

8606

*Les dimensions sociales de l'ajustement
en Afrique*

Programme d'action

Banque africaine
de développement
Abidjan, Côte d'Ivoire

Programme des Nations Unies
pour le développement
New York, N.Y.
Etats-Unis d'Amérique

Banque Mondiale
Washington, D.C.
Etats-Unis d'Amérique

Copyright c 1990
Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale
1818 H Street, N. W.
Washington, D.C. 20433, Etats-Unis d'Amérique

Tous droits réservés
Fabriqué aux Etats-Unis d'Amérique
Première édition en français: septembre 1990
Première édition en anglais: mars 1990

La présente étude a été préparée par le personnel de l'Unité dimensions sociales de l'ajustement de la Banque mondiale, et les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Conseil des administrateurs ou des gouvernements qu'ils représentent. Le contenu de cette publication est protégé par un copyright. Les demandes d'autorisation de reproduction doivent être adressées au Directeur du Département des publications, à l'adresse ci-dessus. La Banque mondiale encourage la diffusion de ses travaux et donne normalement cette autorisation dans les meilleurs délais et à titre gracieux si la reproduction n'a pas un but commercial. Il n'est pas nécessaire de demander une autorisation pour photocopier certaines parties à des fins pédagogiques, mais dans ce cas, la Banque souhaite être tenue au courant.

La liste complète des publications de la Banque mondiale est donnée dans *l'Index of Publications* qui paraît chaque année et contient une liste alphabétique des titres et des index par sujet, auteur, pays et région. L'édition la plus récente de cet Index peut être obtenue auprès de : Publications Sales Unit, Department F, The World Bank, 1818 H. Street, N. W., Washington, D.C. 20433, U.S.A., ou auprès du Service des publications, Banque mondiale, 66 avenue d'Iéna, 75116 Paris, France.

ISBN 0-8213-1466-1

**La Bibliothèque du Congrès des Etats-Unis a catalogué
l'édition anglaise comme suit:
The Social Dimensions of Adjustment in Africa.**

1. Economic Stabilization --- Social Aspects --- Africa, Sub-Saharan.
I. World Bank. II. United Nations Development Programme. III. African Development Bank.
HC800.S62 1990 339.5'0967 90-12087
ISBN 0-8213-1462-9

Avant-propos

La présente étude donne une vue d'ensemble de la portée et des objectifs du Projet dimensions sociales de l'ajustement (DSA), que parrainent conjointement la Banque africaine de développement, le Bureau régional pour l'Afrique du Programme des Nations Unies pour le développement et la Banque mondiale, avec l'appui de plusieurs bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux. Vingt-neuf pays africains ont à ce jour demandé une aide au titre du projet DSA. Tous les pays admissibles au Programme spécial d'assistance en faveur des pays à faible revenu et surendettés d'Afrique subsaharienne participent au Projet DSA.

La plupart des pays africains ont mis en place de vastes programmes d'ajustement de leur économie. Le Projet dimensions sociales de l'ajustement traduit la volonté de la communauté internationale de contribuer à la solution d'un des problèmes fondamentaux que pose le choix de l'action des pouvoirs publics, non seulement dans les pays africains, mais aussi dans l'ensemble des pays en développement : comment éviter que de brusques ajustements économiques, souvent indispensables au rétablissement de la croissance économique, n'imposent des difficultés excessives aux populations pauvres et vulnérables. Tout aussi important est le choix des moyens qui aideront ces populations pauvres et vulnérables à prendre part aux nouvelles opportunités économiques générées par les réformes.

Outre la préparation et l'exécution d'interventions spécifiques, le Projet DSA offre aux gouvernements la possibilité, en collaboration avec la communauté internationale, d'explorer plus systématiquement les moyens de faire une plus grande place aux questions sociales - sans sacrifier aux objectifs de la croissance économique - dans l'élaboration et l'application de leurs politiques macroéconomiques et sectorielles. Ce type d'approche ne fait que commencer et sera certainement poursuivi bien au-delà de l'achèvement des diverses activités du Projet DSA. Cependant, l'une des leçons à tirer des expériences menées jusqu'ici pour promouvoir le développement de l'Afrique est qu'il ne peut y avoir de croissance à long terme tant que les populations pauvres et exclues ne sont pas fortement intégrées à la vie économique du pays.

Le programme d'action présenté dans les pages qui suivent définit l'approche conceptuelle et la nature des activités envisagées pour aider les gouvernements africains à répondre aux besoins des populations pauvres et vulnérables. Il est fondé sur la conviction que les deux objectifs que sont, d'une part, une croissance économique durable, et d'autre part, la réduction de la pauvreté, se renforcent mutuellement et peuvent être atteints sans introduire de distorsions dans les mécanismes économiques ni affaiblir la volonté politique indispensable à leur réalisation.

G. Avika
Vice-Président
Banque africaine
développement

Pierre-Claver Damiba
Administrateur Adjoint
et Directeur Régional
Bureau régional Afrique

Edward V. K. Jaycox
Vice-Président
Bureau régional Afrique de
Banque mondiale

Le présent rapport a été préparé par l'Unité dimensions sociales de l'ajustement de la Banque mondiale, sous la direction d'Ismail Serageldin et de Michel Noël. Il est le fruit d'une intense collaboration internationale avec la communauté des bailleurs de fonds et les gouvernements africains. L'auteur principal, Thomas Stephens, a reçu de précieuses contributions de Tony Addison, Lionel Demery, Marco Ferroni, Christiaan Grootaert, Ravi Kanbur, Timothy Marchant et Mahfouz E. Tadros. Au sein de la Banque mondiale, le rapport a aussi été enrichi par les observations de l'Equipe de gestion régionale pour l'Afrique, du Comité des opérations et du Conseil du Président. Bien d'autres personnes ont généreusement participé au rapport par d'importantes suggestions et observations. Une mention spéciale à Stephanie Gerard pour l'aide qu'elle a apportée dans la préparation du rapport en vue de sa publication.

Table des matières

1 Introduction	1
2 Les dimensions sociales de l'ajustement : cadre général et concepts fondamentaux	2
Les antécédents de l'ajustement	2
L'évolution des programmes d'ajustement	3
La cible des actions DSA : pauvreté et vulnérabilité	5
Classification des interventions DSA	6
3 Le programme d'action DSA au niveau des pays	10
Objectifs des activités DSA au niveau des pays	10
Amélioration de la gestion de la politique macroéconomique et sectorielle	11
Programmes d'action sociale	15
Renforcement des systèmes nationaux d'information	18
Renforcement des institutions et formation	20
4 Synthèse et conclusions	25
Notes	26

Introduction

L'ajustement structurel et les réformes économiques sont au coeur des programmes d'action entrepris par de nombreux pays africains depuis le début des années 80'. Dans une période caractérisée par la rareté des ressources, les responsables africains sont confrontés à la tâche redoutable de concilier les besoins (ou les attentes) de leurs concitoyens avec les moyens disponibles. S'il s'agit là d'un dilemme auquel n'échappe aucune économie, la gravité de la situation en Afrique rend ce processus d'arbitrage politique et économique particulièrement difficile et douloureux.

Ce processus s'accompagne d'une évolution constante des idées sur la conception et l'exécution des programmes d'ajustement structurel. Les gouvernements africains et leurs partenaires ne cessent de chercher comment améliorer et adapter leurs stratégies d'ajustement pour atteindre le double objectif d'une croissance économique durable et d'une réduction de la pauvreté, et ceci dans les conditions économiques et sociales très diverses des pays d'Afrique subsaharienne.

Le Projet dimensions sociales de l'ajustement (DSA) a été lancé en 1988 pour s'attaquer à deux problèmes: d'une part, comment empêcher que l'ajustement structurel et les réformes économiques n'entraînent des difficultés excessives pour les populations pauvres et vulnérables de la société; d'autre part, comment intégrer ces populations à l'activité économique. Il est parrainé conjointement par la Banque

africaine de développement, le Programme des Nations Unies pour le développement et la Banque mondiale, avec l'appui de plusieurs bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux. L'organisation de ce projet et les activités entreprises à ce titre témoignent clairement de la volonté de la communauté internationale de répondre aux préoccupations sociales suscitées par l'ajustement.

Le présent rapport vise à offrir aux responsables politiques et administratifs des gouvernements africains, ainsi qu'à la communauté internationale des bailleurs de fonds, une vue d'ensemble du Projet DSA, de ses origines, de sa justification et de ses objectifs. Dans le chapitre 2 seront analysés le contexte général et les finalités de l'ajustement structurel, en retraçant l'évolution du contenu des programmes d'ajustement depuis le début des années 80. Ce chapitre comprend aussi un cadre simplifié pour analyser l'action des pouvoirs publics et examine certaines méthodes permettant la prise en compte des dimensions sociales de l'ajustement dans l'élaboration et l'application des politiques. Le chapitre 3 décrit l'approche du Projet DSA pour aider les pays participants à intégrer les dimensions sociales dans la conception de leurs politiques, l'organisation de programmes et de projets, et les systèmes nationaux d'information. Le Projet DSA prévoit en outre une action de soutien aux institutions nationales dans le but de maintenir ces préoccupations sociales sur la liste de leurs objectifs permanents.

Les dimensions sociales de l'ajustement: cadre général et concepts fondamentaux

Depuis de nombreuses années, l'ampleur et la gravité de la crise économique en Afrique font l'objet de multiples études et réunions de la communauté internationale. En dépit d'interprétations et d'approches différentes, il ne fait de doute pour personne que les années 80 ont été marquées par des difficultés économiques graves, voire sans précédent, dont ont souffert des millions d'êtres humains dans la quasi-totalité des pays africains.

Les antécédents de l'ajustement

Bien que les situations diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre et que les chiffres régionaux doivent être traités avec prudence, on constate que le produit intérieur brut (PIB) réel par habitant a baissé en Afrique subsaharienne de près de 20 % entre 1980 et 1987; pour la seule année 1987, le PIB régional a diminué de 4,7 %. Les recettes d'exportation, après avoir diminué de 40 % entre 1980 et 1983, sont ensuite remontées légèrement pour retomber plus bas encore en 1986 et 1987. Les importations ont diminué d'environ 40 % en 1981-85 et n'ont regagné que 3 % depuis. Les termes de l'échange des 34 pays subsahariens les plus pauvres - ceux qui sont admis à recevoir des concours de l'AID (Association internationale de développement) - n'ont cessé de se dégrader entre 1970 et 1981. Bien qu'ils soient restés relativement stables depuis, ils ne représentent que 60% des niveaux de 1970-73. L'endettement de la région, qui s'élevait à 6 milliards de dollars en 1970, est passé à 129 milliards de dollars en 1987, soit 100% de son produit national brut (PNB) et plus de 350% de ses exportations totales. Environ 70% de ces dettes portent intérêt aux taux du marché comme, par exemple, les crédits commerciaux à court terme et les

concours du compte des ressources générales du Fonds monétaire international (FMI). Pendant cette même année 1987, le total net des apports financiers est resté, en valeur réelle, inférieur d'environ 15 % à la moyenne de 1980-83².

Au-delà de ces statistiques économiques globales, il y a la réalité quotidienne de la crise à laquelle les pays africains sont confrontés : routes effondrées et infrastructures délabrées; dispensaires sans médicaments; usines arrêtées; chômage et sous-emploi croissants; écoles sans matériel pédagogique; mères et enfants dont la santé se dégrade. Dans certains pays, ces conditions ont été aggravées par des sécheresses, des troubles civils et des guerres, qui portent à 10 millions le nombre de réfugiés et de personnes déplacées.

Malgré l'ampleur de la crise économique et sociale que traverse l'Afrique, on observe une convergence de vues notable, parmi les décideurs des gouvernements africains et de la communauté internationale, sur les causes de cette situation. Ce consensus s'est exprimé pour la première fois en 1986, lors de la Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, et été réaffirmé ultérieurement à l'occasion de diverses rencontres internationales et régionales. Il identifie un certain nombre de facteurs intérieurs et extérieurs ayant contribué à la crise, parmi lesquels figurent : les perturbations de l'environnement économique international; le ralentissement des flux financiers nets privés et publics vers l'Afrique; les déficiences des politiques économiques internes, notamment des politiques de prix, sources de distorsions économiques; les sécheresses et les pressions démographiques, qui pèsent lourdement sur le niveau des

ressources et sur les écosystèmes de la région; l'irrégularité et le manque de cohérence de l'assistance jusqu'alors apportée par les bailleurs de fonds³.

La Banque mondiale a exprimé sa position sur l'ensemble des problèmes de l'Afrique subsaharienne et sur la nécessité des réformes dans un premier rapport paru en 1984 sous le titre *Un programme d'action concertée pour le développement stable de l'Afrique au sud du Sahara*. Plus récemment, elle a publié une étude de grande envergure dans laquelle elle développe, à partir du constat général précédent, diverses approches pour s'attaquer aux problèmes de l'Afrique dans les années 90. Cette étude, *L'Afrique subsaharienne : de la crise à une croissance durable*, met l'accent sur la nécessité, pour les pays africains, d'accroître de façon radicale la productivité de leurs ressources humaines, financières et naturelles. Cette amélioration doit s'appuyer sur la mise en place d'un "environnement propice", en termes de politiques économiques, d'infrastructures et de services, et sur une capacité accrue de chacun, à tous les niveaux d'activité et de responsabilité, à opérer les changements nécessaires à la solution des problèmes fondamentaux de l'Afrique.

Toutes les analyses du développement de l'Afrique ont démontré la nécessité d'entreprendre simultanément un large éventail d'actions et de programmes pour surmonter les problèmes de cette région et éviter les approches partielles et mal coordonnées du passé. De ce fait, le Programme d'action (1986-90) des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique a tout particulièrement engagé les gouvernements africains à entreprendre "les réformes économiques et les ajustements structurels nécessaires... pour ouvrir la voie à un développement économique plus diversifié et durable...". L'application de telles mesures dépend de l'aptitude de la communauté internationale à consentir les niveaux d'aide appropriés et à éliminer les graves obstacles aux échanges commerciaux et financiers internationaux, sur lesquels l'Afrique n'a elle-même aucune prise. Pour sa part, la communauté des bailleurs de fonds a répondu par la création du Programme spécial d'assistance en faveur des pays à faible revenu et surendettés d'Afrique subsaharienne. Les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux se sont engagés à fournir 6,4 milliards de dollars en 1988-90 pour soutenir, par des apports à conditions privilégiées et à décaissement rapide, les pays d'Afrique subsaharienne engagés dans une politique d'ajustement.

L'analyse ci-après présente les efforts entre-

pris pour aider les pays africains à réformer leurs structures. Il n'y sera pas question des caractéristiques de l'économie mondiale, ni des contraintes commerciales auxquelles se heurte l'Afrique, bien que l'environnement économique international soit l'un des principaux déterminants de la croissance économique à long terme de l'Afrique.

L'évolution des programmes d'ajustement

Bien qu'ils aient varié selon la situation de chaque pays, les programmes d'ajustement - appellation recouvrant globalement les programmes de stabilisation financés par le FMI et les programmes d'ajustement appuyés par la Banque mondiale - ont généralement eu trois objectifs principaux :

- Assurer l'équilibre macroéconomique, en alignant les dépenses nationales sur les ressources nationales;
- Allouer les ressources de manière plus efficace, en opérant des transferts entre secteurs économiques;
- Mobiliser à plus long terme davantage de ressources pour améliorer le taux de croissance économique et les conditions de vie, en particulier celles des populations pauvres.

Les actions composant ces programmes ont varié selon l'importance et la priorité relatives attachées à chacun de ces objectifs. Il est évident que le succès des efforts entrepris pour réduire un écart insoutenable entre l'offre et la demande globales dépend des politiques que choisit le gouvernement, de son aptitude à modifier le cadre institutionnel et politique existant, ou de son aptitude à modifier ce cadre. La stratégie a généralement consisté à freiner les dépenses en recourant aux instruments monétaires et budgétaires, et à stimuler l'offre, en modifiant les conditions du marché et l'environnement institutionnel de manière à supprimer les goulets d'étranglement. Il s'agit donc pour les responsables de choisir la meilleure combinaison possible entre diverses mesures, et non simplement de choisir entre restreindre la demande ou stimuler l'offre.

Comme en Amérique latine, la première série de programmes d'ajustement en Afrique, ceux des années 1981-84, visait surtout la correction des déséquilibres macroéconomiques. Ces déséquilibres avaient été provoqués par l'application au cours des années antérieures de politiques monétaires et budgétaires trop expansionnistes, financées par des emprunts internationaux, dont le poids dépassait largement la capacité de service de la dette du

pays. Cette situation avait en outre été aggravée par les distorsions introduites par des politiques de prix et des politiques commerciales défavorables à la production de biens marchands en général, et au secteur rural en particulier.

Etant donné la gravité de la situation, les premiers programmes d'ajustement ont mis l'accent sur la compression de la demande globale au moyen de politiques monétaires et budgétaires restrictives. Parallèlement, étaient mises en place les conditions nécessaires à l'adoption de mesures visant à stimuler l'offre à moyen et à long termes. Malgré l'ampleur des efforts entrepris pour ramener les programmes d'investissement public à un niveau compatible avec les ressources disponibles, les progrès réalisés pour améliorer la qualité des projets en cours ont été insuffisants pour soutenir la croissance future. S'il était admis qu'à court terme, l'ajustement risquait d'affecter les populations pauvres et vulnérables, on estimait que leur situation aurait été pire encore si les politiques antérieures avaient été maintenues, et que la mise en place des nouvelles incitations économiques leur serait, à long terme, favorable. Parmi les programmes de cette première génération, ont notamment figuré les premiers prêts d'ajustement structurel (PAS) accordés à la Côte d'Ivoire et au Sénégal et le programme de stabilisation du Kenya.

Les programmes d'ajustement de la deuxième génération (1984-86) ont fait appel, pour l'essentiel, aux mêmes actions, mais intégraient le fait qu'il faudrait plus de temps pour atteindre les objectifs visés. L'amélioration de la croissance et de l'allocation des ressources a donc fait l'objet d'une attention accrue. Les gouvernements se sont de plus en plus attachés à modifier la structure des incitations économiques en mettant en oeuvre de vastes réaménagements de leurs politiques commerciales et de taux de change, ainsi que des réformes institutionnelles, en particulier au niveau de la commercialisation. De plus, ils ont davantage cherché à améliorer l'efficacité du secteur public, ainsi que la planification et l'exécution des investissements publics. Cette stratégie tournée vers la croissance était facilitée par l'augmentation des ressources qui accompagnaient les programmes d'ajustement.

C'est pendant cette deuxième phase que l'attention s'est davantage portée sur les dimensions sociales de l'ajustement. La prise de conscience que la transition risquait de prendre plus longtemps qu'initialement prévu a conduit à rechercher les moyens d'aider les populations pauvres et vulnérables touchées par le processus d'ajustement. Les gou-

vernements africains et les bailleurs de fonds ont ainsi admis que les populations vulnérables n'étaient pas en mesure d'attendre les avantages à venir de l'ajustement et avaient besoin d'aide pendant cette période transitoire. Cependant, les programmes de dimensions sociales étaient encore considérés comme des mesures parallèles, entreprises en marge des programmes d'ajustement. De plus, ces premiers projets et programmes de dimensions sociales visaient plus à protéger les populations pauvres et vulnérables pendant la période d'ajustement par des mesures d'action sociale et des interventions touchant la consommation (c'est-à-dire des mesures de compensation), et moins à promouvoir leur intégration dans le nouvel environnement économique. Ces programmes de la deuxième génération ont été mis en oeuvre, par exemple, au Ghana, en Guinée-Bissau et au Sénégal (PAS III).

Les programmes d'ajustement de la troisième génération - tels ceux actuellement en cours au Cameroun et à Madagascar - vont plus loin que les précédents et font explicitement de la lutte contre la pauvreté un objectif fondamental de la stratégie d'ajustement, au même titre que l'amélioration de l'efficacité et la croissance économique (voir l'encadré sur Madagascar). Cette différence essentielle représente un défi majeur pour les décideurs car elle touche au fondement même du programme d'ajustement et exige de bien comprendre les effets des diverses stratégies d'ajustement sur la pauvreté. Cela nécessite une base de données beaucoup plus complète que celles qui sont habituellement disponibles à l'heure actuelle.

A partir de cette expérience, les programmes de la troisième génération mettront probablement encore davantage l'accent sur un ajustement orienté vers la pauvreté, en faisant d'une participation plus active des populations pauvres au processus de croissance l'un de leurs principaux objectifs. A cet effet, il convient d'élargir la conception des programmes eux-mêmes en portant une attention particulière à quatre éléments principaux :

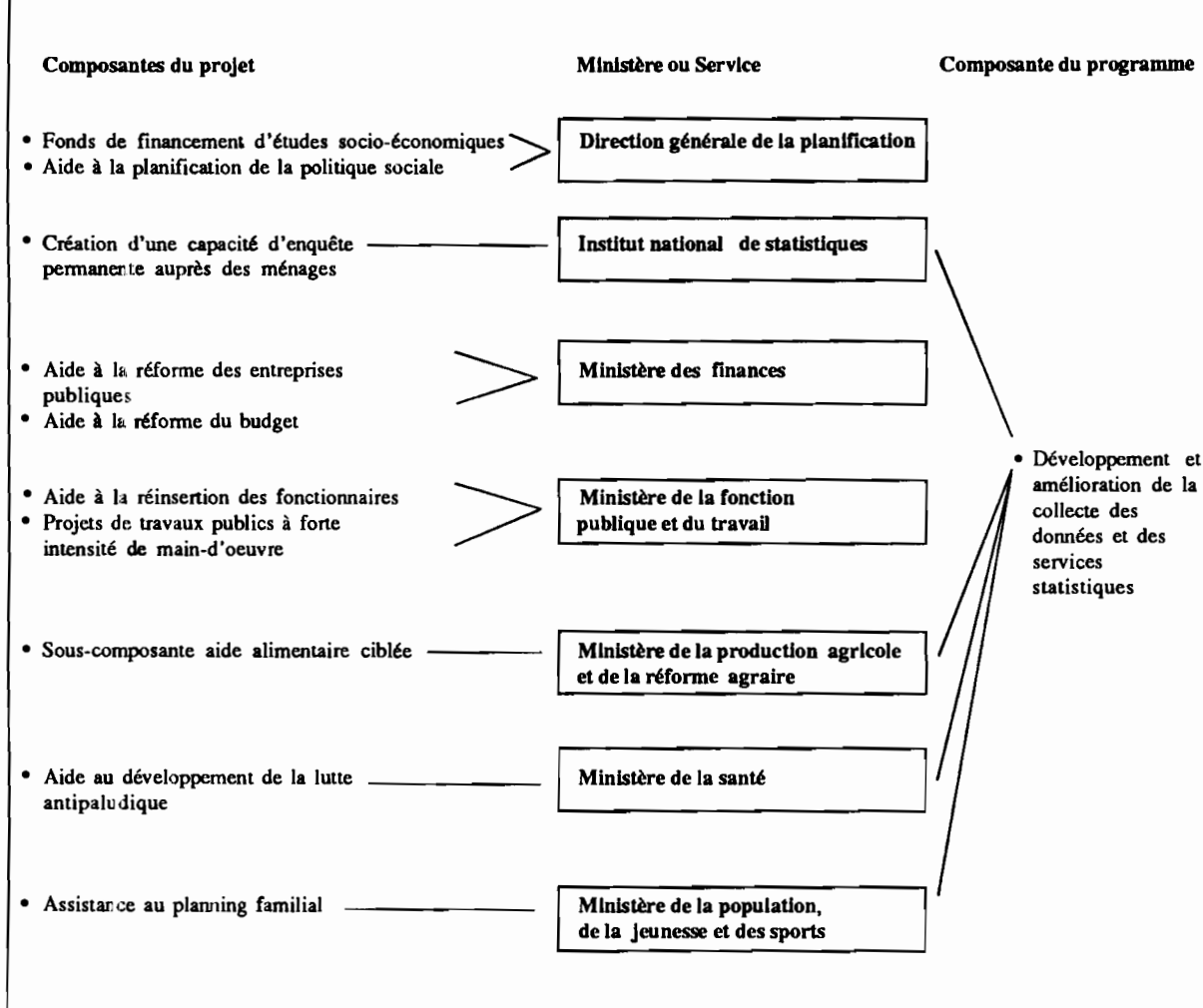
- L'échelonnement des réformes de prix et des institutions, de manière à déterminer, dans la mise en oeuvre des mesures macroéconomiques, l'ordre le plus favorable en terme de pauvreté;

- La réforme des finances publiques - en ce qui concerne les dépenses comme les recettes; l'un des éléments essentiels, à cet égard, est de préserver le niveau des ressources affectées aux dépenses publiques destinées surtout aux populations pauvres;

- Le renforcement du volet institutionnel du programme d'ajustement, prévoyant notamment des

Madagascar : Projet de gestion économique et d'action sociale (PASAGE)

Ce projet de 41 millions de dollars, cofinancé par de nombreux bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux, a pour objectif d'aider le Gouvernement malgache à appliquer son programme d'ajustement structurel; il vise d'une part à répondre aux problèmes sociaux les plus pressants et, d'autre part, à renforcer la capacité des administrations publiques. Les diverses composantes du projet pour les ministères clés sont présentées ci-dessous.



programmes auxquels participent les organisations communautaires et les organisations non gouvernementales locales (ONG);

- La recherche de nouvelles formes de financement extérieur pour contribuer à la réalisation des objectifs élargis des programmes d'ajustement orientés vers la pauvreté et au financement des coûts directs de ces programmes⁴.

En d'autres termes, les futurs programmes d'ajustement exigeront de nouvelles améliorations des moyens d'action à la lumière de l'expérience acquise et il s'agira en particulier de faire une plus grande place, dans la définition de la politique macroéconomique, aux effets des mesures considérées sur la pauvreté. L'expérience montre que lorsque

l'accent est mis sur le freinage de la demande, comme cela a été le cas pour les programmes d'ajustement de la première génération, il n'existe guère de possibilités d'encourager les pauvres à participer à la reprise de la croissance. Lorsque les programmes d'ajustement privilégient la réallocation des ressources et la croissance économique, il est en revanche davantage possible d'y inclure des interventions destinées à aider les populations pauvres.

La cible des actions DSA : pauvreté et vulnérabilité

La prise en compte des aspects sociaux exige une bonne compréhension de la vulnérabilité de

certains groupes socio-économiques aux programmes d'ajustement et de l'impact de l'ajustement sur la structure de la pauvreté dans le pays considéré. Les différents groupes qui composent la population pauvre et vulnérable ont des besoins multiples et nombreux; il convient de choisir, parmi ces besoins, ceux à la satisfaction desquels les ressources disponibles seront affectées. Si l'établissement de priorités est inévitable, les limitations imposées par le processus d'ajustement rendent plus difficile encore la définition des critères qui fonderont les décisions. Pour effectuer ces arbitrages, les décideurs devront tenir compte de la présence de trois grandes catégories de groupes socio-économiques, qui auront certainement besoin d'être aidés, sous une forme ou une autre, pendant la période d'ajustement.

- *La population traditionnellement ou chroniquement pauvre*, dont la situation tient à de multiples handicaps, parmi lesquels figurent une faible productivité, en raison d'une santé précaire et d'une alimentation inadéquate, et un accès limité aux outils et aux moyens de travail. Cette population chroniquement pauvre comprend la sous-catégorie des "ultra pauvres" - ou les plus pauvres d'entre les pauvres, qui forment la couche socio-économique la plus basse de la société. Dans tous les cas, il s'agit d'une pauvreté profondément enracinée, antérieure à la détérioration récente des économies et à l'application de programmes d'ajustement. Certains membres de ce groupe peuvent subir les chocs de la récession et de l'ajustement, qui ont aggravé leur pauvreté. Cependant, d'autres peuvent être relativement épargnés, ou même bénéficier des mesures d'ajustement. D'une manière générale, ils sont tous vulnérables aux chocs non économiques, comme les sécheresses ou les catastrophes naturelles.

- *Les nouveaux pauvres*, qui appartenaient à des catégories socio-économiques plus élevées jusqu'à ce que la crise économique et les mesures ultérieures d'ajustement les plongent dans la pauvreté.

- *Les autres groupes socio-économiques vulnérables*, qui, sans être tombés dans la pauvreté, ont néanmoins souffert de la récession ou de certaines mesures d'ajustement et dont la situation mérite donc d'être prise en considération.

Le terme "vulnérabilité" s'applique aux groupes dont la situation est particulièrement sensible aux chocs économiques et aux mesures d'ajustement. Dans le présent rapport, il n'est pas interchangeable avec celui de pauvreté : un groupe peut être vulnérable sans être pauvre, ou être pauvre sans être vulnérable aux mesures d'ajustement. Il est donc essentiel de souligner que l'effort DSA vise non seulement

l'ensemble de ceux qui subissent le contrecoup de diverses mesures d'ajustement, mais aussi le groupe bien plus large des populations pauvres ayant souffert de la crise économique et des politiques antérieures.

Il se peut en fait que certains membres de la population chroniquement pauvre n'aient été que marginalement affectés par les politiques appliquées avant l'ajustement et qu'ils n'aient donc jusqu'ici guère été touchés par les modifications récemment apportées à ces politiques. Cependant, cela ne les empêche pas de figurer parmi les principaux groupes à prendre en considération lors du choix de la stratégie d'ajustement. Les réformes seront ainsi l'occasion de s'attaquer à leurs problèmes dans une optique nouvelle et de les associer au processus de croissance devant résulter de l'ajustement. Pareille réorientation visant à aider des secteurs et des groupes de la société jusque-là négligés est possible dans la mesure où le processus d'ajustement suppose explicitement une réévaluation de l'efficacité et de la viabilité à long terme des institutions et de l'économie.

Classification des interventions DSA

Pour qu'il soit dûment tenu compte des dimensions sociales dans la conception de la stratégie d'ajustement, il faut d'abord comprendre les mécanismes par lesquels les effets des nouvelles politiques se répercuteront à leur tour sur les ménages⁵, alors que ces mécanismes sont complexes. Par exemple, il n'est pas toujours aisé de prévoir la façon dont ces politiques modifieront les prix et les conditions du marché. En outre, l'impact réel des modifications du marché sur le comportement des ménages dépend lui-même de nombreux facteurs, notamment des caractéristiques des ménages en cause et de nombreux éléments non économiques.

Intégration des dimensions sociales

Pour faciliter l'analyse, l'Unité dimensions sociales de l'ajustement a proposé un cadre tenant explicitement compte des enchaînements et des processus par lesquels les modifications de la politique macroéconomique se répercutent sur les comportements et les décisions prises au niveau microéconomique des ménages. Les mécanismes intervenant entre les niveaux macroéconomique et microéconomique (c'est-à-dire au niveau mésoéconomique) comprennent trois éléments principaux :

- *Les marchés*, ceux des biens et services et ceux des facteurs de production (comme le capital et la

main-d'oeuvre), qui peuvent être formels, parallèles, ou informels;

- *L'infrastructure économique*, c'est-à-dire les équipements physiques (comme les routes et les communications) et les services économiques (comme les organismes d'aide à la commercialisation);

- *L'infrastructure sociale*, c'est-à-dire les services de santé, d'éducation et autres services sociaux.

Considérés sous cet angle, les équipements et les investissements économiques et sociaux jouent dans la plupart des pays africains un rôle aussi important que les réformes de prix dans la réussite de l'ajustement et ses effets sociaux. Les changements intervenant au niveau mésoéconomique modifient les opportunités et les contraintes des ménages et, partant, les choix qu'ils ont en matière d'emploi, de consommation, de santé et d'éducation. Les ménages pauvres peuvent se heurter à des contraintes d'une telle gravité que leur marge de manoeuvre devient extrêmement réduite, comme c'est le cas lorsque la mésoéconomie ne fournit pas suffisamment d'infrastructures ou de crédits pour qu'ils puissent diversifier leurs activités.

Pour comprendre les effets de l'ajustement sur les populations pauvres, il faut donc étudier attentivement comment les décisions macroéconomiques modifient ces trois éléments mésoéconomiques et comment ces éléments se répercutent à leur tour sur le bien-être des ménages. Ces recherches fournissent des informations non seulement sur les dimensions sociales de l'ajustement, mais aussi sur le degré effectif de réalisation des objectifs globaux de l'ajustement, dans la mesure où la réalisation des objectifs macroéconomiques implique de substantielles modifications de l'allocation des ressources, dont les effets devraient dans la plupart des cas apparaître au niveau mésoéconomique et au niveau des ménages.

La définition et l'application de la stratégie d'ajustement sont en outre compliquées par le fait que divers moyens d'action peuvent affecter les ménages, positivement ou négativement, à différents moments. Certains groupes, par exemple, souffriront peut-être immédiatement de l'augmentation des prix à la consommation, mais devront attendre plus longtemps pour bénéficier de l'augmentation des opportunités d'emploi. D'autres seront peut-être avantagés dès le départ par le processus d'ajustement, tandis que d'autres encore en souffriront pendant longtemps. Les effets de l'ajustement dépendront des caractéristiques socioéconomiques des divers groupes, des changements intervenus au niveau mésoéconomique et, ainsi, de

la nature du programme d'ajustement.

Cette variété de réactions dans les conditions de vie des ménages doit être dûment prise en compte dans la conception des politiques de lutte contre la pauvreté en période d'ajustement. Si la plupart des ménages ne sont affectés que temporairement et bénéficient ultérieurement de l'ajustement, seules des interventions à court terme sont nécessaires. En revanche, si les effets négatifs vont jusqu'à une réduction nette des facteurs humain et physique de production, les mesures devront être structurées de manière très différente. Dans le premier cas, il semble justifié que le gouvernement assure aux groupes concernés un revenu secondaire par des transferts et qu'il leur fournisse une source de revenu primaire par le lancement de programmes d'urgence en faveur de l'emploi. Dans le deuxième cas, l'allègement de la pauvreté exigera des politiques et des programmes visant à promouvoir une participation accrue et plus productive des pauvres au nouvel environnement économique. Les stratégies à retenir et les coûts de l'aide à fournir varieront donc selon que l'on estime que les effets préjudiciables de l'ajustement seront temporaires ou plus durables.

Il faut également tenir compte, dans le choix et l'application de la politique d'ajustement, des conséquences à longue échéance de l'ajustement à court terme. Bien que plus éloigné que celui des mesures de stabilisation, l'horizon temporel des mesures d'ajustement peut se révéler inadapté, certaines mesures de stabilisation et d'ajustement pouvant exercer d'importants effets négatifs à longue échéance.

C'est le cas, par exemple, pour les économies qui tirent de l'exploitation forestière une part majeure de leurs recettes d'exportation. L'un des objectifs fondamentaux de l'ajustement est d'accroître la production des secteurs exportateurs en agissant sur les prix, au moyen d'une modification du taux de change ou d'une combinaison de mesures tarifaires et de subventions. L'abattage d'arbres pour l'exportation étant l'un des moyens les plus rapides d'accroître les recettes d'exportations, les gouvernements qui se trouvent confrontés à des déséquilibres macroéconomiques à court terme peuvent être tentés de surexploiter leur patrimoine forestier, au détriment de l'environnement. Il faut donc, dans l'examen d'un programme d'ajustement, tenir compte de ces conséquences à plus longue échéance. Lorsqu'un programme d'ajustement donné permet d'atteindre les objectifs macroéconomiques visés sans avoir d'effets préjudiciables à long terme, c'est

manifestement vers celui-là que doit aller la préférence.

La prise en compte de la pauvreté doit cependant s'introduire dans de tels choix; l'arbitrage précédent en faveur de l'environnement implique également un arbitrage au niveau de la pauvreté. La dégradation à long terme de l'environnement porte préjudice aux populations pauvres, mais il peut en être de même de la protection à court terme de l'environnement si, par exemple, cette protection implique des mesures plus draconiennes pour réduire la demande. Il s'agit d'arbitrer entre une réduction immédiate de la pauvreté et une réduction ultérieure de la pauvreté et ce choix n'est jamais facile. Il convient, quoiqu'il en soit, que ces arbitrages soient quantifiés pour pouvoir décider en connaissance de cause.

Ce dilemme entre court et long termes se pose non seulement pour l'environnement, mais aussi pour toute décision d'investissement. Dans le cas d'un effet dépressif sur les revenus, l'un des problèmes essentiels est de déterminer l'équilibre à maintenir, face à cet effet, entre consommation et investissement. L'arbitrage essentiel se situe entre la consommation présente et la consommation future. Beaucoup de pays ont réagi à des chocs négatifs par un ralentissement de l'investissement pour protéger la consommation. Mais si ce freinage dure trop, il réduira la consommation et le revenu futurs et, par conséquent, l'aptitude à agir ultérieurement sur la pauvreté. Là encore, l'essentiel est de chiffrer cet arbitrage pour éclairer la décision.

Stratégie applicable aux interventions DSA

De tout ce qui précède, il ressort que la stratégie des interventions DSA doit essentiellement être centrée sur le choix des meilleures combinaisons entre mesures à court terme et mesures à long terme pour préserver les moyens d'existence des populations pauvres. Cette stratégie comprend cinq composantes essentielles:⁶

- *Investir dans le capital humain* grâce à des programmes d'éducation, de santé et de nutrition qui permettront une participation accrue des ménages à la croissance;
- *Développer les moyens de production* et les outils de travail des ménages pauvres afin de leur permettre d'accroître leur revenus;
- *Stimuler la rentabilité de ces actifs* en changeant les prix relatifs;
- *Promouvoir l'emploi salarié*, au profit surtout des actifs urbains et des actifs ruraux non agricoles

des secteurs marchands; aider les actifs des autres secteurs à se porter vers les secteurs marchands, et réduire les obstacles entravant l'accès des jeunes, des femmes, et des minorités au marché de l'emploi;

• *Donner aux populations pauvres les moyens* d'accroître leur participation économique et sociale par la réalisation de projets communautaires ou autres afin qu'elles maîtrisent davantage leur propre destinée.

Ces cinq composantes ne correspondent pas nécessairement à de nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté. Elles doivent être considérées comme faisant partie du défi plus large posé par le développement des pays d'Afrique subsaharienne. Cependant, le processus d'ajustement a forcé les gouvernements africains et la communauté des bailleurs de fonds à reconsidérer la possibilité d'appliquer cette stratégie avec ses cinq composantes pour lutter contre la pauvreté tout en maintenant la discipline macroéconomique et en rétablissant les conditions de la croissance. Le problème essentiel est donc de déterminer comment aider les populations pauvres et vulnérables sans introduire de distorsions dans les mécanismes économiques, dans la mesure où ces distorsions nuiraient à la fois à la reprise économique et aux populations pauvres. De la même façon, le redressement économique ne sera jamais assuré tant que les populations pauvres et vulnérables en seront, de fait, exclues.

Globalement, il existe toute une gamme de mesures pouvant contribuer à la fois à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté. Dans la mesure où la grande majorité des populations pauvres d'Afrique subsaharienne travaillent dans le secteur marchand, les mesures comportant une modification des prix relatifs qui favorise la production de biens et services marchands peuvent contribuer à réduire la pauvreté. Cependant, pareilles mesures ne suffiront pas isolément à réduire la pauvreté, car les contraintes existant au niveau des marchés et des infrastructures économiques et sociales limitent la possibilité, pour les populations pauvres, de participer à la croissance suscitée par l'ajustement. Cet effet est lui-même de nature à réduire le potentiel de croissance future et à compromettre la viabilité du processus de croissance.

Pour que les programmes d'ajustement aboutissent à la réallocation des ressources désirée, il faut édifier de nouveaux systèmes d'incitations, et ceci implique d'importantes modifications dans la structure des dépenses et des prix. Que cela entraîne des gains pour les uns et des pertes pour les

autres est une conséquence inévitable de l'ajustement. Les pouvoirs publics doivent donc s'attacher à minimiser les pertes des populations pauvres et à maximiser leurs gains. Cependant, ils doivent invariablement décider jusqu'où aller dans les réaménagements de leurs politiques pour améliorer la situation des populations pauvres. Le choix est simple lorsque ces réaménagements ont pour effet à la fois de réduire la pauvreté et de faciliter la réalisation des objectifs macro et mésoéconomiques de l'ajustement.

Cette décision se complique généralement lorsque les mesures envisagées permettraient certes d'atteindre les objectifs de l'ajustement sur les plans macro et mésoéconomiques, mais porteraient alors préjudice aux populations pauvres. Un aménagement de ces mesures qui permettrait de préserver la situation des populations pauvres moyennant une légère atténuation dans la réalisation des objectifs, notamment leur efficacité, peut se justifier. Il est sans doute possible de trouver les moyens de protéger les populations pauvres sans compromettre les objectifs de l'ajustement ou - solution idéale - de permettre à ces populations de tirer bénéfice de l'ajustement. Ces moyens, parce qu'ils n'impliquent aucun arbitrage avec d'autres objectifs, sont des "optimums de premier rang". L'amélioration de l'efficacité du secteur des transports, qui réduit les coûts de commercialisation des facteurs de production et des biens de consommation, constitue un exemple de pareil optimum, servant aussi bien les intérêts de l'ensemble de l'économie que ceux des plus démunis. Les mesures de lutte contre la pauvreté qui n'entraînent que légèrement la réalisation des objectifs macro et mésoéconomiques sont à considérer comme "un optimum de second rang". C'est le cas, par exemple, de certaines subventions, comme les subventions aux intrants qui sont utilisés dans l'agriculture de subsistance.

Les mesures visant à réduire la pauvreté qui portent sérieusement atteinte à la réalisation des objectifs macro et mésoéconomiques ne doivent pas être classées dans la catégorie "des optimums de

second rang". Fixer, par exemple, le prix des denrées alimentaires au-dessous des prix du marché afin d'aider les consommateurs défavorisés des zones urbaines aurait pour effet non seulement de nuire à la production alimentaire, mais également de favoriser un segment de la population pauvre (les consommateurs des zones urbaines) au détriment d'un autre (les producteurs de biens alimentaires). Quel que soit leur fondement de politique économique, de telles mesures créent des déséquilibres macroéconomiques, freinent l'efficacité et la croissance et compromettent ainsi la réalisation durable des objectifs de réduction de la pauvreté.

Les cinq objectifs mentionnés ci-dessus ne sont nullement contestés et guident déjà les actions de développement de la plupart des gouvernements africains, des bailleurs de fonds et des ONG, indépendamment de toute considération d'ajustement. La stratégie DSA, pour améliorer le sort des populations pauvres et vulnérables en période d'ajustement, doit donc être considérée que comme une contribution à la lutte contre la pauvreté en Afrique. L'aide qu'apporte le Projet DSA au niveau du choix des interventions est d'étudier les possibilités, dans la conception d'un programme d'ajustement, de faire davantage pour les populations pauvres en modulant les réformes de manière à accroître les avantages qu'elles en tireront et à améliorer l'efficacité d'autres initiatives de réduction de la pauvreté. La théorie et la pratique conduisent aujourd'hui à penser qu'il est possible d'atteindre des objectifs macroéconomiques donnés selon différentes combinaisons de politiques économiques. C'est le cas, par exemple, lorsqu'il s'agit de choisir entre de multiples mesures propres à freiner la demande ou à accroître l'offre ou, plus précisément, entre une politique d'importation restrictive et une politique de libéralisation des échanges. Les gouvernements africains et la communauté des bailleurs de fonds doivent maintenant s'attacher à définir et à appliquer ensuite des stratégies permettant une réduction de la pauvreté tout comme l'amélioration de l'efficacité et de la croissance économiques.

Le programme d'action DSA au niveau des pays

Objectifs des activités DSA au niveau des pays

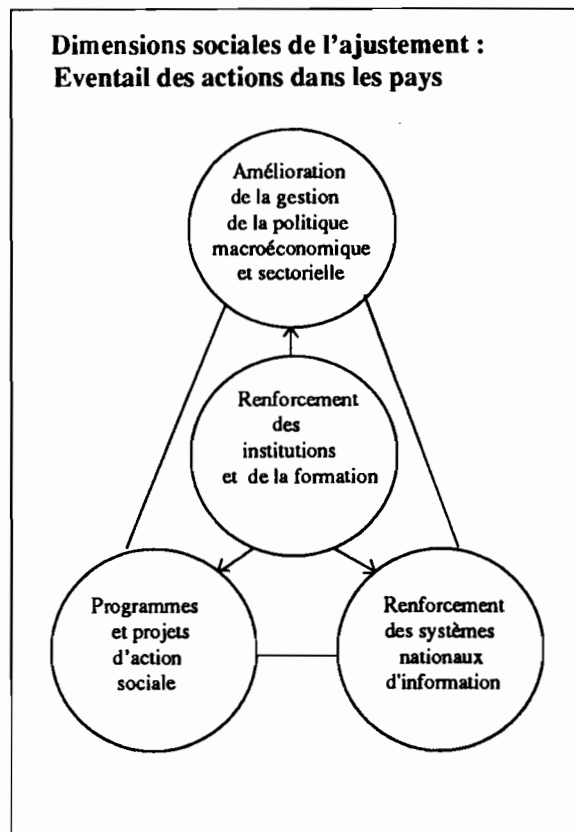
Dans le chapitre précédent, ont été mis en lumière certains des concepts fondamentaux relatifs au choix d'une stratégie prenant en compte les dimensions sociales de l'ajustement. Le présent chapitre décrit le programme d'action DSA dans les pays. Pour aider les gouvernements africains, le Projet DSA est centré sur quatre domaines (voir l'encadré ci-contre):

- *Amélioration de la gestion de la politique macroéconomique et sectorielle;*
- *Programmes et projets d'action sociale en faveur des groupes socio-économiques vulnérables;*
- *Renforcement des systèmes nationaux d'information pour améliorer l'élaboration des politiques et des programmes;*
- *Renforcement des institutions et de la formation, pour intégrer la prise en compte des dimensions sociales aux processus de décision et d'exécution.*

Ces quatre domaines ont été choisis sur la base des expériences acquises par la Banque mondiale et les autres organismes de développement au cours de leur étroite collaboration avec les pays africains. Il est toutefois important de reconnaître que les conditions propres à chaque pays jouent un rôle crucial dans la détermination du rythme et de l'ordre selon lesquels ces quatre volets doivent s'enchaîner.

Plus précisément, un tel programme d'actions suscite trois grandes remarques de fond. En premier lieu, sa mise en oeuvre ne peut réussir que si le Gouvernement est fermement engagé à faire de la réduction de la pauvreté un objectif essentiel de sa politique d'ajustement et de développement. D'autre part, le rythme de mise en oeuvre des différentes composantes de ce programme dépendra de l'exis-

tence d'informations sur les conditions de vie des ménages, de l'aptitude des administrations à effectuer les analyses nécessaires, de leur capacité à traduire ces analyses en actions concrètes et du niveau des ressources, tant intérieures qu'extérieures, disponibles pour les financer. Enfin, pour être efficace, l'exécution des diverses composantes des ac-



tivités DSA dans les pays ne doit pas imposer une charge excessive aux gouvernements, ni détourner leur attention d'autres tâches, car, sinon, l'efficacité des projets et des programmes existants, comme la réussite à long terme des activités DSA elles-mêmes, seraient compromises.

Les quatre composantes du programme DSA doivent donc être considérées comme un ensemble d'activités complémentaires, dont certaines peuvent être mises en oeuvre à court et moyen termes tandis que d'autres visent un horizon plus lointain. En outre, à mesure qu'évoluera la situation du pays, on peut s'attendre à ce qu'évoluent aussi la nature et la finalité des activités de chaque composante.

Il en résulte que le programme d'action DSA exige une *approche modulaire*. Les divers modules du programme DSA pourront donner lieu à toute une gamme d'opérations soutenues par divers instruments : prêts à l'ajustement structurel (PAS), prêts à l'ajustement sectoriel (PASEC), projets d'investissement, projets d'assistance technique, ou projets autonomes associant un programme d'action sociale et un appui au renforcement des institutions. L'objectif est de trouver la meilleure combinaison entre la stratégie retenue par le pays pour lutter contre la pauvreté et l'éventail des moyens et des instruments sur lesquels cette stratégie peut se fonder.

Amélioration de la gestion de la politique macroéconomique et sectorielle

Dans ce domaine, l'aide apportée par le Projet DSA est concentrée sur trois aspects de l'analyse et de l'élaboration des politiques macroéconomiques et sectorielles : elle tend à promouvoir la prise en compte des dimensions sociales dans l'analyse des politiques macroéconomiques, dans l'analyse sectorielle et mésoéconomique, et dans le choix des politiques de finances publiques.

Intégration d'indicateurs sociaux à l'analyse des politiques macroéconomiques

Il est important de pouvoir interpréter les retombées sociales des politiques macroéconomiques, non seulement pour lutter contre la pauvreté, mais aussi pour suivre le degré de réalisation des objectifs macroéconomiques. Tant que leurs politiques macroéconomiques n'encourageront pas une plus forte participation des populations pauvres à la croissance, les pays se priveront d'une importante source d'activité économique. Ces populations représen-

tent une large part du capital humain de l'Afrique, et leurs activités forment une composante majeure de la production nationale. Les négliger dans l'action entreprise pour atteindre les objectifs économiques à court ou moyen terme peut compromettre les perspectives de croissance à plus long terme. Les décideurs doivent donc être capables d'analyser les liens entre les populations pauvres et vulnérables et la méso et macroéconomie (voir l'encadré sur la Côte d'Ivoire à la page 12).

L'une des leçons tirées des expériences d'ajustement récentes est que les données et les moyens d'action disponibles jusqu'ici n'ont pas été suffisants pour qu'il soit possible d'intégrer efficacement des considérations sociales à l'élaboration de la politique macroéconomique. De plus, la prise en compte des dimensions sociales a été traitée de manière résiduelle, c'est-à-dire une fois décidées les interventions macroéconomiques traditionnelles.

Presque tous les gouvernements africains ont recours à divers instruments et techniques d'analyse pour planifier et peser leurs décisions. Mais généralement, les techniques existantes conviennent mal à l'analyse des effets des politiques considérées sur la pauvreté. Cette observation s'applique également aux techniques actuellement utilisées par les organismes d'aide au développement. Deux conditions doivent être remplies pour que l'on puisse étudier systématiquement les conséquences sociales des politiques macroéconomiques. Premièrement, il faut que le champ de l'analyse s'étende à l'ensemble de l'économie pour pouvoir suivre correctement l'application des instruments macroéconomiques ou même comprendre pleinement les effets des politiques sectorielles. Deuxièmement, les techniques utilisées doivent permettre de suivre l'évolution des conditions de vie des ménages, en particulier en matière de revenus, de dépenses et d'emploi. Parallèlement, les travaux d'analyse qui préparent le choix des politiques doivent le plus possible intégrer les trois niveaux de l'activité économique précédemment décrits (macro, méso, et micro) de façon à mieux comprendre comment les mesures macroéconomiques se répercutent sur les ménages, via le niveau intermédiaire (méso).

Il est indispensable que les gouvernements étudient attentivement ce qu'ils peuvent faire pour renforcer systématiquement leur capacité d'analyse en veillant à ce que les techniques retenues - quelles qu'elles soient - soient effectivement appliquées au choix des politiques. Lorsque les pays auront renforcé leur capacité d'analyse de manière à pouvoir prendre en compte les dimensions sociales, ils se-

Côte d'Ivoire: Statistiques sociales et choix de la politique économique

L'exemple de la Côte d'Ivoire, pays dont les capacités d'analyse et de collecte de données sont déjà relativement développées, illustre bien l'importance des indicateurs sociaux dans le choix des politiques macroéconomiques. L'analyse des données disponibles a montré que la récession économique du début des années 80 et les mesures d'ajustement prises ensuite ont amélioré la distribution des revenus, d'une part, entre le secteur urbain et le secteur rural et, d'autre part, à l'intérieur du secteur urbain, malgré une diminution d'environ 25 % du revenu réel par habitant. Le rapport entre le revenu urbain et le revenu rural moyen par habitant, qui était de 3,5 pour 1 en 1980, n'était plus que de 2 pour 1 en 1985, baisse liée en partie aux modifications apportées par le Gouvernement à sa politique des prix agricoles dans le cadre de son programme d'ajustement. Au cours de cette période, la distribution des revenus entre les groupes urbains s'est améliorée, comme en témoigne la comparaison du revenu disponible par groupe socio-économique. En 1980, le revenu disponible des groupes les plus riches était 35 fois supérieur à celui des groupes les plus pauvres; en 1984, ce rapport n'était plus que de 18 à 1, traduisant la vigueur et l'adaptabilité du secteur urbain informel, alors que les activités secondaires et tertiaires du secteur urbain formel étaient durement touchées.

Pendant les deux années de croissance de 1986 et 1987, ces gains se sont consolidés. Les données provenant d'enquêtes récentes sur les ménages montrent que les dépenses par habitant ont légèrement augmenté et que leur répartition est devenue plus équitable, les plus pauvres ayant bénéficié de gains en

valeur absolue tandis que les plus riches subissaient des pertes. Le nombre des pauvres a diminué et leur pauvreté est devenue moins aiguë, surtout dans les zones rurales. Tandis que s'améliorait la situation des agriculteurs, les salariés urbains et les ménages tirant l'essentiel de leur revenu de transferts devenaient relativement plus nombreux à compter parmi les populations pauvres. En conséquence, le rapport entre la consommation urbaine et la consommation rurale a diminué à nouveau pour se situer à environ 1,7 pour 1 en 1987.

Ces améliorations dans la distribution des revenus n'ont malheureusement pas pu être maintenues face à la détérioration des termes de l'échange et, dans certains cas, le terrain gagné est en train d'être reperdu. C'est pourquoi la mise au point de mesures correctement ciblées est au cœur des préoccupations de la Banque et du Gouvernement en ce début des années 90. Les travaux d'analyse et les données DSA se révèlent extrêmement utiles pour bien cibler ces mesures et éviter que leurs avantages aillent aux groupes à revenu moyen et élevé, comme cela s'était produit pour les subventions au logement social. Dans ce domaine, le Gouvernement a décidé de privatiser l'office du logement social - dont la mission initiale était de fournir des logements aux familles à revenu faible ou intermédiaire - lorsqu'il a découvert que 14 % seulement des locataires avaient un revenu inférieur au seuil de pauvreté et qu'aucun n'avait un revenu inférieur au seuil de pauvreté absolue. La disponibilité de données socio-économiques détaillées a donc beaucoup aidé les responsables à opérer d'importantes réformes.

ront en mesure d'intégrer en un ensemble homogène la collecte, le traitement et l'analyse de données macroéconomiques, sectorielles et sur les ménages. Cette meilleure articulation du processus de définition des politiques facilite elle-même le dialogue entre le gouvernement et la communauté des bailleurs de fonds :

- en permettant d'évaluer *ex ante* et en temps voulu les répercussions que les mesures macroéconomiques envisagées auront aux niveaux macroéconomique sectoriel et des ménages;

- en rendant possible l'intégration d'objectifs sociaux explicites au niveau de l'élaboration d'un ensemble de mesures macroéconomiques, prévoyant une participation accrue des populations pauvres et vulnérables à l'environnement à l'environnement économique nouvellement créé;

- en indiquant à quels moments et dans quels domaines ces politiques auront inévitablement des effets défavorables, de sorte que l'on puisse prendre des mesures correctives appropriées à court et moyen termes.

La réalisation de prévisions sur les effets sociaux des politiques d'ajustement constitue, pour la plupart des pays africains, un objectif de moyen ou

long terme, celui-ci exigeant le plus souvent la constitution et l'utilisation des techniques appropriées de modélisation macro-économique. C'est pourquoi, les types d'analyse appuyés par le Projet DSA, et le rythme de ces travaux, dépendront de la situation propre à chaque pays. Une préoccupation essentielle est de faire en sorte que les gouvernements commencent aussitôt que possible à tenir compte des implications sociales de leur action dans le processus d'élaboration de leurs politiques. Au départ, il pourrait s'agir d'évaluer les données disponibles pour donner aux décideurs quelques indications préliminaires quant aux répercussions de l'ajustement sur divers groupes socio-économiques, sous la forme, par exemple, d'un tableau de bord d'indicateurs sociaux. Dans les pays qui utilisent des cadres macroéconomiques simplifiés, il peut être envisageable d'introduire un module de base permettant de suivre les effets qu'auraient, sur la distribution des revenus et sur l'emploi, différentes politiques d'ajustement macroéconomique. Pendant toute la durée du projet du DSA, chaque pays bénéficiera d'une aide visant à développer systématiquement ses capacités d'analyse, en fonction de l'évolution de sa situation

statistique et institutionnelle. L'accent sera porté sur la mise au point d'instruments opérationnels pouvant être directement utilisés dans le processus d'élaboration des politiques afin qu'il soit davantage tenu compte, dans le choix des mesures macroéconomiques, de leurs effets sur la pauvreté.

Analyse sectorielle et mésoéconomique

Les programmes d'ajustement se traduisent généralement par de profondes réformes des principaux secteurs économiques et sociaux, dont beaucoup peuvent avoir des effets prononcés sur les groupes socio-économiques pauvres et vulnérables. L'examen des seules questions macroéconomiques ne permet pas de saisir et d'incorporer toutes ces répercussions sociales dans le processus global de décision. Il est donc indispensable de mettre clairement l'accent sur les questions sectorielles et mésoéconomiques pour compléter l'analyse macroéconomique et aider les gouvernements et les bailleurs de fonds à préparer des programmes pour tel ou tel secteur. Pour intégrer à l'étude des politiques sectorielles leur dimension sociale, il faut encore raffiner l'analyse et déterminer les répercussions qu'auront sur le comportement des ménages les mesures sectorielles ou mésoéconomiques visant à la réalisation des objectifs macroéconomiques. Etant donné le degré de détail souvent requis, une telle approche ne peut reposer entièrement sur une analyse globale de l'économie.

Les marchés des facteurs et des produits - dont on a dit précédemment qu'ils étaient d'importantes courroies de transmission pour les politiques macroéconomiques - figurent parmi les questions sectorielles pour lesquelles la prise de décisions exigera normalement des informations plus détaillées. A long terme, les marchés permettront peut-être une répartition rationnelle des ressources entre les secteurs productifs. Cependant, les facteurs pouvant être une source de distorsions à court terme (circuits de commercialisation favorisant les zones urbaines, différences entre marchés formels et informels, petit nombre d'opérateurs privés fiables, et faiblesse des institutions et des infrastructures) doivent être suffisamment bien connus et compris pour permettre la mise en place de mécanismes correcteurs et prendre les mesures nécessaires pour palier les déficiences des marchés.

L'Unité DSA a préparé plusieurs plans d'analyse qui donnent aux planificateurs et aux responsables gouvernementaux des indications et des conseils méthodologiques permettant d'étudier l'impact des

politiques d'ajustement sur les secteurs clés. Ces plans existent déjà pour l'éducation, l'emploi et les revenus, la nutrition et la sécurité alimentaire, la santé, les profils de pauvreté, le rôle des femmes, et les exploitations agricoles⁷. Certains débordent le cadre sectoriel et élargissent le champ d'investigation à des groupes cibles qu'il est important de prendre en compte dans le choix des politiques. Bien qu'ils ne soient certainement pas exhaustifs, ces plans d'analyse indiquent les divers types de problèmes sectoriels auxquels les décideurs doivent porter une attention particulière pendant le processus d'ajustement.

En outre, le Projet DSA finance des études par pays axées sur des objectifs opérationnels particuliers. Ces études doivent permettre de combler les lacunes en données statistiques ou d'examiner telle ou telle question particulière avant ou pendant la mise en oeuvre de projets ou de programmes DSA nationaux. Elles visent, par exemple, l'analyse des marchés du travail en milieu urbain ou rural, la nature du secteur informel, les possibilités de recouvrement des coûts pour tel ou tel programme public, ou le recours à des subventions et à d'autres formes de transfert de revenu en faveur de certains groupes socio-économiques. Dans la plupart des cas, ces études sont effectuées sous l'égide du ministère de la planification ou du ministère sectoriel concerné.

Stratégie des finances publiques

Les mesures touchant les finances publiques comptent parmi les éléments les plus visibles de la politique d'ajustement. Les très graves déséquilibres macroéconomiques auxquels étaient confrontés les pays au moment où ils ont commencé leur politique d'ajustement ont imposé un freinage de la demande, qui a été opéré pour l'essentiel par des réformes des finances publiques, tant au niveau des dépenses qu'à celui des recettes. Il a donc fallu se préoccuper de maintenir les dépenses sociales pour protéger les groupes vulnérables, tributaires de services essentiels de santé, d'éducation et de nutrition, par exemple. C'est ainsi que le Gouvernement camerounais a décidé, dans le cadre de son premier programme d'ajustement structurel, de se fixer des objectifs pour les dépenses de fonctionnement non salariales dans les secteurs de l'éducation et des soins sanitaires de base (voir l'encadré sur le Cameroun à la page 14).

Pour faciliter le traitement de la question des dépenses sociales, l'Unité DSA étudie avec les pays

participants la possibilité d'utiliser des *procédures de budgétisation des dépenses publiques essentielles* pour protéger les populations pauvres et vulnérables. Selon cette idée, les gouvernements définissent les types de services à finalité sociale qu'ils souhaitent protéger (tels que les services sanitaires préventifs, l'enseignement primaire, les subventions ciblées sur les agriculteurs pauvres), et adoptent alors des procédures budgétaires spéciales pour qu'il soit systématiquement tenu compte de ces priorités dans les décisions touchant aux dépenses publiques.

A cet effet, l'une des options possibles est l'établissement de budgets- programmes, système qui vise à faire en sorte que les catégories de dépenses correspondent effectivement aux objectifs retenus pour un secteur particulier. Tels qu'ils sont généralement présentés, les budgets-programmes identifient les dépenses à engager par type de service ou de programme, et indiquent ensuite la région, l'institution et la catégorie de dépenses correspondante. Disposer des informations sur les mécanismes de prestation de services et sur leurs utilisateurs réels permet de mieux préserver ces services destinés aux populations vulnérables. Selon le niveau de développement des procédures budgétaires des différents pays, il convient de mettre en place des mécanismes très simplifiés de décision et de contrôle budgétaires, de manière à garantir rapidement le maintien d'un seuil de dépenses pour les services essentiels principalement destinés aux populations pauvres. Pendant toute la durée du Projet DSA, les pays recevront une assistance pour renforcer leurs capacités dans ce domaine fondamental, en commençant par la mise en place de systèmes simples pour passer progressivement à des systèmes tels que l'établissement de budgets- programmes, afin de pouvoir adéquatement contrôler et rendre prioritaires les dépenses en faveur des populations pauvres.

L'Unité DSA reconnaît la nécessité d'un grand nombre de recherches et d'analyses supplémentaires dans ce domaine complexe qu'est la gestion des finances publiques. Les gouvernements et les bailleurs de fonds indiquent déjà, régulièrement, des lignes directrices pour la répartition des ressources publiques entre les secteurs et les types d'activités, afin de maintenir les engagements budgétaires et financiers dans les limites fixées par les objectifs d'ajustement. Le défi actuellement posé est de concilier les objectifs de dépenses avec la nécessité d'épargner les dépenses sociales destinées aux populations cibles. La tâche est cependant plus complexe que le simple maintien d'un *niveau* global de dépenses publiques pour chaque type de services

sociaux. Il est aujourd'hui manifeste qu'une réduction des services sociaux ne se traduit pas nécessairement par une réduction des services offerts aux populations pauvres. On peut, par exemple, faire porter les compressions sur les programmes d'investissement plutôt que sur les dépenses de fonctionnement, ce qui permet d'en différer l'impact sur les groupes cibles. Quelle que soit l'ampleur des compressions, l'essentiel est de se demander si elles se répercuteront de façon disproportionnée sur les familles pauvres ou, lorsque ce n'est pas le cas, si les pauvres ne risquent pas d'être moins à même d'en supporter les effets.

Cameroun : Programme d'action sociale DSA

Le Projet Dimensions sociales de l'ajustement pour le Cameroun, qui devrait bénéficier de financements représentant environ 80 millions de dollars, est conçu de manière à faire partie intégrante du programme d'ajustement structurel du pays.

Le programme d'action sociale inclus dans ce projet regroupe plusieurs sous-composantes touchant la population, la santé, l'éducation, l'emploi, le rôle des femmes dans le développement et le développement communautaire.

- Population. Le projet appuiera le renforcement des services provinciaux de planification familiale et l'extension du programme relatif aux grossesses à risque, actuellement mis en place dans cinq centres provinciaux.

- Santé. Le projet appuiera le programme entrepris par le Gouvernement pour revitaliser les services de soins de santé primaires et pour remédier à la détérioration de la qualité des soins ainsi qu'aux pénuries de médicaments et d'autres fournitures, résultant des compressions budgétaires antérieures.

En outre, le projet financera des mesures à court terme pour accroître l'accès des populations pauvres aux services sanitaires de base et améliorer la qualité de ces services.

- Education. Le Gouvernement a entrepris une réforme à moyen et long terme du système éducatif. Le projet financera l'apport immédiat de fournitures et de matériels pédagogiques dont les écoles primaires et secondaires ont le plus grand besoin. De plus, il appuiera des mesures à court terme pour améliorer la qualité de l'enseignement et faciliter l'accès des populations pauvres à l'école.

- Emploi. Le projet prévoit la création d'un programme national pour l'emploi, dont les ressources iront à des services d'orientation, d'apprentissage et de formation professionnelle, ainsi qu'à la fourniture d'une aide technique et financière aux micro-entreprises.

- Rôle des femmes dans le développement. Le projet appuiera l'organisation d'un programme d'information et de sensibilisation par le Service chargé de l'éducation du Ministère des affaires sociales et de la condition féminine; il associera également les ministères compétents à la mise au point et à la gestion de mesures d'action sociale touchant la santé, l'éducation, la population, l'emploi et le développement communautaire.

- Développement communautaire. Le projet créera un fonds pour financer les initiatives prises à l'échelle des communautés pour créer des emplois et fournir des services essentiels aux groupes vulnérables.

Il est sans doute possible de réduire les dépenses sociales sans que les ménages pauvres aient à en souffrir. Le renforcement de l'efficacité de l'administration et de la prestation des services, la tarification des usagers en fonction de leur capacité contributive, un meilleur ciblage des services sur les populations pauvres et une réduction correspondante de la part des services absorbée par les autres usagers sont autant de moyens efficaces d'améliorer la qualité des services mis à la disposition des populations pauvres, même en cas de réduction des dépenses.

Les mesures destinées à préserver les dépenses sociales doivent aussi être évaluées à la lumière des tendances observées quant aux revenus des populations pauvres. Un grand nombre de biens et de services sont fournis par le secteur public à un prix inférieur à leur coût marginal, soit dans le cadre de services sociaux soit par le biais de subventions aux biens de consommation ou aux facteurs de production. Le relèvement des prix de certains biens et services, de manière à refléter leur véritable rareté, peut améliorer l'allocation des ressources et réduire la demande intérieure.

Cependant, ces améliorations potentielles de l'efficacité économique doivent être comparées aux modifications du revenu relatif des ménages. Du fait de la nouvelle structure des prix et des incitations, certaines familles peuvent bénéficier d'une amélioration relative de leur situation, même après augmentation du coût des biens et services fournis par le secteur public. C'est le cas lorsque la croissance de leur revenu total est suffisamment élevée pour compenser la réduction de leur accès aux services sociaux et aux autres biens publics subventionnés ou l'augmentation des prix de ces biens et services. Les familles les plus durement touchées sont celles qui subissent à la fois les effets d'une réduction des subventions et des prestations sociales et ceux d'une baisse de la part de leur revenu du travail dans leur revenu total. Divers groupes vulnérables peuvent se situer entre ces deux extrêmes, selon leurs caractéristiques socio-économiques.

Programmes d'action sociale

Nombre des moyens d'action examinés dans les sections précédentes offrent un fondement aux politiques prenant en compte les dimensions sociales. Ces politiques ne sont pas nécessairement axées sur des groupes cibles bien définis; d'autre part, les réactions qu'elles suscitent immédiatement chez les ménages ne correspondent pas toujours aux

Ghana : Le Projet DSA

Le Projet Dimensions sociales de l'ajustement du Ghana, dont le coût total est estimé à 5,7 millions de dollars, forme le complément du Programme visant à réduire les coûts sociaux de l'ajustement (PAMSCAD). Il est cofinancé par les Gouvernements de la République fédérale d'Allemagne, des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de la Suisse.

Il a pour objectif essentiel d'aider le Gouvernement à constituer la base de données nécessaire à la préparation d'une stratégie de réduction de la pauvreté à moyen et long termes dans le cadre de son programme de redressement économique. Le projet financera des études sur les dimensions sociales de l'ajustement et l'établissement de statistiques sur la structure et l'évolution des conditions de vie des ménages, et il renforcera le suivi des programmes de réduction de la pauvreté.

En particulier, le projet assistera le Gouvernement dans trois domaines essentiels :

- Mise en place de moyens d'analyse pour des études sur les dimensions sociales de l'ajustement, avec l'appui du fonds pour la réalisation d'études DSA;
- Prolongation de quatre ans des enquêtes sur les ménages et sur les communautés;
- Développement des moyens des services chargés de la conception et du suivi des projets et des programmes de réduction de la pauvreté, par l'intermédiaire d'un fonds de suivi et d'évaluation des projets DSA, d'une part, et par le renforcement du Secrétariat du programme d'atténuation des coûts sociaux de l'ajustement, d'autre part.

Le Gouvernement a créé à la fin de 1989 un Service DSA chargé de superviser et de coordonner l'exécution du projet.

prévisions. Certains obstacles socio-économiques et institutionnels peuvent en effet réduire l'aptitude de divers populations vulnérables à tirer parti des possibilités créées par les réformes, ou freiner le rythme auquel ils pourront en profiter. Cependant, il est possible de lancer des actions complémentaires pour répondre aux besoins plus urgents des groupes cibles. On utilise le terme général de *programmes d'action sociale* pour désigner ce type d'interventions.

- D'une manière générale, les programmes d'action sociale peuvent avoir deux objectifs différents :
 - Protéger ou compenser certains groupes cibles des effets de l'ajustement;
 - Promouvoir une participation accrue des populations vulnérables au processus de développement socio-économique.

Dans le premier cas, il s'agit de mesures de *protection ou de compensation*, visant à préserver ou à restaurer le niveau de vie et la consommation du groupe visé. Dans le second, il s'agit d'accroître les *capacités productives* et donc de renforcer l'intégration à l'économie d'un groupe socio-économique donné.

L'expérience actuelle dans ce domaine a été enrichie par la mise en oeuvre de différents projets répondant à ces deux objectifs : protéger certains

groupes pendant la période de transition; promouvoir la participation des populations pauvres au processus de développement. Pour ce qui est des projets de la première catégorie, plusieurs pays - comme la Gambie, la Guinée et le Sénégal - ont pris diverses mesures compensatoires en faveur des salariés du secteur public ayant perdu leur emploi. La Mauritanie a lancé des programmes "vivres contre travail", en ciblant davantage les distributions de vivres sur les groupes les plus démunis. Le Kenya fournit des services de santé, y compris de planning familial, dans les zones rurales au moyen d'un réseau de dispensaires locaux. Madagascar parraine des programmes de travaux pour assurer un emploi temporaire aux travailleurs déplacés et fournit des services spéciaux aux familles rurales pendant la période difficile qui précède la récolte.

Pour ce qui est de la seconde catégorie, la Gambie a monté une opération de promotion de la petite et moyenne entreprise, comportant une composante spécialement destinée à aider les femmes à créer leur entreprise. En Mauritanie, un projet similaire finance une ligne de crédit en faveur des artisans locaux. L'action menée à Sao Tomé-et-

Principe pour améliorer les incitations offertes aux producteurs de cacao comprend à la fois un programme de crédit au profit des petits agriculteurs, et un programme de distribution de terres. Le Sénégal a pris des mesures pour que les travailleurs sans terre puissent accéder à la propriété des terrains rendus disponibles par des travaux d'irrigation. La Guinée met en place un mécanisme faisant intervenir des ONG dans l'octroi de microcrédits au secteur informel et un projet devant permettre aux administrations locales de rénover et d'agrandir leurs équipements éducatifs.

Ce qui distingue ces deux types de mesures est qu'elles visent dans le premier cas, les groupes directement touchés par les réformes et les mesures budgétaires d'ajustement; dans le second cas, elles tendent à résoudre des problèmes qui ne sont pas forcément dus à la crise économique ou au programme d'ajustement, mais qui conditionneront la réussite à long terme de l'ajustement en facilitant l'intégration à l'économie des populations pauvres et vulnérables.

Dans les deux cas, les groupes visés sont essentiellement les mêmes que pour les interventions

Togo : Projet d'initiatives de développement à la base

L'initiative prise par le Gouvernement togolais pour renforcer les ONG locales est un exemple remarquable de partenariat: elle vise la mise en place d'un cadre institutionnel novateur pour promouvoir la collaboration entre les pouvoirs publics et les ONG, tout en fournissant un appui financier direct aux projets de développement parrainés par celles-ci. Elle fait partie d'un programme de développement participatif en faveur des microprojets initiés et exécutés à l'échelon local, dont l'objet est de favoriser une participation véritable des communautés au développement des institutions et des capacités locales et de mobiliser plus de ressources à des conditions privilégiées pour des petits projets.

L'élément central de ce dispositif est un Comité directeur, composé à égalité de représentants du Gouvernement et de représentants des ONG. Ce Comité est responsable, dans les limites d'un mandat clairement défini, du choix des projets d'ONG qui seront financés et de la définition des lignes directrices pour les actions à entreprendre, et doit faciliter le dialogue entre toutes les parties associées à l'exécution du programme. Le Gouvernement a créé une division spéciale au Ministère du Plan et des Mines pour coordonner et assurer la liaison avec les ONG et leur association, la FONGTO.

Au cours d'un programme pilote, la collaboration entre le Gouvernement et les ONG a posé quelques problèmes pratiques, mais les partenaires ont persévéré dans leurs efforts pour parvenir à un accord. Cette expérience est une source précieuse d'informations sur le dynamique de l'instauration d'une collaboration efficace entre les pouvoirs publics et les ONG:

- *Pour que soient respectés le rôle et la contribution de chaque partenaire*, le dispositif de collaboration doit permettre de maintenir l'équilibre, souvent menacé, entre l'indépendance et l'autonomie des ONG, d'une part, et les priorités et les préoccupations légitimes du Gouvernement, d'autre part.

- *L'appui des autorités politiques* est indispensable pour développer le respect et la confiance entre les partenaires, faire reconnaître la complémentarité de leurs apports respectifs, et engager les organismes gouvernementaux à faciliter le travail des ONG.

- *L'établissement d'un esprit de coopération et de partenariat* est aussi important pour les relations entre les ONG et les communautés bénéficiaires de leur action que pour les relations entre les ONG et le Gouvernement.

Le programme pilote a été extrêmement utile aux deux parties et a renforcé le dispositif institutionnel de collaboration entre le Gouvernement et les ONG. Le Gouvernement a réaffirmé sa volonté de déléguer le pouvoir de décision au Comité et a réorganisé la Division des ONG du Ministère du Plan et des Mines. Les partenaires se sont mis d'accord sur les critères d'admissibilité et de sélection des projets, et ont défini des directives pour la présentation et l'administration des actions des ONG. Un nouveau projet d'initiatives de développement à la base, financé par l'AID, vise à soutenir les actions de développement des ONG vis-à-vis des communautés et à renforcer l'aptitude des ONG locales à concevoir et à gérer leurs projets, et aidera le Gouvernement et les ONG à consolider et intensifier un partenariat riche de promesses.

touchant le choix des politiques: les populations chroniquement pauvres, les nouveaux pauvres et les autres groupes vulnérables. Parce qu'ils sont hétérogènes et parce qu'ils seront diversement affectés par les stratégies, ces trois groupes exigeront différents types d'actions.

Depuis quelques années, la protection des populations vulnérables figure à l'ordre du jour de toutes les discussions sur l'octroi de prêts pour l'ajustement structurel et sur les divers types de mesures à appliquer pendant la période de transition pour accompagner les réformes économiques. Pour l'Afrique, l'un des premiers examens officiels de cette question a été le séminaire qui a réuni en juillet 1987 plusieurs organismes et le Gouvernement ghanéen. Cette initiative a abouti au "Programme d'action visant à réduire les coûts sociaux de l'ajustement" (PAMSCAD) regroupant plusieurs propositions d'interventions (voir l'encadré sur le Ghana à la page 15).

Un autre projet ayant contribué au courant de pensée sur la recherche des moyens permettant de protéger les populations vulnérables en période d'ajustement vient d'Amérique latine. Il s'agit du Fonds social d'urgence de la Bolivie. Ce Fonds, institué en 1987 avec l'aide de la Banque et d'autres bailleurs de fonds, avait pour mission de fournir des secours d'urgence et de créer des possibilités d'emploi pendant l'une des phases de l'ajustement structurel du pays. Au cours de la phase suivante, les fonctions de ce Fonds ont été élargies et celui-ci subventionne dorénavant tout une gamme de petits sous-projets, parrainés par des municipalités, des organisations communautaires ou des ONG, et relevant de quatre grandes catégories: aide sociale, équipements sociaux, équipements économiques et soutien à la production. Une initiative similaire, malgré quelques différences, a été prise en Afrique par le Togo sous la forme d'un programme de développement participatif (voir l'encadré sur le Togo à la page 16).

Sur la base de ces premières expériences, des fonds d'action sociale dans le cadre de projets DSA ont été créés, ou sont sur le point de l'être, en Guinée, au Malawi, au Mozambique, en Somalie et au Tchad, afin de mettre des ressources à la disposition d'opérations proposées par les ONG locales. D'autres interventions d'action sociale ont été élaborées ou sont envisagées: appui aux soins de santé primaires au Mozambique et au Zaïre; aide à la planification familiale à Madagascar et au Zaïre, revitalisation de l'enseignement primaire au Mozambique et en Ouganda, et subventions aux produits

Tchad : Programme d'action pour le développement social

Ce programme, dont le coût est de 27 millions de dollars, comprend quatre composantes, dont trois constituent des interventions directes, la quatrième étant destinée à renforcer la capacité du Gouvernement à définir les objectifs et les moyens de sa politique sociale.

La première composante regroupe trois initiatives pour améliorer l'emploi :

- L'organisation de services de conseil et de placement pour les travailleurs licenciés du secteur public dans les deux principales zones urbaines du pays;
- La fourniture d'un appui technique aux entrepreneurs (cours pratiques, démonstrations et ateliers) pour promouvoir la micro-entreprise;
- Un programme de crédit en faveur des micro-entreprises, qui sera géré par des ONG et devrait toucher environ 120 petites entreprises et 370 micro-entreprises.

La deuxième composante vise à renforcer les services sociaux et les soins de santé primaires dans les villes de N'Djamena et de Tandjile, et prévoit la rénovation d'équipements existants, la construction de nouvelles unités, l'organisation de programmes de formation pour les travailleurs sociaux et le personnel infirmier, et l'amélioration de la distribution des médicaments. Environ 250 à 300.000 personnes bénéficieront de ce programme d'expansion et de réhabilitation des équipements sanitaires.

La troisième composante est centrée sur le problème crucial de l'assainissement urbain. Par des travaux à fort coefficient de main-d'oeuvre (environ 15.000 emplois), elle permettra de réparer les ouvrages de drainage de certains quartiers de N'Djamena exposés aux inondations, de réhabiliter des marchés et d'encourager la collecte des ordures faisant participer la communauté. Environ 85.000 personnes devraient bénéficier de cette composante.

La quatrième composante a pour objet d'améliorer, auprès du Ministère du Plan, la conception des politiques sociales par des actions de formation et la fourniture de services de consultants. Le Centre de recherche appliquée (CRA) sera renforcé pour qu'il puisse diriger les études nécessaires à l'élaboration et à l'application de ces politiques, et des enquêtes sur les conditions de vie des ménages seront effectuées. Pendant les deux premières années du projet, des enquêtes prioritaires seront réalisées dans les principaux centres urbains et dans une préfecture au sud du pays. Ensuite, une enquête intégrée pourra être organisée sur la base du plan d'échantillonnage mis au point à l'occasion du recensement de la population de 1991. Cinq sujets seront examinés en profondeur : les conditions de vie des ménages urbains et leurs besoins majeurs; la sécurité alimentaire et les groupes vulnérables; la structure du budget des ménages et le financement des services essentiels; les conditions de vie dans la zone cotonnière, région la plus touchée par le programme d'ajustement; les obstacles à la promotion de la micro-entreprise et à la génération d'emplois.

alimentaires ciblées sur les groupes à faible revenu au Malawi et au Mozambique. D'autres actions visent le logement et les infrastructures urbaines et communautaires au Tchad et au Zaïre; la formation ou le redéploiement des fonctionnaires en surnombre

au Burundi, en Guinée-Bissau, à Madagascar et au Zaïre; la ou le développement de la petite entreprise au Burundi, en Guinée-Bissau et en Ouganda; la formation professionnelle au Tchad. Le choix de ces actions sociales est guidé par l'expérience de la Banque, d'autres bailleurs de fonds et des gouvernements africains.

Au départ, les actions destinées à protéger les populations vulnérables ont été centrées sur les secteurs sociaux - au sens strict du terme, c'est-à-dire la santé et l'éducation - et sur des interventions dans le domaine de la nutrition. Cependant, comme on l'a indiqué précédemment, cette conception s'est peu à peu modifiée et orientée vers une définition plus large des types de projets et d'interventions sociales pouvant atténuer les effets négatifs de l'ajustement sur différents groupes.

En outre, on est progressivement passé de programmes consistant essentiellement de mesures compensatoires à des programmes faisant une plus large place au développement de la participation et de la capacité productive des populations cibles pendant le processus d'ajustement. Ce deuxième type de programmes est indispensable car il serait manifestement erroné de penser pouvoir rectifier les effets négatifs de l'ajustement par le seul moyen de mesures compensatoires visant à améliorer la consommation. L'Afrique subsaharienne ne dispose pas de ressources suffisantes pour poursuivre sur le long terme de vastes programmes de protection sociale et, dans l'avenir immédiat, le bien-être de la plupart des populations pauvres sera étroitement lié à l'amélioration de leur production et au développement de leur activité économique.

Les problèmes liés à la pauvreté et à la faiblesse de l'activité économique sont clairement antérieurs au lancement des opérations de prêt à l'ajustement structurel; ils ne résultent pas de l'ajustement, mais ils persistent parallèlement au processus d'ajustement, et ont des conséquences dont on doit tenir compte. L'idée au départ est donc que les programmes d'action sociale destinés à développer les capacités productives doivent viser à éliminer les distorsions qui, au niveau des politiques et des institutions, empêchent encore les populations pauvres de participer au processus économique, distorsions dont l'origine peut être bien antérieure à l'ajustement. Il s'agit donc essentiellement de réorienter et de réhabiliter des infrastructures non entretenues et des services d'assistance aux moyens limités et de promouvoir une participation accrue des institutions villageoises et communautaires aux activités économiques productives.

Un nombre croissant de pays d'Afrique subsaharienne ont entrepris d'élaborer et d'appliquer des programmes d'action sociale parallèlement à leurs programmes d'ajustement structurel. L'Unité DSA leur fournit une aide pour la conception et le suivi de ces programmes, avec l'appui d'autres services de la Banque mondiale et la collaboration de bailleurs de fonds et d'organismes des Nations Unies. Ces programmes comprennent, par exemple, le Projet d'Action Sociale et d'Appui à la gestion économique à Madagascar (voir l'encadré à la page 5), le Programme d'action pour le développement social au Tchad (voir l'encadré sur le Tchad à la page 17) et le Programme d'ajustement du secteur social au Zaïre. Le Programme d'action sociale DSA du Cameroun combine des interventions liées spécifiquement à la crise économique et une action à plus long terme en faveur d'une participation accrue des communautés (voir l'encadré à la page 14). Les projets nationaux DSA contribueront en outre à l'établissement de bases de référence et de comparaison pour mesurer l'impact de ces programmes sur les groupes cibles, en utilisant en particulier les enquêtes de suivi selon les modalités décrites dans la section ci-après.

Renforcement des systèmes nationaux d'information

La prise en compte des dimensions sociales dans le processus de décision exige que les services nationaux d'information offrent aux décideurs les moyens de se faire une idée claire de l'évolution de la situation des différents groupes sociaux, pendant et après l'ajustement. Cela suppose l'existence d'un processus permanent de planification et d'analyse, fondé sur un système national d'information capable de chiffrer les variations d'indicateurs clés de la situation sociale et économique de certains groupes de la société.

Telle qu'elle est utilisée ici, l'expression "système national d'information" ne désigne pas un modèle particulier de collecte et de gestion des données à appliquer quelle que soit la situation du pays considéré. Il s'agit davantage de souligner que les indicateurs sociaux, pour importants qu'ils soient, doivent être considérés comme l'un des éléments de l'ensemble de l'appareil statistique du Gouvernement et l'un des objectifs qu'il doit servir.

Si certains ont pu penser que le Projet DSA visait essentiellement la réalisation d'enquêtes et d'analyses statistiques, la composante relative aux systèmes statistiques nationaux reste en fait la plus limitée des quatre composantes des activités DSA.

De même, les actions DSA touchant les systèmes nationaux d'information ne tendent nullement à remplacer ou à répéter les initiatives prises depuis longtemps pour renforcer les systèmes statistiques en Afrique. Il s'agit bien au contraire de tirer le meilleur parti des programmes existants pour promouvoir la prise en compte des dimensions sociales dans les réformes économiques et pour identifier les domaines dans lesquels les gouvernements, en collaboration avec les bailleurs de fonds, doivent faire davantage pour combler les lacunes.

Avant même de s'engager sur la voie des réformes économiques, les gouvernements africains étaient conscients des faiblesses institutionnelles et de la stagnation progressive de leurs systèmes statistiques nationaux. Les mesures d'austérité financière des dernières années ont aggravé la situation, en réduisant encore les ressources déjà maigres mises à la disposition des bureaux de statistiques, lesquels ont dû annuler plusieurs programmes d'enquêtes et de travaux statistiques lancés dans les années '70. Il s'est ainsi créé un cercle vicieux : les utilisateurs des statistiques se plaignent de ne pas disposer des éléments d'information nécessaires à la conception des politiques, tandis que les services statistiques déplorent la suspension de diverses opérations de collecte de données, par manque de fonds et d'intérêt.

Le développement d'un système statistique exige davantage que le recrutement de personnel supplémentaire et la fourniture de ressources accrues. Cela impose d'abord que le gouvernement définisse explicitement ses objectifs et les types de données qui permettront de mesurer les progrès

réalisés vers ces objectifs. La mise en place de pareils systèmes, définis en fonction des besoins, ne signifie pas, toutefois, que les responsables du choix des politiques doivent décider unilatéralement de la nature des données à recueillir et du mode de présentation des résultats. Une étroite collaboration doit s'instaurer entre les demandeurs et les fournisseurs de données afin d'évaluer précisément les forces et les faiblesses du système national d'information, d'identifier les lacunes à combler et le degré de fiabilité des données, tout en revitalisant le service national d'information. La Guinée, Madagascar et le Sénégal ont créé des "comités des utilisateurs" pour assurer une étroite collaboration entre les statisticiens responsables des systèmes d'information et les utilisateurs des données résultant des enquêtes. L'entrée en vigueur des projets DSA est souvent subordonnée à la création de pareils comités.

Pour toutes ces raisons, le degré de développement et la fiabilité du système d'information d'un pays ont manifestement une influence majeure sur le choix des instruments d'analyse utilisés par les planificateurs et les décideurs pour étudier, d'une part, le lien entre les politiques macroéconomiques et les politiques sectorielles et, d'autre part, leurs répercussions au niveau des ménages. Le rôle critique que joue la disponibilité de données sur les ménages dans la prise de décision à tous les niveaux explique pourquoi le Projet DSA attache une importance particulière au développement de la capacité des pays à effectuer des enquêtes sur les ménages. Outre qu'il est important de disposer d'informations sur les indicateurs sociaux, une meilleure base de données sur les ménages est ég-

Mozambique : Programme DSA

Au Mozambique, le Programme DSA comprend à la fois un programme d'actions sociales prioritaires et un programme de collecte et d'analyse des données. Il sera mis en oeuvre entre 1990 et 1994, par l'intermédiaire de la Commission nationale de la planification. Ce programme d'un coût de 8,3 millions de dollars sera cofinancé par la République fédérale d'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suisse.

Le Programme d'actions sociales prioritaires aidera le Gouvernement à préparer et mettre en oeuvre des mesures centrées sur la réduction de la pauvreté. Les premières de ces mesures devraient concerner quatre domaines : la formation des agents sanitaires de base en milieu rural; l'expansion des réseaux de bornes-fontaines communautaires dans la banlieue de Maputo; le ciblage des subventions alimentaires; et la mise au point d'un projet de promotion de véhicules peu coûteux.

Ces mesures s'adresseront à cinq groupes cibles : les ménages trop pauvres pour pourvoir à leurs besoins essentiels; les ménages n'ayant pas accès aux services essentiels; les ménages vivant dans des zones rurales accessibles et manquant

d'infrastructures essentielles, d'intrants agricoles et de services de base; les femmes et les enfants n'ayant pas accès aux services qui leur sont destinés; et les personnes ayant perdu leur emploi.

Le Programme de collecte et d'analyse de données pour la définition des politiques aidera la Direction nationale des statistiques et d'autres institutions à se doter des moyens nécessaires à la réalisation d'enquêtes, afin de réunir rapidement les informations sur la pauvreté dont ont besoin les décideurs. Il financera la préparation d'études sur les profils de pauvreté, le ciblage et le recouvrement du coût des services, et les options envisageables, en matière de politiques et de projets, pour améliorer l'emploi et le revenu en milieu urbain.

Un plan de formation a été élaboré pour renforcer la capacité du Gouvernement à effectuer des enquêtes et en analyser les résultats, à préparer des études, à évaluer des projets, à mettre au point des mesures, et à mettre en oeuvre certaines d'entre elles.

alement indispensable à l'analyse des politiques macroéconomiques et sectorielles. Ces données seront aussi utiles, sinon essentielles, pour guider les programmes d'action sociale et le développement institutionnel.

Le Projet DSA apporte une aide aux pays participants dans deux grands domaines. Premièrement, il propose diverses méthodes d'enquête et de collecte de données, applicables essentiellement, mais non exclusivement, aux enquêtes sur les ménages, de manière à accroître à la fois la quantité, la qualité et la fiabilité des données disponibles sur les indicateurs sociaux. A cet effet, il a contribué à la formation d'un consensus au sein de la communauté statistique internationale sur une méthode globale d'enquête pour évaluer la réaction des ménages aux réformes et pour suivre l'évolution de leurs conditions de vie pendant la période d'ajustement. Cette méthode repose sur trois modèles d'enquête différents mais complémentaires :

Un modèle d'enquête intégrée, afin de réunir les informations nécessaires à l'étude détaillée de l'impact de l'ajustement sur différentes catégories de ménages et à l'identification des relations entre politiques macroéconomiques et de leurs répercussions au niveau des ménages; cette enquête consiste à demander à un échantillon de la population relativement limité de remplir un questionnaire détaillé sur divers sujets;

- Un modèle d'enquête prioritaire, sous forme de questionnaire limité, mais appliqué à un plus vaste échantillon, afin d'identifier les groupes vulnérables et de suivre l'évolution de leur situation socio-économique;

- Un modèle d'enquête communautaire, pour disposer d'informations de base et de suivi sur les activités des marchés et des institutions au niveau mésoéconomique.

Il est envisagé de collecter, dans le cadre de ces enquêtes ou de micro-études spéciales, des données qualitatives en demandant l'avis des ménages sur les éléments qui leur permettraient, ou qui les empêchent, de participer à l'activité socio-économique.

Deuxièmement, certaines opérations des projets DSA visent à aider les services statistiques nationaux à améliorer la collecte et l'analyse des données afin que soient pris en compte les aspects sociaux au triple niveau macro, méso et microéconomique (voir l'encadré sur le Mozambique à la page 19). Ce deuxième type d'aide est pour l'essentiel lié aux activités de formation et de renforcement institutionnel qui seront examinées dans la prochaine section.

Cependant, l'échelonnement et la nature des enquêtes dépendent des besoins de chaque pays et de ses capacités de mise en oeuvre. La Guinée prévoit une enquête intégrée et une enquête communautaire. La Gambie commencera, la première année, par une enquête prioritaire, et passera ensuite à une enquête intégrée. Le Ghana est un bon exemple de la manière dont un programme d'enquêtes DSA peut être mis au point et intégré dans les enquêtes ordinaires des services nationaux. Conseillé et activement appuyé par le PADEM (Programme d'appui au développement des enquêtes auprès des ménages), la Commission économique pour l'Afrique et l'Unité DSA, le Service statistique ghanéen a élaboré un programme d'enquêtes quadriennal comprenant les trois éléments de la méthodologie DSA (enquêtes intégrées, prioritaires et communautaires). Mais ce programme comprend en outre des éléments purement nationaux qui permettront, au cours des quatre années de sa réalisation, de réunir les données nécessaires à un réaménagement de la composition des indices des prix à la consommation, à un examen plus approfondi des questions touchant la main-d'oeuvre et l'emploi, et à une étude détaillée des activités du secteur informel.

Renforcement des institutions et formation

Ce dernier élément du programme d'action au niveau des pays regroupe les diverses considérations et activités liées à l'institutionnalisation de la prise en compte des dimensions sociales dans le processus quotidien de planification et de décision. Il forme la composante "assistance technique" du Projet DSA et vient s'ajouter aux autres types d'aide examinés précédemment. Les activités de développement institutionnel peuvent avoir pour objectif de faire en sorte que soit poursuivi le renforcement des capacités institutionnelles tout au long du processus de développement; leur objectif peut aussi se limiter à systématiser la prise en compte des dimensions sociales dans le processus de planification et de décision. C'est cette deuxième approche, plus limitée, qu'adopte le Projet DSA, compte tenu, de son mandat.

L'objectif plus général - poursuivre le renforcement des institutions pendant l'ajustement - mérite néanmoins plus d'attention de la part des bailleurs de fonds et des gouvernements africains. Dans le passé, on a souvent sous-estimé ou négligé les implications institutionnelles des objectifs d'ajuste-

ment. La Banque s'emploie activement à promouvoir un effort coordonné de renforcement des institutions en Afrique et les bailleurs de fonds réagissent de manière positive à cette initiative. Il est désormais évident que les interventions institutionnelles doivent être autre chose qu'un simple sous-produit des réformes macroéconomiques. Parce que l'on n'avait pas étudié sous tous leurs aspects les répercussions des réformes sur les modalités institutionnelles, des

goulets d'étranglement sont apparus dans des secteurs comme les transports et les marchés des produits. En outre, il ne suffit pas d'introduire des lois, des réglementations ou des structures nouvelles pour assurer la réussite d'une réforme institutionnelle.

Action DSA pour renforcer les capacités institutionnelles

La réussite à long terme du Projet DSA dépendra en définitive de son aptitude à aider les pays participants à se doter des moyens nécessaires pour identifier les groupes vulnérables, existants ou potentiels, en période d'ajustement, et pour définir les politiques et les mesures appropriées. C'est pourquoi l'aide au développement institutionnel est centrée sur trois éléments clés :

- Amélioration des capacités d'analyse pour la prise de décision;
- Renforcement des processus de prise de décision;
- Développement de la participation des groupes locaux.

AMELIORATION DES CAPACITES D'ANALYSE.

La composante relative au renforcement des institutions des projets DSA nationaux a pour but de renforcer la capacité des gouvernements participants à, d'une part, définir et introduire, dans leur processus d'ajustement structurel, les politiques et les programmes spécifiquement destinés aux groupes vulnérables identifiés et à, d'autre part, entreprendre des analyses sur les dimensions sociales de l'ajustement de manière à suivre l'évolution des conditions socio-économiques de différents groupes de la population. Ces deux objectifs exigent l'un et l'autre le renforcement des capacités d'analyse.

Cependant, dans l'optique du renforcement des institutions, améliorer la capacité d'analyse ne signifie pas seulement veiller à ce que soient disponibles les compétences requises pour entreprendre diverses analyses macroéconomiques, sectorielles et microéconomiques. Disposer de spécialistes formés aux différentes disciplines relatives à l'analyse ne suffit pas; il convient en effet également que les administrations publiques intègrent ces approches analytiques dans leur mode quotidien de décision et de gestion.

Les moyens de parvenir à cette amélioration des capacités d'analyse varieront selon la situation propre à chaque pays. En outre, cette amélioration

Ouganda : Projet d'atténuation de la pauvreté et des coûts sociaux de l'ajustement

Dans le cadre de son programme de redressement économique, le Gouvernement ougandais a préparé un projet d'atténuation de la pauvreté et des coûts sociaux de l'ajustement. D'un coût total de 106 millions de dollars, ce projet regroupe 19 initiatives destinées à des populations cibles; l'AID fournira 28 millions de dollars pour en financer deux composantes et aider le Gouvernement à renforcer les services chargés de la planification de la politique sociale.

Le projet vise à répondre à certains besoins sociaux particulièrement pressants des groupes les plus vulnérables du pays. A court terme, il sera fait appel, pour sa réalisation, à des ONG, la capacité d'exécution du Gouvernement étant encore limitée. Le projet aidera les communautés locales à améliorer leurs écoles primaires en rénovant plus de 4.000 salles de classes dans 12 districts parmi les plus démunis. Il mettra en place des programmes d'aide aux veuves et aux orphelins - victimes de la guerre et du SIDA - par des services de soins sanitaires de base, des actions d'éducation (bourses d'études, formation professionnelle et réhabilitation de centres de formation ruraux) et des actions de nutrition. Dans le District de Masindi, le projet contribuera au renforcement du personnel sanitaire du district et des organisations sanitaires communautaires. L'une des composantes du projet videra l'aménagement d'équipements d'alimentation en eau et d'assainissement pour les habitants des zones urbaines vivant actuellement dans un environnement dangereux pour leur santé. Le projet viendra s'ajouter aux initiatives déjà prises par les communautés en créant un mécanisme qui permettra de financer les matériaux, les outils et la main-d'oeuvre qualifiée nécessaires pour construire et entretenir des puits, rénover des écoles et des centres sanitaires, réhabiliter et entretenir des routes d'accès. Le nombre des bénéficiaires de ces deux sous-composantes est estimé à environ 400.000 personnes.

Par sa composante destinée à la planification de la politique sociale, le projet renforcera l'aptitude du Gouvernement à définir des programmes et des politiques propres à protéger les groupes économiquement vulnérables des effets provisoires de l'ajustement et à faciliter leur participation au redressement de l'économie du pays. Cette composante comprendra l'apport d'aides techniques à court terme pour renforcer et développer la planification de la politique sociale et la constitution d'une base de données statistiques (via la réalisation d'une enquête prioritaire sur les ménages afin de déterminer le niveau et l'évolution de leurs conditions socio-économiques), et aidera les services concernés à acquérir une plus grande expérience de la conception et de l'exécution d'interventions capables de répondre aux besoins essentiels des groupes les plus désavantagés de la société ougandaise.

ne vise pas seulement l'analyse des dimensions sociales, et il faudra donc la remplacer dans le contexte plus large de l'économie politique du pays. Néanmoins, trois éléments joueront un rôle clé dans cet effort pour tous les pays subsahariens.

Premièrement, les *instruments d'analyse et la formation* ne doivent pas être confondus avec le *processus* institutionnel par lequel ces travaux d'analyse serviront à la planification et à la prise de décision. La disponibilité de ces instruments ne supprimera pas la nécessité pour les décideurs de faire preuve de discernement et de peser rigoureusement les diverses options. Ceux-ci devront donc avoir conscience des utilisations acceptables et des limites des techniques d'analyse et les considérer comme un instrument indispensable mais non suffisant - c'est-à-dire comme une aide pour décider en connaissance de cause.

Deuxièmement, le travail d'analyse est d'autant plus fructueux que l'information, les données et les opinions circulent librement entre les ministères sectoriels et ceux de la planification et des finances; de même, pour rester actuel et réaliste, il doit bénéficier de contributions provenant du terrain. Il n'est probablement pas possible d'améliorer l'analyse dans un environnement institutionnel coupé des réalités, où les analystes sont isolés les uns des autres et ne peuvent partager leurs approches et leurs constatations avec leurs homologues des autres ministères et organismes. L'idéal serait que l'accès aux données soit ouvert à tous, aux analystes et aux décideurs du pays, mais aussi aux autres chercheurs nationaux et internationaux.

Troisièmement, si les politiques existantes n'aboutissent pas aux résultats voulus, les responsables à plus haut niveau doivent en être informés au plus tôt, quelles qu'en soient les conséquences politiques. C'est pourquoi, les analystes, ou les administrations qu'ils représentent, ne devraient pas se voir pénalisés lorsqu'ils présentent des données et des conclusions montrant que les résultats des politiques et programmes gouvernementaux ne donnent pas toute satisfaction. Ce retour de l'information (que les renseignements transmis soient favorables ou défavorables) est un élément essentiel du processus qui permettra de remanier et d'améliorer constamment l'action des pouvoirs publics face à l'évolution incessante de l'environnement.

RENFORCEMENT DU PROCESSUS DE PRISE DE DECISION. Il est vain d'améliorer la collecte de données et le travail d'analyse si les informations qui en résultent ne sont pas utilisées efficacement

pour la prise de décisions. Toute amélioration qualitative et quantitative ne sera utile à l'échelon opérationnel que si le cadre institutionnel permet aux utilisateurs potentiels des résultats d'être associés au choix des politiques et à la conception des programmes. La sensibilisation des décideurs clés aux dimensions sociales est d'une importance cruciale, mais elle ne peut être planifiée que dans certaines limites.

Pour amorcer ce processus de sensibilisation et pour encourager l'interaction entre les statisticiens et analystes, d'une part, et les utilisateurs et décideurs, d'autre part, le Projet DSA prévoit la création, dans les pays participants, de groupes de réflexion de haut niveau, présidés chaque fois que possible par un ministre, celui de la planification par exemple. Ces groupes interministériels discuteront des stratégies de lutte contre la pauvreté (seront alors identifiés les besoins d'information et d'analyse) et détermineront dans quelle mesure les grandes décisions touchant les politiques économiques et l'allocation des ressources publiques tiennent compte des dimensions sociales. Ces groupes renforceront également le processus de négociation entre les gouvernements et les bailleurs de fonds, de même qu'entre les ministères de la planification et des finances et les ministères techniques ou sectoriels.

L'institutionnalisation de pareils instruments de dialogue et de négociation est particulièrement importante, dans la mesure où l'objectif DSA (prise en compte accrue de la pauvreté dans les politiques macroéconomiques et sectorielles et dans les dépenses publiques) exige souvent une nouvelle hiérarchisation des priorités, impliquant elle-même la remise en cause d'intérêts acquis et de procédures établies. Un dialogue plus efficace, fondé sur de meilleures bases de données et de meilleurs travaux d'analyse, pourra faciliter ce processus difficile, mais indispensable.

PARTICIPATION ACCRUE DES GROUPES LOCAUX. Si la participation de la population joue un rôle crucial dans le développement économique, elle est encore plus importante pour la réalisation des objectifs sociaux, dans la mesure où il est peu probable que les gouvernements arrivent seuls à atteindre les groupes les plus vulnérables. Les sens donnés ici au terme "participation" est celui d'une participation active d'une population donnée à l'identification, à la mise au point et à l'application des politiques et des programmes dont elle doit être le bénéficiaire. Cette participation est essentielle non

seulement pour comprendre les besoins de cette population, mais aussi pour faire en sorte que les programmes et les projets soient acceptés par leurs destinataires et qu'ils aient ainsi plus de chances d'être poursuivis à long terme (voir l'encadré sur l'Ouganda à la page 21).

En ce qui concerne l'identification et la définition des politiques et des programmes, le Projet DSA étudie les moyens permettant d'associer plus étroitement au processus de planification les représentants des ONG, des associations privées, des milieux universitaires et de certains éléments du secteur privé. Des groupes d'études sur la pauvreté ont été créés dans trois pays et réunissent les représentants du Gouvernement, d'instituts de recherche, d'ONG et du secteur privé. Au Sénégal, des journalistes ont également été invités à participer. Des efforts sont en cours pour organiser des séminaires nationaux où seraient discutés divers aspects des projets, comme le développement de la micro-entreprise, l'amélioration de la sécurité alimentaire, le ciblage des interventions sur les populations vulnérables et l'abaissement des frais d'inscription et des autres coûts de scolarisation.

La participation de la base au niveau de la définition et de l'exécution des projets pose encore plus de difficultés car les bénéficiaires visés sont dispersés et ne sont pas toujours en mesure de se faire entendre à l'échelon politique. De nouvelles modalités institutionnelles pourraient être nécessaires pour éviter l'approche traditionnelle "du haut vers le bas" et pour s'orienter vers une décentralisation des pouvoirs budgétaires et du choix des programmes en faveur des organisations municipales ou communautaires, des ONG et d'autres groupes similaires. Un exemple intéressant de ce type d'approche est le Projet d'initiatives de développement à la base du Togo (voir l'encadré à la page 16). La formule d'un Fonds de développement communautaire pourrait être un bon moyen de laisser aux groupes locaux le soin d'identifier eux-mêmes leurs besoins sociaux et de leur fournir ensuite les fonds nécessaires au démarrage d'interventions. La plupart des projets nationaux mis au point jusqu'ici dans le cadre du Projet DSA comprennent des composantes à l'appui d'initiatives communautaires.

Objectifs de formation DSA

La formation occupe une place centrale dans les objectifs globaux du Projet DSA et transcende toutes les activités de renforcement institutionnel mentionnées ci-dessus⁸. Par l'inclu-

sion de composantes ou de sous-projets visant à encourager dès le départ le développement des qualifications et des compétences nationales, les projets DSA nationaux visent à assurer l'existence et la disponibilité dans le pays de personnes capables d'assurer la continuité des activités DSA à long terme, c'est-à-dire après l'achèvement des projets eux-mêmes. La conception du programme de formation DSA repose donc sur le principe que la formation est une activité parallèle aux autres initiatives DSA, mais tout aussi importante que celles-ci, tant à l'échelon national que régional.

Ce principe a quatre conséquences majeures sur la conception du programme global de formation. Premièrement, chaque étape du projet doit permettre d'améliorer les compétences et d'enrichir l'expérience, et les applications pratiques doivent être une source importante de transfert de connaissances et de savoir-faire. Deuxièmement, il est possible d'internaliser la prise en compte des dimensions sociales en identifiant les centres de formation nationaux et régionaux et en les aidant à mettre au point les programmes et les cours adéquats, qui pourront ensuite être offerts aux catégories de personnel appropriées. Troisièmement, les composantes formation doivent refléter les trois objectifs du Projet DSA : intégration d'analyses socio-économiques dans la gestion des politiques macroéconomiques et sectorielles; conception et exécution de projets et de programmes d'action sociale; renforcement des services statistiques nationaux. Quatrièmement, il convient que les divers éléments de la composante formation soient articulés selon une progression cohérente, allant de la collecte de données à l'analyse macroéconomique et à la définition d'une politique sociale. On peut citer à cet égard l'initiative en cours de préparation au Malawi, laquelle fera une place considérable à la formation dans les domaines de la collecte et de l'analyse de données et de l'élaboration de la politique sociale. Cette formation contribuera à renforcer les capacités nationales d'analyse, dans le cadre d'une amélioration de l'élaboration et du suivi des politiques macroéconomiques et sectorielles. Ces activités seront coordonnées par le Ministère de la formation et de la gestion du personnel.

Les programmes de formation DSA s'adressent aux fonctionnaires des ministères centraux et sectoriels, ainsi qu'aux chercheurs et agents des instituts de recherche associés au projet. Ils sont principalement centrés sur l'amélioration des compétences des cadres, des techniciens et du personnel d'appui, l'accent étant mis sur la formation

sur le lieu de travail, combinée avec des cours à l'intérieur de l'établissement ou, pour de brèves durées, à l'extérieur. Malgré les difficultés inhérentes à cette approche, son objectif est d'identifier le groupe d'individus associés de près au projet et de leur offrir diverses actions de formation étalées sur une assez longue période, pour en maximiser les avantages et pour assurer une continuité entre la formation et le lieu de travail.

L'une des préoccupations majeures du projet DSA est d'associer à cet effort les institutions de formation africaines - en collaboration avec d'autres organismes des bailleurs de fonds comme le Centre de perfectionnement des statisticiens économistes des pays en développement (Munich), le Bureau international du travail et les Communautés eu-

ropéennes - en leur confiant la majeure partie des activités de formation. Le renforcement des capacités est donc un objectif important du programme de formation; si le projet ne pouvait s'appuyer sur des institutions africaines de formation capables et efficaces, il n'y aurait guère de garanties qu'à long terme, les compétences se maintiennent à un niveau satisfaisant.

En résumé, les activités de formation doivent déboucher sur deux résultats : une disponibilité accrue des compétences nationales à tous les niveaux du projet et le renforcement de la capacité de formation nationale et régionale, afin d'offrir les compétences nécessaires à la prise en compte des dimensions sociales dans l'action des pouvoirs publics.

Synthèse et conclusions

Les chapitres précédents ont passé en revue la justification et la portée des activités nationales du Projet dimensions sociales de l'ajustement. La composition des programmes d'ajustement a changé au cours des dernières années et ceux-ci font notamment une place croissante aux mesures visant à réduire la pauvreté pendant le processus d'ajustement lui-même. Cet élargissement de la perspective tient à la conviction que les programmes d'ajustement en Afrique subsaharienne ne pourront être poursuivis à long terme que si les populations pauvres et vulnérables sont pleinement associées aux nouvelles opportunités économiques créées par l'ajustement. Une telle approche dépasse ainsi celle qui tendrait seulement à compenser ou atténuer les coûts que l'ajustement fait peser temporairement sur divers groupes de la population. Considéré sous cet angle nouveau, l'ajustement offre une opportunité de recentrer l'attention sur la recherche de solutions aux problèmes des populations pauvres, qui n'étaient pas pris en compte dans l'approche macroéconomique antérieure.

Le Projet DSA vise à aider trois catégories de groupes socio-économiques : les pauvres chroniques, qui peuvent avoir ou non été touchés par l'ajustement; les nouveaux pauvres, c'est-à-dire ceux qui sont devenus pauvres sous l'effet des chocs économiques et de l'ajustement; et d'autres groupes vulnérables qui, sans être pauvres, ont néanmoins vu leur situation se dégrader. Le problème essentiel consiste donc à trouver les moyens d'aider ces populations pauvres et vulnérables, sans introduire de distorsions dans les

mécanismes économiques pour ne pas compromettre le maintien de la discipline macroéconomique.

Au niveau des pays, l'aide apportée par le Projet DSA porte sur quatre domaines : l'amélioration de la gestion des politiques macroéconomiques et sectorielles; la mise en oeuvre de programmes d'action sociale pour aider les groupes socio-économiques vulnérables; le renforcement des systèmes nationaux d'information afin d'améliorer l'élaboration des programmes et des politiques; et le renforcement des institutions pour intégrer durablement la prise en compte des dimensions sociales dans le choix et la mise en oeuvre de l'action des pouvoirs publics.

Etant donné la grande diversité des situations économiques et sociales des pays africains, le Projet DSA définit son intervention en collaboration avec les pays participants, en tenant compte des capacités et des conditions de chacun. Les quatre catégories d'action susmentionnées sont néanmoins complémentaires et offrent la possibilité de contribuer, selon diverses formes d'assistance, à la réalisation de l'objectif commun, c'est-à-dire à l'intégration pleine et entière des dimensions sociales dans les décisions prises quotidiennement à tous les échelons du gouvernement. De cette manière, et en étroite consultation avec l'ensemble des bailleurs de fonds, les pays participants seront en mesure de progresser vers la réalisation de deux objectifs essentiels et interdépendants : une croissance économique durable et la réduction de la pauvreté.

Notes

1. Dans le présent rapport, le terme "Afrique" désigne les 29 pays subsahariens participant aujourd'hui au Projet DSA, à moins que le contexte n'indique qu'il est fait référence à l'ensemble du continent.

2. Pour plus de détails sur la situation macroéconomique en Afrique subsaharienne, voir *Répartition géographique des ressources financières mises à la disposition des pays en développement : 1984-1987* (Paris : OCDE, 1989), *Pauvreté, ajustement et croissance en Afrique* (Washington, D.C. : Banque mondiale, 1989), *L'Afrique subsaharienne : de la crise à une croissance durable, étude de prospective à long terme* (Washington, D.C. : Banque mondiale, 1989), *World Debt Tables*, Edition 1988-89 (Washington, D.C. : Banque mondiale, 1988), et *World Economic Outlook* (Washington, D.C. : FMI, 1988).

3. Voir la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies intitulée "Programme d'action des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique 1986-1990", Partie I,

par. 1-7 (New York, 1986).

4. Ce dernier point a récemment fait l'objet de discussions entre les bailleurs de fonds au sujet d'une deuxième phase du Programme spécial d'assistance coordonnée par la Banque mondiale.

5. Pour un examen plus détaillé du cadre d'action, voir les Parties I et III de "Structural Adjustment and Poverty: A Conceptual, Empirical and Policy Framework, Grey cover", (Unité DSA, Banque mondiale, Washington, D.C., 1990; photocopié).

6. *Ibid.*, Partie III.

7. Le Plan d'analyse pour les petites exploitations agricoles a été préparé par le Fonds international de développement agricole.

8. Pour plus de détails sur la formation au service des objectifs DSA, voir *Dimensions sociales de l'ajustement - programme régional de formation* (Unité DSA, Banque mondiale, Washington, D.C., octobre 1989; photocopié).



