaire annuel de formation complémentaire pour les « chefs de zone ». Ceux-ci y apprennent à mieux planifier le système de santé dans leur zone et à intégrer le programme de vaccination dans le système.

Les responsables des autres programmes (maladie du sommeil, lutte contre la lépre, régulation des naissances) sont également devenus plus conscients des limites de l'approche verticale des équipes mobiles qui se limitent à leur seul problème. Le potentiel d'une zone fonctionnant bien devient plus clair, et à plusieurs endroits, des expériences ont été mises en route pour examiner comment l'intégration pouvait être organisée.

Le plan d'action 1982-1986 du département de la Santé a visé également l'intégration entre les différentes formes d'appuis aux zones, qu'il s'agisse d'appuis émanant d'organisations multilatérales (OMS, UNICEF), bilatérales (belge, française, américaine) ou non gouvernementales (confessionnelle ou non confessionnelle). Le FONAMIES (Fonds national d'assistance médicale sanitaire) a été chargé de cette mise en place des zones en collaboration avec les autorités régionales et sous-régionales. Le même organisme est chargé d'orienter les fonds nationaux et internationaux vers les zones où ils seront les plus efficaces. De même, la coordination avec les structures non gouvernementales d'utilité publique et avec les structures internationales de coopération dans le domaine de la santé sont de sa compétence.

Il faut donc considérer que le Zaïre, lorsqu'on le compare avec beaucoup d'autres pays en voie de développement, établit un système qui repose sur des bases solides. On a recherché un rapport optimal entre les activités préventives et curatives. Le centre de santé et la communauté qu'il sert demeurent les bases du système, en dépit de la mode internationale, consistant à tout confier à des « agents de santé de village » à peine scolarisés. Les programmes de lutte contre certaines maladies spécifiques trouvent tout à fait leur place adéquate dans les activités des « zones de santé ». On ne veut pas dire que tous les problèmes sont résolus. Dans les zones où l'exécution du programme est en route, il y a encore beaucoup de difficultés à surmonter à vaincre pour compléter la réalisation. Ainsi, l'approvision-

nement en médicaments essentiels et en équipements techniques adaptés demeure un point faible du système zaïrois de soins de santé.

Une offre irrationnelle provoquée par les pratiques de marketing des multinationales pharmaceutiques et la pénurie de devises étrangères sont à la base de ce problème. Au surplus, les systèmes de liaison entre les lieux d'approvisionnement et les zones, ainsi que les moyens de transports disponibles créent parfois des difficultés insurmontables pour un approvisionnement normal des services et pour d'autres formes de soutien.

Dans d'autres zones, il y a même des difficultés pour démarrer par manque de personnel, manque d'équipements, l'absence de plan d'implantation des dispensaires existants, la concurrence plutôt que la complémentarité des services non gouvernementaux. Dans les services existants, il manque parfois le « know-how » nécessaire pour traduire les directives ou options nationales en actions cohérentes.

La formation du personnel (surtout dans les facultés médicales) est malheureusement encore influencée dans un sens unilatéral par la maximisation de la technologie médicale, au détriment des analyses de la problématique locale et d'une approche réaliste.

Le maintien ou l'amélioration de la qualité des soins, l'organisation de financements complémentaires, la gestion des coûts et la formation permanente du personnel sont souvent des tâches pour lesquelles le « médecin de zone » et son staff ne sont pas encore suffisamment préparés.

Il faudra encore beaucoup d'essais et d'erreurs pour trouver le rapport optimal entre la « subsideation pour une répartition plus égalitaire » et l'« autofinancement pour une plus grande autonomie et autogestion ». De même, la répartition du pouvoir de décision entre les travailleurs de la santé et les usagers des services de santé ne se produira qu'au travers d'un processus d'apprentissage.

La coopération médicale et quelques effets pervers

Tant les coopérations bilatérales que multilatérales, gouvernementales que non gouvernementales ont indéniablement contribué au développement de la politique zaïroise de santé. En beaucoup d'endroits, elles ont couvert les hiatus du système zaïrois.

Mais d'autre part, la coopération est parfois intervenue d'une manière tellement focalisée dans certains aspects partiels du système de soins, sans tenir compte de tout le système, qu'elle a créé plus de problèmes qu'elle

rien a résolu. Parfois cela s'est passé avec l'approbation du gouvernement, ou même à sa demande, parfois cela s'est fait d'une manière tout à fait unilatérale.

L'insertion du personnel étranger ne peut dégénérer dans l'imposition de méthodes qui mettent en péril les options de base des soins de santé primaires

C'est seulement lorsqu'il s'agit des secours d'urgence limités dans le temps en cas de catastrophe que la coopération internationale a comme but premier et direct : donner des soins. Dans toutes les autres circonstances, le plus important n'est pas de donner des soins à la place du personnel national, mais bien de contribuer à la réalisation d'un système national (régional, zonal) qui, de manière durable, peut dispenser des soins à la population. Le recrutement de personnel étranger sans souci de la relève possible par du personnel national ne répond pas à cette exigence.

La mise en place d'un système national prend du temps. On ne peut pas la hâter, de même qu'on ne peut pas faire naître un papillon en ouvrant prématurément le cocon de sa chrysalide. L'emploi temporaire de personnel étranger peut donc être justifié, mais cela doit se faire de manière telle que les populations nationales », au fur et à mesure qu'ils s'épanouissent, puissent trouver leur juste place dans le système. Si les coopérations étrangères ont pour exemple qu'un médecin européen ne peut faire son travail que s'il dispose des instruments nécessaires, des moyens de locomotion et des frais de fonctionnement, alors ceci est également vrai pour le médecin zaïrois qui lui succédera. Si l'appui logistique est lié à la présence de « travailleurs étrangers », cela signifie que la poursuite du même niveau de soins n'est possible que tant que ce n'est pas un Zaïrois qui occupe ce poste. Même si le soutien est maintenu pour le successeur, il faut quand même s'assurer à ce que le secteur des soins de santé ne soit pas surdéveloppé par rapport à d'autres secteurs. Les activités des coopérants doivent être orientées à un niveau tel que, d'une manière raisonnable, elles puissent être reprises dans un proche avenir par du personnel local sans que cela ne se fasse au détriment d'autres secteurs. Un pays comme le Zaïre peut au mieux bénéficier quelques centaines de francs annuels par habitant aux soins de santé belges, ce montant dépasse les 30.000 francs par habitant. Les soins de santé belges ne peuvent donc pas être utilisés comme modèle pour ce qui doit se passer au Zaïre. Les médecins belges, aussi bien le personnel clinique que l'omnipraticien, rendent au Zaïre un bien mauvais service s'ils transfèrent les institutions, l'équipement et l'approche belges.

L'aide internationale pour bâtir l'infrastructure ne peut paralyser tout le système

L'appui extérieur pour financer des bâtiments et des équipements supplémentaires peut entraîner des frais de fonctionnement excessifs. Bien qu'il y ait des tas d'exemples encore plus navrants dans d'autres pays, on a aussi parfois perdu de vue au Zaïre que certains investissements dans le secteur médical des soins de santé peuvent être des « cadeaux » qui peuvent mettre en danger le fonctionnement futur du système. Affecter plusieurs hôpitaux à un seul et même groupe-cible, employer des technologies trop sophistiquées, mettre sur pied des services qui s'occupent d'une ou de quelques maladies sélectionnées : toutes ces pratiques aboutissent à retirer des centres de santé du personnel formé et à provoquer des frais de fonctionnement qui sont sans rapport avec les résultats espérés. Ce sont autant d'obstacles pour dépenser, de la manière la plus efficace possible, les quelques centaines de francs que le gouvernement et la population elle-même peuvent consacrer aux soins de santé.

Compenser le manque en médicaments n'a de sens que si, par ce biais, on favorise un usage rationnel des « médicaments essentiels »

L'envoi de produits pharmaceutiques prestigieux mais sans réelle nécessité, ou d'une utilité douteuse aggrave le problème du manque de médicaments. En dehors du risque d'emploi erroné, cet approvisionnement irrégulier pousse finalement à la consommation (éventuellement par achat personnel) de produits qui sont parfois dix fois plus chers que les « médicaments essentiels » tout en ayant le même effet. Les divers flacons et boîtes de tablettes, de sirop et d'ampoules qui sont rassemblés ou achetés en Europe, et qui ne figurent pas sur la liste des médicaments essentiels sont peut-être distribués gratuitement. Ils représentent une publicité gratuite pour une série de produits qui parfois sont d'utilité douteuse et qui sont toujours plus chers que nécessaires. Ce n'est pas très rationnel pour les soins de santé, mais ce l'est très certainement pour l'industrie pharmaceutique.

L'appui à la politique de soins primaires ne peut pas dégénérer en la mise en place d'un système inférieur et parallèle des soins de santé

Le système des soins de santé primaires exige un équilibre sain entre la « rationalisation » des services de santé et la participation des populations

C'est pourquoi le plan zaïrois considère le centre de santé et son implication dans la population comme la base d'un tel système de soins de santé.

A partir de cette interaction avec la population, il est fait appel à des initiatives pour rendre le plus dynamique et le plus adéquat possible le rapport entre la population et le service de santé.

Mais des villages éloignés, la communauté peut, éventuellement après un court voyage de quelques villageois, assurer elle-même les soins urgents les plus élémentaires.

Les initiatives inconsidérées d'organisations non gouvernementales et de programmes de grande ampleur offerts sur des plateaux d'argent par des donateurs internationaux, ont dans certaines régions abouti à un investissement non contrôlé de « travailleurs de la santé » à peine formés, qui n'ont rien d'autre à faire que pousser à l'augmentation de médicaments, s'occupent d'injections diffusant l'hépatite et le sida. Ces « travailleurs de la santé » se posent en concurrents vis-à-vis des centres de santé. Ils travaillent plus qu'ils ne stimulent les échanges entre ces centres et la population. Ils gaspillent les moyens locaux disponibles pour les soins de santé et étouffent ainsi le potentiel des ressources locales qui seraient disponibles pour l'auto-financement complémentaire des soins de santé primaires adéquats.

En conséquence, ce phénomène a pris moins d'ampleur au Zaïre que dans d'autres pays d'Afrique; grâce à la formulation d'une politique autonome. Il faut quand même signaler que trop de microprojets non gouvernementaux continuent à étaler de telles initiatives sans se préoccuper de leur place et de leur influence sur le système de base.

La coopération intersectorielle ne signifie pas : mobiliser les autres secteurs au profit du secteur médical

Les initiatives de coopération qui tentent d'augmenter les moyens des services de santé en faisant usage des autres secteurs n'ont pas toujours su éviter à la tentation de rompre l'équilibre du système dans son ensemble. Les secteurs qui contribuent en même temps que le secteur des soins de santé au développement global ont chacun leurs propres objectifs qui ne peuvent pas être subordonnés à ceux des services de santé. Un projet trop ambitieux de soins de santé, une initiative trop réussie risquent de diminuer les possibilités d'autres secteurs.

Recommandations pour la coopération médicale au Zaïre

Le fil conducteur est le plan d'action du département de la Santé publique. Pour utiliser de la manière la plus efficace possible les moyens limités dont on dispose, à un niveau qui permet d'organiser un système cohérent de soins de santé avec une autonomie satisfaisante, on s'efforce de mettre en place une « zone de santé » par 100.000 habitants environ. Une telle zone couvre les actions et installations aussi bien gouvernementales que non gouvernementales. Les projets de coopération, même si la responsabilité appartient encore provisoirement à des étrangers, doivent s'inscrire dans cette perspective.

La coordination à un niveau supérieur a été confiée au « FONAMES ». Cet organisme travaille aussi bien avec les organisations internationales qu'avec les bureaux qui au niveau national coordonnent les initiatives non gouvernementales. La coopération étrangère (multilatérale, bilatérale ou non gouvernementale) peut se faire de la manière la plus adéquate à travers ces canaux.

Les objectifs et lignes de force de la politique zaïroise de soins de santé sont suffisamment clairs pour pouvoir servir de référence pour la coopération médicale.

Le centre de santé est le pivot des soins de santé : à ce niveau, les initiatives de la communauté et celles des services de santé doivent converger. Par ailleurs, le niveau de référence, celui de l'hôpital général, doit être accordé sur le travail du centre de santé. Au fur et à mesure que les services de base marcheront mieux, les « programmes verticaux » seront autant que possible intégrés.

La coopération doit aboutir à ce que le personnel zaïrois et les institutions zaïroises soient mieux à même de réaliser le plan d'action

Dans un rapport d'une Commission du département zaïrois de la Santé publique au sujet de la coopération belgo-zaïroise en matière de soins de santé (mai 1986), un cadre général a été tracé pour mieux faire fonctionner cette coopération. Ce cadre vaut aussi bien pour la coopération gouvernementale que non gouvernementale.

Les activités d'un projet et les structures qui sont mises en route doivent s'insérer dans le plan national et doivent aussi pouvoir continuer normalement après la passation des pouvoirs.

La coopération doit viser au renforcement du know-how zaïrois pour mener leur programme national de santé, l'exécuter et l'évaluer.

La Commission susmentionnée propose donc à juste titre que la direction d'un projet ou d'une institution soit chaque fois que c'est possible confiée à un Zaïrois. L'expatrié devient un « adjoind ». En tout cas, il apparaît inacceptable que le soutien (installation, subsides) qui était accordé à des expatriés cesse aussitôt que les fonctions sont confiées à des Zaïrois. Le motif de ce soutien financier, tout aussi bien que le contrôle des moyens en provenance du budget national ou des contributions de la population, peuvent être confiés à un comité de responsables locaux que le chef du projet soit zaïrois ou non.

Les projets de coopération doivent s'insérer dans le plan de développement des « zones de santé »

Comme les programmes de réformes de grande dimension ne peuvent vraiment pas être maîtrisés et comme les initiatives de petite dimension n'ont souvent pas d'assises dans le système existant, l'Assemblée générale de l'été de 1986 a recommandé la stratégie consistant à organiser par district sensible des soins et services de santé. Cela concorde tout à fait avec l'approche zaïroise : pour des « zones de santé » clairement définies (ce qu'on appelle généralement « district » dans le jargon international) déterminer ce qui est nécessaire pour réaliser le développement souhaité et combiner les efforts internes à la zone et les appuis éventuels extérieurs en vue d'atteindre le but fixé.

Les projets de coopération par « zone » ont l'avantage de donner une vue d'ensemble claire et d'aider à développer un système général et cohérent. Le personnel de santé et les responsables locaux peuvent à ce niveau intervenir en se situant l'équilibre entre le premier échelon (les centres de santé) et l'échelon de référence (l'hôpital), même lorsqu'ils ont affaire à une combinaison d'institutions gouvernementales et non gouvernementales. Les projets ne doivent pas pour cela perdre leur identité mais doivent bien se situer au système général de zone. Le plan zaïrois prévoit pour chaque zone de santé un Conseil d'administration qui a le contrôle (et à terme la participation aux décisions) sur la totalité des moyens matériels de la zone. Ce doit leur donner la possibilité de mieux saisir progressivement le rapport entre les efforts et les résultats.

Le projet zonal doit surtout veiller au renforcement et au soutien des services de santé et de leur personnel. Plus ils peuvent prendre des

responsabilités, mieux ils seront prêts à répondre aux besoins de la population locale. Une forme structurée de « dialogue » entre le personnel du centre de santé et la population locale peut aboutir à ce que cette population voie progressivement mieux ce qu'elle peut faire elle-même (améliorer le style de vie ou le milieu ambiant, soins à domicile), à quels problèmes le service de santé peut mieux répondre que le système de médecin traditionnelle, et pour quels problèmes il faudrait développer les autres secteurs.

Des projets de développement, situés là où les « zones de santé » ne sont pas encore opérationnelles, doivent s'abstenir d'initiatives dont la continuité n'est pas prévue. Les institutions et activités de santé ont intérêt à s'inspirer autant que possible des zones fonctionnant bien. Des initiatives qui aboutissent à fournir des médicaments inutiles (même si cela se fait au moyen de la « participation ») doivent être évitées. Peut-être y a-t-il moyen de rappeler à l'ordre les « francs-tireurs » par le biais des bureaux nationaux de coordination des ONG.

En attendant la mise en place d'un système rationnel d'approvisionnement, les ONG et, espérons-le, les coopérations bilatérales doivent autant que possible s'inspirer de la liste officielle des médicaments essentiels.

Cofinancement du budget du système national de santé

Le plan d'action zairois prévoit l'auto-financement complet des zones de santé. Ceci n'est pas tenable à court terme et, même à long terme, une répartition équitable des soins de santé sur tout le territoire ne sera possible que si les régions pauvres reçoivent plus de subsides que les régions riches. A côté de cela, les structures de soutien (par exemple FONAMES), le système d'approvisionnement, le système d'information et les activités de formation et de recherche doivent pouvoir continuer à compter sur des subsides. Peut-être estimons-nous que la solidarité internationale, l'aide étrangère, le titre de petite compensation d'un ordre international dévot, pourraient financer une partie des subsides centraux pour ne pas faire attendre la population de longues années avant qu'elle n'ait accès à des soins de santé d'un niveau satisfaisant. Ceci devrait alors se faire sous forme de dons non pas sous forme de prêts porteurs d'endettement. Nous devons être conséquents et continuer à donner cet appui aussi longtemps que le budget national ne peut pas ou ne veut pas libérer les moyens nécessaires. Pour

obtenir le moins possible l'autonomie des zones (et donc la poursuite des soins), cette aide extérieure doit par priorité financer les structures d'appui.

Formation et bourses d'études

La formation de « manager » d'une zone de santé peut être le mieux assurée dans le pays même. Des cadres expatriés ou zairois, qui ont montré sur le terrain qu'ils étaient capables de faire évoluer une zone de santé dans la direction souhaitée peuvent collaborer aux séminaires existants. Ils peuvent aussi dans leur zone qui fonctionne bien, assurer une formation pratique aux futurs « médecins chefs de zone ». Des experts, de préférence avec une solide expérience de terrain et familiers de la politique de santé zairoise, peuvent être affectés comme conseillers temporaires que ce soit ou non par le biais du FONAMES. Leur contribution sera encore plus utile s'ils travaillent au renforcement des centres de formation zairois.

Une bourse d'étude pour l'étranger pour un « chef de zone » peut avoir un sens après quelques années d'expérience dans l'organisation et la gestion d'une « zone de santé », si, par là, la personne peut avoir l'occasion d'apprendre des méthodes et de rencontrer des personnes qui l'éclaireront davantage sur la manière de résoudre les problèmes auxquels il est et sera confronté. Quelques-uns d'entre eux peuvent venir par après renforcer ce type des centres de formation.

Même la mesure du possible, la formation technique doit se faire de préférence au Zaïre ou dans un pays à niveau de développement technologique équivalent, éventuellement par des étrangers capables d'intégrer dans un enseignement tant les techniques que les circonstances de travail locales. Les derniers gadgets techniques avec lesquels les médecins occidentaux ne sont en général pas adaptés au contexte zairois. Les bourses d'études pour des spécialisations techniques supplémentaires à l'étranger doivent plutôt être affectées à des personnes qui maîtrisent la technique locale disponible et qui peuvent juger dans quelle mesure cela a sens de transférer les nouvelles techniques.

Formation de la recherche

La recherche, comme l'enseignement, est une forme d'investissement. La recherche opérationnelle s'effectue le mieux par définition dans le pays. La coopération avec des centres de recherche belges peut aboutir à

Recommandations pour la coopération médicale au Zaïre

Le fil conducteur est le plan d'action du département de la Santé publique. Pour utiliser de la manière la plus efficace possible les moyens limités dont on dispose, à un niveau qui permet d'organiser un système cohérent de soins de santé avec une autonomie satisfaisante, on s'efforce de mettre en place une « zone de santé » par 100.000 habitants environ. Une telle zone couvre les actions et installations aussi bien gouvernementales que non gouvernementales. Les projets de coopération, même si la responsabilité appartient encore provisoirement à des étrangers, doivent s'inscrire dans cette perspective.

La coordination à un niveau supérieur a été confiée au « FONAMES ». Cet organisme travaille aussi bien avec les organisations internationales qu'avec les bureaux qui au niveau national coordonnent les initiatives non gouvernementales. La coopération étrangère (multilatérale, bilatérale ou non gouvernementale) peut se faire de la manière la plus adéquate à travers ces canaux.

Les objectifs et lignes de force de la politique zaïroise de soins de santé sont suffisamment clairs pour pouvoir servir de référence pour la coopération médicale.

Le centre de santé est le pivot des soins de santé : à ce niveau, les initiatives de la communauté et celles des services de santé doivent converger. Par ailleurs, le niveau de référence, celui de l'hôpital général, doit être accordé sur le travail du centre de santé. Au fur et à mesure que les services de base marcheront mieux, les « programmes verticaux » seront autant que possible intégrés.

La coopération doit aboutir à ce que le personnel zaïrois et les institutions zaïroises soient mieux à même de réaliser le plan d'action

Dans un rapport d'une Commission du département zaïrois de la Santé publique au sujet de la coopération belgo-zaïroise en matière de soins de santé (mai 1986), un cadre général a été tracé pour mieux faire fonctionner cette coopération. Ce cadre vaut aussi bien pour la coopération gouvernementale que non gouvernementale.

Les activités d'un projet et les structures qui sont mises en route doivent s'insérer dans le plan national et doivent aussi pouvoir continuer normalement après la passation des pouvoirs.

La coopération doit viser au renforcement du know-how zaïrois pour planifier leur programme national de santé, l'exécuter et l'évaluer.

La Commission susmentionnée propose donc à juste titre que la direction d'un projet ou d'une institution soit chaque fois que c'est possible confiée à un Zaïrois. L'expatrié devient un « adjoint ». En tout cas, il apparaît inacceptable que le soutien (installation, subsides) qui était accordé à des expatriés cesse aussitôt que les fonctions sont confiées à des Zaïrois. Le contrôle de ce soutien financier, tout aussi bien que le contrôle des moyens de provenance du budget national ou des contributions de la population, peuvent être confiés à un comité de responsables locaux que le chef du projet soit zaïrois ou non.

Les projets de coopération doivent s'insérer dans le plan de développement des « zones de santé »

Étant donné que les programmes de réformes de grande dimension ne peuvent être mis en œuvre que par étapes et que les initiatives de petite dimension n'ont souvent pas été maîtrisées dans le système existant, l'Assemblée générale de l'OMS en 1976 a recommandé la stratégie consistant à organiser par district un réseau de soins et services de santé. Cela concorde tout à fait avec l'approche zaïroise : pour des « zones de santé » clairement définies (ce qui est appelé généralement « district » dans le jargon international) déterminer ce qui est nécessaire pour réaliser le développement souhaité et combiner les efforts internes à la zone et les appuis éventuels extérieurs en vue d'atteindre le but fixé.

Les projets de coopération par « zone » ont l'avantage de donner une vue d'ensemble claire et d'aider à développer un système général et cohérent. Le personnel de santé et les responsables locaux peuvent à ce niveau intervenir où se situe l'équilibre entre le premier échelon (les centres de santé) et l'échelon de référence (l'hôpital), même lorsqu'ils ont affaire à une combinaison d'institutions gouvernementales et non gouvernementales. Les projets ne doivent pas pour cela perdre leur identité mais doivent bien se situer au système général de zone. Le plan zaïrois prévoit pour chaque « zone de santé » un Conseil d'administration qui a le contrôle (et à terme la responsabilité aux décisions) sur la totalité des moyens matériels de la zone. Il doit leur donner la possibilité de mieux saisir progressivement le rapport entre les efforts et les résultats.

Le projet zonal doit surtout veiller au renforcement et au soutien des services de santé et de leur personnel. Plus ils peuvent prendre des

responsabilités, mieux ils seront prêts à répondre aux besoins de la population locale. Une forme structurée de « dialogue » entre le personnel du centre de santé et la population locale peut aboutir à ce que cette population voie progressivement mieux ce qu'elle peut faire elle-même (améliorer le style de vie ou le milieu ambiant, soins à domicile), à quels problèmes le service de santé peut mieux répondre que le système de médecin traditionnelle, et pour quels problèmes il faudrait développer les autres secteurs.

Des projets de développement, situés là où les « zones de santé » ne sont pas encore opérationnelles, doivent s'abstenir d'initiatives dont la continuité n'est pas prévue. Les institutions et activités de santé ont intérêt à s'inspirer autant que possible des zones fonctionnant bien. Des initiatives qui aboutissent à fournir des médicaments inutiles (même si cela se fait au moyen de la « participation ») doivent être évitées. Peut-être y a-t-il moyen de rappeler à l'ordre les « francs-tireurs » par le biais des bureaux nationaux de coordination des ONG.

En attendant la mise en place d'un système rationnel d'approvisionnement, les ONG et, espérons-le, les coopérations bilatérales doivent autant que possible s'inspirer de la liste officielle des médicaments essentiels.

Cofinancement du budget du système national de santé

Le plan d'action zairois prévoit l'auto-financement complet des zones de santé. Ceci n'est pas tenable à court terme et, même à long terme, une répartition équitable des soins de santé sur tout le territoire ne sera possible que si les régions pauvres reçoivent plus de subsides que les régions riches. A côté de cela, les structures de soutien (par exemple FONAMES), le système d'approvisionnement, le système d'information et les activités de formation et de recherche doivent pouvoir continuer à compter sur des subsides.

Peut-être estimons-nous que la solidarité internationale, l'aide étrangère, le titre de petite compensation d'un ordre international dévié, pourraient financer une partie des subsides centraux pour ne pas faire attendre la population de longues années avant qu'elle n'ait accès à des soins de santé d'un niveau satisfaisant. Ceci devrait alors se faire sous forme de dons et non pas sous forme de prêts porteurs d'endettement. Nous devons être conséquents et continuer à donner cet appui aussi longtemps que le budget national ne peut pas ou ne veut pas libérer les moyens nécessaires. Pour

obtenir le moins possible l'autonomie des zones (et donc la poursuite des soins), cette aide extérieure doit par priorité financer les structures d'appui.

Formation et bourses d'études

La formation de « manager » d'une zone de santé peut être le mieux assurée dans le pays même. Des cadres expatriés ou zairois, qui ont montré sur le terrain qu'ils étaient capables de faire évoluer une zone de santé dans la direction souhaitée peuvent collaborer aux séminaires existants. Ils peuvent aussi, dans leur zone qui fonctionne bien, assurer une formation pratique aux futurs « médecins chefs de zone ». Des experts, de préférence avec une solide expérience de terrain et familiers de la politique de santé zairoise, peuvent être affectés comme conseillers temporaires que ce soit ou non par le biais du FONAMES. Leur contribution sera encore plus utile s'ils travaillent au renforcement des centres de formation zairois.

Une bourse d'étude pour l'étranger pour un « chef de zone » peut avoir un bon effet quelques années d'expérience dans l'organisation et la gestion d'une « zone de santé », si, par là, la personne peut avoir l'occasion d'acquiescer des méthodes et de rencontrer des personnes qui l'éclaireront et l'aideront sur la manière de résoudre les problèmes auxquels il est et sera confronté. Quelques-uns d'entre eux peuvent venir par après renforcer ce type des centres de formation.

Tant que la mesure du possible, la formation technique doit se faire de préférence au Zaïre ou dans un pays à niveau de développement technologique équivalent, éventuellement par des étrangers capables d'intégrer dans leur enseignement tant les techniques que les circonstances de travail zairoises. Les derniers gadgets techniques avec lesquels les médecins travaillent en Occident ne sont en général pas adaptés au contexte zairois. Les hommes d'études pour des spécialisations techniques supplémentaires à l'étranger doivent plutôt être affectés à des personnes qui maîtrisent la technologie locale disponible et qui peuvent juger dans quelle mesure cela a le sens de transférer les nouvelles techniques.

Participation de la recherche

La recherche, comme l'enseignement, est une forme d'investissement. La recherche opérationnelle s'effectue le mieux par définition dans le pays même. La coopération avec des centres de recherche belges peut aboutir à

une véritable collaboration comprenant des avantages réciproques et le renforcement des structures de recherche de part et d'autre. Des recherches qui demandent une technologie poussée se feront encore souvent à l'étranger. Il est difficile de formuler une règle générale sur la pertinence et la mesure dans laquelle des transferts vers le Zaïre doivent avoir lieu.

Conclusion générale

Même si les opinions sur le modèle général de développement au Zaïre divergent, la politique zairoise de santé et les structures pour la réaliser rendent possible, moyennant des mesures de vigilance élémentaires, une coopération non paternaliste qui soit réellement au bénéfice des populations.

par Claude Michel s.j.

L'enseignement au Zaïre

Le 23 septembre 1986, le président Mobutu Sese Seko promulguait une loi cadre de l'enseignement national du Zaïre. Premier texte global en la matière dans l'histoire du pays indépendant, cette loi est appelée à régir tout l'appareil scolaire du pays, et à marquer son évolution future. Sommes-nous au moment crucial pour le système scolaire zairois ? D'où vient-il ? Vers où va-t-il ?

Contexte descriptif

Il existe au Zaïre un enseignement maternel peu développé sauf dans les zones urbaines où il relève presque totalement de l'initiative privée. L'enseignement primaire de six ans est très répandu et scolarise entre 4,5 et 6 millions d'enfants. L'enseignement secondaire, avec des cycles de progression beaucoup plus longs, s'échelonne sur six années et scolarise entre 1.250 et 2 millions de jeunes. Il y a un enseignement supérieur et universitaire qui compte entre 40 et 45.000 étudiants.

Aucune statistique détaillée n'existe depuis plusieurs années (sauf dans l'enseignement supérieur et universitaire de l'Etat). La multiplication des écoles privées à chaque niveau n'a pas encore été contrôlée; elle revêt une importance importante mais ne doit sans doute pas atteindre 10 % de l'enseignement public au primaire et au secondaire, ni 20 % au niveau universitaire.

Les quelques chiffres qui peuvent aider à se faire une idée de l'importance quantitative de l'appareil scolaire du Zaïre :

L'Etat accorde des éléments de rémunération à 130.000 personnes au primaire à 80.000 personnes au secondaire et à 12.000 personnes au niveau universitaire. Ces chiffres concernent les unités enseignantes et tout le personnel auxiliaire ou administratif : il y a 111.500 maîtres du primaire, 11.000 enseignants du secondaire et 3.150 professeurs d'enseignement

— En 1986, les tranches scolarisables étudiées à partir du recensement démographique de juillet 84 étaient définies par les chiffres suivants : entre six et onze ans : 5.350.000 (taux de scolarisation d'environ 80 %) entre douze et dix-sept ans : 4.400.000 (taux de scolarisation d'environ 35 %) entre dix-huit et vingt-trois ans : 3.050.000 (taux de scolarisation d'environ 1,5 %).

— En 1986, le nombre de jeunes gens qui se sont présentés aux examens d'Etat de fin d'études secondaires (90 % d'élèves réguliers et 10 % d'autodidactes) était de 96.000; et l'on a accordé le diplôme d'Etat à 40 % de ces finalistes, soit à 38.400 jeunes gens. Notons que la capacité d'accueil dans l'enseignement supérieur et universitaire n'atteint pas les 20.000 places, années préparatoires incluses.

— Le nombre total des diplômés d'enseignement supérieur, au niveau du graduat et au niveau de la licence, dans les trois universités et les trente quatre instituts supérieurs avoisinait en 1985 et 1986 les 6.500 unités.

— Le nombre de finalistes de l'enseignement pédagogique est relativement élevé. En 1984, on avait diplômé 15.000 instituteurs, 2.000 gradués en enseignement et 600 licenciés en enseignement. Toutefois, si l'on admet une mobilité de 8 % par an dans le corps enseignant, le pays dispose en principe d'un personnel suffisant de remplacement au primaire, mais n'est pas en mesure de maintenir ni de faire croître la qualification du personnel des écoles secondaires.

— L'Etat a consacré à l'enseignement national en 1986 environ 8 % de son budget des dépenses courantes; cette proportion marque une régression importante par rapport à 1980, époque où le budget de l'Education représentait 24 % du budget de l'Etat.

Tout l'appareil scolaire peut disposer de programmes d'étude et, en principe, de manuels correspondant aux programmes, mais la diffusion de ces instruments de base est tout à fait déficiente dans l'ensemble du pays. Il y a une administration en place, secondée par des services de coordination et d'encadrement pour les écoles conventionnées (qui représentent la majorité des effectifs au primaire et au secondaire); mais on ne maîtrise ni les statistiques, ni la maintenance, ni le financement. Il existe un service d'inspection qui peut en principe stimuler la qualité pédagogique des écoles et instituts, mais qui visite peu les établissements par manque de finances et déplacement.

Au cours des dernières années :

— Il n'y a pratiquement pas eu d'augmentation quantitative du nombre d'écoles et de classes au niveau primaire et secondaire de l'enseignement

public (en raison des contraintes budgétaires); mais au niveau supérieur, on a diversifié les facultés à Lubumbashi et Kisangani, on a créé un Institut agricole à Mukonga et un Institut pédagogique à Wembo Niama.

Le département de l'Enseignement primaire et secondaire a développé un Service national de formation permanente des enseignants, SERNA-TECH (avec publications et sessions), une revue « Educateur » qui paraît régulièrement, un Centre de recherche et de diffusion de l'information pédagogique, CEREDIP, des écoles expérimentales pour de nouveaux programmes d'étude, et un Service spécialisé de contrôle de la paie du personnel, SECOPE.

Le département de l'Enseignement supérieur et universitaire a réorganisé les services administratifs de ses institutions, de l'Intendance générale, des Presses universitaires du Zaïre, de la Commission permanente des études, du Centre interdisciplinaire pour le développement et l'éducation permanente.

Problématique

Il y a un décours qui a marqué une étape de la vie nationale. Le président de la République avait relevé le 5 décembre 1984 l'insuffisance des débouchés sur le marché de l'emploi pour absorber tous les diplômés d'études secondaires et supérieures, et l'insuffisance des finances publiques pour répondre aux attentes spontanées de la population et aux besoins en matières d'accueil et en équipements des établissements scolaires.

Est à ce moment-là que le chef de l'Etat avait décidé de promouvoir une stratégie qui mettrait de l'ordre dans le développement de l'enseignement public et de l'enseignement privé, dans l'adaptation des formations scolaires aux besoins de l'emploi, dans la répartition des charges financières entre les secteurs publics et les contributions privées.

La tâche d'une certaine technicité, réalisée en 1985, confirmait la problématique appréhendée en 84, et soulignait l'insuffisance des efforts de formation au regard des résultats de fin d'études primaires ou secondaires et de l'excédent dans l'enseignement supérieur :

— Au niveau primaire, sur 1.000 élèves qui entrent en première année, 539 atteignent la fin du cycle après six à douze ans d'étude;

— Entre 1966 et 1984, près de 590.000 jeunes se sont présentés aux examens d'Etat de fin du secondaire, et seulement 245.000 ont été diplômés (on sait qu'un bon nombre de ces diplômés n'ont pas une valeur véritable).

— les quelque 15.000 à 20.000 étudiants admis chaque année au niveau supérieur deviennent difficilement 6.000 à 7.000 gradués et licenciés après de lents cheminement dépassant souvent les trois à cinq années réglementaires.

Analysant les causes de telles déperditions dans le système scolaire, les auteurs de l'étude citaient des causes économiques (faiblesse et irrégularité du salaire des enseignants, malnutrition de certains élèves et étudiants, surpeuplement des classes), des causes pédagogiques (diminution du personnel qualifié, carence de l'encadrement pédagogique, manque de soutien adapté des parents), des causes éthiques (dépravation des mœurs, corruption généralisée, achat de titres scolaires).

On ne peut remédier rapidement à un tel faisceau de déficiences. Mais on pourrait au moins tenter, d'une part de créer des formes nouvelles de spécialisation professionnelle afin d'aider ceux qui semblent être des « laissés-pour-compte », et d'autre part de créer des activités génératrices d'emploi (ce qui dépasse le cadre de la politique scolaire).

Dans un rapport officiel remis en 1986 au Bureau international de l'éducation, les responsables de l'administration scolaire au Zaïre citaient parmi les problèmes principaux auxquels ils devraient faire face l'insuffisance de l'infrastructure scolaire, la sous-qualification de certains enseignants, le taux élevé de déperditions scolaires.

Cette même administration tente de résoudre partiellement les problèmes décelés :

— Par un contrôle plus étroit de la gestion financière, tant pour la paie des personnels (service spécialisé, central et régional), que pour la gestion interne des établissements (rôle des entités décentralisées, et comités de gestion dans les écoles). Ne pouvant pas disposer de crédits publics nouveaux, l'administration cesse tout développement du nombre d'écoles et de classes, comptant sur l'initiative privée pour résorber une part de la croissance démographique. Selon certains experts, la tranche des six-vingt-trois ans va augmenter de plus de 4 % par an jusqu'à l'an 2.000; pour maintenir les taux actuels de scolarisation, il faudrait créer chaque année des dizaines de milliers de classes primaires, des milliers de classes dans le secondaire, et de nombreuses extensions au supérieur.

— Par un soutien professionnel très étendu aux enseignants debout, grâce aux services centraux et régionaux de la formation permanente, utilisant de nombreux écrits diffusés dans les écoles, et organisant des sessions de recyclage pour maîtres et professeurs; grâce également à un projet de réforme et de recyclage des cadres administratifs.

Par une recherche de finalisation des cycles d'étude et de professionnalisation de l'enseignement, grâce aux travaux d'une Commission de réforme, et grâce au fonctionnement de certaines écoles expérimentales. En matière de l'ESU, SECOPE, SERNAFOR, Commission de réforme, aucun d'éléments vitaux dans l'appareil scolaire d'aujourd'hui au Zaïre. Et pourtant l'auteur n'est pas à l'optimisme. Un journaliste écrivait en octobre 1986 : *Le mal le plus pernicieux, c'est la dévaluation de la fonction enseignante... Ajouter à cela le phénomène de la sous-qualification, surtout pour les écoles secondaires... Il s'ensuit une baisse inquiétante du niveau d'instruction, baisse qui se traduit par des échecs retentissants...* L'auteur de son lignon estimait nécessaire d'exhorter les responsables de l'Éducation nationale à « *appliquer correctement les mesures prises déjà depuis plusieurs années* », et de demander au Parti de prendre de nouvelles décisions en vue de renforcer tout l'enseignement national.

Aspirations et réalités

Il faut considérer les aspirations de la population en général et de l'ensemble des jeunes, on remarque une grande soif de scolarisation, un désir de voir fonctionner de nombreuses écoles selon les structures et les programmes typiques de l'Occident, une soif de diplômes, un appel à prolonger les études le plus longtemps possible et à occuper ensuite des emplois très bien rémunérés. La plupart des écoles existantes sont surpeuplées; de nombreux parents créent des écoles primaires, secondaires et supérieures; les jeunes se précipitent à l'inscription au secondaire et au supérieur; il y a pléthore de candidats aux examens d'Etat et l'on n'hésite pas à les recommencer plusieurs fois; on emploie n'importe quel moyen pour réussir, y compris l'argent et la tricherie, sans bien se rendre compte de la valeur des documents obtenus ni des acquis réels d'études faites dans de telles conditions.

Les autorités responsables de l'appareil scolaire semblent en général ignorer le peu aux aspirations de la population : les directions scolaires sont autorisées à mettre cinquante-cinq élèves dans toutes les classes du primaire et du secondaire; les déclarations officielles disent la volonté d'augmenter la capacité d'accueil surtout dans le secondaire et le supérieur même s'il n'existe aucun budget pour augmenter le nombre de salaires pour enseignants. Certes, ces autorités ne se font pas d'illusion sur la qualité de

l'enseignement donné dans des classes surpeuplées par des professeurs sous-payés, ni sur les acquis réels des élèves. Il y a des impératifs d'encadrement social des jeunes et d'ordre public, qui exigent de ne pas mécontenter, et donc de satisfaire les aspirations au diplôme, quitte à « donner » des diplômés à un certain nombre d'élèves qui ne les méritent pas.

On voudrait rationaliser l'emploi des finances publiques; on voudrait susciter le concours des finances privées tout en gardant le contrôle total de l'appareil scolaire; on voudrait favoriser les filières professionnelles selon les besoins du marché de l'emploi; on voudrait améliorer la qualification des enseignants; on voudrait intensifier la formation civique des élèves.

Les faits mettent en question les meilleures aspirations. On voulait une école pour tous, gratuite, conduisant à de nombreux et hauts diplômes, et à des emplois bien rémunérés. Mais l'argent fait défaut :

— pour faire fonctionner, payer les manuels et les fournitures, couvrir les menues dépenses d'administration, avoir un internat bien tenu;

— pour payer un juste salaire aux enseignants : on est obligé de maintenir des taux de rémunération insuffisants tout en prêchant la morale, mais la volonté des enseignants de survivre par n'importe quel moyen érode tout le système d'instruction et d'éducation;

— pour renouveler les équipements didactiques et les développer;

— pour assurer la simple maintenance des infrastructures, a fortiori pour les développer : on se tourne vers l'étranger ou vers les parents tout en programmant des budgets d'investissement qui ne sont pas réellement utilisés.

Confrontés à ces faits, beaucoup de personnes prennent conscience de la dévaluation des écoles. Les jeunes eux-mêmes constatent qu'il n'est pas toujours possible de satisfaire aux exigences de tests d'entrée dans certaines études supérieures ou dans certains emplois; on apprend que l'équivalence des diplômes n'est pas facilement reconnue à l'étranger; et puis il y a le chômage très étendu des diplômés d'Etat, et il y a une marge croissante de délinquance dans les villes.

Que faire ? Les moins imaginatifs pensent qu'on peut maintenir le système à condition de ne pas s'occuper de la croissance démographique et de faire confiance aux nouvelles initiatives privées. Les plus créatifs pensent qu'il faut changer l'école, en la rendant partiellement productrice des moyens qui lui sont nécessaires, ce qui entraînerait une nouvelle organisation des temps scolaires, une refonte de la préparation des enseignants dans les écoles pédagogiques, une participation plus grande des agents économiques dans la gestion de l'appareil scolaire.

Éléments vitaux

Formation des personnels

Malgré le problème des taux de rémunération de la profession enseignante, on ne peut pas dire que la formation première des futurs instituteurs, il faut reconnaître que la formation première des maîtres est en crise. On a fait beaucoup confiance aux humanités pédagogiques en voulant garantir la formation générale et la possibilité d'entrer dans l'enseignement supérieur; mais on n'a pas formé des pédagogues et l'on constate que seule une petite quantité entre dans la profession au niveau primaire. On a tenté de créer des cycles courts pédagogiques à finalité unique, mais on a formé une multitude de jeunes brevetés qui s'avèrent trop souvent incompétents. La formulation de réforme propose une refonte sérieuse mais qui est peut-être un peu « classique » au regard des besoins de l'école primaire de demain.

Les facultés supérieures pédagogiques disposent en général d'une bonne formation, au moins pour l'enseignement des écoles secondaires telles qu'elles existent aujourd'hui. Malheureusement, ils reçoivent des étudiants qui ne sont pas suffisamment formés au secondaire; ils subissent des inconvénients liés à l'absence de paiement des professeurs; et ils voient leurs gradués aspirer à des emplois à la licence, et leurs licenciés chercher éperdument des emplois en dehors du système scolaire. Ce ne sont pas les facultés supérieures qui peuvent suppléer aux insuffisances des Instituts : les maîtres en Lettres et en Sciences ne sont pas très nombreux; les licenciés en Lettres sont très peu attirés par l'enseignement. Et la crise de la formation sociale des personnels des écoles met en question tant la structure que la qualité des écoles secondaires que la préparation des futurs professeurs de l'enseignement secondaire de demain.

Il est évident que l'enseignement regorge d'enseignants, professeurs et responsables qui ne sont pas formés à la formation professionnelle adéquate. D'où l'insistance de la formation sur la sous-qualification des personnels, comme cela est évident dans la présentation de la problématique générale. Il existe cependant une formation sur le tas par l'exercice même de la profession la formation par un certain encadrement, des réunions pédagogiques, des visites de maîtres, des réunions du Conseil de gestion, et la lecture de publications pédagogiques. Et il existe une formation continuée : les anciens Centres de formation des maîtres du primaire ont été supprimés mais le SERNAFOR continue à organiser des sessions de formation et les sessions pour stimuler l'emploi de ces

fiches; les Instituts supérieurs pédagogiques organisent divers sessions et séminaires pour leurs anciens étudiants; et certains gestionnaires privés des écoles nationales ont des initiatives très efficaces en ce domaine. L'avenir de l'appareil scolaire zaïrois dépend en grande partie de la formation première et continuée de ses personnels; encore faut-il que ces hommes et ces femmes soient motivés par les composantes d'une situation sociale correcte, et que le type de formation corresponde aux besoins réels des élèves du primaire et du secondaire.

Participation des parents

C'est une constatation générale : les parents collaborent beaucoup plus que par le passé à la vie des écoles où ils mettent leurs enfants. Le mouvement a pris naissance lorsque l'Etat s'est vu contraint de faire peser sur les parents une série de frais fixes. En 1986-87, tous les parents devaient en principe payer le minerval (20 zaires), la contribution au fonctionnement (50 zaires), l'assurance scolaire (10 zaires); ils devaient en outre acheter les fournitures scolaires essentielles, acheter ou louer les manuels, payer des frais de tests ou d'examens; et un certain nombre d'écoles publiques sollicitent d'autres interventions, soit pour procurer un soutien social à leurs enseignants, soit pour assurer un minimum de maintenance à leurs bâtiments. Ces obligations et ces sollicitations ont amené un bon nombre de parents à exercer un droit de regard sur l'administration des écoles; certains comités de parents étudient des prévisions budgétaires et des bilans; partout l'Etat stimule le fonctionnement des comités de gestion dans lesquels les parents sont obligatoirement représentés; et il existe une Association nationale des parents d'élèves. Simultanément, les parents sont amenés à se soucier de l'efficacité de l'instruction donnée à leurs enfants : dans les écoles privées, il n'est pas rare de constater que des parents retirent leurs enfants pour sanctionner une moindre qualité de l'enseignement; dans les écoles publiques, l'octroi de primes au personnel d'une école est normalement lié à plus de ponctualité, plus de conscience professionnelle.

Il faut reconnaître que cette participation active à la gestion des écoles est le fait d'un petit nombre de parents seulement; mais il y a un progrès considérable, comparé à ce qui existait il y a dix ans. Dans le domaine plus spécifiquement pédagogique, la participation est évidemment moindre : en zones rurales, les parents se sentent dépassés par les savoirs et les méthodes des écoles de leurs enfants; par contre, dans les villes, un nombre de plus en plus grand de parents qui ont étudié et réussi des cycles complets, encadrent

de beaucoup plus près les études de leurs enfants, et collaborent plus volontiers à la qualité pédagogique des écoles. C'est un progrès positif indéniable. On pourrait souhaiter davantage, et susciter la participation des parents à une réforme du système scolaire. Pour le moment, les parents ne s'engagent pas politiquement pour des questions d'enseignement; en général, ils font confiance à l'Etat pour guider l'appareil scolaire, et lorsque certaines reconnaissent les déficiences graves du fonctionnement actuel, ils se contentent assez spontanément à rêver d'un « système d'autrefois ». Une participation des parents est un acquis positif des dernières années, même si le poids de la tradition reste une force peu dynamisante.

Finances

Il y a vingt ans, on croyait à la toute-puissance financière de l'Etat et le grand slogan de la démocratisation de l'enseignement menait le pays vers un système de gratuité scolaire aussi étendu que possible, même au niveau universitaire, dans le cadre d'une structure analogue à celle des pays les plus développés massifs, l'Etat ne peut pas payer le salaire minimum vital des enseignants et de la maintenance des institutions. La dégradation matérielle des bâtiments scolaires est devenue, à travers tout le pays, le signe d'une pauvreté incontrournable.

Le budget de l'Education nationale pour 1987 se composait de 50 % de contributions, de 18 % de crédits de fonctionnement et de 32 % réservés aux dépenses d'investissement (ou de réhabilitation). Mais si on analyse la répartition de la gestion des budgets au cours des cinq dernières années, on constate que l'Etat consacre entre 91 et 94 % de son budget d'éducation à des rémunérations, 2 à 7 % pour les besoins du fonctionnement ordinaire, et seulement 2 à 4,5 % aux investissements. Puisque l'on sait que les salaires ne couvrent que 20 à 35 % du minimum vital nécessaire aux personnels, on peut penser que les besoins du fonctionnement, de maintenance et d'investissement sont encore moins bien satisfaits.

Il est à conclure que les écoles doivent recourir à des finances privées et la récente loi-cadre fait appel aux associations gestionnaires, aux parents d'élèves, à l'auto-financement des établissements, aux entreprises privées. On se demande si cela représente ?

Il faut reconnaître que les écoles doivent recourir à des finances privées et la récente loi-cadre fait appel aux associations gestionnaires, aux parents d'élèves, à l'auto-financement des établissements, aux entreprises privées. On se demande si cela représente ?

On se demande si cela représente ?

matériels et de maintenance. Impossible de donner des chiffres d'ensemble. Les ruraux qui font fonctionner une école privée dans un village proportionnent leurs contributions à leurs moyens réels et aux besoins locaux des maîtres (un exemple : un ensemble d'écoles primaires rurales fonctionne très bien à l'heure actuelle moyennant des contributions en nature qui représentent l'équivalent de 1.200 zaires par élève et par an); les citadins qui font fonctionner une école secondaire proportionnent leurs contributions selon les milieux de vie, le standing social de l'école, et le mode de gestion de l'institution (en 1987, les frais de scolarité pouvaient ainsi varier entre 3.000 et 10.000 zaires par élève et par mois).

Pour les écoles publiques, les parents contribuent comme il a été dit plus haut; il ne serait pas exagéré de dire qu'effectivement tous les parents contribuent pour au moins 250 zaires par an au fonctionnement de l'appareil scolaire (les plus pauvres arrivent difficilement à payer les 80 zaires obligatoires; les plus riches sont amenés à engager 2.000 à 5.000 zaires), ce qui représente un budget national minimum de 1.312.500.000 zaires, soit 30 % de la contribution de l'Etat aux dépenses courantes de l'enseignement primaire et secondaire pour 1987. De leur côté, les associations gestionnaires consacrent une partie de leurs sources d'autofinancement au soutien des écoles qu'elles gèrent (location d'immeubles, élevage de gros bétail, agriculture, activités culturelles) et cherchent des crédits auprès des organismes non gouvernementaux de coopération internationale pour leurs équipements, la maintenance ou la réhabilitation, ou certains nouveaux investissements. La collecte des informations dans ce domaine est insuffisante pour pouvoir déterminer un ordre de grandeur de telles interventions financières; sans être négligeables, elles n'atteignent sans doute pas le total des contributions financières des parents. Enfin, il y aurait lieu de tenir compte de tous les gains financiers qui sont réalisés par les enseignants eux-mêmes et leurs épouses pour subvenir à leurs besoins vitaux : ce n'est pas de l'argent qui entre dans l'appareil scolaire pour y être consommé mais ce sont des compléments de rémunération qui, idéalement, auraient dû faire partie des budgets de l'Education (cours supplémentaires, second horaire dans d'autres écoles, petit commerce, agriculture, élevage, emploi de bureau, activités culturelles). Il n'est pas exagéré de penser que toutes ces activités procurent des revenus qui représentent une masse monétaire de plus de trois milliards de zaires pour l'année 1986-87.

Fontes finances confondues, que représentaient les dépenses d'éducation au Zaïre en 1986? Il n'existe nulle part une analyse scientifique qui puisse donner des chiffres exacts. Seuls les chiffres des budgets publics sont connus et peuvent être analysés; ils sont révélateurs d'une situation dont on peut mesurer la précarité en se référant à certaines comparaisons.

Pour 1987, les dépenses courantes de l'Etat pour les degrés primaire, secondaire et supérieur sont estimées à 6,175 milliards de zaires. Ces dépenses publiques vont servir à la formation d'environ 5.750.000 jeunes, soit 1.075 zaires par jeune scolarisé, soit 13 dollars (pour le primaire 9,5 dollars, pour le secondaire 22 dollars et pour le supérieur 730 dollars). En 1984, les dépenses courantes de l'Etat belge pour les élèves d'école primaire s'élevaient à des taux variant entre 50.000 et 70.000 FB, soit en moyenne en dollars de janvier 87 environ 1.575 dollars par élève; dans le secondaire, l'intervention de ce même Etat était de l'ordre de 4.250 dollars (les chiffres cités par Forum, juin 1984).

De même de précision, mais à titre d'élément de comparaison, rappelons que dans une conférence à l'Université de Natal en 1981, Desmond Tutu mentionnait que la République sud-africaine consacrait 600 rands par élève dans les écoles pour enfants blancs et seulement 60 rands par élève dans les écoles réservées aux enfants noirs. Ces chiffres représentent aujourd'hui respectivement 300 et 30 dollars et concernent uniquement la formation de

jeunes blancs. Les chiffres qui viennent d'être cités, notons que le Zaïre a une population qui dépasse les trente millions d'habitants, scolarise quelque 12 millions de jeunes, mais a un très faible indice de PNB (230); la Belgique est un pays de quelque dix millions d'habitants, avec une scolarisation de 2,5 millions de jeunes, mais avec un PNB très élevé (9.600); la République sud-africaine doit compter une population d'environ vingt-cinq millions d'habitants, en toute grande majorité de race noire, avec une large scolarisation de sa jeunesse d'une très faible scolarisation secondaire et supérieure sauf pour les enfants de race blanche; le PNB se définit par un indice moyen (2.700). Le Zaïre est un des pays d'Afrique qui consacre le plus faible pourcentage à son budget aux dépenses d'éducation, ainsi que le plus faible pourcentage de son PNB. Mais il est clair que même si la politique financière du Zaïre modifiait ces pourcentages, le Zaïre resterait dans l'impossibilité de passer à sa jeunesse une « école de consommation à l'occidentale ». Quel est donc le « type d'école pour le développement » que le Zaïre pourrait consacrer à la mesure des finances publiques et privées mobilisables, dans une perspective réaliste de croissance économique et humaine?

Recherches et développement

Les recherches en matière scolaire se mesurent aux budgets, aux institutions, aux ressources humaines consacrées à ces institutions, et aux expérimentations qui sont faites.

Pour *l'enseignement primaire et secondaire*, il existe une Commission de réforme des contenus scolaires. Cet organisme s'est vu attribuer pour 1987 un budget de trois millions de zaires pour son fonctionnement, ses réunions de consultants et les expérimentations en écoles pilotes. Ce budget est l'équivalent de 115.000 FB par mois ! Il va de soi que le travail de cette Commission stagne depuis sa restructuration en 1983, même s'il existe en principe certains appuis financiers de la Banque mondiale très peu connus du public.

Il existe en outre des centres de recherche en linguistique africaine et française et en mathématiques, chargés de la publication de manuels de langues dans le primaire et de manuels de mathématiques dans le secondaire; il s'agit du Celta et du Crem soutenus par la coopération française. Leur productivité est sérieuse et suivie, mais les équipes de travail sont peu reliées aux réalités scolaires quotidiennes, et leur efficacité est faible, ou même parfois négative. Notons que le budget de l'aide bilatérale française est de l'ordre de 3,5 millions de dollars.

Les écoles expérimentales programmées par le département de l'Enseignement primaire et secondaire n'ont pas reçu au cours des dernières années les ressources humaines et les moyens didactiques de base pour réaliser une expérimentation efficace : il est à craindre que les plans d'étude et les programmes rénovés ne dépassent pas le niveau de l'épure théorique.

Un projet financé par la Banque mondiale travaille également dans le champ de l'administration scolaire. A part quelques sessions de chefs d'établissement et de coordinateurs, l'efficacité de cette action ne paraît pas encore dans la réalité du système scolaire. Le projet contient en corollaire la publication et la diffusion de certains manuels de français et de mathématiques, mais le plan d'action se trouve vicié par l'interférence de divers intérêts sans relation avec le service des écoles.

Pour *l'enseignement supérieur et universitaire*, le travail de recherche est surtout concentré dans deux institutions : d'une part, la Commission permanente des études, créée en 1975, recevant chaque année un budget propre, organisant de nombreux séminaires pour professeurs et cadres des universités et instituts supérieurs, et publiant un « Bulletin de pédagogie universitaire »; d'autre part, l'Intendance générale qui planifie les actions

d'équipement, réhabilitation et infrastructures, et qui a collaboré efficacement à la préparation du plan quinquennal 1986-1990.

Enfin, qu'une étude sectorielle sur l'enseignement supérieur au Zaïre vient d'être réalisée en 1986 avec la collaboration de la Direction des finances de l'éducation de l'Unesco.

En raison des contraintes budgétaires, l'Etat zaïrois n'a pas engagé de politique vraiment structurée de développement quantitatif ni d'innovations pédagogiques.

Malgré le plan Mobutu des années 1979-81 s'était fixé des objectifs limités : *améliorer les besoins de l'économie zaïroise en cadres techniques moyens*. Il faut être très peu question de nouvelles écoles mais de réhabilitation et d'équipements d'écoles agricoles, techniques, médicales, pédagogiques. Et tout compte fait, les réalisations furent très limitées.

Actuellement, le plan quinquennal 1986-1990 concède qu'il conviendrait d'améliorer la capacité d'accueil de l'appareil scolaire (croissance démographique, poussée de la première scolarisation, besoins généraux en cadres moyens) mais il met l'accent sur des processus de finalisation, de professionnalisation, d'adéquation aux besoins de l'économie, et continue à considérer comme nécessaire la réhabilitation des infrastructures existantes avant toute croissance quantitative.

Malgré ces perspectives techniques vont-elles à l'essentiel? N'y a-t-il pas d'abord un problème de condition sociale des enseignants, ensuite un problème de cohérence entre le système scolaire et les réalités socio-économiques du pays?

Environnement international

L'appareil scolaire zaïrois n'est pas un îlot, déconnecté de tout environnement international. Il y aurait toute une étude à faire pour mesurer l'impact sur les mentalités, d'abord du passé scolaire hérité de l'Occident, ensuite des implications politiques et techniques exercées par des organismes internationaux comme l'Unesco ou par des conceptions de coopération des pays bilatéraux et même des ONG. Il faudrait aussi tenir compte des influences exercées par certains dirigeants qui ont reçu leur formation à l'étranger, et qui, bien souvent, mettent leurs enfants dans des écoles étrangères.

Il a déjà été dit ci-dessus que la France consacre 3,5 millions de dollars à des projets d'éducation, surtout des centres de recherche, et l'envoi de quelques professeurs d'enseignement supérieur. Il existe certaines aides multilatérales (CCE, Banque mondiale, PNUD) et une pluralité d'aides bilatérales (Canada, Italie, Allemagne, Suède). L'ensemble des décaissements de toutes ces aides en 1985 atteignait 10.875.000 dollars.

A cela s'ajoute l'intervention tout à fait prioritaire de la Belgique qui a consacré en 1985 un budget de l'ordre de 18.185.000 dollars à l'aide bilatérale socio-culturelle.

Il s'agit surtout d'une aide en hommes et en moyens logistiques. Au niveau de l'enseignement primaire et secondaire, il existe un ensemble de projets particuliers pour des écoles techniques à Kinshasa, Lubumbashi, Goma, Kananga, Matadi, Kikwit, et pour des écoles agricoles à Kinshasa, Gombe-Matadi, Mondongo, Tshibashi et Butembo. L'aide s'étend également à certaines écoles secondaires hors-projet à Bukavu, Lubumbashi, Kinshasa, Gbadolite et Kisangani. Les coopérants belges accordent un fort appui aux rouages du département à Kinshasa dans le CEREDIP, le SERNAFOR et le SCOPE.

Au niveau de l'enseignement supérieur et universitaire, la coopération en professeurs se concentre dans les facultés de Polytechnique et de Sciences, ainsi que dans les Instituts supérieurs pédagogiques; les appuis logistiques sont assez diversifiés, notamment pour l'Intendance générale, et il existe un programme de bourses d'études en Belgique.

Au total, 62,5 % des décaissements des aides extérieures au domaine socio-culturel du Zaïre proviennent de la coopération belge.

Où va l'enseignement au Zaïre? Quel est l'apport de la *loi-cadre* de 1986? Que peut-on espérer du plan quinquennal? La loi confirme les éléments essentiels du système scolaire en place; elle ajoute une réglementation de l'enseignement privé, oriente timidement vers une mise en relation de l'enseignement et du développement national, fait appel aux finances privées et aux activités d'auto-financement des écoles, ouvre un chemin vers des modalités d'enseignement non formel. Mais le législateur n'a pas formulé de nouveaux principes sur la fonction enseignante et sa condition sociale, sur la structure du financement de l'appareil scolaire, sur le développement exigé par la croissance démographique, ni sur la réforme des contenus du système scolaire de l'avenir. Le texte promulgué ne répond pas à l'attente qui avait été éveillée par le discours présidentiel de 1984. On devine que des impératifs politiques ont partiellement étouffé les sugges-

tion des praticiens de l'éducation; il est possible aussi que les décideurs n'aient pas pris appui sur une véritable intelligence des réalités actuellement vécues par la jeunesse du pays dans l'appareil scolaire d'aujourd'hui.

Les promoteurs du plan quinquennal de leur côté restent très modestes devant l'ampleur des tâches que commande la formation de la jeunesse et surtout : ils voudraient contribuer à améliorer la condition sociale et culturelle des enseignants (ce qui est l'indice d'un réalisme objectif), et surtout en même temps écoles et équipements; ils voudraient ensuite mettre en connexion réelle le système scolaire et le monde de l'emploi en fonction des réalités socio-économiques du pays (second indice d'une vue assez objective des problèmes) et promouvoir la professionnalisation; ils voudraient enfin ouvrir les voies d'une croissance quantitative des effectifs scolaires en veillant à un équilibre entre les régions. Il faut des finances, il faut des études de base, il faut une amélioration de l'administration scolaire, il faut un intérêt des opérateurs économiques et sociaux. Rien ne peut se faire politiquement, et d'ailleurs un plan n'engendre par lui-même ni la stabilité politique, ni les ressources humaines spécifiques, ni le financement. Le Zaïre se trouve effectivement à un moment crucial de l'évolution de son système scolaire. D'où viendra le dynamisme créateur de l'avenir? Des lois et des plans socio-économiques? Des projets de coopération multilatérale ou bilatérale? Oui, pour une part. Mais il n'est peut-être pas exagéré de dire que le ressort principal se situe dans la vitalité de multiples initiatives de la base elle-même : ce sont les efforts des enseignants et des parents lorsqu'ils prennent conscience que l'école ne peut plus être une institution de formation mais une cellule branchée sur les réalités concrètes du développement local et national. Ce sont toutes les micro-réalités de développement, de productivité et d'auto-financement. Toujours est-il que cet effort commun des autorités publiques, des intervenants étrangers, et des acteurs privés construira un avenir meilleur pour la jeunesse et pour le pays entier, à la condition que tous aient le souci de poursuivre les mêmes objectifs.

Jean-Claude Willame

Note sur l'aide belge à l'enseignement général (non universitaire)

Le texte qui suit s'inspire largement des deux études menées par l'Inspection générale de l'AGCD sur l'enseignement non universitaire (avril et juillet 1981). La note complète l'article de Jean-Claude Michel.

A l'état de délabrement de l'enseignement non universitaire au Zaïre, qui a été décrit et commenté ci-dessus, la coopération belge a répondu par :

1. Un désengagement progressif et qui paraît irréversible de sa principale intervention, à savoir l'envoi de coopérateurs dans ce secteur qui représente l'apport le plus important : environ 1 milliard de FB par an¹. Le tableau ci-dessous est particulièrement éclairant de ce point de vue.

Tableau 31.

Nombre de coopérateurs dans l'enseignement non universitaire au Zaïre

1962-1963 :	1.082	1975-1976 :	605
1966-1967 :	1.080	1976-1977 :	510
1967-1968 :	715	1977-1978 :	500
1968-1969 :	778	1978-1979 :	541
1969-1970 :	807	1979-1980 :	508
1970-1971 :	830	1980-1981 :	453
1971-1972 :	836	1981-1982 :	445
1972-1973 :	815	1982-1983 :	412
1973-1974 :	829	1983-1984 :	386
1974-1975 :	699	1984-1985 :	344

Chronologiquement, ce désengagement peut expliquer de la manière suivante :

Le recul spectaculaire de 1966-1967 est le résultat d'une situation troublée au Zaïre (multimeries des mercenaires conduits par J. Schramme) qui a amené les autorités belges à retirer en juillet 1967 la plupart des coopérateurs (140) enseignants et de n'en renvoyer, trois mois plus tard, que quelque 200.

Après 1973-1974, le nouveau recul résulte du regroupement des CTB dans des « projets » issus d'arrangements définissant les obligations et les responsabilités des deux parties (voir infra).

Par ailleurs, les possibilités de réintégration des CTB/enseignants en Belgique qui étaient limitées par la loi de 1969 ont été élargies par une loi de 1974 et étendues aux services publics en général.

Un plan de désengagement progressif (Plan Van Elslande en fin 1975) visant essentiellement les CTB professeurs de français, d'anglais, d'histoire, de géographie et de sciences économiques, tendait à ramener le nombre de CTB de 605 à 305 ou à 275 en 1979-1980. L'existence de ce plan (qui n'a en fait pas été appliqué du fait des pressions externes) combiné aux possibilités de réintégration a sans doute contribué au départ de CTB désireux de retrouver leur carrière en Belgique.

On peut supposer que le désengagement belge de la coopération non universitaire va continuer à s'accélérer. La dernière mission de programmation en vue de la Commission mixte de 1987 a reçu pour instruction d'accorder une attention prioritaire aux secteurs productifs et à chercher les moyens de diminuer le montant de l'aide à l'enseignement au Zaïre, lequel devrait être réduit de 52 à 28 % d'ici deux à trois ans.

4. Une absence de vision claire, permanente et articulée sur des priorités

Au terme de l'article 2b de la convention générale de coopération de juillet 1966, la priorité en ce qui concerne l'enseignement non universitaire est mise sur l'enseignement technique et professionnel. Depuis lors, les déclarations générales qui ouvrent les commissions mixtes évoquent systématiquement deux grands domaines de coopération : la formation des maîtres dans l'enseignement général et l'enseignement technique. Y sont également explicitées des « priorités secondaires » qui apparaissent de manière plus ou moins régulières : le recyclage, la formation des homolo-

Dans les faits, le tableau ci-après montre que la catégorie enseignement non universitaire est complexe : il démontre en tout cas que la priorité définie en 1976 ne s'est pas répercutée sur le mode de répartition sectorielle des CTB.

Tableau 32.

Evolution de la répartition sectorielle

	1974-1975	1977-1978	1979-1980	1980-1981				
1. Administration	7	1	7	14	15	2,9	13	2,9
Inspection	23	3,3	23	4,7	27	5,3	26	5,8
Recherche pédagogique	—	—	1	0,2	1	0,2	1	0,2
I.S.P.	77	11	61	12,5	76	14,9	68	15,1
Écoles sec. (appliq. & stage)	168	24	118	24	115	22,5	100	22,2
Enseign. second. général	82	11,7	34	6,9	19	3,7	15	3,3
Formation maitres primaire	2	0,3	5	1	6	1,2	5	1,1
Bureau pédagogique & C.S.P.	16	2,3	4	0,8	—	—	—	—
Animation CANDIP	—	—	7	1,4	7	1,3	6	1,3
Enseignement spécial	—	—	—	—	1	0,2	1	0,2
Formation militaire	2	0,3	—	—	—	—	—	—
Total I	377	54	260	53	267	52,5	233	51,4
2. Enseign. technique — supérieur	—	—	—	—	—	—	—	—
— secondaire	322	46	232	47	242	47,5	220	48,6
Total 2	322	46	232	47	242	47,5	220	48,6
3. Total général (1 + 2)	699	100	492	100	509	100	453	100

L'assistance à l'enseignement technique reste inférieure à 50 % et ne connaît qu'une hausse (relative) très lente, tandis que dans l'enseignement général, qui absorbe plus de 50 % de l'apport belge, on observe une dispersion assez sensible des efforts sur des tâches d'administration et d'inspection d'une part, et sur des tâches de formation des maitres, d'autre part. Par ailleurs, on peut citer un manque d'adéquation entre la répartition géographique des CTB, laquelle résulte du désir des autorités belges de concentrer ceux-ci dans certaines zones privilégiées, et la structure de l'enseignement secondaire et ses besoins. Dans le tableau ci-dessus, il apparaît que les coopérants sont surtout concentrés dans les grandes zones

démographiques et urbaines du Zaïre (Shaba et Kinshasa) et que la coopération belge ne touche guère certaines régions importantes sur le plan de l'infrastructure éducationnelle (Kasai oriental et Bandundu).

Tableau 33.

Répartition géographique des CTB au Zaïre

	Nombre d'options établis.	Nombre inscrits à examen Etat	%	Nombre de CTB	%
Bandundu	121	6.372	15,16	78	39
Kinshasa	144	4.500	10,70	43	21,5
Bandundu	139	4.850	11,54	26	13
Kinshasa	88	1.947	4,63	9	4,5
Bandundu	115	3.964	9,43	13	6,5
Kinshasa	79	2.406	5,73	10	5
Bandundu	80	2.876	6,84	11	5,5
Kinshasa	206	9.148	21,67	9	4,5
Bandundu	157	5.959	14,30	1	0,5

L'absence de modes opératoires rigoureux

La coopération belge s'est préoccupée depuis le début des années 1970 de développer ses interventions sous la forme « d'aide-projet ». L'aide-projet technique que la Belgique et le Zaïre s'engagent, dans un arrangement particulier, à fournir les apports nécessaires afin de réaliser un *objectif* précis de commun accord dans un laps de temps déterminé. La plupart des arrangements particuliers prévoient qu'il sera procédé, lors des Commissions techniques mixtes annuelles, à un examen des buts et des objectifs du projet et qu'il y a lieu à une discussion des problèmes majeurs posés par son exécution.

En fait, dans l'aide-projet belge à l'enseignement, les deux parties ne prennent que peu (ou même pas du tout) leurs engagements à la fois sur le plan des apports nécessaires à la réalisation des objectifs (souvent trop nombreux) et du laps de temps imposé (souvent de manière arbitraire).

En outre, les discussions au sein des Commissions techniques mixtes ne font l'objet que d'échanges de vues généraux qui ne débouchent pas sur des lignes directrices et des modes d'intervention clairs. Elles portent toujours sur les problèmes que pose la fourniture des apports et pratiquement jamais sur la mesure dans laquelle les objectifs sont approchés. « Nous avons l'impression », concluent les auteurs de l'étude de **La coopération belgo-zaïroise dans l'enseignement technique**, « que les projets actuels en matière d'enseignement constituent essentiellement un cadre qui permet aux autorités belges de concentrer leurs apports dans certains établissements, d'exercer un certain contrôle sur les activités déployées, d'imposer au Zaïre certaines prestations de contrepartie, et que ces projets constituent une aide-programme améliorée sans avoir la rigueur qu'implique une aide-projet véritable »².

A considérer les termes de référence de la mission de programmation qui a été envoyée au Zaïre dans le cadre de la préparation de la Commission mixte de 1987, ces propos restent toujours d'actualité : il y est question de recherche des voies et moyens requis pour concentrer géographiquement et sectoriellement les CTB, de diminution des apports, etc., et pas des modes opératoires de l'aide et encore moins d'une évaluation générale du chemin parcouru.

Tout n'est cependant pas négatif dans l'aide belge à l'enseignement général. Ça et là, des initiatives novatrices émergent qui constituent sans aucun doute des pistes utiles sur le plan des modes opératoires. Nous songeons ici plus particulièrement à l'expérience menée par le CANDIP de Bunia, soutenue depuis 1977 par la coopération belge et qui s'est révélée être un instrument important dans le domaine de développement local. Débordant le cadre étroit de la formation de gradués zaïrois, le projet est devenu, grâce à la remise en état d'un émetteur-radio à Bunia, une structure d'animation et d'éducation permanente dans les différents secteurs de la sous-région. Ses activités ont porté tant sur l'enseignement que sur la santé, l'agriculture, la vie sociale et culturelle, etc. Son succès remarquable démontre les espoirs que l'on peut mettre dans des projets « intégrés » avec l'aide de coopérants motivés et avec des moyens peu coûteux.

1. Le reste est constitué de bourses de stage, de constructions scolaires, de fournitures de matériel pédagogique, de cofinancement à des organisations non gouvernementales et de l'envoi de volontaires. Ces différents postes sont inférieurs à 50 millions chacun.

2. AGCD, Inspection générale de l'évaluation et du contrôle, *Etude de la coopération belgo-zaïroise dans le secteur de l'enseignement technique supérieur*, Bruxelles, 1er juillet 1981, p. 125.

Michael Norro

La coopération universitaire

La coopération universitaire belge avec le Zaïre — et plus généralement avec les pays en développement — est actuellement en discussion. La convention principale qui liait l'Etat belge et les institutions universitaires dans le domaine de la coopération au développement est arrivée à échéance le 30 septembre 1986, et doit être remplacée. Le moment est donc propice pour réfléchir à ce qu'a été la coopération universitaire belge au Zaïre depuis l'indépendance et pour étudier les améliorations éventuelles.

La coopération universitaire de 1960 à 1970

Au moment de son accession à l'indépendance, le Zaïre comptait deux universités : l'Université Lovanium, fondée en 1954 et l'Université officielle de Katanga, établie au Katanga en 1956.

Dans les deux universités, le corps professoral était en majorité composé de belges et la plupart de ceux qui étaient déjà présents avant l'indépendance, se souvenant que plusieurs nouveaux arrivés, travaillaient sous statut de la coopération belge (CTB). Toutefois, l'originalité de la coopération universitaire à cette époque et pendant une dizaine d'années concernait l'Université Lovanium et se caractérisait par une formule très souple. Le financement d'une partie des activités universitaires se faisait en effet par le versement d'un subside global à une asbl de droit belge, la Fondation universitaire Lovanium, à charge pour elle de la gérer au mieux des intérêts de l'entité académique. Ce subside était calculé en fonction du nombre de Belges actifs à cette place à l'Université et servait à couvrir les primes de coopération. Les universités belges signaient ainsi deux contrats, un contrat d'emploi avec l'Université congolaise et un deuxième avec la Fondation, la partie en charge de leur traitement étant assurée par cette dernière. Bien entendu, la somme de financement de la Fondation n'était pas limitée au subside belge et, par ailleurs, un contrôle de l'administration de la coopération était exercé indépendamment d'une liste nominative de bénéficiaires).

Le grand avantage de la formule était sa souplesse. L'Université pouvait avoir une véritable politique, menée en fonction des besoins pour lesquels elle avait été établie et échappant aux procédures rigides d'une administration belge, elle-même soumise à des contraintes qui n'ont rien à voir avec l'intérêt de la partie zaïroise.

Malheureusement, des considérations propres à la Belgique et d'ailleurs, la dissolution des anciennes universités congolaises et leur remplacement par une université nationale unique conduisirent à une nouvelle politique, baptisée coopération technique universitaire (CTU).

La coopération technique universitaire (CTU)

A partir de 1971, de nouvelles modalités de coopération universitaire furent progressivement mises en place en accord avec les universités belges¹. Ces modalités se conformaient à un schéma directeur logique, mais rigide et probablement peu adapté aux besoins mouvants de la partie zaïroise. Partant de l'hypothèse que certains domaines de l'enseignement ne pouvaient être assurés de façon satisfaisante par les universités zaïroises, la Belgique proposait d'envoyer le personnel nécessaire, d'apporter l'appui logistique indispensable et, dans le même temps, de former en Belgique les futurs remplaçants zaïrois. Dans le cadre de l'enveloppe financière disponible, des « projets » étaient ainsi établis de commun accord par la Commission mixte belgo-zaïroise, pour une durée déterminée, mais renouvelable. En ce qui concerne le personnel, ces projets prévoyaient, d'un côté, l'envol à temps plein, ou comme visiteur, de personnel belge (essentiellement académique et scientifique, mais parfois aussi technique) et de l'autre, l'octroi d'un certain nombre de bourses en vue de la formation, en Belgique, d'homologues zaïrois. En outre, un appui matériel (équipement, produits de laboratoire, éventuellement livres,...) était également prévu; dans la conception de départ, cet appui devait cesser en même temps que le personnel belge quittait le Zaïre et que la gestion du projet serait reprise par les Zaïrois.

La logique de ces modalités est conforme à la conception idéale d'une coopération qui doit créer les conditions progressives à sa propre disparition : la Belgique, en fonction des besoins du pays hôte et en rapport avec ses propres moyens, fournit l'appui nécessaire et, dans le même temps, concourt à la mise en place (formation des homologues) des conditions qui rendront son aide ultérieure inutile.

Malheureusement, a posteriori, il faut constater que la réalisation n'a pas répondu au schéma. Très rapidement sont apparus des facteurs d'alourdissement et même de blocage qui ont empêché les adaptations nécessaires. Deux — et contrairement à l'idée même de coopération — l'intervention technique a été très vite réduite à la portion congrue : la « coopération technique universitaire » est devenue en fait, sinon officiellement, une aide essentiellement belge, gérée par l'administration et les universités belges.

Enfin, l'absence de suivi et la réalité même des conditions économiques existant dans les pays ont rendu problématique la transition entre les positions belge et zaïroise.

Le choix des projets

Initialement, le choix des projets est du domaine de la concertation belge-zaïroise et peut être amendé et modifié au cours des réunions mixtes de la Commission mixte. Dans la réalité, dès le début, le choix a quasiment été fait par la Commission belge. L'Université belge, qui avait été le plus souvent consultée, a été le plus souvent choisie. C'est à elle que l'on a demandé de proposer des projets. En dépit de demandes répétées, les universités belges et zaïroises n'ont jamais obtenu de participer aux discussions de la Commission mixte, pour la raison qu'il s'agissait de négociations au niveau intergouvernemental et que seuls des représentants des deux gouvernements devaient faire partie des délégations officielles. On appréciera, selon son point de vue, la pertinence de cet argument formaliste, mais la conséquence en est que la discussion et la décision restèrent du ressort d'intermédiaires plus ou moins éloignés des réalités universitaires respectives. Dans ces conditions, il est probable qu'une faculté zaïroise obtienne la création d'un nouveau projet (CTU) ou la modification d'un projet existant, était pratiquement nulle ou à tout le plus très faible. Une demande éventuelle de modification devait d'abord être reprise à son compte par la délégation zaïroise (procédure normale, mais compliquée²). Être défendue par elle efficacement et rapidement et l'emporter sur les objections éventuelles de l'administration belge, il était pratiquement exclu que tous ces obstacles soient franchis et, en conséquence, on peut constater une stabilité très grande des projets : la seule évolution significative consista en la disparition progressive de projets jugés à échéance. Un tel immobilisme était contraire aux intérêts et aux intentions initiaux. Un bel exemple peut être trouvé dans le projet de la Faculté

tion, mais dont la gestion serait assurée conjointement par les universités elles-mêmes. Des expériences dans ce sens ont été réalisées récemment avec la conclusion de « contrats de jumelage ». C'est cette modalité qui devrait être aménagée et améliorée. Actuellement, les contrats de jumelage sont considérés par l'AGCD comme la suite des projets CTU arrivés à échéance. Il s'agit donc d'assurer la transition entre une coopération assez poussée et le néant. Il en résulte que c'est toujours le choix de 1970 qui, pour le principal, gouverne la politique actuelle. Ne faudrait-il pas se dégager du passé pour définir, entre universités concernées, les secteurs où les besoins sont pressants et prioritaires, où la partie belge est particulièrement compétente et désireuse de collaborer, où un fond d'estime et de sympathie réciproques, né de contacts antérieurs, existe ?

Par ailleurs, si les contrats de jumelage sont signés en des termes généraux, les conventions de financement passés entre l'université belge et l'AGCD sont beaucoup plus précis et détaillés. Cependant, s'il est une vérité que tous ceux qui ont eu à faire avec les pays en développement — et le Zaïre en particulier — connaissent, c'est que l'environnement est fluctuant et que, à deux ou cinq ans de distance, il est difficile de hiérarchiser les besoins futurs. Pourquoi, dans les limites d'une enveloppe financière, ne pourrait-il y avoir adaptation aux besoins réels et variables de l'université zaïroise et, en conséquence, substitution entre les postes budgétaires ? Par exemple, selon les années, davantage de séjours de professeurs zaïrois en Belgique ou davantage de professeurs visiteurs belges au Zaïre, davantage d'équipements ou davantage de moyens consacrés à une recherche commune. Si la comptabilité de l'Etat ne permet pas une flexibilité semblable, favorable à une utilisation efficace de ressources limitées, il faut pouvoir s'en dégager. Par ailleurs, une réglementation actuelle de l'AGCD doit être impérativement modifiée car elle est inadaptée, apparaît vexatoire aux Zaïrois et compromet en fait toute la coopération. L'AGCD a en effet décidé, au mépris de tout sens des réalités, que les séjours éventuels de professeurs zaïrois (ayant normalement au moins six ans d'ancienneté — condition mise pour l'obtention d'un congé sabbatique) devaient être financés par des bourses dites de recyclage ou de perfectionnement, s'élevant en 1987 à environ 23.000 FB par mois, c'est-à-dire des montants inférieurs à ceux que percevoient les « homologues » zaïrois en formation en Belgique.

Comment alors aménager les contrats de jumelage ? Il semble que le schéma de discussion suivant puisse être proposé. Des projets de jumelage seraient négociés entre universités belges et zaïroises et pourraient porter sur tous les secteurs, qu'ils aient ou non fait l'objet de projets CTU antérieurs. La

sélection pourrait se faire ensuite selon une procédure plus ou moins analogue à la procédure actuelle de sélection de projets (Commission mixte). La Belgique étant ce qu'elle est, il faut s'attendre à ce que cette sélection aboutisse à une certaine répartition entre universités belges. Une fois la sélection opérée, il importe que la gestion puisse relever des universités concernées. Le but n'est pas de se soustraire au contrôle du contenu de fonds, mais de distinguer gestion et contrôle. Il convient d'échapper à des procédures trop lourdes et de permettre, par une flexibilité plus grande, une adaptation rapide à des besoins qui varient d'une année à l'autre et, a fortiori, dans le moyen terme.

On retrouverait ainsi un système de gestion comparable à celui qui a prévalu un temps avec la Fondation Université Lovanium ou qui existe actuellement avec les ONG. Les fonds provenant de la coopération belge seraient versés directement à un compte spécial de l'université belge soit, par exemple, à une abt à créer et où pourrait être représentée l'université étrangère (surtout) partie à l'accord. Le contrôle ultérieur vérifierait la conformité des dépenses aux objectifs du jumelage.

Il faut noter que ces conventions particulières ont été signées entre l'Etat belge et les institutions universitaires en 1984. L'une, « relative à leur collaboration dans les domaines de la coopération au développement d'initiative gouvernementale autres qu'en matière d'enseignement universitaire et de la recherche scientifique » complète la première convention particulière. L'autre (dite « convention belge ») est relative aux initiatives propres des institutions universitaires belges. Elle est particulièrement intéressante dans la mesure où l'objet en est large, ces initiatives pouvant « englober toutes les activités de formation, de recherche et de développement dans les domaines scientifique et technologique », et être « mises en oeuvre aussi bien en Belgique que dans les autres pays d'outre-mer » et dans la mesure où l'intervention peut se porter à toutes les phases de la réalisation des projets et/ou programmes de coopération.

Il y a la place pour une politique dynamique de coopération. Toutefois la réalité actuelle d'agrégation est lourde... et l'enveloppe financière

probleme

particulièrement et particulièrement l'enseignement universitaire — l'Etat ou le domaine privilégié d'une politique de coopération. Et d'abord,

son objectif étant la formation des hommes, un enseignement valable en une condition nécessaire à la mise en oeuvre d'un développement efficace en ce pays. Il a en outre la particularité d'être un secteur où le transfert des ressources du pays donateur au pays donataire s'opère, une fois pris en compte les coûts encourus par le premier, sans appauvrissement du donateur. Idéalement enfin, il favorise le contact d'hommes d'origines culturelles différentes et doit permettre une meilleure connaissance et une meilleure appréciation mutuelles. Dans cette dernière optique, il crée des liens dont les retombées ultérieures, scientifiques mais aussi économiques, pour le pays donateur sont loin d'être négligeables.

Pour ces différentes raisons, l'utilité d'une politique de coopération dans le domaine de l'enseignement n'est généralement pas contestée. S'agissant de la Belgique et du Zaïre, les efforts en ce domaine ont été importants mais le type de gestion qui a été adopté depuis une quinzaine d'années en a sans doute diminué l'efficacité. Aujourd'hui, il serait souhaitable d'en repenser les modalités dans le sens d'une plus grande souplesse et d'un réel partenariat. C'est ainsi que ce qui fut conçu comme une politique d'aide aux universités zaïroises pourra se transformer en réelle politique de coopération universitaire, c'est-à-dire en politique où les relations scientifiques deviendront des échanges réciproques.

1. Les universités belges furent d'abord regroupées de façon informelle dans la Commission interuniversitaire de coopération au développement (CICOD), puis, à partir de 1974, dans une asbl nationale (Association interuniversitaire de coopération au développement — Internivielnautares Vereïging voor Ontwikkelingsamenwerking), enfin dans deux regroupements communaux (CIUF du côté francophone et VLIR du côté néerlandophone), entraînant la dissolution officielle de l'asbl unitaire en 1983.
2. Par exemple, dans l'ancienne Université nationale du Zaïre, la demande facultaire devait être acceptée et transmise par le vice-rectorat, puis le rectorat et enfin par les départements ministériels concernés.
3. Ce domaine avait en outre l'avantage d'être proche des « sciences exactes », bien vivus par les négociateurs belges.
4. Dont on peut difficilement dire qu'il soit sans intérêt pour un pays comme le Zaïre.
5. Récemment, un nouveau « gros » projet CTU a été mis en route, mais sa création a été décidée « par le haut », sans que les procédures aient été respectées.
6. Ceci pose la question angoissante des départs de l'université des professeurs zaïrois et de leurs activités professionnelles non académiques et, à travers elle, celle de l'avenir de l'enseignement supérieur au Zaïre et de l'efficacité des efforts belges de coopération. La Belgique revient régulièrement sur cette question lors des réunions de la Commission mixte, mais elle est sans pouvoir. Le Zaïre, tout en étant conscient des enjeux, est lui-même en proie aux difficultés que l'on sait et aux pressions des créanciers internationaux et du FMI préoccupés essentiellement des échéances de court terme.

Avec pour être une importance exagérée attribuée aux problèmes de répartition (entre communautés, entre institutions universitaires) au détriment des critères scientifiques d'intérêt propres aux pays en développement.

Jean-Claude Willame

La coopération universitaire belgo-zaïroise en chiffres

La coopération universitaire entre la Belgique et le Zaïre comprend trois domaines d'intervention : la coopération technique, les subsides aux universités et les bourses. Le tableau ci-contre reprend les dépenses intervenues depuis 1970 (en millions de FB).

Si l'on se place d'un point de vue quantitatif, la majeure partie de la coopération universitaire a en fait lieu en Belgique et de moins en moins au Zaïre. Si l'on totalise en effet les subsides versés aux universités belges dans le cadre de la formation dispensée aux étudiants zaïrois de même que les frais occasionnés par les bourses d'études et de stage, on arrive, en 1984, à un montant qui représente 65,6 % du total de la coopération universitaire, alors que ce pourcentage n'était que de 32,5 dix années auparavant, c'est à dire à l'époque où le système de la CTU était mis en route. On remarquera dans le tableau ci-dessus que l'augmentation est surtout remarquable en ce qui concerne les subsides aux universités belges qui passent de 110 millions de FB en 1970 à 232 en 1984. C'est dire si la coopération universitaire belge zaïroise est un enjeu financier non négligeable pour les institutions universitaires belges. Ce fait n'a pas manqué d'occasionner, avec l'aggravation de la crise, des conflits d'ordre communautaire entre universités francophones et néerlandophones, les secondes se plaignant de la position privilégiée des premières dans la coopération universitaire.

Aujourd'hui, les autorités gouvernementales belges paraissent surtout vouloir privilégier un système de formation post-graduée ou professionnelle, système dans lequel les universités ne conserveraient plus nécessairement leur monopole traditionnel dans la mesure où elles seraient concurrencées par des organismes de formation spécifiques. Ces autorités estiment en effet que la Belgique n'a pas à supporter financièrement l'afflux d'étudiants zaïrois dont les universités d'origine se sont effondrées. Certains respon-

Tableau 34.

Année	CTU (total)	CTU (charges sal.)		Subsides univ. (2)	Bourses études	Bourses stages
		CTB univ.	CTU (1)			
1970	195,1	—	—	105,9	54,7	30,1
1971	229,5	—	—	114,0	56,1	20,9
1972	249,0	—	—	131,6	60,1	27,8
1973	326,9	—	—	88,9	62,4	26,0
1974	364,6	—	—	89,9	54,9	30,7
1975	305,9	—	—	114,7	57,5	12,3
1976	304,1	—	—	144,7	71,5	22,5
1977	251,9	—	—	124,3	77,9	29,6
1978	249,4	—	—	128,2	84,4	34,8
1979	233,4	56,6(22)	154,2(72)	177,8	88,9	46,0
1980	259,4	60,9	159,0	126,5	79,0	44,4
1981	225,5	—	—	147,7	78,6	40,2
1982	180,2	37,5(12)	113,9(57)	182,2	70,8	32,0
1983	194,5	37,3(12)	137,9(62)	241,0	88,6	29,6
1984	168,2	31,8(9)	120,4(47)	232,1	68,7	19,7
1985	164,7	34,8(12)	112,9(46)	—	83,0	22,8
1986	—	34,5(12)	104,9(43)	—	70,0	22,6

(1) Le chiffre entre parenthèses indique le nombre d'agents affectés aux universités, soit comme coopérant technique belge (CTB), soit comme coopérant technique universitaire (CTU).

(2) A charge du ministère de l'Education nationale jusqu'en 1976 (inclus) et de la coopération au développement à partir de cette date.

Les académiques reconnaissent d'ailleurs que c'est faire une sorte de concurrence déloyale aux universités des PVD que d'encourager la formation universitaire classique des ressortissants de ces pays en Belgique.

La coopération technique universitaire « stricto sensu », c'est-à-dire le attachement au Zaïre de professeurs, d'assistants ou de techniciens universitaires belges, est en lente contraction depuis 1974. Aujourd'hui, les enseignants belges qui occupent des fonctions permanentes dans les universités zaïroises ne représentent plus que la moitié des effectifs de 1979.

Robrecht Renard

Les ONG belges de développement et le Zaïre

Les relations entre les ONG belges et le Zaïre ont toujours eu un caractère spécial. Peut-être est-ce dû au fait que historiquement le Zaïre a été le berceau du travail des ONG belges. Bien avant qu'on ne parle d'organisations non gouvernementales ou d'ONG, les missions faisaient du développement au Zaïre.

Une autre raison est que l'ancienne colonie a toujours été un sujet sur lequel l'opinion belge est particulièrement sensible. De temps à autre, on apprend par les médias que cela va mal dans le pays. Pour qui est nostalgique par rapport à la période coloniale, c'est la « preuve » que les Belges n'y faisaient pas si mal leur travail et que le pays n'était pas mûr pour l'indépendance. Pour qui est critique à l'égard de la politique coloniale de la Belgique, les mêmes faits sont la preuve que la colonisation s'est mal passée et que les relations actuelles entre le Zaïre et la Belgique, y compris la coopération au développement, n'apportent pas grand-chose au pays et à sa population. Ce sentiment existe aussi chez les ONG. Les ONG qui ne travaillent pas dans ce pays (et il s'agit là souvent d'une décision de principe) pensent qu'il n'est pas possible d'y travailler. Les ONG qui travaillent effectivement au Zaïre ne pensent pas de la même manière. Pour elles, le Zaïre est un pays en développement avec ses difficultés et ses possibilités propres, mais où un travail qui a un sens est réellement possible. Elles ressentent une dichotomie au niveau de l'information sur le Zaïre. Sur tout les anciens, parmi lesquels on compte beaucoup de pères et de soeurs missionnaires, y sont sensibles. Le Zaïre est le pays relativement le mieux connu en Belgique. Quelques dizaines de milliers de compatriotes qui y demeurent encore, parfois dans le cadre d'un travail qui a un rapport direct avec la coopération au développement, nous apportent des informations du terrain. L'aide au développement importante en provenance de la Belgique, ainsi que les visites officielles dans les deux sens, entretiennent les analyses et les discussions politiques,

Le Zaïre est-il donc un pays si spécial? Les ONG peuvent-elles y faire du bon travail? Le Zaïre devrait-il avoir une place plus importante dans les activités des ONG belges? Doivent-elles attacher plus d'importance aux actions politiques, ou plutôt aux activités concrètes sur place sans dimension politique? Les églises (catholique, protestante et kimbanguiste) sont-elles un bon canal pour la coopération au développement de la part des ONG belges? Est-il adéquat d'envoyer au Zaïre beaucoup de volontaires? Ou doit-on donner plus de responsabilités aux ONG locales? Telles sont les questions qui se posent. Dans les pages qui suivent nous tâcherons d'y donner une réponse. Les opinions qui y sont exposées sont purement personnelles et n'engagent que leur auteur.

Coopération au développement et Afrique subsaharienne

Le Zaïre illustre bien les problèmes de l'Afrique subsaharienne. On parle d'une crise grave dans cette région. Les choses vont mal, pour l'Etat, l'économie, l'environnement, la culture et surtout naturellement pour l'Afrique moyen. Comment doivent réagir les organisations étrangères qui font de la coopération au développement? Une des réactions consiste à laisser tomber les bras. L'Afrique subsaharienne est un cas sans espoir, comme on l'entend dire dans les milieux d'experts au développement. Cela n'a plus de sens d'y consacrer beaucoup d'efforts. Peut-être le sentiment se reprendra-t-il dans quelques décennies, mais en attendant il ne peut être beaucoup mieux se précocuper de pays qui sont pauvres et même, mais, où les chances d'un développement rapide sont plus incertaines. La Chine est le contre-exemple de ce genre de jérémiades sur l'Afrique.

Cette réaction est compréhensible mais beaucoup trop défaitiste. Elle est compréhensible du point de vue psychologique pour ceux qui s'occupent directement de l'Afrique subsaharienne dans leur travail et qui se trouvent confrontés par des circonstances souvent très difficiles, et surtout par de nombreuses échecs. La meilleure manière d'amener des gens bien intentionnés à un pessimisme profond voire à du racisme est de les préparer effectivement à s'insérer dans un travail de développement souvent mal mené. Cela vaut pour les gens du terrain comme en Belgique. Mais la réaction est aussi peu raisonnable. Elle n'est pas basée sur une analyse objective de ce qui est précisément la crise et de ce qu'est partiellement la faute des donateurs, et sur une vision réaliste sur ce que des acteurs

xérieurs, dont les ONG, peuvent avoir comme impact sur l'évolution de la société africaine.

L'Afrique subsaharienne est effectivement en crise. Du point de vue économique, elle est à son niveau le plus bas depuis 1980. Le revenu par habitant de la population recule dans la plupart des pays, et cela se traduit, compte tenu de la crise concomitante dans les services publics de l'enseignement et de la santé, par une diminution du bien-être de la population. En même temps, d'autres pays au revenu peu élevé, notamment en Asie, ne portent beaucoup mieux. C'est le cas non seulement des économies miraculeuses (riches) de Taïwan et de Corée du Sud mais aussi des géants (pauvres) comme la Chine et l'Inde, qui, comme beaucoup d'autres pays dans la région, sont économiquement en expansion. Dans la terminologie aujourd'hui décrite des années cinquante et soixante, ces pays sont passés du « take off » à la « croissance autonome » (self-sustained). L'Afrique, par contre, semble demeurer prisonnière du cercle vicieux de la pauvreté. Certains de ces pays asiatiques sont en bonne voie de doubler leur revenu par habitant au cours des deux dernières décennies du vingtième siècle, tandis que les prévisions pour l'Afrique subsaharienne, même les plus optimistes, indiquent pour cette même période un maintien de l'actuelle évolution négative.

Une partie de l'explication de la crise dans cette région réside dans l'agriculture. Contrairement à l'Asie, le niveau moyen de la technologie agricole est beaucoup plus bas en Afrique, et cela rend le rattrapage beaucoup plus difficile. Dans beaucoup de pays d'Asie, il y a une tradition séculaire d'agriculture, d'irrigation, d'utilisation de la traction animale, de fumure, d'alternance des cultures, etc. En Afrique, par contre, il y a une tradition d'agriculture extensive, avec une technologie faible. Il est beaucoup plus difficile de faire la révolution verte avec une telle agriculture. C'est pourtant bien nécessaire. On trouve en Afrique en ce moment la *croissance démographique* la plus importante du monde. Le rythme de croissance annuel de plus de 3% par an est le double du chiffre correspondant en Inde. En comparaison avec l'Inde, l'Afrique doit réaliser un taux de croissance de production alimentaire deux fois plus élevé pour nourrir sa population croissante.

Sur ces deux points, la technologie agricole et la démographie, le pessimisme de ceux qui trouvent qu'on ne peut faire de la coopération au développement en Afrique est tout à fait déplacé. Il y a eu un grand progrès

dans la recherche agricole, en Afrique également, et il existe maintenant des techniques de lutte contre l'érosion, pour l'amélioration des plantes, qui ne demandent qu'à être appliquées dans la réalité concrète. En ce qui concerne l'explosion démographique, nous savons qu'il s'agit d'un phénomène de transition, qui s'affaiblira dans quelques décennies. La transition démographique prendra fin d'autant plus vite que le bien-être des Africains s'améliorera.

Mais la crise en Afrique subsaharienne a d'autres dimensions. C'est aussi fondamentalement une *crise politique*. Elle se traduit en instabilité politique, et plus encore, en inefficience et corruption. Une fois de plus, la comparaison peut être faite avec les pays pauvres d'Asie. La qualité du fonctionnement public, en termes d'efficience de la politique globale et du fonctionnement concret des services publics, et aussi en termes de correction des fonctionnaires et politiciens, est beaucoup plus élevée en Inde et au Pakistan par exemple, que dans la plupart des pays africains. Cela a-t-il un sens, entend-on encore murmurer chez les « experts en développement », de travailler dans les pays africains où les pouvoirs publics ne sont pas à même d'assurer les fonctions économiques les plus élémentaires, là où il n'y a pas de certitude juridique pour les citoyens, là où les services publics pour les routes, les écoles et les hôpitaux ne fonctionnent pas, là où l'économie est secourue par toutes sortes de mesures irréflectées, là où les exportations les moins productives deviennent soudainement rentables, là où la population se replie finalement sur l'économie de subsistance et de survie, et là où les politiciens et les fonctionnaires abusent systématiquement de leur position de force pour s'enrichir au détriment de la collectivité? Ont-ils vraiment tort ceux qui pensent que, dans ces conditions, il n'est pas possible de travailler?

Les causes de la crise politique en Afrique sont multiples. Les raisons politiques sont certainement importantes. En un siècle, il est difficile de passer d'une situation politique traditionnelle et à petite échelle, à un Etat démocratique moderne. Cette difficulté a été renforcée par le fait que les Etats coloniaux ont laissé peu de place à la participation des élites locales, sans parler de l'ensemble de la population locale. Beaucoup de pays africains ont hérité à l'indépendance d'un Etat autoritaire orienté vers la centralisation. Le projet politique d'un Etat participatif, orienté vers le développement de la population africaine, et cela à l'intérieur des frontières de l'ancien pays du colonisateur, a dû passer directement de l'état de projet

(élaboré par les Occidentaux) à la réalisation. Il y a également des problèmes de formation, de traditions administratives, très différents de ceux des pays asiatiques, qui avaient, eux, un passé dans ce domaine.

Il y a aussi une *dimension sociale* à la crise. Les Etats modernes en Europe et en Asie (Japon) avaient, dans une période comparable de leur histoire, une classe économique forte qui contrôlait l'Etat. La même classe économique indépendante apparaît aussi comme jouant un rôle essentiel dans le développement d'une démocratie politique moderne. En Afrique, l'élite politique est à la fois juge et partie. Elle manipule les leviers de l'économie, non pas à l'avantage d'un groupe de pression productif déterminé (marchands, industriels, agraires) mais à son propre avantage. Et les groupes de pression politiques les plus forts se trouvent dans les villes, tandis que les groupes économiques les plus productifs vivent dans le monde rural.

L'Afrique subsaharienne est aussi caractérisée par un *problème culturel*. Une société moderne est, sur un certain nombre de points, fondamentalement différente d'une société africaine traditionnelle. Ceci est une constatation et ne comporte donc aucun jugement de valeur. Il est, par exemple, caractéristique d'une société moderne que de nombreuses relations humaines soient apparemment impersonnelles. Les gens entrent en contact sans pour autant se connaître : clients et marchands, usagers des transports, jeunes et services de police, fonctionnaires derrière leur guichet par rapport aux citoyens moyens. De telles relations doivent être basées sur des conventions précises permettant de savoir comment il faut se comporter dans des fonctions déterminées vis-à-vis de son concitoyen, et demandent des comportements spécifiques de la part des individus. Et cela suppose une vision précise de la vie dans laquelle on a été élevé. Les cultures africaines, comme toute culture traditionnelle à petite échelle, mettent en avant les relations personnelles. On a affaire à des gens que l'on connaît, avec lesquels on est impliqué dans tout un réseau de relations familiales et sociales, et ces différentes fonctions restent toujours liées l'une à l'autre par une enveloppe de protection qui protège l'individu psychologiquement. Cela vaut dans la sphère de la politique comme dans celle de l'économie. Le passage d'une société « traditionnelle » au sens défini ci-dessus à une société « moderne » est sur ce point inévitable. Cela ne veut pas dire que cette société moderne sera identique à la nôtre (au surplus, il y a de nombreuses différences à l'intérieur de ce qu'on appelle une société moderne, et à laquelle appartiennent aussi bien le Japon que les Etats-Unis

et l'Italie) ni qu'une synthèse africaine originale n'est pas possible. Il y a un certain nombre d'adaptations nécessaires, sans lesquelles la vie en Afrique n'est pas possible. Le changement de dimension de la communauté d'une petite tribu à un Etat moderne, l'augmentation des relations fonctionnelles souvent impersonnelles dans l'économie de marché et dans les relations de communication (par exemple, l'importance de la langue écrite et de l'application créative de toutes sortes de résultats scientifiques dans la sphère du quotidien) changent fondamentalement l'environnement dans lequel l'homme vit. En Afrique subsaharienne, la distance culturelle devant ainsi être franchie est plus grande, pour des raisons historiques, que dans n'importe quelle autre région. Des changements culturels rapides constituent généralement un processus difficile et pénible pour les intéressés, souvent marqué par des déchirements internes et par des conflits mutuels, et le rythme de la transformation est limité par la profonde résistance interne des hommes vis-à-vis du changement culturel.

Quelles sont les conséquences de la coopération au développement ? Cela dépend selon que l'on croie ou non qu'elle peut influencer d'une manière positive les transformations partout en oeuvre en Afrique. D'après nous, la réponse est positive. Et il y a pour les ONG qui travaillent surtout au niveau local, en contact direct avec la population, un rôle spécial à remplir. Les ONG peuvent atténuer les maux de la croissance, en mettant autant que possible le gouvernement aux mains des populations locales. Cela induit non seulement une moindre dislocation sociale et culturelle, mais aussi, à terme, des progrès matériels plus rapides et même peut-être de plus grandes possibilités d'expression politique.

L'Afrique subsaharienne n'est pas seulement en crise en termes de changement de rythme. Elle est aussi très pauvre au sens absolu du terme. La matière de soins de santé, par exemple, aucun continent n'est aussi mal loti que l'Afrique. La même chose vaut au niveau de l'éducation. En ce qui concerne le revenu par tête, l'Afrique appartient au groupe de pays le plus pauvre. Bien en thons la conclusion que les organisations occidentales qui veulent faire de la coopération au développement doivent avoir de bonnes raisons pour ne pas s'occuper spécialement de l'Afrique et en particulier des pays les plus pauvres d'Afrique. D'ailleurs, c'est ce qui se produit. L'Afrique subsaharienne reçoit par habitant cinq à dix fois plus d'aide au développement que les pays les plus pauvres d'Asie. L'Afrique subsaharienne teniera par excellence, pour les deux prochaines décennies, le destin de l'aide au développement.

Le Zaïre et l'Afrique subsaharienne

Jusqu'à présent, nous avons considéré l'Afrique subsaharienne comme un bloc homogène. Ceci est évidemment une généralisation. Les considérations faites ci-dessus sont certes valables, parce que ces pays ont beaucoup de points en commun. Mais en même temps, il ne faut pas perdre de vue que les 40 pays qui forment cette région sont très différents sur le plan politique, social, culturel et économique. Comment se situe le Zaïre dans cet ensemble et quelles conclusions peut-on en tirer? Le Zaïre est en même temps un des pays les plus riches et un des plus pauvres d'Afrique subsaharienne. Ce paradoxe apparent s'éclaircit si on fait la distinction entre la situation assez pauvre de la population, même suivant les normes africaines, et l'énorme potentiel de richesse du pays. Ainsi le revenu par habitant, qui est de 170 dollars en 1985 (statistiques de la Banque mondiale), est-il parmi les plus bas d'Afrique subsaharienne. Pour l'ensemble de cette région, le revenu par habitant est en moyenne de 400 dollars. Mais, au niveau de la santé (selon les critères de la mortalité infantile et de l'espérance de la vie), la situation zaïroise n'est pas aussi dramatique. Ainsi l'espérance de vie au Zaïre est-elle de 51 ans alors qu'elle est en moyenne de 50 ans pour la région. Le Zaïre ne se situe pas mal non plus au niveau de l'éducation primaire et secondaire, en tout cas quantitativement.

La situation n'est pas rose au Zaïre si on regarde l'évolution historique. Suivant les statistiques de la Banque mondiale, la chute du niveau de vie par habitant dépasse 2% par an pour la période 1965-1985. Peu de pays ont connu une telle évolution. Les statistiques qui viennent d'être évoquées concernent les activités économiques enregistrées, et ne tiennent pas compte du fait qu'à cause du chaos et de la corruption une grande partie de l'économie est devenue souterraine (il y a par exemple au cours de cette période un fort accroissement du marché noir avec les pays voisins; ces revenus additionnels ne sont pas recensés dans les statistiques économiques). Les Zaïrois ont ainsi la « chance » de pouvoir se replier dans beaucoup de régions sur une agriculture de subsistance qui leur offre au moins une chance de survie. Il y a encore une grande possibilité d'absorption de la population dans l'agriculture, même sans investissement complémentaire des autorités, et ceci est une situation assez unique en Afrique. Cette situation n'existe par exemple pas dans les pays du Sahel, où elle n'existe pas dans un pays comme le Rwanda avec sa forte densité de population. Ainsi, malgré l'abandon de la population par les autorités, il n'y

à plus les mêmes pénuries alimentaires qu'au Sahel en certaines périodes ou par exemple en Ethiopie.

Pour l'avenir immédiat, il n'y a pas non plus d'amélioration sensible en vue. La rectification de certains déséquilibres macro-économiques en cours sous l'impulsion du FMI et de la Banque mondiale devra encore durer un certain temps et causera beaucoup de souffrances à la population. L'aide extérieure peut apporter quelques soulagements, mais les perspectives ne sont guères brillantes pour le Zaïre, parce que de nombreux prêts arrivent maintenant à échéance. Le flux net de ressources additionnelles risque donc d'être fort minime à moins qu'une remise massive de la dette ne se combine avec de nouveaux flux d'aide. Le Zaïre, pour un pays africain, reçoit relativement peu d'aide au développement de la part de l'Occident. En 1985, par habitant, la moitié de la moyenne de l'Afrique subsaharienne et seulement un tiers de la moyenne du Rwanda et du Burundi.

Une des raisons des mauvais résultats du Zaïre malgré ses grandes potentialités est due au régime politique, celui-ci est peu enclin à s'orienter vers le développement, et au surplus ne joue pas le rôle nécessaire pour être essentielle dans un pays aussi étendu, est très mauvaise.

Les services d'appui à l'agriculture sont, tout compte fait, plus une charge pour les paysans qu'un soutien. Toute la politique économique constitue un jeu à tous les niveaux du secteur public. La situation pourrait évidemment être encore pire, comme c'est le cas dans d'autres pays africains : à tout le moins il n'y a pas de conflit militaire permanent dans ce pays et le régime n'a pas « expérimenté » la collectivité forcée de l'agriculture ou le déplacement forcé de population.

La Belgique et le Zaïre

Le Zaïre occupe une place spéciale dans les relations extérieures de la Belgique c'est un pays important en Afrique sur le plan géopolitique en raison de son énorme richesse potentielle ne laisse personne indifférent. Les relations avec la France, qui tous les deux mènent en Afrique une politique de développement où leurs propres intérêts politiques jouent un grand rôle, sont très intéressés par le Zaïre. La Belgique a à cet égard une attitude un peu schizophrène. D'une part, en tant qu'ex-colonisateur on

veut maintenir son influence propre en Afrique, et on veut maintenir la position privilégiée du Zaïre dans la coopération au développement. Et dès lors, on est jaloux de ce que font les autres donateurs occidentaux. Ce n'est pas pour rien que le Zaïre est le seul pays où la Belgique est le principal donateur. D'autre part, notre opinion publique est critique vis-à-vis de ce qui se passe au Zaïre et un soutien trop ouvert au régime par le biais de la coopération au développement est difficile à faire passer. Ainsi tente-t-on de combiner les deux : on a des motifs géopolitiques, mais la répartition à l'intérieur du « portefeuille » prévu pour le Zaïre ne se fait pas uniquement suivant des critères politiques. La question du développement y joue en principe le rôle le plus important. A côté de cela, notre aide est évidemment aussi influencée par les intérêts économiques belges au Zaïre (qui ne coïncident pas toujours avec les critères politiques) et il ne faut pas oublier non plus les intérêts corporatistes qui se portent fort bien à l'intérieur de notre coopération au Zaïre. Ces éléments combinés à la faiblesse et l'inefficacité de notre administration de coopération au développement (l'AGCD) aboutissent au résultat décrit en long et en large dans cette publication.

Le Zaïre est aussi important pour les ONG belges. Ceci ressort des chiffres du cofinancement. Il est à signaler que les données ci-après ne concernent que la part des autorités (AGCD ou CEE) et ne reprennent donc pas la part

Tableau 35.

Cofinancement des ONG belges			
AGCD 1982-1983		CEE 1981-1983	
Pays	Montant (millions de FB)	Pays	Montant (milliers Ecus)
	%		%
Zaïre	191,5 (13,8)	Zaïre	1.718,9 (15,9)
Rwanda	128,6 (9,3)	Rwanda	1.489,7 (13,8)
Burkina Faso	70,4 (5,1)	Pérou	643,8 (6,0)
Brésil	52,7 (3,8)	Nicaragua	543,9 (5,0)
Haiti	50,8 (3,7)	Philippines	481,8 (4,5)

Source : AGCD.

apportée par les ONG (25 % dans le cas de l'AGCD, 50 % dans le cas de la CEE). Et évidemment ces statistiques ne reprennent pas les interventions des ONG faites en dehors de tout cofinancement. Néanmoins, ces statistiques sont représentatives de l'aide financière qui transite par les ONG. Le premier tableau reprend les sommes transitées par les ONG belges pour le total des années 1982 et 1983.

Le tableau montre que le Zaïre est de loin le pays de concentration¹ le plus important pour les ONG. Il en était de même pour la période antérieure (1976-1981) avec un pourcentage de 18 % pour le cofinancement CEE et de 14 % pour l'AGCD. Au cours des années plus récentes, le cofinancement AECI pour le Zaïre est resté important, aussi bien au sens absolu qu'au sens relatif, comme le montre le tableau ci-après. En comparaison, les chiffres pour le Rwanda ont diminué.

Tableau 36. Cofinancement des ONG belges par l'AGCD

Année	ZAIRE		RWANDA	
	Montant (millions de FB)	% total	Montant (millions de FB)	% total
1984	128	(15,4)	87	(10,5)
1985	169	(19,1)	76	(8,6)
1986	103	(12,2)	85	(10,0)

Source : AECI.

A côté des interventions pour ce cofinancement, l'AGCD paie aussi des primes pour les volontaires qui sont au Zaïre (quelque 90 millions de FB pour quelque 250 volontaires en 1987), ainsi que la sécurité sociale pour les volontaires (quelque 100 millions en 1987 pour un peu plus de 2000 volontaires).

Le Zaïre, pays de concentration pour les ONG belges ?

Le Zaïre est d'après ces chiffres un pays de concentration pour les ONG belges. En effet, bien qu'une grande partie des sommes transférées par les ONG viennent des autorités publiques, ce sont néanmoins les ONG qui décident en définitive de la répartition géographique. Aussi bien l'AGCD que la CEE laissent l'initiative de l'introduction des projets aux ONG. Les projets Zaïre ne sont pas imposés aux ONG. Ce sont leurs propres propositions.

Le tableau suivant donne la répartition des cofinancements AGCD au Zaïre pour un certain nombre d'années. Notons que sur les 35 ONG qui bénéficient du cofinancement pour leurs projets, un nombre limité se taille la part du lion. Les cinq plus grandes ONG interviennent pour 60 %, les dix plus grandes pour 80 %. Une telle concentration n'est pas extraordinaire. Elle est à l'image de ce qui se retrouve dans d'autres pays. Par contre, ce qui est particulier, c'est la part très grande des ONG chrétiennes et des ONG exclusivement médicales. (Tableau 37)

Dans le monde des ONG, il y a quelques controverses sur la concentration de fait au Zaïre. Certaines ONG estiment que dans certains pays il n'y a pas moyen de travailler pour des raisons politiques — ou alors seulement suivant certains canaux (et plus précisément ceux de l'opposition au régime). Le Zaïre est un des pays où cette orientation serait d'application. Ceci est très lié à l'analyse politique qui est faite dans certains cercles des ONG à propos du Zaïre. Les ONG considèrent à raison que la sensibilisation de l'opinion publique est une de leurs tâches. Elles suivent donc de près la politique suivie par le gouvernement en matière de coopération et dirigent leurs critiques vers la politique belge à propos du Zaïre. Ceci a abouti au début des années 1980 et précisément au CNCD-NCOS, à une prise de position très caractérisée. Certains allaient même jusqu'à affirmer que cela n'avait pas de sens de faire de la coopération au développement au Zaïre tant que le régime Mobutu serait en place et ils appliqueraient cette prise de position non seulement à l'aide officielle belge mais aussi à l'aide transitant par les canaux non gouvernementaux.

Tableau 37.

Nom	Montants	%	Cum.	N	Moyenne
DMOS/COMIDE	181,2	28	28	47	3,9
TEAM	68,3	11	39	1	68,3
KIVA/TONGCABA	60,3	9	48	13	4,6
CIH Bwamanda	42,6	7	55	3	14,2
Transantfonds/Foperda	34,7	5	60	3	11,6
Benedictijn Delen	29,7	5	65	10	3,0
Homageo	26,9	4	69	5	5,4
Coopération et progrès	22,9	4	72	1	22,9
ICHS Fathu/SCS Honger	21,5	3	76	6	3,6
ICM/AC (Educ. san. nut.					
AB (centr.)	20,2	3	79	2	10,1
Handwerkenden/APD	16,3	3	81	1	16,3
LEMBIBAC	15,0	2	84	1	15,0
VAWON	13,4	2	86	12	1,1
PROTEOS	13,1	2	88	1	13,1
Int. d'études développ.					
Intermédiaire	11,0	2	89	1	11,0
Méthode Volontariat	10,5	2	91	4	2,6
European Mission Secretariat	10,1	2	93	29	5,0

Montants : montants effectivement payés par l'AGCD, en millions de FB.

% : pourcentage obtenu par rapport au total.

N : nombre de projets cumulés.

Moyenne : attribution moyenne par projet, en millions de FB.

Source : AGCD.

Les autres ONG n'étaient pas tout à fait d'accord avec cette prise de position. Certaines ONG, qui étaient très actives au Zaïre, faisaient une autre analyse dans un moment où elles défendaient le régime Mobutu, elles affirmaient que cela avait un sens de travailler au Zaïre. En même temps, elles craignaient que les prises de position dures des ONG en Belgique ne puissent être une incitation pour leur travail sur place. Cette discussion à l'intérieur des ONG belges a atteint son sommet pendant la première moitié des années 1980.

mais s'est progressivement amortie. Les relations changeantes et finalement non satisfaisantes entre certains milieux ONG et des figures de l'opposition zaïroise à Bruxelles ont été dramatiquement illustrées par l'arrestation, l'emprisonnement à Kinshasa pendant six mois et finalement l'expulsion (après intervention des autorités belges) de Ronald van Den Bogaert. Ronald van Den Bogaert était jusqu'à ce moment-là un des militants les plus actifs sur la question du Zaïre à l'intérieur du groupe de travail politique du NCOS. La publicité qui découla de son arrestation fut mal ressentie dans les milieux ONG, parce qu'à ce moment l'orientation dure à propos du Zaïre (c'est-à-dire celle qui était pour une action politique en Belgique et un appui à l'opposition au régime Mobutu au détriment des projets de développement propres) avait largement perdu du terrain.

Un certain nombre d'ONG actives au Zaïre, s'étaient réunies entre-temps lors d'une Table Ronde sur le Zaïre : ATOL, Broederlijk Delen, CDI, Bwamanda, Coopibo, DMOS, NCOS et Withuis. En 1985, elles demandèrent à l'auteur du présent article de faire un rapport sur le rôle des ONG au Zaïre. Ceci a abouti à la publication par le NCOS en 1986 de la version néerlandaise et en 1987, d'une traduction en français². Sur base d'une large enquête, aussi bien écrite que orale, auprès des hommes sur le terrain, ce rapport abordait quelques-uns des grands problèmes du travail des ONG au Zaïre. Le contexte macro-économique et politique difficile fut un des thèmes qui entrèrent en ligne de compte. La conclusion était que travailler au Zaïre était difficile pour les ONG mais pourtant plein de sens. Le libéralisme du régime valait aussi pour les ONG. Les ONG, aussi bien nationales qu'étrangères, ont l'espace nécessaire pour travailler au service de la population locale dans des projets de développement. Le rapport plaidait aussi pour reconnaître la signification politique du travail apparemment non politique des ONG. Ce raisonnement repose implicitement sur les aspects culturels du développement, qui ont déjà été décrits ci-dessus.

Pour illustrer, reprenons la citation suivante : « Ainsi, une association de petits propriétaires terriens dans le cadre d'un projet rural, ou un organisme de contrôle d'une polyclinique, peuvent faire comprendre aux gens que leur intérêt commun est la meilleure garantie d'une action collective avec des chances de réussite, ou qu'une certaine méfiance mutuelle doit être introduite institutionnellement dans les structures de pouvoir pour empêcher que des individus prennent tout pouvoir. Ils apprennent en même temps à vivre des rapports fonctionnels et moins personnels. Dans la même ligne de pensée, il faut considérer l'accent mis sur toutes sortes d'organisations locales non

gouvernementales qui dépassent le niveau des projets. Les associations de coopératives, les centres d'aide technique aux initiatives locales de développement, les organisations financières locales qui grandissent tout doucement et qui forment le tissu politique qui leur permettra de contrôler le pouvoir central. Les ONG étrangères peuvent jouer un grand rôle dans l'institution et le renforcement de tels organismes » (pp. 25-26)

En l'enquête écrite, il ressortait que la plupart des interrogés pensaient de même. Une des questions portait sur la manière des ONG de contribuer à l'émancipation politique et sociale de la population. Des quatre réponses possibles c'est la réponse qui préconisait un appui indirect (c'est-à-dire par des projets renforçant la confiance de la population en elle-même) qui a été la plus efficace. Nous interprétons cela comme une confirmation de la thèse exposée plus haut, à savoir la grande signification politique indirecte de l'action des ONG lorsqu'elle renforce la « modernisation » culturelle de l'individu (modernisation entendue dans le sens le plus élevé). Une autre possibilité de réponse (un peu moins soutenue, mais encore très largement en référence à des actions locales visant à mettre fin à des abus concernant le milieu de vie concret de la population locale. La troisième réponse possible portait sur la formation politique explicite dans les projets. Ceci n'a pas du tout été apprécié par les interviewés. La plus caractéristique a été néanmoins le rejet quasi unanime de tout appui à l'opposition politique. C'est peut-être interprété comme la peur d'une opposition ouverte avec le régime qui aboutirait nécessairement à l'expulsion des ONG, mais aussi comme la marque d'un grand pessimisme vis-à-vis d'une solution politique à court terme de la crise du Zaïre. Nous avons la même conviction. La crise politique au Zaïre n'est qu'une illustration de ce qui est en cours dans tant de pays de l'Afrique subsaharienne. Il s'agit de problèmes structurels de développement, qui ne peuvent être résolus par des changements de régime. Certes, le score du régime Mobutu est faible sur un certain nombre de problèmes essentiels, même en comparaison avec d'autres pays de la région, mais hélas, il n'y a pas de garantie qu'un changement de régime apporte un soulagement. Il n'y a pas de solution miracle pour le développement même dans le domaine politique. Dans cette optique, c'est une erreur de la part des ONG de placer l'action directe politique sur le terrain au-dessus de l'action de développement. Les objectifs sont peut-être les mêmes, mais les instruments sont différents, tout comme le délai dans lequel on travaille. Les ONG sont, d'après nous, fondamentalement politiques, mais d'une manière différente, plus indirecte que les groupes d'action politique. Les mêmes ONG ont évidemment le devoir de faire

connaître ce qu'elles apprennent de la politique belge par leur présence et leurs contacts au Zaïre, lors des campagnes de sensibilisation de l'opinion publique. Elles ont fortement raison d'en tirer des analyses critiques sur la politique de relations extérieures et de coopération de la Belgique. De telles actions sont d'ailleurs compatibles avec le soutien de projets de développement sur le terrain.

Le travail des ONG au Zaïre : faut-il y changer quelque chose ?

Nous pensons en effet que l'orientation des ONG belges doit être revue. Nous tirons cette conclusion non pas tellement d'une profonde insatisfaction par rapport aux faits du passé que de la conviction d'une modification rapide du cadre dans lequel les ONG opèrent. Ce qui était peut-être une bonne solution il y a 10 ou 20 ans, n'est plus valable aujourd'hui.

Quels sont les paramètres qui ont changé ? Tout d'abord, les pères et soeurs missionnaires qui pendant des décennies ont constitué l'épine dorsale de la plupart des actions des ONG sont en train de disparaître. Il y en a encore quelque 2000, mais il s'agit d'un groupe qui vieillit rapidement et qui n'est pas remplacé par l'arrivée de jeunes religieux de Belgique. L'église locale zaïroise, aussi bien catholique que protestante et kimbanguiste, est un autre type de partenaire que l'église catholique, avec laquelle la plupart des actions ont été menées dans le passé. L'église catholique, tout comme les autres églises depuis longtemps, est maintenant africanisée dans ses fonctions supérieures, le clergé local et les responsables laïques mettent l'accent sur d'autres choses et ont une autre position vis-à-vis de la population locale; ils vivent dans un contexte social et matériel qui est très différent de celui des religieux blancs.

Le scheutiste belge Germain Vanneste, qui en tant que agronome a fait de nombreuses évaluations de projets de développement au Zaïre, a constaté que de nombreux projets, qui marchaient bien lorsqu'ils étaient dirigés par des missionnaires blancs, échouaient lorsqu'ils étaient repris par des forces locales. Son analyse illustre ce que nous voulons dire ici³. Pour une part, il en voit la cause dans la position différente des Blancs et des Noirs, même lorsque ces derniers sont religieux. Ainsi, beaucoup de projets n'étaient pas légalement en ordre. Un missionnaire blanc pouvait se permettre pas mal de choses à partir de sa position de force relative, mais son successeur en subit le retour de flamme. Une autre raison des échecs après la reprise des projets est le manque de clarté financière de ceux-ci. Les missionnaires blancs n'éprouvaient pas le besoin d'une comptabilité claire pour le projet. Ils

n'étaient en général pas formés dans ce sens, mais ils s'estimaient couverts par leur grande autorité morale. Les autochtones reprenant le projet ont hérité également de certaines imprécisions et confusions qui leur ont procuré pas mal d'ennuis. Une réaction compréhensive de leur part fut d'attribuer à leurs prédécesseurs blancs, toutes sortes de sinistres machinations financières. En troisième lieu, il ressort de beaucoup d'évaluations que les contacts directs des Blancs avec la mère patrie étaient essentiels pour la survie du projet. C'était en particulier le cas pour la commande et l'importation de pièces de rechange des machines et de tous les produits nécessaires et introuvables à certains moments au Zaïre. Pour un missionnaire, il s'agissait là de petits problèmes qu'il réglait par sa procure ou lors de son retour en vacances; pour un Zaïrois, il s'agit souvent là d'un problème quasi insurmontable.

Les religieux zaïrois a souvent une autre perception de la relation entre son travail pastoral et sa tâche de développement. Il est beaucoup moins bien formé pour prendre en mains cette dernière tâche et il n'a pas toujours nécessairement la même perception sociale. Il ne faut pas oublier à ce sujet que les missionnaires sont, par un processus d'autosélection, parmi les religieux socialement les plus engagés. Les religieux zaïrois subissent également une forte pression de leur propre milieu, alors qu'ils perçoivent un salaire qui est insuffisant pour vivre. Comme me l'a expliqué l'un d'entre eux : *« Les missionnaires blancs reçoivent de leur famille et de leur village l'argent à consacrer au développement, tandis que nos familles et notre milieu nous imposent un travail normal que nous les soutenons »*.

Les églises locales mettent aussi sur pied des structures pour la coordination des activités de développement et demandent, à juste titre, que les donateurs étrangers en tiennent compte. Il en découle que, plus le temps passe, plus les ONG étrangères devront travailler avec de telles structures locales, plutôt que directement avec des projets choisis par elles. Ceci crée de nouvelles difficultés pour les ONG étrangères.

Un deuxième changement réside dans le fait que plus le temps passe, plus nombreuses sont les ONG locales non confessionnelles et purement laïques. En préparation de la Table Ronde entre les autorités zaïroises, les donateurs officiels et les ONG, le département du Plan à Kinshasa a fait un premier inventaire non exhaustif des ONG. Des 326 ONG recensées, il apparaissait que 41 % étaient non confessionnelles⁴. De telles ONG sont souvent plus locales que nationales, relativement petites, et n'ont pas non plus les mêmes contacts internationaux aisés que les ONG confessionnelles locales. Un de leurs grands besoins est le soutien au niveau technique et

organisationnel, y compris les liens de collaboration au niveau national pour le dialogue avec les autorités politiques et les donateurs extérieurs. Le Père G. Vanneste arrive sur base de ses évaluations à des conclusions apparemment. Il plaide en faveur des structures d'appui pour les ONG locales, ainsi que des services d'approvisionnement et d'information, d'une organisation pour l'aide juridique et d'une organisation en vue d'un accompagnement en gestion et comptabilité des projets.

Autant les structures de développement de l'église catholique (les « Bureaux de développement » national et régionaux) étaient méfiants vis-à-vis de cette Table Ronde tripartite à Kinshasa, autant un certain nombre d'ONG non confessionnelles de plus petite dimension réagissaient manifestement d'une manière positive à cette initiative.

Un troisième changement est le nombre grandissant de Zaïrois universitaires ou diplômés de l'enseignement supérieur, qui s'insèrent ou désirent s'insérer dans des activités de développement. Les ONG belges ont parfois quelque peine à introduire ce changement dans leurs organisations. Certaines préférèrent encore envoyer des volontaires alors que des personnes peuvent être trouvées sur place pour les mêmes fonctions et au même coût (et parfois à un coût moindre), et qui ont l'avantage de ne pas quitter le pays au moment où ils commencent à bien connaître leur tâche de spécialiste du développement.

Un dernier changement est, à notre avis, le grand pas en avant fait dans la prise de conscience de la population zaïroise. Beaucoup de gens prennent aujourd'hui des initiatives pour prendre en mains leur développement. Le rôle des ONG devient de plus en plus de trouver des financements et d'accompagner à distance de telles initiatives de la base. Les ONG, surtout les ONG étrangères, doivent de plus en plus devenir des organisations intermédiaires, qui ne doivent plus tellement concevoir et exécuter elles-mêmes des projets, mais plutôt apporter leur appui à des groupes locaux qui prennent de telles initiatives.

Comment les ONG belges peuvent-elles tenir compte de cette nouvelle réalité? La réponse nous semble évidente : en travaillant plus avec les partenaires locaux et en étant présentes sur le terrain surtout comme organisation intermédiaire, accompagnatrice, dans le domaine technique et organisationnel. Cela suppose un certain changement de mentalité des ONG, bien que certaines aient depuis longtemps franchi ce pas mentalement.

Plus inquiétant par contre est le fait que les structures et procédures dans le monde des ONG belges ne se prêtent pas bien à cette nouvelle sorte d'intervention. Il y a un certain nombre d'ONG en Belgique qui sont à même de mener cet ancien type de projet au Zaïre (travailler à la base, de préférence avec un ou quelques volontaires, dans un projet proposé par un missionnaire ou quelque autre Blanc) mais qui ont un degré de professionnalisme insuffisant pour exercer le nouveau rôle d'organisme intermédiaire. Les autorités belges sont largement responsables de cette situation. Avec la procédure superficielle de reconnaissance des ONG pour le cofinancement et le manque de critères exigeant un minimum d'envergure et de compétence, il y a maintenant quelque 200 asbl qui peuvent obtenir le cofinancement. C'est une très nette différence avec la situation néerlandaise où un budget cinq fois plus important pour les ONG est réparti entre quatre organisations. En Belgique, le cofinancement est tellement éparpillé qu'il n'y a presque aucune ONG qui atteigne l'échelle minimum pour faire du vrai travail professionnel.

Le cofinancement belge est aussi très directement orienté vers le soutien direct des projets. Il y a trop peu d'espace pour permettre aux ONG d'établir de véritables relations de partenaires avec des ONG locales ou de devenir des organisations intermédiaires dominant un appui en technologie appropriée, soutien organisationnel, etc. Cette dernière démarche suppose en effet une certaine délégation de compétence au « terrain » et un programme financier souple avec du monitoring et du contrôle ex-post plutôt que du contrôle ex-ante. Le système de cofinancement belge est né au milieu des années 70 et doit être fondamentalement réformé d'urgence.

Le nouveau type d'intervention est rendu difficile par l'attitude négative de beaucoup de fonctionnaires de l'AGCD vis-à-vis de l'Afrique en général et du Zaïre en particulier. Beaucoup d'entre eux sont fatigués de toutes les mésaventures de la politique de coopération et ont la réaction bien humaine d'en faire souvent porter la responsabilité aux Zaïrois. Ainsi, il existe une grande méfiance vis-à-vis des projets où les ONG locales ou les cadres locaux jouent un grand rôle. Il y a un préjugé favorable vis-à-vis des projets faits avec des volontaires belges, qui n'est pas basé sur un examen attentif de la réalité du développement et de sa dynamique.

Il faudra aussi réfléchir sur le rôle des volontaires. Il est clair que la coopération internationale suppose que des Belges puissent s'insérer dans le travail de développement sur le terrain. Mais ils doivent avoir les compétences nécessaires et la répartition du travail avec le partenaire zaïrois doit

être mieux précisée que ce n'est généralement le cas. Idéalement, les volontaires devraient apporter la formation technique, sans disposer d'un grand pouvoir de décision, et devraient être des exécutants sous la responsabilité finale de cadres zairois eux-mêmes contrôlés par la population. Il y a encore quelques projets d'ONG belges au Zaïre qui ne sont pas détachés de la mentalité et de la manière de travailler régnant il y a des décennies. Ceci est en partie une question de procédure mise sur pied par l'AGCD (ainsi les membres belges d'un projet sont subsideés grâce à leur statut du volontaire, ce qui n'est pas le cas pour les membres locaux), mais c'est aussi et peut-être principalement une question de changement de mentalité des ONG belges.

Les ONG belges ont aussi besoin de personnes qui ne travaillent pas dans le projet mais qui jouent le rôle d'intermédiaires vis-à-vis des initiatives locales de la base et des ONG locales. Il est inévitable qu'il y ait, parmi ces initiatives locales, certaines qui n'ont aucune chance de réussir ou qui ne sont pas sérieuses. Mais on peut seulement en juger sur place, et non pas en allant en visite au Zaïre quelques semaines par an. Pour bien faire, les ONG belges devraient avoir à Kinshasa et dans les grandes villes quelques volontaires qui suivraient chacun, à partir de là, une certaine zone. Ils devraient disposer d'une certaine autonomie pour suivre les initiatives locales et les soutenir financièrement. Ils devraient être les intermédiaires entre les ONG locales et les ONG belges, et être en mesure d'apporter leur contribution à la réflexion permanente sur le rôle changeant des ONG.

Pour finir, c'est une grande faiblesse des ONG belges de n'avoir pu libérer que si peu de personnes en Belgique pour un véritable travail d'étude. Les ONG belges ont un manque flagrant de travail de réflexion institutionnellement organisé.

L'implication des ONG vis-à-vis de la politique officielle

Les ONG sont très jalouses de leur propre autonomie. Et c'est une bonne chose car une grande partie de leur avantage comparatif repose sur leur indépendance vis-à-vis des structures officielles, et cela aussi bien en Belgique que dans les pays en développement. Ce n'est pas toujours facile de maintenir son autonomie dans une situation où l'autorité publique est devenue le principal financeur de ces mêmes ONG. De ce point de vue, les ONG belges ne peuvent vraiment pas se plaindre. Le gouvernement ne fait pas vraiment des efforts pour les subordonner à sa politique. Parfois, on

entend bien des échos dans ce sens à l'administration ou au gouvernement, mais heureusement, on n'en arrive pas à des mesures sérieuses.

Mais il est bien imaginable de donner aux ONG un plus grand rôle dans l'exécution de la politique officielle sans toucher à leur autonomie. Ceci voudrait à inviter les ONG à devenir les exécutants d'une partie de l'aide bilatérale officielle dans un pays déterminé, et cela indépendamment du financement classique où le droit d'initiative reste du côté des ONG et où l'autorité publique se contente de donner des garanties de qualité.

En point de vue des autorités belges, on peut penser que ceci pourrait être le cas au Zaïre. Ainsi, il y a quelques années, il a été décidé que la part de l'agriculture dans le total de l'intervention de l'AGCD devrait être augmentée jusqu'à 20 %. Et il a toujours été convenu que cet appui devait surtout être destiné à la grande masse des petits paysans. Or l'AGCD a été jusqu'à présent incapable de mettre sur pied des projets agricoles répondant à ce critère. Pourquoi ne pas tenter d'y mêler les ONG? Ainsi, durant la période 1980-1986, 33 % de l'aide bilatérale belge a été consacrée au Zaïre, mais seulement 16 % du cofinancement.

On peut expliquer cette situation par le fait que les ONG choisissent elles-mêmes de moins se concentrer sur le Zaïre que les instances officielles. Mais si les autorités le veulent vraiment, ne peuvent-elles pas attirer les ONG? En réalité, on y pense depuis quelque temps. Les ONG ont proposé qu'en dehors du canal du cofinancement elles aident les autorités à atteindre un objectif des 20 % à l'agriculture. Ce but peut être atteint sans abandonner leur propre identité. Il semble qu'au moins un projet se fera dans ce sens. A notre avis, c'est là une évolution intéressante.

Conclusion

Il est difficile de plaider pour davantage d'aide au milieu des déclarations pessimistes sur l'avenir de l'Afrique, c'est précisément cela que nous avons fait. L'aide à l'Afrique, de la part des ONG également, a une grande signification pour les vingt années difficiles à venir. Les ONG peuvent, par leur propre influence, contribuer fondamentalement à l'amélioration des conditions de vie des populations africaines à long terme et à empêcher leur recul à court terme.

Le Zaïre est à la fois typique et atypique de cette problématique générale de l'Afrique. Le Zaïre a un régime qui illustre d'une manière aiguë les maladies politiques africaines des deux dernières décennies du 20ème siècle, et où la

corruption est encore plus étendue. Le Zaïre est un des pays les plus pauvres du monde en termes de revenu monétaire par habitant mais il a un énorme potentiel à long terme. A court terme, le pays permet à la population de se réfugier dans une économie agricole de subsistance, d'une manière qui n'est plus possible dans beaucoup d'autres pays de la région. Le pays a un climat très libéral vis-à-vis des ONG étrangères. Il y a une forte tradition d'ONG à l'intérieur des églises, mais d'une manière croissante aussi chez les groupes non confessionnels. Les ONG ont une longue tradition au Zaïre et ce pays est le principal bénéficiaire des projets cofinancés de Belgique.

Nous avons plaidé en faveur d'un intérêt accru des ONG à l'égard du Zaïre. Malgré toutes les difficultés, y travailler a un sens. Nous plaiderons certes pour une adaptation de la manière de travailler au Zaïre. A l'avenir, les ONG doivent veiller davantage à travailler à un niveau que nous avons qualifié d'intermédiaire. Le travail à la base doit être fait d'une manière croissante par les ONG locales et les groupes de base. Ceci signifie aussi le passage du soutien à des projets à un soutien à des programmes et une délégation de pouvoirs des centres des ONG en Belgique à des cellules de coordination sur le terrain. Cela signifie aussi, en définitive, un meilleur travail d'étude en Belgique. La question peut se poser dès lors si cette transformation, qui est aussi souhaitée pour d'autres pays en développement, est possible sans un changement dans la collaboration avec les autorités. Celles-ci tiennent en mains une grande partie des procédures et des manières de travailler des ONG. Pour ces mêmes autorités, cela a un sens d'impliquer plus les ONG dans la réalisation de leurs politiques propres, à côté du cofinancement existant.

Pour finir, les ONG belges ont une tâche importante d'information du public belge à propos de la politique officielle. Elles doivent continuer à se consacrer à cette tâche d'une manière indépendante, critique, mais aussi compétente. Les pouvoirs publics belges doivent résister à la tentation de sanctionner les ONG qui formulent des critiques constructives à la politique officielle.

Les ONG de leur côté doivent veiller à ne pas retomber dans les erreurs du début des années 80. A cette époque, le travail des ONG sur le terrain, lorsqu'il n'était pas explicitement politique, était considéré par certains, dont le point de vue était dogmatique et non nuancé, comme non pertinent. Nous avons défendu la position que tout bon travail des ONG sur le terrain pouvait contribuer à apporter une solution aux problèmes politiques du développement. S'il en est ainsi, il ne devrait pas y avoir de conflit entre les différentes fonctions que nous attribuons ici aux ONG.

1. L'expression *pays de concentration*, courante aussi bien en néerlandais que dans le monde anglo-saxon, n'est pas très utilisée en français. Nous avons néanmoins estimé intéressant de la maintenir (NDTR).

2. Robertch Renard, *Le rôle des ONG au Zaïre*, Bruxelles, NCOB, 1987, 109 p.

3. Ce paragraphe est basé sur des entretiens avec le Père Vanmele. Il n'a hélas jamais publié lui-même ses réflexions pertinentes et pertinentes à propos des projets missionnaires.

4. Voir R. Eriquem s.j., *A propos de la Table Ronde des ONG, Zaïre-Afrique*, Kinshasa, janvier 1980. Cette Table Ronde avait lieu à l'initiative du Bureau du Plan et du Pédagog.