

# PAUVRETE, AJUSTEMENT et CROISSANCE en AFRIQUE

ISMAIL SERAGELDIN



PUBLICATION  
DE LA BANQUE MONDIALE



*Pauvreté, ajustement  
et croissance  
en Afrique*

*Ismail Serageldin*

*Banque mondiale  
Washington, D.C.*

Copyright © 1989

Banque internationale pour la reconstruction et le développement/  
Banque mondiale, 1818 H Street, Washington, DC 20433, USA

Tous droits réservés

Fait aux Etats Unis d'Amérique

Premier tirage : mai 1989

Les jugements exprimés dans la présente étude ne reflètent pas nécessairement les vues du Conseil des Administrateurs de la Banque mondiale ou des gouvernements qu'ils représentent.

Ismail Serageldin est directeur du Département de l'Afrique occidentale et centrale, Banque mondiale.

**La Bibliothèque du Congrès des Etats Unis a catalogué comme suit l'édition américaine de cette publication :**

Serageldin, Ismail, 1944-

Poverty, adjustment, and growth in Africa

1. Africa, Sub-Saharan — Economic Conditions — 1960- . 2. Africa, Sub-Saharan — Social Conditions — 1960- . 3. Africa, Sub-Saharan — Economic Policy. 4. Poor — Africa, Sub-Saharan. I. Title.  
HC800.S46 1989 338.967'009'048 89-8995

ISBN 0-8213-1215-4

## Table des matières

Avant-propos	<i>v</i>
Introduction	1
Rétablir la croissance dans l'équité	2
La pauvreté et la répartition du revenu	8
La pauvreté et la faim	11
Exposé du problème	12
Persistance du problème	13
Premier pas vers une solution : une stratégie de développement pour l'agriculture	15
Initiatives de la Banque mondiale	16
La pauvreté et les besoins fondamentaux	22
La pauvreté et les femmes	24
Que faut-il faire?	25
Que fait la Banque?	26
La pauvreté et l'environnement	26
Bloquer la dégradation de l'environnement en Afrique sub-saharienne	27
Les actions entreprises	29
La pauvreté et la dette	31
La pauvreté et la culture	33
La pauvreté et les problèmes institutionnels	37
La pauvreté et la pression démographique	41
Les conséquences de la croissance démographique rapide	41
Les causes de la pression démographique	43
Comment ralentir la pression démographique	44

La pauvreté et les disparités régionales de revenu	46
Les disparités de revenu entre zones urbaines et rurales	47
Les disparités intra-régionales de revenu	49
Que peut-on faire?	51
L'ajustement structurel et la lutte contre la pauvreté	51
La conception de base des programmes d'ajustement	53
Mesures spécifiques	57
Autres actions	61
Conclusions	63
Notes	64
Annexe. Dimensions sociales de l'ajustement structurel :	
Actions soutenues par la Banque, par pays	69
<i>Tableaux</i>	
Tableau 1. Taux de croissance du PIB par habitant, 1960-86	4
Tableau 2. Principaux indicateurs de la réforme en Afrique sub-saharienne	5

---

---

## Avant-propos

Réduire la pauvreté en Afrique de façon durable ne saurait se faire sans croissance économique. Celle-ci peut accroître les revenus de la population, permettre des dépenses d'éducation et de santé, créer des possibilités d'investissement et d'emploi, élever les niveaux de vie. Sans elle, comme l'a d'ailleurs montré l'expérience africaine de la fin des années 1970 et des années 1980, les niveaux de vie ne feront que baisser — et ce sont les membres les plus pauvres de la société qui en seront les principales victimes.

Les programmes d'ajustement structurel et de réforme actuellement entrepris par une trentaine de pays d'Afrique sub-saharienne constituent le préalable de cette croissance. Malgré les graves difficultés — économiques, sociales et politiques — qu'implique une réforme économique, le sentiment général, aussi bien en Afrique qu'au sein de la communauté des donateurs, est qu'un tel ajustement est nécessaire. L'échelonnement, le financement et les divers éléments des programmes d'ajustement des différents pays donnent lieu à de vives discussions, mais ce débat est légitime. Ni la Banque mondiale ni personne d'autre ne connaît toutes les réponses à ces questions. Nous tirons au fur et à mesure les leçons de l'expérience des programmes d'ajustement, exactement comme nous l'avons fait avec nos prêts-projets. Nous devons veiller à ne pas surestimer ce qu'il est possible de réaliser à brève échéance. Il faudra du temps pour parvenir à une reprise durable de la croissance. Il faudra de la persévérance. Mais il sera indispensable en même temps de veiller à ce que les pauvres participent à cette reprise et en bénéficient.

Au surplus, pendant tout le processus d'ajustement, nous devons tous — aussi bien en Afrique qu'au niveau de la communauté internationale — prêter une attention particulière aux ramifications sociales et faire en sorte que les groupes les plus vulnérables soient protégés. C'est là un domaine où la Banque mondiale a su rapidement tirer les leçons qui s'imposent et intervenir de plus en plus activement. Le

présent document expose d'ailleurs les buts du Projet relatif aux dimensions sociales de l'ajustement et des autres opérations de la Banque visant à protéger les pauvres en période d'ajustement. Il met également l'accent sur les questions de la pauvreté et de la répartition des revenus, décrivant les liens entre la pauvreté et des éléments comme l'environnement, le poids de la dette, la faiblesse des institutions et les pressions exercées par la croissance démographique.

Ismail Serageldin  
Janvier 1989



---

---

## Introduction

De nombreux gouvernements d'Afrique sub-saharienne ont adopté d'ambitieux programmes de stabilisation et d'ajustement pour assouplir leurs économies nationales et leur permettre de mieux répondre à l'évolution de la situation mondiale — dans le but de parvenir à moyen terme à la reprise d'une croissance réelle. Dans toute la phase de conception de ces programmes, les gouvernements comme la Banque mondiale ont eu le soin d'assurer une répartition équitable des charges de l'ajustement entre les différents groupes de population. Plus important encore, les fruits de la reprise doivent profiter aux pauvres aussi bien qu'à ceux qui sont plus aisés.

Intégrer la préoccupation du sort des pauvres dans la conception et la mise en oeuvre des plans de développement en général — et des programmes d'ajustement en particulier — a constitué un objectif majeur des actions de la Banque ces dernières années. La conception de ces dernières et l'évaluation de leur efficacité ont toutefois été fortement entravées par la rareté des données socio-économiques existant dans la plupart des pays africains, en particulier sur les structures de consommation et de distribution des revenus. On ne peut donc faire que des observations qualitatives sur la situation socio-économique actuelle de divers éléments de leurs populations et sur les effets probables de leurs politiques et programmes. Il est très difficile de cibler efficacement les mesures de façon à protéger les groupes vulnérables ou à compenser les coûts de la transition, et des lacunes importantes peuvent apparaître. Il est donc indispensable d'améliorer les bases de données socio-économiques nécessaires pour identifier les groupes pauvres dans le cadre des efforts déployés par la Banque en vue de lutter contre la pauvreté en Afrique sub-saharienne.

Il est d'autant plus nécessaire de disposer de bases de données propres à chaque pays que les situations nationales dans la région sont extrêmement diverses et que les orientations des programmes anti-

pauvreté sont différentes. Les possibilités de transfert de programmes et d'expériences d'un pays à l'autre ne sont guère prometteuses. En effet, en Afrique sub-saharienne, le PNB par habitant entre le pays le plus riche et le pays le plus pauvre varie dans une proportion de 23 à 1.<sup>1</sup> De même, dans les années 1980, les taux de croissance annuelle moyenne du PIB ont-ils varié entre moins 9,5 pour cent et plus 9 pour cent et les taux de croissance démographique entre 1 pour cent et 4,4 pour cent. Les indicateurs relatifs à la santé et à l'éducation présentent également des écarts importants d'un pays à l'autre. Dans ces conditions, les tendances à l'échelon régional risquent de donner des indications peu valables pour les mesures à prendre au niveau de chaque pays. De ce fait, il convient de considérer le présent document comme un cadre général dont l'applicabilité aux différents pays peut présenter de grandes divergences.

### Retablir la croissance dans l'équité

Chacun connaît la situation macroéconomique désastreuse dans laquelle se trouvent les pays d'Afrique sub-saharienne.<sup>2</sup> Parmi les vingt-deux pays à faible revenu pour lesquels on dispose de données, sept ont enregistré un taux de croissance annuel moyen du PIB négatif entre 1980 et 1985.<sup>3</sup> Parmi ceux qui ont connu une croissance positive, celle-ci n'a été plus rapide que la croissance démographique que dans trois cas seulement. Les économies à revenu intermédiaire ont fait à peine mieux dans la même période. Trois pays ont connu une croissance négative de leur PIB et, dans tous sauf quatre, la croissance du PIB par habitant a été négative. Ces quatre exceptions, cependant, sont les pays qui présentent le PIB absolu par habitant le plus élevé.

L'objectif premier du développement en Afrique sub-saharienne est, de l'avis général, de restaurer des taux suffisants de croissance auto-entretenu. On ne saurait appliquer durablement une stratégie de lutte contre la pauvreté sans restaurer la croissance économique. Il ne s'agit pas de militer pour la vieille théorie de « l'infiltration », mais de reconnaître que la croissance est indispensable pour réduire durablement la pauvreté. De toute façon, la croissance n'est pas une fin en

soi; ses effets doivent être largement répartis si l'on veut qu'elle soit durable. Ceci implique non seulement d'augmenter le revenu par habitant tout en réduisant les disparités de revenu, mais aussi de développer systématiquement les ressources humaines — moteur premier d'un développement à long terme.

C'est dans les années 1980 que l'on prit conscience de l'importance particulière de la croissance, à la suite d'une série sans précédent de chocs externes, d'erreurs de gestion économique interne et de distorsions croissantes des structures économiques. Rétrospectivement, la période « euphorique » des années 1970, qui avait permis de financer des excès économiques, avait en même temps masqué la faiblesse sous-jacente d'économies africaines fortement tributaires de quelques produits de base d'exportation qui ne permettaient plus d'espérer les taux de croissance du passé. C'est pourquoi, dans les années 1980, la plupart des pays africains (30 au dernier recensement) ont, les uns après les autres, adopté d'ambitieux programmes d'ajustement structurel, qui ont été mis en œuvre à une époque marquée par des fluctuations et de nouvelles et graves détériorations des termes de l'échange, des taux d'intérêts réels élevés qui rendaient encore plus écrasant le poids d'un endettement extérieur excessif, et des sécheresses qui ont réduit à néant les gains réalisés par beaucoup des pays sub-sahariens les plus pauvres. On peut néanmoins noter quelques premiers résultats encourageants (tableau 1). Les pays qui ont mis en œuvre des programmes d'ajustement de façon soutenue ont réalisé entre 1984 et 1986 des taux de croissance réelle annuelle du PIB par habitant de 0,8 pour cent, tandis que ceux qui ne l'ont pas fait enregistraient un taux négatif de 2,5 pour cent par an. Entre 1980 et 1984, les deux groupes de pays avaient enregistré des baisses moyennes du PIB par habitant proches de 4 pour cent par an.

Mais, dira-t-on, la croissance est tributaire du climat et des chocs extérieurs. Une analyse de la Banque mondiale a porté sur une vingtaine de pays relativement peu touchés par des conditions climatiques inhabituelles ou des chocs extérieurs. Entre 1980 et 1985, tous ces pays ont présenté des taux de croissance réelle du PIB similaires de 1,5 pour cent par an en moyenne. Mais en 1986-87, la croissance du PIB a plus

que doublé, atteignant environ 4 pour cent par an dans les pays dotés de programmes d'ajustement appliqués avec persévérance, tandis qu'elle a diminué de plus de moitié dans les pays qui n'en avaient pas.

La croissance n'est cependant pas le seul indicateur intéressant. La production alimentaire (selon l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture [FAO]) a augmenté dans les pays appliquant des programmes d'ajustement de 4,2 pour cent par an, contre 2,4 pour cent seulement dans les autres pays. Cet écart de 1,8 pour cent est capital car il représente la différence entre une croissance plus rapide que celle de la population et une autre qui prend, au contraire, de plus en plus de retard.

*Tableau 1. Taux de croissance du PIB par habitant, 1960-86*  
(moyenne annuelle en pourcentage)

<i>Groupe de pays</i>	1960-70	1970-80	1980-86	1980-84	1984-86
Sub-sahariens : à faible revenu	0,9	-0,5	-2,1	-2,4	-0,6
Sub-sahariens : autres	1,4	1,7	-4,3	-5,0	-2,9
Sub-sahariens : total	1,2	0,9	-3,4	-4,0	-1,8
Autres pays d'Afrique	2,8	4,1	0,8	1,3	-0,1
Total pour l'Afrique	1,5	1,5	-1,9	-2,9	-1,5
Pour mémoire :					
Sub-sahariens : pays ayant adopté des programmes d'ajustement <sup>1</sup>	1,8	0,7	-2,5	-3,8	0,8
Sub-sahariens : autres	1,1	0,9	-3,6	-4,0	-2,5

<sup>1</sup> Pays ayant lancé et poursuivi des programmes d'ajustement importants avant l'exercice 1985 : Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Malawi, Maurice, Sénégal, Togo et Zambie.  
*Source:* Données de la Banque mondiale.

Certes, ces taux de croissance sont encourageants, mais les autres indicateurs des résultats de la gestion économique le sont encore plus : l'inflation a été réduite dans les pays dotés de programmes d'ajustement, tandis qu'elle a plus que doublé dans les autres. Dans les premiers, le déficit budgétaire a fortement diminué et les taux

d'intérêt réels sont devenus positifs, tandis que dans le deuxième groupe de pays, ces indicateurs se sont encore détériorés, comme le montre le tableau 2.

Dans certains cas, les réformes n'ont pas pu être poursuivies faute de flux suffisants d'aide extérieure. D'autre part, les programmes d'ajustement peuvent toucher différents groupes en fonction des compressions des dépenses publiques. Mais la durabilité de ces programmes dépend du maintien d'un consensus politique en faveur des réformes. Il est regrettable que les coûts de l'ajustement se fassent sentir avant que les bénéfices globaux n'apparaissent véritablement (on trouvera à la fin du présent document un examen détaillé des problèmes de pauvreté liés à l'ajustement).

Tableau 2. Principaux indicateurs de la réforme en Afrique sub-saharienne

<i>Indicateurs de la réforme</i>	<i>Période</i>	<i>Pays dotés de programmes vigoureux de réformes</i>	<i>Pays dont les programmes de réformes sont timides ou inexistants</i>
Déficit budgétaire	1980-82	8,2	7,4
(pourcentage du PIB)	1987	5,2	8,1
Taux de change effectif réel (1980-82=100)	1987	69	79
Taux d'inflation	1980-82	19	16
(pourcentage par an)	1987	15	38
Taux de prêt des banques commerciales	1980-82	-3,5	-2,2
(pourcentage réel par an)	1987	4,7	-11,6
<i>Incitations agricoles</i>			
Prix des cultures d'exportation (réels, 1980/81-82/83=100)	1986/87	153	144
Prix des cultures vivrières (réels, 1980/81-82/83=100)	1986/87	122	94

Note: Selon les données dont on dispose, 12 à 17 pays ont été inclus dans le groupe des pays ayant entrepris des réformes et 6 à 10 dans le groupe des pays qui ne l'ont pas fait, selon l'indicateur. Les moyennes ne sont pas pondérées.

Source: Banque mondiale, *Rapport 1988 sur le développement dans le monde* (New York : Oxford University Press, 1988).

Bien que les programmes d'ajustement varient selon les circonstances nationales, dans la plupart des cas l'ajustement structurel comporte trois éléments de base. Le premier est une réforme du système d'incitations économiques visant à réorienter ces dernières en faveur des biens échangeables plutôt que des biens non échangeables, réforme qui s'accompagne de mesures visant à libéraliser les économies de façon que les facteurs de production soient en condition d'atteindre la rentabilité maximum. Le second élément consiste à réduire l'importance et les coûts excessifs de la fonction publique; à rationaliser des entreprises publiques pléthoriques tout en dirigeant les maigres ressources financières publiques vers les infrastructures de base; à soutenir les services économiques vitaux et à développer les ressources humaines. L'une des caractéristiques importantes de ces programmes est qu'ils libèrent des ressources nationales pour les investissements et la production dans le secteur privé. Le troisième élément est constitué par une restructuration complète de la dette extérieure en vue d'alléger les contraintes qui pèsent sur les ressources. Il fait partie de l'effort visant à mobiliser l'aide étrangère à l'appui d'une stratégie orientée vers la croissance.

La grande difficulté est de poursuivre un ensemble de politiques macro-économiques et sectorielles visant à réaliser la croissance dans l'équité. Cela implique des programmes qui encouragent la participation des pauvres au processus de croissance économique, en particulier en facilitant leur accès à l'emploi et à des biens générateurs de revenu. Il faut aussi que ces programmes accroissent la productivité de leurs ressources, tant matérielles qu'humaines. Une des grandes priorités est de protéger les groupes les plus vulnérables au cours du processus d'ajustement pendant que la croissance reprend progressivement (voir la dernière section de ce document et l'annexe).

Cette stratégie de lutte contre la pauvreté doit s'accompagner d'une série de mesures interdépendantes :

- des mesures macroéconomiques visant à renforcer le fondement d'une croissance auto-entretenu et équilibrée à moyen et à long terme;
- des politiques sectorielles, conjuguées à un programme ration-

nel de projets visant à encourager la participation des pauvres au processus de croissance;

- des mesures visant à restructurer les finances publiques et à mobiliser les ressources nationales et étrangères pour la croissance.

Au niveau macroéconomique, pour soutenir le changement d'orientation en faveur des biens échangeables, il faut généralement s'occuper des problèmes de taux de change. En outre, cette réorientation doit s'accompagner de réduction des dépenses dans les secteurs des biens non échangeables. Ceci implique notamment d'augmenter les prix à la production, de concentrer les investissements sur les activités relatives aux biens échangeables (routes rurales et marchés) et les services économiques, et de fournir des intrants destinés à augmenter la productivité et la production des exploitations agricoles.

Dans la zone franc, où le dispositif institutionnel empêche les pays membres de modifier individuellement leur taux de change, d'autres solutions, notamment dans le domaine des tarifs douaniers et des primes à l'exportation, ont été introduites avec différents degrés de réussite. Dans certains pays, tels que le Gabon et le Congo, l'inélasticité de la réponse de l'offre dans des économies comportant d'importants secteurs enclavés a nécessité de concentrer les premiers efforts d'ajustement sur la réduction des coûts intérieurs par la compression des dépenses, en particulier les salaires du secteur public. D'autres mesures consistent à harmoniser les taux de protection effective entre l'agriculture et l'industrie et à éliminer le biais en faveur des consommateurs urbains par des réformes des prix des denrées alimentaires de base.

Les mesures sectorielles consistent notamment à réorienter les nouveaux investissements et les dépenses d'entretien vers le soutien des activités productives et des projets générateurs d'emplois ainsi qu'à modifier la composition des dépenses publiques en faveur de l'enseignement primaire et des services de santé de base. Dans les secteurs clés, des efforts systématiques sont généralement nécessaires pour éliminer les distorsions des marchés en supprimant les monopoles, les contrôles des prix et les taxes non rentables. Dans les nombreux pays où il existe des systèmes de réglementation des prix à la produc-

tion, un élément particulier de la politique sectorielle consiste à encourager la production agricole par un système de prix plancher suffisamment souples pour suivre l'évolution des marchés mondiaux.

En matière de mobilisation des ressources, d'importantes réformes fiscales sont en cours pour remplacer les taxes agricoles et autres taxes à la production par des taxes à la consommation et à la valeur ajoutée. Il importe d'améliorer le recouvrement direct des impôts sur le revenu et des impôts fonciers. Dans de nombreux pays, l'efficacité économique est compromise par les défauts du système bancaire et l'absence d'intermédiation financière et de marché de capitaux intérieurs. D'une part, cet état de choses limite la capacité du système à mobiliser une épargne financière intérieure réelle en faveur du développement, d'autre part, il entrave le développement de mécanismes de crédit en faveur des entreprises et des exploitations agricoles de petite et moyenne importance.

D'une façon générale, les améliorations des termes de l'échange entre villes et campagnes auront des effets favorables sur les groupes à faible revenu, qui sont en grande partie ruraux. La croissance elle-même atténuera obligatoirement l'incidence de l'ajustement sur les groupes les plus vulnérables — les pauvres des secteurs urbains et les fonctionnaires licenciés. Pour ces secteurs, l'ajustement structurel devra comporter des programmes d'action destinés à éviter à court terme des détresses sociales en même temps que l'on assure pour le moyen terme une croissance économique durable, avec les avantages qui l'accompagnent.

### La pauvreté et la répartition du revenu

L'évolution de la consommation privée par habitant a généralement suivi celle du PIB par habitant, ce qui confirme que le niveau de vie moyen en Afrique sub-saharienne a baissé dans la première moitié de la décennie. Les exceptions sont les pays où le PNB par habitant approche ou dépasse 1000 dollars. Mais cinq des pays qui ont connu pendant cette période une décroissance de leur PIB figuraient parmi les dix plus pauvres. Le défi que constitue la lutte contre la pauvreté



est donc double : élever le niveau de vie moyen et empêcher les pays les plus pauvres de prendre encore plus de retard (ce qu'ils font actuellement).

Si d'après les résultats macroéconomiques il est vraisemblable que le nombre de foyers vivant dans une pauvreté absolue a augmenté en Afrique (en particulier dans les pays dont le PIB par habitant est le plus bas), il en existe peu de preuves statistiques directes. De même, on n'a pratiquement aucune information empirique sur l'évolution globale de la distribution des revenus des ménages. Les indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale ne donnent des données de distribution que pour quatre pays d'Afrique sub-saharienne : le Kenya (1976), la Zambie (1976), la Côte d'Ivoire (1985-86) et la Mauritanie (1980-81). Les seuls chiffres récents, relatifs à la Côte d'Ivoire, sont tirés de l'enquête sur le niveau de vie entreprise sous l'égide de la Banque. Bien qu'ils donnent une bonne estimation de la situation actuelle, il n'existe pas d'enquête comparable pour le passé qui permettrait de juger des progrès réalisés.

Mais les chiffres dont on a besoin ne sont pas tellement ceux relatifs à la pauvreté que ceux relatifs à la distribution globale. Ces derniers en particulier tendent à n'évoluer que lentement dans le temps, en particulier lorsque la distribution est exprimée en grandes unités telles que les quintiles, qui sont extrêmement hétérogènes : l'économie en général peut toucher de manière très différente divers groupes à l'intérieur par exemple du quintile inférieur, alors que la part totale du revenu dont bénéficie ce quintile peut ne pas changer de manière significative.

Ce dont on a besoin, par conséquent, c'est d'un tableau de la distribution du revenu par groupes socio-économiques (paysans sans terre, exploitants produisant des cultures d'exportation, agents de l'Etat, travailleurs urbains du secteur non structuré, etc.). Ces groupes ont en commun la façon dont ils sont liés à la structure de production et, par conséquent, la façon dont leur revenu est généré. On peut donc les considérer comme des groupes cibles pour les politiques à appliquer et évaluer la façon dont les tendances macroéconomiques les affecteront. Ceci nécessite cependant de disposer de données sociales et

économiques au niveau des ménages — et même au niveau des différents membres du ménage (taux d'activité par exemple). A partir de ces données, on peut agréger les catégories socio-économiques et les décrire en termes de niveau de revenu et de consommation et en termes de satisfaction de leurs besoins sur le plan du logement, de l'éducation, de la santé et des autres services sociaux.

C'est l'approche qui a été retenue par la Banque dans son Projet relatif aux dimensions sociales de l'ajustement (voir page 61), dont l'un des éléments consiste à concevoir et effectuer dans chaque pays participant des enquêtes permanentes auprès des ménages. Celles-ci doivent couvrir une vaste gamme d'indicateurs socio-économiques relatifs à l'emploi, au revenu, à la consommation, à l'épargne et au crédit, au logement, à l'éducation, à la santé et à la nutrition. Elles seront effectuées sur une base annuelle. Les méthodes utilisées pour le traitement des données recueillies permettront de disposer des résultats environ trois mois après la collecte, de façon que l'élaboration des politiques puisse s'appuyer sur un flux régulier d'informations socio-économiques.

Cependant, sans attendre ces bases de données, la Banque a tenté une double approche pour élever le niveau de revenu des pauvres dans le contexte des programmes d'ajustement macroéconomique. A court terme, le transfert de base de revenu des populations urbaines vers les populations rurales sert à rectifier les aspects majeurs de la distribution du revenu. Parallèlement, on peut prendre un certain nombre de mesures compensant directement la perte de revenu des populations urbaines pauvres: par exemple, indemnité de licenciement pour les fonctionnaires victimes de suppressions de postes, programmes « vivres contre travail », ou encore subventions versées aux personnes à revenu fixe après une dévaluation. Plus important encore, pour faire en sorte que ces améliorations de la distribution du revenu soient durables, on peut prendre des mesures pour faciliter l'accès des pauvres aux moyens et accroître la rentabilité de ceux qu'ils possèdent déjà. Il s'agit notamment des programmes de reconversion et de conseil en matière d'emploi pour les travailleurs licenciés et des programmes de crédit pour la création de petites entreprises. Dans les zones

rurales, les réformes agraires, les programmes de réinstallation, de crédit, de vulgarisation et l'augmentation des prix à la production réglementés, sont autant de mesures qui contribuent à augmenter les revenus des exploitants agricoles.

Toutes ces mesures permettent de rendre les améliorations de la distribution des revenus compatibles avec les programmes d'ajustement; elles doivent être maintenues tout au long de la reprise de la croissance économique. C'est ainsi qu'en Côte d'Ivoire, le ratio du revenu moyen par habitant dans les zones urbaines par rapport aux zones rurales a sensiblement diminué dans la première moitié des années 1980. En même temps, la distribution des revenus urbains s'est quelque peu égalisée grâce à des réductions des salaires élevés du secteur moderne (en particulier dans les entreprises parapubliques), tandis que les gains du secteur non structuré étaient plus stables.

La difficulté est de concevoir et d'intégrer ces mesures dans les programmes d'ajustement que les pays sub-sahariens doivent obligatoirement mener à bien et d'assurer ainsi que la (ré)instauration de la croissance macroéconomique coïncide avec une diminution de l'incidence et du degré de la pauvreté.

### La pauvreté et la faim

L'une des dimensions tragiques de la pauvreté en Afrique est la faim. L'insuffisance alimentaire se manifeste aussi bien au niveau national qu'au niveau du ménage et de l'individu. Plusieurs pays africains connaissent à l'échelle nationale des problèmes de sécurité alimentaire périodiques ou chroniques qui touchent de larges secteurs de la population. Ce sont l'Éthiopie, le Soudan, les pays du Sahel, le Mozambique, l'Angola et la Somalie qui sont le plus souvent victimes de pénuries alimentaires. Mais dans pratiquement tous les pays africains, nombreux sont les ménages dont les membres souffrent chroniquement ou périodiquement de la faim. La ration calorique moyenne dans l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne est descendue dans les années 1980 à environ 96 pour cent des besoins.<sup>4</sup>

*Exposé du problème*

La faim en Afrique a trois causes : (1) la faible croissance des revenus tant au niveau national qu'au niveau des ménages, ce qui limite les possibilités d'achats de nourriture; (2) le fait que la production vivrière ne suit pas la croissance démographique; (3) des problèmes temporaires dans l'agriculture causés par des calamités naturelles telles que la sécheresse, les criquets et les inondations, ainsi que par la guerre. Les groupes vulnérables de population, qui vivent souvent dans des zones rurales et sont tributaires de l'agriculture, souffrent de manque de nourriture du fait de la faiblesse de leur revenu et de l'insuffisance de la production vivrière. On trouve d'autres groupes vulnérables dans les bidonvilles urbains, en particulier parmi les femmes et les enfants.

En Afrique, plus que dans tout autre continent, le secteur agricole est capital pour la sécurité alimentaire. Les habitants des autres continents ont plus de facilité à acheter de la nourriture que les Africains parce que leurs revenus sont plus élevés. Non seulement l'agriculture produit les denrées alimentaires, mais elle représente une large part du PIB de la plupart des pays africains (10 à 76 pour cent selon le pays et 36 pour cent en moyenne); elle représente en moyenne 71 pour cent des emplois et une part importante des exportations.<sup>5</sup> L'agro-industrie, principale branche industrielle dans la plus grande partie de l'Afrique, dépend évidemment surtout de l'agriculture pour ses matières premières. La réussite de la plupart des programmes d'ajustement structurel entrepris par les pays d'Afrique dépend d'une stimulation rapide de la croissance économique créée essentiellement par le secteur agricole. Le potentiel de croissance et l'avantage comparatif des autres secteurs productifs sont souvent relativement faibles, sauf dans les pays producteurs de pétrole. On constate généralement que c'est en stimulant la croissance agricole que les Etats peuvent le mieux susciter la croissance en général, créer des emplois, accroître l'apport de matières premières à l'industrie et enrayer l'exode rural (en réduisant les inégalités de revenu entre populations rurales et urbaines).

Malheureusement, l'agriculture africaine est peu performante, ce

qui est l'une des principales causes de l'aggravation du problème de la faim. En Afrique sub-saharienne, la croissance agricole pendant la période 1973-84 a été en termes réels de 0,7 pour cent par an, c'est-à-dire -1,9 pour cent par an et par habitant. Si l'on compare 1974-76 et 1981-83, on constate que l'indice de production alimentaire a baissé de 100 à 94<sup>6</sup>, mauvais résultat qui a donné lieu à un accroissement très important des importations alimentaires. Ainsi, les importations de céréales de la région ont augmenté de 10,7 pour cent par an entre 1973 et 1984. Elles ont beaucoup fait pour compenser l'incidence des mauvais résultats agricoles sur la sécurité alimentaire, mais pas suffisamment au total pour assurer à l'Africain moyen une alimentation adéquate. Comme on l'a vu plus haut, dans les années 1980, l'apport calorique quotidien moyen ne dépassait pas 96 pour cent des besoins (2.205 calories), alors que l'apport calorique moyen pour l'ensemble des pays à faible revenu du monde représentait 105 pour cent des besoins. Au surplus, les problèmes que connaissaient les zones rurales ont contribué à augmenter la population urbaine de 6,1 pour cent par an.

#### *Persistence du problème*

Les causes de ce problème sont bien connues, bien qu'il n'y ait pas unanimité sur l'importance relative des différents facteurs.

La première série de problèmes qui influent sur les résultats de l'agriculture et sur la faim est constituée par l'ensemble des politiques souvent inadéquates appliquées en matière de prix agricoles, de taxes, de subventions et de taux de change. En Afrique, ces politiques se sont généralement traduites ces vingt dernières années par une baisse des revenus des exploitants agricoles et une diminution de leurs incitations à produire. Elles ont découragé la production agricole destinée au marché, provoqué l'exode rural et réduit les investissements dans l'agriculture, diminuant ainsi la production agricole.

La plupart des pays d'Afrique ont mis l'accent sur une croissance dirigée par l'Etat, créant des entreprises parapubliques pour gérer la commercialisation et la transformation des produits agricoles ainsi

que l'application de programmes agricoles régionaux. Mais ces entreprises d'Etat ont tendance à être inefficaces et coûteuses. Les programmes de dépenses publiques comportent souvent peu de crédits pour l'agriculture, beaucoup de postes inutiles, des montants excessifs pour les salaires et pas grand chose pour les autres frais de fonctionnement. En outre, les gouvernements ne se préoccupent souvent pas suffisamment de la recherche, de la vulgarisation et de l'approvisionnement d'intrants dans le domaine agricole, de la foresterie et des services vétérinaires. Les donateurs ont contribué à ces problèmes en suscitant en Afrique sub-saharienne une mosaïque de projets de développement régional coûteux qui ont eu pour effet de fragmenter les services agricoles.

L'absence de politique adéquate en matière de régime foncier, d'utilisation des terres et d'environnement a elle aussi eu un effet négatif sur l'agriculture. L'insécurité en matière foncière a découragé l'investissement et n'a pas encouragé la conservation des sols. L'absence de titres de propriété rend difficile d'obtenir des prêts à l'agriculture. Les femmes sont souvent victimes de discrimination, notamment parce qu'elles ne peuvent offrir de garanties foncières. L'absence de protection de l'environnement s'est traduite par des destructions importantes de la forêt et de la vie animale et une mauvaise utilisation des terres conduisant à la désertification. Ces facteurs liés à l'environnement ont peut-être contribué à accroître les problèmes alimentaires auparavant très temporaires (par des périodes de sécheresse plus fréquentes et par la désertification).

Une contrainte naturelle majeure à laquelle se trouve confrontée l'agriculture dans de nombreux pays africains est la faible superficie de bonnes terres cultivables jouissant de conditions climatiques propices à la croissance agricole. Trente pour cent seulement des terres en Afrique (environ 320 millions d'hectares) permettent une production continue de cultures pluviales. Environ un quart de cette superficie est cultivée (selon les estimations de la FAO).<sup>7</sup> Les terres cultivables inutilisées appartiennent pour l'essentiel à la zone forestière d'Afrique centrale qui, pour des raisons d'environnement, ne peut être totalement exploitée sur le plan agricole. Les conditions de précipitations,

de sol et de température que l'on rencontre dans de nombreuses régions d'Afrique se conjuguent pour rendre l'agriculture difficile.

D'autre part, les barrières sociales et culturelles, les niveaux de connaissance et d'autres facteurs encore, ralentissent l'adoption par les agriculteurs traditionnels de techniques améliorées. Les cultures itinérantes, courantes en Afrique, se caractérisent par une faible utilisation d'intrants. Mais la croissance démographique rapide rend ce type de culture de plus en plus néfaste, car il se traduit par de faibles investissements fonciers, une insuffisance des efforts de conservation des sols et une faible production par unité de surface. Il importe d'accélérer l'introduction de techniques améliorées convenant à des cultures sédentaires.

*Premier pas vers une solution : une stratégie de développement pour l'agriculture*

Pour s'attaquer au problème de la faim en Afrique, il faut d'abord mais non exclusivement développer l'agriculture. Une croissance agricole plus rapide engendrera une croissance également plus rapide du PIB, élément essentiel de la sécurité alimentaire, puisque la nourriture peut non seulement se produire mais aussi s'acheter. La croissance agricole implique également une croissance plus rapide de la production vivrière et une réduction directe plus sensible de la pauvreté, puisque la plupart des populations pauvres vivent en zone rurale et sont tributaires de l'agriculture.

Cette stratégie doit d'abord comporter un ensemble de mesures adaptées à chaque pays et fortement orientées vers la croissance. On peut les résumer de la façon suivante :

- (a) une politique des prix, des taxes et des subventions agricoles et du taux de change qui incite à l'investissement et à la production;
- (b) une amélioration des programmes de dépenses publiques dans le domaine agricole, l'accent étant mis sur des services agricoles nationaux plutôt que sur des projets de développement rural à composantes multiples. Il faudra encourager les donateurs à aider les programmes nationaux et non plus des projets régionaux à composantes

multiples ou des projets à court terme. Sont indispensables les projets de renforcement des institutions et de mise en valeur des ressources humaines. Il faut également des projets qui portent sur les problèmes alimentaires temporaires, le stockage des excédents agricoles, les systèmes de distribution alimentaire et des systèmes d'alerte rapide en cas de sécheresse (évoqués plus loin);

(c) une privatisation de la commercialisation et de la transformation des produits agricoles : il faut que les gouvernements s'attachent à supprimer les monopoles, désengager l'Etat des entreprises parapubliques et les restructurer le cas échéant ainsi qu'à créer des marchés financiers au service du secteur privé, de façon que les entrepreneurs puissent investir dans la commercialisation et la transformation des produits agricoles;

(d) un effort en faveur de la sécurité de la jouissance foncière, des possibilités de vente de terres (cadastres, titres de propriété, actes fonciers) et une réforme agraire le cas échéant. Cet effort doit permettre un meilleur fonctionnement des marchés, des taxes, des investissements et du crédit en matière foncière;

(e) une politique de conservation des sols en vue de stopper la désertification et l'érosion. Cette politique comprendra:

- une vulgarisation et une recherche agricoles visant à encourager la conservation des sols;
- des travaux publics de conservation des sols;
- des incitations aux agriculteurs à assurer cette conservation.

#### *Initiatives de la Banque mondiale*

Dans toute l'Afrique, les projets et programmes financés par la Banque mettent désormais l'accent sur les changements de politique et les initiatives évoqués plus haut. Le thème central est que l'accroissement de la productivité agricole en Afrique exigera à la fois un changement de politique et la mise au point et l'introduction de techniques agricoles améliorées et appropriées. Dans bien des cas, elles existent ailleurs dans le monde. Pour les faire adopter par les agriculteurs africains, il faut les adapter à leur environnement agricole, économique et social.



Des services de vulgarisation sont nécessaires pour faire connaître la technologie; il faut fournir des intrants et des équipements et développer des marchés et des sources de financement. Un changement de politique ne saurait à lui seul stimuler l'accroissement de la productivité. Il faut des projets qui augmentent la production agricole. Ceci ne peut se faire que par l'introduction de nouvelles variétés améliorées, de pratiques culturales plus efficaces, de races de bétail et de systèmes de gestion de l'élevage améliorés, de meilleurs systèmes d'approvisionnement d'intrants et de crédit, de méthodes de stockage et de commercialisation plus efficaces ainsi que de technologies de transformation simples telles que celles évoquées par Paul Harrison dans « *The Greening of Africa* ». <sup>8</sup>

L'objectif de la Banque est d'aider à introduire des améliorations dans la recherche, la vulgarisation et le crédit agricole, la santé animale, l'approvisionnement d'intrants, la foresterie, les routes rurales et autres services agricoles et environnementaux dans un grand nombre de pays africains. Le développement de ces services se fait dans le cadre de programmes nationaux dont les systèmes d'organisation et de gestion sont soigneusement étudiés pour en assurer l'efficacité. Les services sont conçus pour être peu onéreux, simples et viables à long terme. La première chose à faire est de mettre en place des institutions nationales et de former du personnel local pour les gérer.

On pense actuellement à la Banque qu'un taux de croissance agricole d'environ 4 pour cent par an est nécessaire pour faire face aux besoins de croissance économique. Il représenterait plus du double du taux de croissance jamais atteint par l'agriculture sub-saharienne. On estime que la situation généralement médiocre de l'agriculture africaine laisse une marge extraordinairement importante pour l'amélioration. Même des accroissements de rendement de l'ordre de 4 à 5 pour cent par an n'amèneront les rendements moyens qu'aux alentours des niveaux existants dans les autres pays en développement, et ne se produiront d'ailleurs probablement pas avant les années 2000 à 2010. Plusieurs pays africains connaissent des taux de croissance agricole soutenus de plus de 3 pour cent par an depuis 20 ans. Si ces bons résultats pouvaient être encore améliorés et si d'autres pays pouvaient

à peu près parvenir à ce niveau de croissance, l'objectif serait atteint. Mais, compte tenu des résultats passés, il est loin d'être certain que ce sera possible.

La stratégie que nous avons évoquée plus haut néglige dans une certaine mesure les problèmes des groupes vulnérables et ne prend pas en compte les problèmes alimentaires temporaires de nombreux pays d'Afrique, qui tiennent à la sécheresse, à l'impossibilité de stocker des excédents alimentaires en vue des années de pénurie, à diverses calamités naturelles (criquets, chenilles, inondations) ainsi qu'à des calamités provoquées par l'homme telles que les conflits d'Ouganda, d'Ethiopie, d'Angola et du Mozambique. La Banque propose par conséquent d'ajouter à l'arsenal des mesures destinées à lutter contre la pauvreté un élément capital : l'amélioration de la sécurité alimentaire. Pour certains pays, ceci peut impliquer la recherche de l'auto-suffisance alimentaire, moyen le plus efficace d'atteindre la sécurité alimentaire. Ceci se ferait en conjuguant une réforme de la politique agricole et des programmes d'investissement. Bien entendu, les politiques de croissance et les investissements que la Banque soutient contribuent déjà à la sécurité alimentaire en élevant les revenus et en accroissant la production vivrière. Les projets de ressources humaines soutenus par la Banque y contribuent également. La planification démographique réduit le nombre de bouches à nourrir. Les projets d'éducation et de nutrition apportent aussi leur contribution à la sécurité alimentaire.

Un groupe d'étude spécial sur la sécurité alimentaire en Afrique<sup>9</sup> a fait un rapport détaillé sur ces problèmes et d'autres qui y sont liés et émis des suggestions et des propositions de décisions relatives à des interventions alimentaires spécifiques qui pourraient être les suivantes, en tout ou en partie :

(a) un ciblage plus sérieux des projets agricoles sur la production vivrière par les groupes vulnérables des zones rurales. Ceci est difficile à réaliser dans le contexte des projets existants car la Banque est en train de réduire de façon radicale le nombre de projets de développement régional et rural, qui se sont révélés très difficiles à exécuter et d'un faible intérêt économique. De tels projets géographiquement

définis, qui pourraient être ciblés sur des régions pauvres, sont trop onéreux et difficiles à exécuter, et ils tendent à balkaniser le pays et à rendre inopérante la politique agricole nationale. Ce changement d'orientation signifie cependant qu'il faut attacher une importance particulière à un soutien par les systèmes nationaux de la vulgarisation auprès des exploitants agricoles pauvres en ressources. Les systèmes nationaux de recherche agricole devront consacrer beaucoup plus d'efforts à identifier les améliorations technologiques convenant aux petits agri-culteurs pauvres en ressources. Il faudra en partie cibler l'infrastructure sociale des zones rurales sur l'aide aux pauvres;

(b) des projets portant sur le problème de l'insécurité alimentaire temporaire. Il s'agirait notamment d'actions sur les systèmes d'alerte rapide et de projets de prévention et de lutte contre la sécheresse. Un projet de prévention pourrait comporter l'introduction de cultures xérophiles et en même temps la promotion du stockage et des points d'eau au niveau des exploitations, l'introduction de techniques de collecte d'eau, tout ceci dans des délais rapides. Des systèmes d'alerte rapide en cas de sécheresse ou d'autres catastrophes pourraient être mis en place au niveau national ou régional. Les mécanismes de lutte contre la sécheresse comprennent l'établissement de plans pour imprévus ainsi que la volonté de la Banque mondiale et des donateurs de financer des mesures de lutte. La Banque a l'intention de consacrer davantage d'attention à des problèmes tels que la lutte contre les acridiens et les prédateurs ainsi que la protection de l'environnement. La dégradation de celui-ci contribue souvent à la désertification et au déboisement, qui entraînent des modifications climatiques : les zones touchées deviennent plus arides et plus souvent victimes de la sécheresse. La Banque pourrait aussi, dans certains cas, aider à coordonner l'aide alimentaire;

(c) des programmes de prêts en faveur de réformes, qui évaluent les effets de l'ajustement sur différents groupes en termes de revenu et disponibilité de produits alimentaires et, le cas échéant, comprennent des mesures particulières pour compenser les pertes (programmes pour l'emploi, « vivres contre travail », subventions ciblées). Ces mesures sont analysées dans le cadre du Projet relatif aux dimensions

sociales de l'ajustement en partie financé par la Banque mondiale (voir page 61);

(d) le développement d'infrastructures répondant aux objectifs de sécurité alimentaire — l'emplacement d'une route par exemple, peut être déterminé non seulement par les besoins des exploitants agricoles mais aussi par la logistique de la distribution alimentaire;

(e) le développement de systèmes de commercialisation des produits agricoles, la Banque consacrant notamment plus d'attention aux projets de commercialisation en complément de son action d'encouragement d'initiatives du secteur privé (il n'est peut-être pas suffisant de laisser faire le secteur privé);

(f) l'introduction d'un élément « sécurité alimentaire » dans la recherche agricole : variétés xérophiles, plus grande attention accordée aux techniques de collecte de l'eau, plus grande importance accordée à l'irrigation et à la mise en valeur des ressources en eau — dans une logique de sécurité alimentaire en même temps que d'intérêt économique;

(g) l'examen des moyens (et surtout des incitations) permettant d'intéresser le secteur privé, tant local qu'étranger, à la sécurité alimentaire, au stockage et à la distribution de la nourriture et à la production agricole, toutes choses qui doivent être rentables;

(h) des réformes de la politique agricole, surtout lorsque des prêts sont accordés à cet effet. Ces réformes doivent comprendre un train de mesures relatif à la sécurité alimentaire, notamment l'introduction de systèmes d'alerte immédiate, la création de systèmes de réponse rapide et des incitations à l'intervention du secteur privé dans le stockage et la distribution;

(i) une plus grande sécurité en matière d'occupation foncière devrait contribuer à la sécurité alimentaire au niveau des ménages;

(j) ce sont les femmes qui assurent l'essentiel de la production vivrière en Afrique. Promouvoir la sécurité alimentaire signifie entre autres aider les femmes à produire des denrées alimentaires. Ceci peut se faire en introduisant des techniques économisant la main-d'oeuvre à la fois dans le domaine agricole (instruments agricoles améliorés) et au niveau du ménage (fourneaux consommant moins de bois) et en

améliorant l'approvisionnement en eau (pour réduire les temps d'aller et retour aux points d'eau). Les programmes porteraient notamment sur la vulgarisation à l'intention des femmes, les recherches agricoles sur les cultures effectuées par les femmes, la sécurité de l'occupation foncière et les facilités de crédit pour les femmes chefs de ménage. Ces mesures sont à replacer dans le contexte plus large d'un programme global à l'intention des femmes;

(k) L'infrastructure rurale doit encore être développée, notamment pour des raisons de sécurité alimentaire. Dès lors que la Banque ne finance plus les infrastructures dans le cadre de projets de développement rural, des projets autonomes d'infrastructure rurale ou des composantes spécifiques de projets d'infrastructure plus vastes devront trouver un financement.

Beaucoup d'autres questions se posent évidemment. Le rapport du Groupe de travail spécial de la Banque mondiale sur la sécurité alimentaire en Afrique contribue beaucoup à donner des réponses sur un plan général, mais reconnaît que des solutions plus spécifiques exigent un travail axé sur chaque pays en particulier.<sup>9</sup> Ainsi :

- l'inventaire des interventions en matière de sécurité alimentaire doit-il être davantage développé? Le Groupe de travail a établi un inventaire suffisant, du moins en attendant les travaux complémentaires spécifiques à chaque pays;
- est-il nécessaire d'analyser les ordres de grandeur de l'arbitrage entre croissance et sécurité alimentaire/autosuffisance alimentaire? Il faut certainement faire beaucoup plus, surtout lorsque les gouvernements ont tendance à considérer la sécurité alimentaire et l'autosuffisance alimentaire comme synonymes;
- quels sont les effets économiques probables de la stratégie de croissance agricole? Quelle proportion de cette croissance s'approprient ceux, peu nombreux, qui sont déjà les plus riches? Si les avantages risquent d'être mal répartis, une composante sécurité alimentaire dans les programmes d'ajustement est encore plus justifiée. Si, au contraire, ils ont des chances d'être très largement répartis, cette composante se justifie beaucoup moins. Il convient de noter que ce problème n'est lié à la sécurité alimentaire que dans la mesure où

c'est d'abord un problème de revenu. Il ne faut donc pas se tromper : il ne s'agit pas d'attendre de voir quelle proportion des avantages filtrera jusqu'aux pauvres pour compléter ensuite l'ensemble des mesures par une composante de compensation. En effet, ce problème fait partie d'une série plus large de questions impliquant d'identifier dès le départ les groupes vulnérables et d'évaluer à priori les effets différentiels probables du cadre de politique adopté sur les différents groupes. La sécurité alimentaire doit être considérée comme faisant partie intégrante de la politique agricole, et non comme une préoccupation qui ne vient qu'après coup;

- faut-il approfondir l'analyse concernant l'aide alimentaire et les importations alimentaires? On peut penser que la Banque doit se joindre au débat entre donateurs d'aide alimentaire de façon à aider à coordonner cette aide. Celle-ci doit-elle être découragée (pour donner des incitations financières accrues aux agriculteurs pour qu'ils produisent), ou l'Afrique doit-elle tirer profit au maximum de la « générosité » des pays industriels? La réponse à cette question ne dépend pas seulement des effets sur l'agriculture et la croissance mais aussi des effets sur la sécurité alimentaire et la faisabilité politique. Elle dépend en grande partie des contraintes juridiques, administratives et politiques, surtout dans les principaux pays donateurs.

## La pauvreté et les besoins fondamentaux

Malgré 25 ans de programmes et de projets de développement financés par des institutions d'aide multilatérale et bilatérale, deux tiers de la population rurale et un tiers de la population urbaine de l'Afrique sub-saharienne se trouvent encore en-dessous du seuil de pauvreté absolue. Les taux de mortalité infantile dans la région ont été en 1985 de 104 pour mille en moyenne, contre 71 pour mille pour l'ensemble des économies en développement. La même année, les taux de mortalité juvénile étaient estimés à 18 pour cent en Afrique sub-saharienne, c'est-à-dire deux fois plus que dans l'ensemble de l'économie en développement. Toujours en 1985, l'apport calorique quotidien par habitant a été en moyenne de 2.024 pour la région, contre 2.470 pour

l'ensemble des économies en développement. Seuls 65 pour cent de la population urbaine et 26 pour cent de la population rurale avaient accès à de l'eau saine, contre 75 pour cent et 42 pour cent pour l'ensemble des économies en développement. L'espérance de vie à la naissance était de 49 ans pour les hommes et de 53 ans pour les femmes, contre 60 et 62 ans respectivement pour l'ensemble des pays en développement.

Sans aucun doute sous la pression de la crise actuelle, divers gouvernements ont succombé à la tentation de réduire les dépenses sociales au niveau des services de base et à celui de la prévention au profit de domaines où les électors politiques sont plus puissants. Cela s'est traduit par des difficultés d'existence accrues. Les données fragmentaires dont on dispose indiquent une nouvelle dégradation d'indicateurs déjà catastrophiques. Le Fonds des Nations unies pour l'Enfance et d'autres organismes ont attiré l'attention sur ces tendances négatives et appelé à des mesures correctives rapides.

Sans entrer dans des considérations sur les données ou sur les causes, on ne peut nier que les besoins fondamentaux sont insuffisamment satisfaits dans la plus grande partie de l'Afrique sub-saharienne et que la situation est soit précaire soit en aggravation dans la plus grande partie du continent. Une question clé qui se pose est de savoir ce que fait la Banque mondiale face à cette situation critique?

La Banque s'est efforcée de répondre à la situation en :

- accroissant ses efforts de prêts sectoriels à l'éducation;
- accroissant son aide aux projets et aux éléments de projets qui portent sur les besoins fondamentaux (population, santé et nutrition, approvisionnement en eau, etc.);
- attirant l'attention des décideurs sur ces problèmes par la mise en place de groupes d'étude spéciaux et l'instauration de dialogues réguliers avec les pays;
- réorientant l'aide des projets à haut profil et à forte intensité d'équipement (par exemple, grands hôpitaux urbains, universités coûteuses) vers le financement de services de base en coordination avec les autres donateurs;
- cherchant à protéger les services sociaux de base contre les com-

pressions budgétaires et à assurer un équilibre raisonnable entre les dépenses de fonctionnement salariales et non salariales;

- veillant à ce que ces problèmes soient pris en compte lors de la conception des opérations d'ajustement structurel.

### La pauvreté et les femmes

Dans de nombreuses régions de l'Afrique sub-saharienne, les femmes représentent environ 60 pour cent de la population active dans certains secteurs, cultivent environ 80 pour cent des denrées alimentaires et pourtant ne gagnent qu'environ 10 pour cent du revenu monétaire et ne possèdent qu'environ 1 pour cent des biens.

Il ne manque pas d'exemples pour montrer que ces faits économiques se traduisent par de réelles difficultés d'existence: en effet, c'est parmi les femmes et les enfants que l'incidence de l'extrême pauvreté est la plus élevée. Les statistiques (malgré leur faiblesse et leur imprécision) montrent que la malnutrition et la pauvreté ne frappent pas également les deux sexes, d'où un accroissement de la mortalité et de la morbidité infantiles.

Ceci semble indiquer que :

(a) l'amélioration de la situation des femmes présenterait sans aucun doute de grands avantages sur le plan social et se traduirait probablement par des avantages économiques substantiels pour l'ensemble du pays;

(b) pour améliorer la situation des femmes, il faudra :

(i) leur ouvrir des possibilités d'améliorer leur situation économique en :

- accroissant les moyens dont elles disposent;
- accroissant la productivité de ceux-ci (par exemple, accès au crédit, services de vulgarisation agricole, etc.);
- assurant un traitement plus équitable dans les secteurs salariés du marché du travail;

(ii) améliorer l'accès des femmes aux services sociaux de base,



tels que l'éducation, la santé, l'aide à la nutrition et les programmes portant sur la démographie.

La conception de programmes nationaux relatifs à la participation des femmes au développement devra sans aucun doute être axée sur une politique. Mais il y a une grande marge entre la mise en application de lois et de politiques et l'apparition de réels changements. Les facteurs sociaux, culturels et politiques peuvent transformer des programmes nationaux au niveau global en des réalités complètement différentes au niveau de base.

D'autre part, les différentes communautés qui composent les entités nationales n'ont ni les mêmes mentalités ni les mêmes situations. Ce n'est pas simplement une question d'environnement rural et urbain, mais aussi une question d'ethnie et de religion. Ainsi, comme l'a fait observer le professeur Ali Mazrui, on constate souvent que dans les communautés musulmanes les femmes ont davantage de droits techniques (juridiques) mais qu'on leur autorise un rôle moins actif sur la scène économique. La situation est inverse dans de nombreuses communautés non musulmanes.

### *Que faut-il faire?*

Cette variabilité au niveau micro indique que, au-delà des politiques et programmes, des interventions spécifiques au niveau de projets peuvent également jouer un rôle fondamental. Ceci signifie que le programme de participation des femmes au développement doit comprendre :

- (a) une vue d'ensemble nationale traduite en un ensemble de politiques et programmes;
- (b) des approches sectorielles dans les domaines de la production (agriculture) et du commerce et des services sociaux (éducation, santé, nutrition, population);
- (c) des projets/programmes spécifiques pour aider à concrétiser tout cela.

### *Que fait la Banque?*

L'intervention de la Banque à l'appui d'un programme de participation des femmes au développement dans un pays peut donc être constituée de la façon suivante :

(a) accord avec le gouvernement sur les grandes lignes d'un programme global d'action au niveau national et de politiques et programmes sectoriels;

(b) accord avec le gouvernement sur le réalignement éventuellement nécessaire de projets existants (en particulier, ceux financés par la Banque);

(c) accord sur des structures d'investissements et de dépenses publics qui reflètent ces préoccupations, en particulier pour les services sociaux et les infrastructures rurales de base;

(d) identification d'interventions supplémentaires au niveau de projets qui pourraient être financés par la Banque et par d'autres donateurs;

(e) identification des réformes institutionnelles éventuellement nécessaires pour améliorer la mise en oeuvre du programme.

La structure finale du financement pourrait comporter quelques fonds à décaissement rapide ou même ne comporter que de tels fonds. Cette question cependant n'est à traiter qu'une fois que les précédentes auront été résolues et l'ensemble des mesures suffisamment bien défini.

La Banque mondiale poursuit actuellement des variantes de cette approche en Gambie, en Guinée, au Kenya et dans d'autres pays.

## La pauvreté et l'environnement

Les problèmes d'environnement en Afrique sont difficiles. Les pluies, généralement torrentielles, provoquent l'érosion des sols. La pression sur la végétation est plus forte que dans les zones tempérées. Les ressources pédologiques sont médiocres. Selon une étude de la FAO, 19 pour cent seulement des sols de l'Afrique sont naturellement fertiles, tandis que 55 pour cent souffrent de limitations sévères ou très

sévères.<sup>10</sup> En dehors des zones humides, les précipitations varient fortement d'une année à l'autre (de 20 à 40 pour cent au-dessus ou au-dessous de la moyenne). Les deux tiers des terres africaines sont confrontées à des risques élevés ou très élevés de sécheresse. Le Sahel a un problème supplémentaire: des périodes d'humidité ou de sécheresse inhabituelle persistant pendant une ou deux décennies. A cela s'ajoute la menace de la mouche tsé-tsé en Afrique centrale, qui entrave fortement la production animale.

#### *Bloquer la dégradation de l'environnement en Afrique sub-saharienne*

Pour pallier certains de ces problèmes, les agriculteurs africains ont mis au point des pratiques culturelles traditionnelles, dont la plus importante est le système de culture itinérante qui consiste à cultiver une parcelle pendant un à trois ans, puis à la laisser en jachère pour que les matières organiques se reconstituent. La couverture végétale « aspire » des éléments nutritifs des couches inférieures du sol et les redépose à la surface à la chute des feuilles. Mais la culture itinérante exige une abondance de terres. Or, la population africaine s'accroissant (actuellement au taux de 3,2 pour cent par an), les terres sont devenues rares. On réduit progressivement les périodes de jachère. On les a même complètement supprimées dans la plus grande partie du Kenya, du Rwanda et du Burundi, faute de nouvelles terres. Dans beaucoup de régions, les périodes de jachère sont devenues trop courtes pour que le sol puisse retrouver sa fertilité et les zones de jachère ne suffisent pas à fournir les pâturages et le bois de feu nécessaires. Dans certains pays, on a pris des mesures efficaces pour intensifier l'agriculture; c'est le cas par exemple des hautes terres du Kenya, d'une grande partie du Zimbabwe et du sud-est humide du Nigéria. Mais dans la plus grande partie de l'Afrique, rien n'a encore été fait pour intensifier l'agriculture et conserver les sols. La pression exercée sur les terres se traduit par une baisse des rendements des cultures et un surpâturage. Pour assurer les besoins en bois de feu, on s'attaque aux forêts. La couverture végétale diminue et l'érosion

s'accélère. La baisse des résultats agricoles constatée dans une bonne partie de l'Afrique découle en partie de cette situation.

Ces phénomènes sont connus depuis un certain temps au niveau micro. Récemment, les informations ont été regroupées et font apparaître une détérioration de l'environnement à l'échelle du continent. La situation qui s'en dégage est grave. Le premier aspect du problème est le déboisement, directement lié à l'accroissement de population, à la nécessité qui en découle de trouver de nouvelles terres agricoles et aux besoins de bois de feu. Selon la FAO, les 703 millions d'hectares de forêt vierge africaine faisaient l'objet en 1980 d'abattage à la cadence de 3.7 millions d'hectares par an — soit 0,6 pour cent. Les cadences locales allaient de 0,2 pour cent pour la vaste forêt camerouno-congolaise jusqu'à 4 pour cent par an en Afrique occidentale. La vitesse de déboisement était 29 fois plus élevée que la vitesse de replantation, qui ne couvrait que 126.000 hectares par an.<sup>11</sup> En même temps, 55 millions d'Africains étaient confrontés à une pénurie aiguë de bois de feu.<sup>12</sup>

Le deuxième aspect du problème est la désertification, qui touche surtout les zones arides de l'Afrique. D'après une évaluation portant sur l'année 1983, il y a lieu de penser que dans ces régions, 80 à 90 pour cent des terres de parcours, 80 pour cent des terres exploitées en cultures pluviales et 30 pour cent des terres irriguées peuvent être touchés, ne serait-ce que modérément. Sur les 118,5 millions d'habitants des terres arides, 92 millions vivaient dans des zones touchées par la désertification, 52,5 millions dans des zones gravement touchées.<sup>13</sup> Le troisième aspect du problème est l'érosion des sols, très répandue dans toutes les zones de l'Afrique sub-saharienne. C'est peut-être en Ethiopie qu'elle est la plus grave, avec des pertes de couche arable allant jusqu'à 296 tonnes à l'hectare sur des pentes de 16 pour cent; même des pentes plus douces peuvent s'éroder rapidement lorsqu'elles ne sont pas protégées par de la végétation. En Afrique occidentale, des pertes à l'hectare de 10 à 21 tonnes ont été constatées sur des pentes de 0,4 à 0,8 pour cent et de 30 à 55 tonnes sur des pentes de 1 à 2 pour cent.<sup>14</sup> L'érosion éolienne est importante dans les zones les plus arides. Plus grave encore à moyen terme est la baisse progressive de fertilité de tous les types de terres.

Tout ce qui précède contribue au déclin de l'agriculture évoqué plus haut et, par conséquent, à l'incidence croissante de la faim et de la pauvreté.

### *Les actions entreprises*

De nombreux gouvernements d'Afrique et donateurs cherchent d'urgence des solutions à ces problèmes. En 1987, la Banque mondiale a créé en son sein des divisions environnementales. Elle a entrepris une série d'études sur ces problèmes et prépare des projets de protection de l'environnement. Elle a en outre recherché et trouvé des partenaires parmi les groupes environnementaux qui avaient été ses critiques les plus virulents naguère. L'analyse entreprise à la Banque comporte plusieurs études sur la désertification, une étude des forêts tropicales et plusieurs études par pays.<sup>15</sup>

L'un des pays les plus avancés à cet égard est la Côte d'Ivoire, où le gouvernement, avec l'aide de la FAO et de la Banque, a préparé un programme sectoriel pour s'attaquer aux principaux problèmes environnementaux du pays. La forêt tropicale de Côte d'Ivoire a pratiquement disparu, en grande partie du fait de défrichages agricoles « sauvages » et, en deuxième lieu, du fait de l'abattage par les grandes sociétés d'exploitation forestière. Les mesures prévues pour s'attaquer à ce problème sont les suivantes :

(a) réduction drastique de l'attribution de terres dans les zones forestières, que ce soit aux agriculteurs ou aux sociétés d'exploitation forestière;

(b) réduction du nombre de ces dernières;

(c) création d'incitations aux sociétés forestières à replanter et à protéger leurs concessions en accroissant la période de concession et en imposant dans leurs contrats un minimum de replantation et de conservation;

(d) introduction de droits à l'exportation et de redevances d'abattage. Ceci devrait décourager les coupes et les exportations excessives, sans les éliminer, en fixant les droits et taxes de façon à permettre des coupes qui respectent l'environnement;

(e) création de vastes zones de conservation qui seront protégées par l'Office des forêts, qui recevra une aide pour améliorer ses performances;

(f) extension des parcs nationaux et développement d'infrastructures touristiques au sein de ces parcs;

(g) recherche et vulgarisation en matière d'agroforesterie (les agriculteurs pourraient planter et entretenir des arbres);

(h) développement de plantations industrielles qui serviraient de sources de rechange pour le bois de feu et le bois de construction.

La combinaison de politiques et de projets visant à accélérer l'intensification agricole et la conservation est capitale. Si elle réussit, les terres déjà colonisées pourront assurer une production agricole accrue, ce qui réduira la pression démographique sur les zones forestières. L'intensification impliquera la rotation des cultures, l'intégration de l'élevage, des mesures destinées à accroître la fertilité du sol, etc. Dans les régions semi-arides (Sahel), des stratégies sont actuellement mises au point selon des principes similaires pour s'attaquer au problème de la désertification en améliorant la planification et la gestion de l'utilisation des terres et en intensifiant la culture et l'élevage.

Pour le moment, on est obligé de dire que la bataille de l'environnement est en voie d'être perdue. La seule observation positive que l'on puisse faire est qu'il existe maintenant une conscience de la nécessité de livrer une bataille et que de nouvelles mesures sont recherchées avec détermination. Pour résoudre les problèmes de la dégradation de l'environnement, il faudra un énorme accroissement des ressources humaines et financières. Le programme ivoirien, par exemple, coûtera 200 millions de dollars en cinq ans. Compte tenu des difficultés financières et des nombreux problèmes urgents auxquels l'Afrique est confrontée, on ne peut qu'espérer que la lucidité, l'enthousiasme et la volonté politique seront suffisants pour que les ressources nécessaires soient engagées en temps voulu pour que la bataille puisse être gagnée.

## La pauvreté et la dette

La détérioration de la croissance économique dans les pays d'Afrique sub-saharienne à la fin des années 1970 et dans les années 1980 a aggravé leur endettement, car ils ont continué à emprunter pour financer leurs déficits intérieurs et extérieurs.<sup>16</sup> En dépit de programmes d'ajustement structurel souvent héroïques entrepris dans beaucoup de ces pays pour restaurer l'équilibre macroéconomique, la situation de l'endettement reste critique. On s'attend actuellement que 22 pays d'Afrique sub-saharienne auront à faire face (en l'absence d'un rééchelonnement de leur dette) à des ratios du service de la dette de 30 pour cent du PIB ou davantage dans la période 1988-90. Tous ces pays sauf deux font partie du groupe à faible revenu. Un sous-groupe de 17 pays représente environ 43 pour cent de l'endettement total de l'Afrique.<sup>17</sup> Depuis 1975, la dette à moyen et à long terme de ces pays a presque quadruplé. Collectivement, leur dette représente près de 80 pour cent de leur PIB et 400 pour cent de leurs exportations annuelles. Le ratio du service de la dette de ce groupe était de 50 pour cent en 1985 et plus de 45 pour cent en 1986 (si l'on exclut les arriérés). Même si les chiffres réels du service de la dette ont été inférieurs à ceux des projections, le montant total de la dette a sans aucun doute fortement réduit les financements disponibles, ce qui s'est traduit par une diminution des investissements publics et autres dépenses de l'Etat, tout en décourageant les investissements du secteur privé.

Il n'est donc pas étonnant que les résultats macroéconomiques de ces pays les plus épuisés par la dette aient été médiocres. Durant la première moitié des années 1980, leur taux de croissance était inférieur à un tiers de celui des autres pays à faible revenu, et leur PIB par habitant a diminué de 2,3 pour cent par an. Ce groupe de pays n'a pas participé à la reprise de 1986. Leur capacité de gain de devises était également médiocre, essentiellement en raison d'une dépendance de plus en plus forte par rapport aux exportations de produits minéraux. L'incidence et le degré de la pauvreté se sont plus que probablement aggravés dans ces pays.

La structure non diversifiée de leurs exportations n'augure de toute évidence pas bien de leurs perspectives de reprise économique. A cela il faut ajouter la baisse des ratios d'investissement qu'ils ont enregistrée dans la période 1980-85 (alors que ceux-ci augmentaient dans les autres pays à faible revenu). Du fait de l'absence de perspective de croissance économique, les perspectives de réduction de la pauvreté ne sont pas très bonnes, à moins que l'on entreprenne des programmes spécialement axés sur la pauvreté.

Il est évident que pour s'attaquer au problème de la dette des pays à faible revenu d'Afrique, il faut prendre des mesures pour alléger davantage la dette concessionnelle et accroître l'aide. A cet égard, la Banque mondiale a proposé un programme spécial d'aide (SPA) pour 1988-90 pour les pays à faible revenu (éligibles à l'IDA) épuisés par le fardeau de la dette, qui ont entrepris des programmes d'ajustement. Le programme SPA doit être financé par (1) un allègement de la dette concessionnelle sous les auspices du Club de Paris (ajustement des conditions rétroactives, abaissement des taux d'intérêts), (2) un accroissement des apports de l'IDA et (3) un cofinancement par les donateurs des opérations d'ajustement. La Facilité d'ajustement structurel renforcée du Fonds monétaire international apportera également une contribution importante.

Lors d'une réunion tenue à Paris les 3 et 4 décembre 1987, la Banque mondiale a pu obtenir pour ce programme une participation capitale des donateurs de l'ordre de 6,4 milliards de dollars, qui sera disponible sur les trois ans qui viennent. Ces fonds sont utilisés soit dans le cadre d'un cofinancement formel, soit dans le cadre d'arrangements étroitement coordonnés avec la Banque mondiale pour le soutien d'opérations d'ajustement globales et sectorielles. Sur ce montant, on estime que 3,4 milliards de dollars représenteront des engagements supplémentaires vis-à-vis des pays d'Afrique à faible revenu fortement endettés, qui s'ajouteront à l'aide à décaissement rapide qu'ils reçoivent actuellement.

Le Sommet de Toronto en juin 1988 et l'accord ultérieur des membres du Club de Paris intervenu à Berlin en septembre 1988 ont fixé les modalités de l'allègement de la dette des pays éligibles au SPA. Des



efforts particuliers seront également entrepris pour alléger la charge de la dette vis-à-vis de la BIRD dans les pays qui ne bénéficient que de l'IDA en accroissant les affectations de l'IDA (qui seront financées sur les remboursements qu'elle reçoit) et l'aide bilatérale spéciale. Ces mesures devraient ensemble faire en sorte que les pays éligibles au SPA aient accès à des crédits suffisants et bénéficient d'un allègement de la dette également suffisant pour permettre les investissements, la croissance et la non accumulation d'arriérés.

Au-delà de ces efforts, la Banque envisage de nouvelles initiatives spéciales pour les pays à revenu intermédiaire fortement endettés d'Afrique, en particulier, le Congo, le Nigéria et la Côte d'Ivoire. Elle a déployé une assistance technique importante pour l'ingénierie financière d'apports d'argent frais et de rééchelonnements dans le contexte des négociations avec les Clubs de Paris et de Londres pour ces pays, ainsi qu'un prêt-B pour la Côte d'Ivoire en 1986. La gravité persistante du problème, cependant, montre bien que de nouvelles réflexions sont nécessaires dans ce domaine si l'on veut que la lourde charge de la dette ne handicape pas les efforts pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté dans ces pays.

## La pauvreté et la culture

La pauvreté a été définie de deux façons différentes. La pauvreté absolue est l'impossibilité de faire face au minimum de besoins fondamentaux pour la survie humaine selon des normes si basses qu'elles défient la compréhension de la plupart des membres des sociétés industrielles. Huit cents millions de personnes vivent encore dans la pauvreté absolue, que Robert McNamara (Président de la Banque mondiale, 1968-81) a justement définie comme défiant toute notion de décence humaine.

Le deuxième concept de pauvreté est la pauvreté relative. Diversement identifiés comme correspondant aux 30 ou 40 pour cent inférieurs de la distribution des revenus, ceux qui sont relativement pauvres peuvent avoir tout juste fait face à leurs besoins fondamentaux minimums, mais avoir des ressources si limitées qu'elles les privent d'une

participation sociale suffisante. Ils sont véritablement marginalisés par rapport au reste de la société, même s'ils constituent la majorité de la population.

Les programmes destinés à lutter contre la pauvreté ont été fort justement axés sur l'élimination de la pauvreté absolue et la réduction des disparités de revenu touchant la pauvreté relative. Tous ces programmes ont été conçus en termes monétaires ou matériels. Nous nous efforcerons dans la présente section d'aborder la dimension culturelle de la pauvreté.

La culture est souvent considérée comme un article produit par l'élite pour l'élite. Or, en réalité, elle est beaucoup plus large. C'est la production collective qui définit l'identité d'une société, son éthique et ses valeurs.<sup>18</sup> Dans ce contexte, la culture est quelque chose de continu, qui lie le passé au présent et à l'avenir. Son champ est vaste — tous les membres de la société interagissent avec elle et participent à sa création. Une interaction sociale adéquate est fondamentale à cette participation.

Etant rarement en mesure de participer aux grands courants d'activité culturelle, les relativement pauvres se trouvent confrontés à plusieurs choix également problématiques :

- créer une sous-culture distincte, ce qui engendre et entretient une dichotomie culturelle entre le peuple et l'élite. Ceci est inévitable pour les secteurs les plus pauvres des populations pauvres, qui sont dans l'impossibilité de se rattacher au courant principal;
- les membres les mieux dotés et les moins misérables des populations pauvres ont la possibilité de rester à la périphérie du grand courant culturel, d'essayer de s'associer à ses mythes, symboles et codes, tout en n'apportant pas leur propre contribution au milieu culturel national;
- pour ceux, en particulier les jeunes, dont le cadre de référence et les valeurs ne sont pas bien ancrés dans un ensemble cohérent de croyances traditionnelles, et dont la situation et les ressources les marginalisent et les privent d'une participation sociale effective, il y a dérive, anomie et désaveu de soi-même consécutifs à l'adoption

d'images négatives de soi-même et de la société et aux problèmes qui en découlent.

Ces phénomènes sont accentués par la tendance générale au désordre sémantique que l'on observe dans les sociétés du tiers monde en modernisation rapide et qui est provoqué par une autre série de facteurs :

(a) le rythme accéléré de l'évolution qu'implique le processus de développement et qui ébranle l'ancienne structure en évolution lente des cultures traditionnelles dans les sociétés traditionnelles. Il se traduit par des discontinuités et ne permet pas aux mentalités de suivre le processus d'évolution et de le digérer;

(b) les importants courants qui balayent les sociétés traditionnelles, tels que la croissance démographique, l'urbanisation, l'éducation partielle et la marginalisation des activités économiques traditionnelles (agriculture et artisanat);

(c) l'éclatement des unités communautaires traditionnelles, telles que le village et la famille élargie, entraînant une perte de définition des « liaisons » et des « options » (pour reprendre la terminologie utilisée par Dahrendorf dans *Life Chances*);<sup>19</sup>

(d) l'invasion de la culture occidentale, qui n'est souvent transmise que dans ses aspects rudimentaires de comportement et de technologie orientés vers la consommation;

(e) le fort impact des communications de masse, en particulier la radio et la télévision, avec leur double effet d'exposition au monde extérieur et de propagation rapide;

(f) les efforts d'homogénéisation visant à construire une identité nationale à l'aide des mass média, des organisations politiques et du système scolaire rétrécissent les domaines d'appartenance géographique et tribale;

(g) l'insuffisante adaptation du système d'éducation et de formation aux possibilités d'emploi et aux besoins du travail indépendant dans la plupart des pays en développement;

(h) la perte rapide des héritages culturels traditionnels authentiques, qui sont transmis surtout oralement, en raison de la mobilité et

du sentiment qu'ont les jeunes qu'ils n'ont pas d'utilité (à court terme).

Il est difficile d'évaluer l'incidence de toutes ces forces sur la société. En Afrique, la génération actuellement au pouvoir est la génération « charnière » qui a assisté à la transition du colonialisme à l'indépendance. La génération suivante est le produit non d'une lutte réussie pour l'indépendance mais de la lutte incomplète pour la « modernisation » et le « développement ». Il est indispensable que cette nouvelle génération d'Africains réussisse à se forger un sens de la continuité culturelle et de l'identité authentique pour que les scénarios de développement à long terme se concrétisent. Or, cette nouvelle identification de l'individu et de la société ne peut se faire sans intégrer à la fois l'ancien et le nouveau. Ainsi seulement pourra-t-on créer un cadre culturel « intégré » et « intégrant ».

Ceci signifie que les efforts de lutte contre la pauvreté doivent comporter la dimension culturelle élargie, non seulement pour que les pauvres en bénéficient, mais parce que sans cela c'est toute la société et le régime qui s'appauvriront. Pire, cela ouvrirait la porte aux tendances moins constructives d'un populisme chargé idéologiquement, avec sa version dégradée de ce qui est populaire et son appel à des valeurs intrinsèquement négatives.

Les efforts internationaux faits pour aider à prendre en compte cette dimension culturelle du développement (comme par exemple, la décennie de la culture et du développement de l'UNESCO) sont à encourager. La seule solution à long terme pour aider au processus d'évolution culturelle de ces sociétés en modernisation rapide reste de développer des possibilités d'expression de leur intelligentsia. Un espace de liberté pour les artistes, universitaires, journalistes, politiciens, techniciens, chefs religieux est indispensable si l'on veut trouver des solutions constructives.

Les pauvres, qu'ils viennent gonfler la population des villes ou qu'ils soient abandonnés dans les zones rurales, ne sauraient être exclus de la formulation de ce nouveau cadre culturel si l'on veut exploiter leurs talents de création et leur potentiel de production pour l'avancement de la société dans son ensemble. Cet effort pour les amener à participer à cette immense entreprise nationale contribuera

en soi à réduire la privation et l'exclusion qui sont deux des caractéristiques de la pauvreté relative.

### La pauvreté et les problèmes institutionnels

L'Afrique n'a jamais été dotée d'un ensemble moderne et bien développé d'institutions permettant de s'attaquer au problème de la pauvreté et à d'autres problèmes sociaux, en dépit des importantes ressources consacrées à la santé et à l'éducation — domaines où les gouvernements ont essayé de jouer un rôle fondamental. Dans le domaine de la santé par exemple, qu'il s'agisse de la prévention ou des soins, les hôpitaux ou les dispensaires ruraux organisés par l'Etat sont généralement de mauvaise qualité, incomplets et inéquitables dans la distribution de leurs services. On peut tirer le même genre de conclusion au sujet des systèmes d'éducation de la plupart des pays africains. Il convient donc de réfléchir sur les difficultés rencontrées dans beaucoup des institutions modernes créées à l'occasion du développement et de voir ce qui n'a pas marché et ce qu'il y a lieu de faire. Dans les conditions actuelles, il n'est pas étonnant que les pratiques sociales traditionnelles continuent à exercer une fonction vitale de filet de sécurité en temps de crise et que ce soit souvent les organisations non gouvernementales (ONG) qui ont été les fournisseurs les plus efficaces d'aide d'urgence et de services à plus long terme de santé, d'éducation et de développement local.

Concernant les pratiques sociales traditionnelles, il n'était pas concevable que les sociétés africaines puissent survivre aux ajustements brutaux des dix dernières années sans l'aide de la famille élargie et d'autres systèmes de soutien mutuel traditionnels (en particulier ethniques et tribaux). En effet, c'est ce réseau traditionnel qui a assuré au premier chef la réception des vagues de migration vers les villes et amorti les effets négatifs du chômage et du sous-emploi.

Les fortes baisses du revenu par habitant en Côte d'Ivoire, par exemple, n'auraient pas pu être supportées dans les zones urbaines sans cette solidarité familiale. L'exemple de loin le plus spectaculaire du fonctionnement de ces structures traditionnelles a été la façon dont

le Ghana a été capable d'absorber 1 à 2 millions de ses citoyens expulsés du Nigéria à une époque où l'économie ghanéenne subissait un ajustement majeur. Les autorités ont facilité le voyage de retour des émigrants vers leurs villages et leurs familles, qui ont ensuite réussi à les absorber. La sagesse avec laquelle on a adopté cette approche plutôt que d'essayer de mettre en oeuvre un programme national majeur en faveur des rapatriés montre comment on peut mobiliser avec succès les structures traditionnelles pour résoudre un problème national.

Un autre exemple convaincant a été fourni par la communauté des ONG, qui est intervenue à divers degrés de façon efficace dans des domaines aussi variés que l'aide aux régions touchées par la sécheresse, les soins maternels aux enfants, le microdéveloppement. Au Zaïre, des ONG confessionnelles ont assuré une grande partie des soins de santé et des moyens d'éducation en zone rurale en une période où le gouvernement central était en pleine confusion en raison de difficultés politiques internes, d'erreurs de gestion, du manque de politiques cohérentes et de difficultés en matière budgétaire et de devises.

Il ne s'agit pas de dire que les institutions traditionnelles et les ONG peuvent résoudre tous les problèmes. Il n'est pas concevable que le développement se fasse complètement en dehors des institutions publiques d'un pays, mais il importe de reconnaître que ces institutions, dotées d'un personnel médiocre et peu motivé, ont eu tendance à être inefficaces vis-à-vis des problèmes liés à la pauvreté, et de trouver des remèdes à ces faiblesses institutionnelles.

Une dimension particulière de ce problème est celle qui concerne les systèmes d'incitations dans le secteur public. Certes, les programmes d'ajustement ont insisté sur le rôle des incitations dans la promotion du développement économique, mais on a accordé peu d'attention aux effets qu'avaient sur les fonctionnaires la baisse du pouvoir d'achat réel et les réductions des dépenses vitales en matière d'entretien et de fournitures. Il en résulte une baisse de performances, une aggravation de la corruption, du travail au noir et de l'absentéisme. Peu de gouvernements ont fait face sérieusement au dilemme que posent des

administrations publiques de plus en plus inefficaces en un temps où l'ajustement nécessite exactement le contraire. Deux exemples donnent quelques encouragements. La Guinée, où se déroule l'un des programmes d'ajustement les plus radicaux, vient d'augmenter fortement les salaires de la fonction publique après en avoir réduit sensiblement les effectifs. Elle a concilié ceci avec les exigences financières du programme d'ajustement en augmentant parallèlement les prix des produits pétroliers pour les amener aux niveaux en vigueur dans les pays voisins. Au Togo, le gouvernement a réduit les effectifs de la fonction publique de 10 pour cent en quatre ans en ne compensant pas tous les départs à la retraite. L'année dernière, avec les encouragements de la Banque, la masse salariale de la fonction publique a été augmentée de 14 pour cent pour améliorer la situation des fonctionnaires restants.

D'autres réponses aux problèmes qui se posent peuvent consister à privatiser certaines fonctions de l'Etat telles que la collecte de données et les travaux exigeant des qualifications techniques supérieures. On pourrait créer des organismes semi-autonomes avec des barèmes de salaires fondés sur le mérite.

Les ONG apportent un complément vital lorsqu'il s'agit d'améliorer le sort des groupes les plus vulnérables et de soutenir les moyens humains et physiques et leur productivité. Elles constituent un groupe très divers et travaillent d'autant plus efficacement qu'on leur accorde une autonomie, mais il faut dire qu'elles fonctionnent souvent dans un climat de suspicion mutuelle avec les autorités. Le séminaire organisé en 1986 à Nairobi par la Fondation de l'Aga Khan sur « The Enabling Environment », qui était coparrainé par un grand nombre d'institutions diverses parmi lesquelles la Banque mondiale, a beaucoup fait pour améliorer cette situation. Des efforts supplémentaires pour améliorer le climat de coopération entre gouvernements et ONG pourront être un élément utile des programmes de travail de la Banque dans les pays membres. On peut citer l'exemple du Togo, où l'aide de la Banque a contribué à promouvoir une coordination plus étroite parmi les ONG et à établir une meilleure liaison entre elles et l'Etat, ce qui a permis de rendre les actions des ONG plus conformes aux

objectifs économiques et sociaux du gouvernement. Un projet Togo/ONG/IDA proposé se fonderait sur cette expérience et pourrait spécifiquement aider à financer des activités des ONG en faveur des plus pauvres des pauvres. Ce serait une variante supplémentaire dans la gamme d'instruments dont dispose la Banque.<sup>20</sup>

Dans le passé, les projets de développement et les macro-opérations ont cherché à créer de nouvelles institutions modernes fondées sur les modèles occidentaux, sans prendre en compte suffisamment les aspects positifs des coutumes traditionnelles. La Banque a depuis quelque peu rectifié le tir en insistant sur l'utilisation et le renforcement des institutions locales telles qu'associations d'éleveurs, coopératives d'agriculteurs et programmes à base communautaire dans les projets sociaux et économiques qu'elle finance. Depuis la récente réorganisation de la Banque, les départements chargés des différents pays sont à mieux à même d'aider ceux-ci à définir des stratégies de lutte contre la pauvreté dans tous les secteurs d'une façon qui soit entièrement compatible avec les stratégies économiques nationales.

Il faut faire davantage pour lier le secteur non structuré au secteur moderne de façon à améliorer les services sociaux et l'accès des groupes les plus pauvres au crédit, à la formation et aux connaissances techniques. Les programmes entrepris par la Banque avec les ONG — crédit au niveau local, santé au niveau communautaire, soins maternels aux enfants — constituent un pas dans cette direction. Il faut que la Banque redouble d'efforts pour améliorer sa compréhension des secteurs non structurés urbains et ruraux. En particulier, il lui faut mieux saisir la composition des activités productives du secteur non structuré, la façon dont fonctionnent les marchés des produits et le crédit, ainsi que la nature des systèmes de valeurs sociales en vigueur dans les sous-régions. Cela n'exige pas de réinventer la roue ou de monter des programmes de recherche complexes, mais plutôt de commencer par établir des liens de travail plus étroits avec les intellectuels africains appartenant à ces sociétés.



## La pauvreté et la pression démographique

La pression démographique en Afrique sub-saharienne est moins un problème de densité de population, en réalité faible (de 40 à 200 habitants par kilomètre carré), qu'un problème d'accélération de la croissance. Les taux de croissance démographique dans cette région la plus pauvre du monde ont en effet augmenté régulièrement pour atteindre environ 3,2 pour cent par an, le chiffre le plus élevé du monde. Dans la plupart des pays sub-sahariens, la mortalité a sensiblement décliné et la fécondité reste extraordinairement élevée, avec très peu de perspectives de réduction à moyen terme.

Cette « pression montante de la croissance démographique »<sup>21</sup> est donc un phénomène qui, dans la perspective la plus optimiste, s'observera jusqu'en l'an 2040, où la fécondité devrait atteindre le niveau de remplacement — autrement dit, le niveau de naissances auquel une cohorte de femmes a juste assez de filles pour se remplacer dans la population. Ceci suppose que les taux de fécondité élevés — 6,5 en moyenne pour l'Afrique — commenceront à baisser bien avant la fin du siècle, puis connaîtront une baisse tendancielle abrupte jusqu'à ce que le niveau de remplacement soit atteint. Si ce niveau se maintient, il se traduira par un taux de croissance démographique nul à long terme; entre temps, la population aura triplé d'ici l'an 2025. Il est donc urgent de s'attaquer aux problèmes de l'immédiat et du proche avenir encore accentués par cette énorme pression démographique.

### *Les conséquences de la croissance démographique rapide*

Robert McNamara a défini la pression démographique comme l'une des principales contraintes qui empêchent un développement durable. Avec l'augmentation rapide de la population et les médiocres résultats économiques, les revenus par habitant de l'Afrique sub-saharienne stagnent et, dans certains cas même, diminuent. Les pays ont de grandes difficultés à maintenir ou à améliorer leurs systèmes d'éducation et de santé, et le rythme du développement social et

économique ralentit sensiblement. La lutte contre la pauvreté et la faim est désormais un impératif pour le court terme.

Il devient de plus en plus difficile d'augmenter la production vivrière par habitant dans la région, où il est pratiquement impossible d'atteindre et de maintenir un taux de croissance de cette production qui dépasse le taux actuel de croissance de la population, plus de 3 pour cent. Le taux de croissance actuel de l'agriculture africaine, qui tourne autour de 2,5 pour cent, ne peut augmenter que dans des conditions exceptionnellement bonnes, et la capacité d'importation est limitée. Si la croissance démographique se poursuit au taux actuel, la malnutrition et la famine ne peuvent que s'aggraver.

Une autre conséquence de l'explosion démographique est d'aggraver les déséquilibres écologiques et les menaces pour la conservation des sols. Ainsi, l'augmentation de la population se traduit par un accroissement de la demande de bois de feu qui entraîne le déboisement. La pénurie de combustible qui s'ensuit peut se traduire par une diminution du nombre de repas chauds par jour et par conséquent, par une dégradation du système de survie de base. En outre, la forte croissance démographique pèse sur les terres en réduisant les périodes de jachère dans le système de culture itinérante, diminuant ainsi la fertilité du sol et abaissant les rendements des cultures. Cette diminution des jachères réduit en outre les pâturages disponibles et entraîne un surpâturage. Au cours des transhumances, des conflits s'élèvent entre agriculteurs et pasteurs, ces derniers essayant de conduire leurs troupeaux sur des terres agricoles pour les faire paître et de traverser des zones cultivées lors des déplacements saisonniers, en raison de la disparition des chemins de transhumance. Il devient de plus en plus difficile de pratiquer cette dernière, ce qui induit la population rurale à devenir plus sédentaire et réduit donc encore davantage les ressources en terres.

La pression démographique accentue le chômage croissant qui prévaut dans les économies africaines, déjà très déprimées, renforçant et étendant ainsi la pauvreté et accroissant le nombre de personnes qui subsistent sur des terres marginales. Enfin, les systèmes d'éducation

et de santé de l'Afrique sont de plus en plus surchargés : les bidonvilles s'étendent; l'état sanitaire se détériore, l'analphabétisme et la malnutrition augmentent et une culture de la pauvreté se perpétue.

#### *Les causes de la pression démographique*

Les taux de mortalité varient beaucoup en Afrique et dépendent de facteurs naturels tels que la qualité de l'alimentation, les conditions climatiques et la prévalence des maladies. Ils varient aussi avec le niveau de développement et de croissance économique, le niveau d'instruction (en particulier en ce qui concerne les femmes) et la couverture sanitaire publique.

Les taux de fécondité dépendent de forces économiques, sociales et culturelles. Les mariages précoces, les habitudes d'allaitement et l'abstinence sexuelle après la naissance sont des facteurs d'une importance significative. La contraception moderne est très peu utilisée : en Afrique sub-saharienne, seulement 5 pour cent des couples y ont recours, contre 30 pour cent en Inde et 70 pour cent en Chine. Ceci est dû au fait qu'en Afrique la contraception est souvent associée à la stérilité et qu'elle est d'ailleurs trop coûteuse pour la plupart des familles. En outre, dans la société africaine, il est très bien considéré d'avoir des enfants et les femmes attachent une grande importance à leur rôle de mère. Elles assument l'essentiel des responsabilités relatives aux enfants, notamment sur le plan de la santé, de l'éducation et de l'affection. Les enquêtes ont montré que les femmes africaines souhaitent avoir entre six et neuf enfants. Enfin, la main-d'oeuvre enfantine est considérée comme un bien précieux pour les familles qui tirent leurs moyens d'existence de la terre.

Jusqu'à maintenant, aucune politique démographique claire n'a été mise en place dans la plupart des pays, bien que des services de planning familial bien conçus soient très souhaitables. Le contrôle de la démographie est une question sociale et politique sensible; la contraception est mal comprise et n'est pas admise socialement dans des sociétés où l'infécondité est considérée comme une maladie. Enfin, les

gouvernements manquent de données démographiques à jour et fiables leur permettant de formuler des politiques démographiques valables.

### *Comment ralentir la pression démographique*

Les deux causes principales de la pression démographique en Afrique sub-saharienne — la baisse de la mortalité et la stabilité ou l'augmentation de la fécondité — appellent une attention particulière. D'une part, il faut que la mortalité diminue encore, en particulier la mortalité infantile, et que l'espérance de vie à la naissance augmente (elle est actuellement de 46 ans). D'un autre côté, il faut convaincre les peuples et les gouvernements africains des avantages du planning familial. Bien que les progrès dans cette tâche difficile soient lents, les attitudes des gouvernements africains commencent à se modifier et des programmes de planning familial sont maintenant en application dans certaines parties de l'Afrique. Il faudra cependant un certain temps pour que les résultats se manifestent. Le sentiment unanime est que la volonté politique à elle seule ne suffit pas — il faut renforcer les moyens administratifs et accroître la décentralisation afin de rapprocher les décideurs de la population et de faciliter l'accès aux services, en particulier pour les populations pauvres des zones urbaines et périurbaines et les zones rurales éloignées. C'est un autre domaine où une coopération internationale, en particulier entre ONG, associations de planning familial et autorités locales, pourrait porter ses fruits.

- Il conviendrait de consacrer plus de dépenses à la mise en oeuvre et au soutien des programmes déjà en place et au renforcement de l'efficacité des administrations locales.

- Il faudrait faire bénéficier la population africaine d'incitations financières, de programmes d'information efficaces et d'un vaste choix de techniques et de services de contraception.

- Le développement de l'éducation de base, en particulier pour les filles et les futures mères, a sensiblement contribué à abaisser la fécondité et il faudrait le poursuivre. Plus les femmes sont instruites et moins elles ont d'enfants.

Même avec les programmes démographiques les plus efficaces et des baisses de fécondité importantes, les populations africaines vont continuer à croître rapidement pendant plusieurs décennies. Il est donc indispensable d'adopter des politiques visant à une meilleure distribution de la population conjuguées à d'autres mesures de lutte contre la pauvreté. Il faut par exemple axer des efforts sur l'infrastructure rurale. Les réseaux routiers sont pratiquement inexistantes dans de nombreux pays africains. En améliorant leur accès, on pourrait ouvrir des zones sous-peuplées aux populations de zones surpeuplées et, moyennant des incitations suffisantes, de nouveaux peuplements pourraient avoir lieu; la pression démographique excessive qui pèse actuellement sur les zones urbaines et certaines zones rurales surpeuplées s'allègerait alors. Une forte proportion des terres de l'Afrique, surtout en Afrique sub-saharienne, sont sous-peuplées. Une partie de ces terres sont cultivables mais d'accès difficile et trop loin des centres commerciaux. En outre, même des terres actuellement considérées comme non cultivables pourraient être améliorées grâce à des techniques agricoles appropriées.

Du fait de l'exode rural, la pression démographique est élevée dans les zones urbaines. Pour ralentir ce processus, les gouvernements devraient faire plus d'efforts pour inciter davantage la population rurale à rester à la campagne. Il conviendrait d'élaborer des politiques de prix favorables, en éliminant ou en n'appliquant que modérément le contrôle de l'Etat; il faudrait créer des centres commerciaux pour faciliter la commercialisation et la transformation des produits et mettre en place des installations de stockage.

L'agriculture est une activité à fort coefficient de main-d'oeuvre pour laquelle les pays d'Afrique peuvent bénéficier d'un avantage comparatif. Si la politique économique est axée vers l'amélioration du secteur agricole, le processus d'exode rural pourra être ralenti, sans pour autant s'inverser. Des incitations aux exploitants agricoles à produire davantage stimuleraient l'emploi aussi bien dans les zones rurales que dans les zones urbaines, où la demande de main-d'oeuvre s'accroîtrait avec le développement des exportations et des possibilités de gain. Dans de nombreux pays africains, la récente libéralisa-

tion des prix agricoles a incité les agriculteurs à produire davantage.

En outre, comme on l'a déjà vu, les investissements dans l'irrigation, la recherche, la formation et la vulgarisation devraient améliorer la production vivrière par habitant, accroître les revenus, réduire la faim — et, en fin de compte, atténuer la pauvreté.

### La pauvreté et les disparités régionales de revenu

L'un des problèmes les plus difficiles de la lutte contre la pauvreté est de savoir comment remédier efficacement aux disparités régionales dues aux différences de dotations en ressources. D'une façon générale, il n'y a pas de conflit entre les politiques et programmes orientés vers la croissance et ceux qui visent à réduire la pauvreté. Il est généralement possible de concevoir une combinaison appropriée de mesures et de programmes qui permette d'atteindre ces deux objectifs. Mais ceci n'est pas vrai lorsqu'il existe des différences de dotations en ressources qui rendent les investissements beaucoup plus productifs dans certaines régions que dans d'autres. Pour aborder ce problème, la Banque veut d'abord être pragmatique.

Pour l'ensemble de l'Afrique, il est évident qu'il serait difficile de trouver dans certains des pays enclavés les plus pauvres des investissements à forte rentabilité capables de dépasser les performances des investissements effectués dans les zones côtières plus riches et mieux dotés. La logique économique voudrait que l'on améliore les performances globales de l'économie du continent en consacrant toutes les ressources disponibles aux régions permettant la plus forte rentabilité, et en redistribuant le produit par des transferts interrégionaux. Mais la logique sociale et politique veut exactement le contraire. Une solution purement économique de ce type n'a jamais réussi et a peu de chances de réussir dans l'avenir prévisible.

Le problème n'est pas nouveau. Il a été longuement débattu après la deuxième guerre mondiale à propos de la dichotomie Nord-Sud de l'Italie. La réponse appropriée a consisté à développer l'Italie du Sud — et non à la dépeupler complètement ni à en faire une dépendance

parasite du Nord industrialisé. Le problème conceptuel est le même en Afrique aujourd'hui, mais il est d'autant plus aigu que nombre des pays en cause sont de relativement petites dimensions et que leurs habitants sont pauvres.

Dans son action vis-à-vis de l'Afrique, la Banque aide évidemment tous ses pays membres, quelles que soient leurs dotations en ressources. Elle reconnaît cependant que les perspectives à long terme de tous ces pays bénéficieraient grandement d'efforts réels et significatifs pour promouvoir l'intégration économique régionale et créer des marchés régionaux au sein desquels les capitaux, les personnes et les biens pourraient se déplacer aussi librement que possible dans une région aussi vaste que possible. A long terme, cela se traduirait par une élévation sensible des revenus partout.

Le même problème se pose à l'intérieur des différents pays. Ainsi, les investissements dans la savane du nord de la Côte d'Ivoire sont moins rentables que ceux de la région côtière. Afin de remédier à ce problème, le gouvernement et la Banque sont convenus d'admettre de façon pragmatique un différentiel de deux points dans le classement des investissements routiers, rendant ainsi plus équilibré le programme d'investissements nationaux sans pour autant effectuer, pour des raisons exclusivement sociales, des investissements non économiques ou non viables.

Mais au-delà de cette sévère manifestation du problème en question, il y a lieu de se pencher sur au moins deux autres types de disparités de revenu entre régions qui sont plus directement solubles par des politiques appropriées. Il s'agit des disparités de revenu entre zones urbaines et zones rurales et de disparités intra-régionales à l'intérieur de chacune des zones urbaines et rurales.

#### *Les disparités de revenu entre zones urbaines et rurales*

En Afrique sub-saharienne, deux tiers de la population rurale et un tiers de la population urbaine se trouvent en-dessous du seuil de pauvreté absolue. Le secteur de l'agriculture, qui représente 75 pour

cent de la population, reçoit moins de la moitié du revenu total. En outre, d'importantes disparités régionales de revenu affectent les zones rurales.

Malgré des signes d'une récente diminution de l'écart de revenu entre zones urbaines et rurales<sup>22</sup>, les disparités restent très élevées; les revenus urbains moyens sont en effet au moins quatre fois plus élevés que ceux des zones rurales. Cet écart s'explique en général en partie par les politiques pratiquées dans le passé en matière d'investissement, de fiscalité et de prix et par une plus faible productivité dans les zones rurales que dans les zones urbaines. Les politiques des premières années de l'indépendance en Afrique sub-saharienne se sont caractérisées par des programmes de substitution aux importations et de grands travaux de génie civil dont bénéficiaient surtout les zones urbaines. Ces investissements étaient financés par des recettes provenant de la taxation de la production agricole, fréquemment effectuée par l'intermédiaire d'offices de commercialisation d'Etat qui fixaient les prix à la production en-dessous des prix mondiaux.

Dans de nombreux pays d'Afrique sub-saharienne, de nouveaux signes montrent que l'écart entre zones urbaines et rurales se réduit. Ce phénomène, souvent lié aux mesures d'ajustement structurel qui offrent des incitations à la production agricole en augmentant les prix à la production, s'accompagne cependant en général d'une détérioration de la situation des populations urbaines pauvres.

En Tanzanie par exemple, au cours de la période 1980-84, tandis que les salaires urbains réels diminuaient de 50 pour cent, les emplois du secteur structuré devenaient moins sûrs. Les revenus agricoles réels augmentaient de 5 pour cent et l'écart de revenu entre zones urbaines et rurales se réduisait. Au Ghana, le revenu urbain a connu une chute spectaculaire (40 pour cent), tandis que le revenu agricole stagnait.<sup>23</sup> Des tendances similaires ont été observées du début des années 1970 au début des années 1980 en Côte d'Ivoire et dans d'autres pays.

Cette tendance a été le résultat de diverses politiques comprenant une ou plusieurs des mesures suivantes : dévaluation (ce qui implique une élévation des prix à la fois pour les exportations agricoles et pour les biens importés principalement consommés par les populations



urbaines), augmentation des prix agricoles, diminution de la fiscalité agricole, dispositifs de commercialisation plus souples, et rigueur salariale dans le secteur urbain. Ces mesures ont avantagé à la fois les cultures vivrières et les cultures d'exportation. De 1983 à 1985, le gouvernement tanzanien a plus que doublé le prix à la production réglementé du maïs. Au Zaïre, entre 1983 et 1984, une dévaluation et la déréglementation de la commercialisation des denrées alimentaires se sont traduites par le doublement des prix à la production du maïs et le triplement du prix du manioc. Au Ghana, à la suite des dévaluations de 1984-85, le prix à la production du cacao a triplé. De même, le prix du coton a augmenté en Zambie et celui du coton et du café a fait un bond vers le haut au Zaïre.

Malgré les progrès sensibles réalisés dans la réduction de l'écart urbain-rural, il reste beaucoup à faire pour améliorer la distribution régionale du revenu. L'analyse des disparités de revenu urbain-rural ne donne pas un tableau complet de la distribution régionale de la richesse en Afrique sub-saharienne. L'analyse de la distribution intra-régionale du revenu permet mieux de cibler les groupes ruraux pauvres et vulnérables et de trouver des solutions pour élever leur revenu.

#### *Les disparités intra-régionales de revenu*

Il existe d'importantes disparités intra-urbaines et intra-rurales et les disparités de revenu au sein des zones urbaines sont souvent plus importantes que dans les zones rurales. En Sierra Leone par exemple, les coefficients de Gini (indice d'inégalité de revenu) des zones urbaines en 1976 étaient deux fois plus élevés que ceux des zones rurales, et il ne semble pas que cette situation ait sensiblement évolué depuis lors. Au Kenya, où l'écart urbain-rural a sensiblement diminué depuis l'indépendance, l'inégalité à l'intérieur des zones rurales et urbaines est beaucoup plus importante qu'entre ces zones.<sup>24</sup>

Plusieurs facteurs peuvent expliquer les disparités dans les zones rurales : les mesures relatives aux investissements, au revenu et au crédit et les conditions écologiques et climatiques. Les mesures relatives à l'investissement consistent notamment à fournir du matériel ou

des intrants agricoles (tracteurs, engrais) gratuits ou subventionnés à certains groupes d'exploitants agricoles, ce qui leur permet d'avoir une productivité plus élevée que celle d'autres groupes. D'autres facteurs sont l'inégalité du développement des infrastructures régionales (routes, irrigation) et l'inégalité des prix des produits agricoles. D'une façon générale, les producteurs de cultures d'exportation ont davantage bénéficié de ces politiques que les producteurs de cultures vivrières. Malgré des efforts faits pour améliorer la situation de certains de ces derniers, en particulier ceux qui cultivent les produits de base, il existe encore d'importantes disparités. Les exploitants pratiquant des cultures de rente, café et cacao par exemple, peuvent tirer plusieurs fois autant de leurs terres que les riziculteurs, et il existe en outre entre ces derniers d'importantes différences régionales.

En Sierra Leone, par exemple, le revenu rural moyen dans les plaines du nord est deux fois plus élevé que sur le plateau du nord; on trouve dans la région des Bolilands à la fois les cultivateurs les plus pauvres et les plus riches du pays. Le type de culture pratiqué est un déterminant important du niveau de revenu; ainsi, les zones sud et est de la Sierra Leone comportent surtout des cultures d'exportation et les revenus sont généralement plus élevés qu'ailleurs. Dans les zones où le riz de montagne prédomine, les revenus sont plus faibles; les riziculteurs des vallées intérieures peuvent obtenir des rendements deux fois plus élevés que dans les montagnes.<sup>25</sup>

Au Malawi et à Madagascar, les inégalités de revenu entre petits exploitants ont augmenté.<sup>26</sup> Au Malawi, c'est le résultat de programmes gouvernementaux sélectifs ciblés sur certains petits exploitants; pratiquement, seuls les agriculteurs les plus prospères ont pu bénéficier des ensembles crédit-technologie offerts aux petits exploitants. A Madagascar, malgré l'importance relative du secteur agricole dans l'économie, seule une faible part du crédit va à l'agriculture, et beaucoup plus au secteur des grands domaines qu'à celui des petits exploitants, qui assurent l'essentiel de la production agricole.<sup>27</sup> La nationalisation dans les années 1970 de la plus grande partie du secteur des grands domaines, qui a transformé ceux-ci soit en fermes d'Etat soit en coopératives, a aggravé la situation, car les efforts particuliers du

gouvernement se sont alors concentrés sur le nouveau secteur d'Etat et il s'est encore moins qu'auparavant préoccupé du crédit aux petits exploitants. Aussi bien au Malawi qu'à Madagascar, les mécanismes de prix et la distribution des intrants semblent avoir favorisé les cultivateurs les plus prospères.

### *Que peut-on faire?*

Au-delà de l'approche pragmatique de la Banque consistant à travailler avec les gouvernements à la promotion de l'intégration économique régionale à travers les frontières nationales et à assurer les investissements indispensables dans les zones les plus pauvres, chaque fois qu'ils peuvent se justifier économiquement, l'accent reste mis surtout sur les mesures macroéconomiques visant à atténuer les disparités rurales-urbaines. A l'intérieur du secteur rural, les grandes disparités peuvent être réduites en concentrant l'action plus directement sur les pauvres des zones rurales, en facilitant leur accès aux moyens et en accroissant la rentabilité des moyens dont ils disposent.

Dans les zones urbaines, les citadins pauvres, qui souffrent souvent plus que tout le monde des récessions, nécessitent une attention particulière. Parmi les mesures activement soutenues par la Banque, on trouve la fourniture en suffisance de services de base et de mécanismes appropriés de micro-crédit ainsi que des travaux de génie civil à forte intensité de main-d'oeuvre pour améliorer et entretenir les infrastructures urbaines. Il conviendrait par ailleurs de réformer le système d'accès à la propriété foncière et d'améliorer l'accès à la vulgarisation et au crédit agricole.

### L'ajustement structurel et la lutte contre la pauvreté

Si les modalités de détail varient beaucoup d'un pays à l'autre, de nombreux programmes d'ajustement aidés par la Banque ont certaines caractéristiques en commun : réduction des déséquilibres macroéconomiques; modification de prix en faveur des biens échangeables; libéralisation des échanges et des régimes de prix; modification des

termes internes de l'échange en faveur du secteur rural; accroissement de l'efficacité des activités du secteur public; attention rigoureuse consacrée à l'importance, à la composition et à la qualité des programmes d'investissement et de dépenses publics.<sup>28</sup> Contrairement à l'impression de certains critiques, aussi bien les gouvernements que la Banque ont eu le souci d'assurer une répartition équitable des charges de l'ajustement entre les différents groupes de population et mieux encore de s'assurer que les fruits de la reprise de la croissance profitent aux pauvres aussi bien qu'aux plus aisés.

Malheureusement, dans certains cas, des épreuves difficiles ont été infligées aux pauvres. On peut toutefois démontrer que ceux-ci en tant que groupe auraient probablement souffert beaucoup plus en l'absence d'un programme d'ajustement. Il n'en reste pas moins que de nouvelles améliorations sont possibles et sont activement recherchées. Les récentes interventions de la Banque en Afrique ont consisté à traiter de plus en plus les problèmes par un ensemble complet de mesures.

Les paragraphes qui suivent décrivent l'approche globale maintenant adoptée par la Banque pour le soutien de l'ajustement structurel. Cette approche revêt trois grands aspects : premièrement, la conception de base des programmes d'ajustement qui, pensons-nous, attribue le poids voulu à la préoccupation justifiée concernant les effets sociaux de l'ajustement structurel; deuxièmement, des actions spécifiques visant les problèmes immédiats, temporaires et à long terme de la réduction de la pauvreté en liaison avec les programmes d'ajustement des différents pays; troisièmement, l'initiative prise par la Banque mondiale conjointement avec le Programme des Nations unies pour le développement, la Banque africaine de développement et d'autres donateurs pour renforcer la capacité des gouvernements à intégrer la dimension sociale dans la conception des programmes d'ajustement.

*La conception de base des programmes d'ajustement*

Le processus d'ajustement structurel représenté par les opérations financées par la Banque et les programmes de reprise économique associés (ou des opérations comparables) élaborés par les gouvernements avec l'aide de la Banque devrait à moyen terme contribuer à une large croissance économique et permettre des augmentations du revenu par habitant et de la consommation qui ne seraient pas possibles autrement. On ne s'attend pas cependant à ce que les coûts et les avantages de ces programmes soient également répartis. D'une façon générale, les incitations sont conçues pour encourager l'agriculture et accroître les revenus réels dans les zones rurales par rapport aux zones urbaines. Comme ce sont les zones rurales qui contiennent la majorité de la population et une proportion excessivement élevée des pauvres, les interventions devront contribuer à réduire la pauvreté absolue à moyen terme, encore que beaucoup dépende de la situation de chaque pays, notamment de la proportion de petite agriculture et de culture mixte (de rente et vivrière). En Afrique, surtout en Afrique occidentale, contrairement à d'autres régions, la culture est surtout assurée par de relativement petits exploitants et l'élévation des prix à la production se traduit directement par une élévation des revenus. Dans des pays comme la Côte d'Ivoire et le Sénégal, les réformes du secteur agricole s'accompagnent de réformes du système d'incitations industrielles qui devraient en même temps jeter les bases d'une reprise de la croissance industrielle, et par contrecoup fournir des emplois dans les zones urbaines.

Le deuxième grand volet des programmes — l'amélioration de l'efficacité du secteur public — doit aboutir en fin de compte à ce que celui-ci absorbe une plus faible part du revenu national. Il devrait aussi permettre d'améliorer les services sociaux grâce à une plus grande productivité des organismes gouvernementaux. Ses effets devraient contribuer à améliorer les conditions d'existence de tous les groupes et probablement en particulier de la population urbaine, qui a des chances de rester le principal bénéficiaire des services d'éducation, de santé et autres services publics. Bien que la réforme des

entreprises publiques implique généralement des licenciements, la suppression des monopoles et les nouveaux cadres d'incitations devraient permettre au secteur privé de reprendre certaines des activités auparavant publiques, avec des effets positifs sur l'emploi urbain.

A court terme, cependant, tous les groupes subiront une certaine perte de pouvoir d'achat liée par exemple à des hausses des tarifs de l'eau, de l'électricité et des transports publics ainsi que des prix au détail des produits pétroliers et des biens de consommation de base, qui sont pour la plupart importés. Souvent, les premiers stades de l'ajustement structurel ont nécessairement coïncidé avec des politiques de restriction de la demande dans le cadre de programmes de stabilisation, qui ont entraîné une réduction de la croissance du PIB (en particulier dans des secteurs tels que le bâtiment et les travaux publics qui sont fortement tributaires des investissements publics).

La grave pénurie de données sur la distribution du revenu et les structures de consommation rend extrêmement difficile de concevoir et d'analyser le côté impact social des réformes de politique économique. Il est indispensable de développer les moyens locaux de détecter certains des effets de l'ajustement sur le revenu réel au niveau des ménages dans des éléments représentatifs de la population. Des enquêtes soigneusement conçues sont actuellement effectuées dans certaines communautés urbaines et rurales sur les revenus et les structures de consommation des ménages et elles sont répétées dans les pays membres à intervalles réguliers, dans le cadre du processus décrit à la fin de la présente section.

A l'heure actuelle, on ne peut raisonnablement faire que des observations qualitatives sur les effets probables du processus d'ajustement sur divers éléments des populations prises dans leur ensemble. Ces populations peuvent se diviser en groupes selon la nature de leur activité économique. Dans les zones rurales, beaucoup dépend des facteurs propres au pays, mais il est évident que de forts accroissements nominaux des prix à la production entraînent une élévation significative à court terme du revenu brut de certains ménages et, en fonction des cours mondiaux des cultures d'exportation et d'autres

facteurs, peuvent entraîner un transfert important à la population rurale. D'autre part, l'élimination des subventions aux engrais fera monter les prix des intrants, et il en va de même pour les prix des denrées alimentaires et autres biens importés consommés par les familles d'agriculteurs.

Les autres ménages (pasteurs, commerçants et artisans ruraux) ne devraient pas profiter directement de la restructuration des incitations, encore que l'élévation des revenus agricoles doive en principe se traduire par une demande accrue d'autres produits et services, et l'ajustement devrait accroître le rôle des commerçants privés dans les campagnes en tant que fournisseurs d'intrants et agents de crédit et de commercialisation. Les agriculteurs migrants (provenant en général des pays voisins) qui constituent couramment une main-d'oeuvre agricole pour les cultures de rente, pour lesquelles ils sont salariés ou fermiers, devraient aussi voir leur revenu s'accroître.

Dans les zones urbaines, moins de la moitié des emplois (mais un pourcentage beaucoup plus élevé du revenu) se situent généralement dans le secteur structuré. Le revenu de ce secteur provient d'abord du secteur public, soit par les emplois directs soit au travers des contrats de l'Etat et, dans quelques pays, au travers du tourisme. Les revenus réels de ce secteur devraient décroître à court terme et diminuer par rapport aux revenus des zones rurales. Les réformes de la fonction publique se traduiront par un certain chômage, de même que les restrictions des investissements publics. A moyen terme, l'amélioration des incitations au secteur privé, en particulier dans les industries fondées sur les ressources locales telles qu'industries agro-alimentaires et de transformation du poisson, devraient stimuler l'emploi dans le secteur privé, aidant ainsi à atténuer les effets négatifs de la contraction du secteur public.

L'effet de l'ajustement sur les revenus du secteur urbain non structuré est moins évident. Le ralentissement de la croissance de la production et des revenus du secteur urbain structuré lui sera préjudiciable, mais ceci peut être en partie compensé par la demande croissante de services et de produits du secteur non structuré de la part des zones rurales. En outre, la plupart des produits du secteur non struc-

turé sont des substituts aux importations (savon, textiles, etc.) dont la demande sera accrue par le processus d'ajustement. Les activités du secteur non structuré tributaires de l'industrie touristique devraient subir moins de compression des revenus. Cependant, du moins au début, tous les groupes urbains subiront une perte de pouvoir d'achat du fait de l'accroissement des prix des denrées alimentaires commercialisables, du combustible, des services publics et des transports, éléments qui constituent une forte proportion du budget des ménages urbains.

L'effet net des programmes d'ajustement sur la pauvreté dans les zones urbaines est difficile à évaluer. Le lien entre les unités de production et les unités de consommation y est plus faible. Par exemple, une unité de consommation peut comprendre des participants du secteur structuré et du secteur non structuré. Si les indicateurs dont on dispose (salaires, situation sanitaire, mortalité infantile et juvénile, alphabétisme, accès à l'eau potable) suggèrent un niveau de vie beaucoup plus élevé dans les zones urbaines que dans les villages ruraux, on ne peut nier que le processus d'ajustement entraînera des difficultés pour les populations pauvres des villes. Les possibilités d'emploi diminuant dans les zones urbaines, il est très probable qu'on observera une certaine réduction du fort exode rural de la dernière décennie. Les réseaux de famille élargie, le régime de protection sociale des pays à faible revenu auront un rôle majeur à jouer pour faciliter la transition. A long terme, cependant, les programmes d'ajustement en Afrique amélioreront la situation relative des pauvres, même s'ils entraînent une baisse réelle (encore que temporaire) des revenus par habitant.

Il peut être instructif d'illustrer ces principes généraux par une étude de cas sur la Côte d'Ivoire. Compte tenu des faiblesses générales de l'analyse statistique et des erreurs possibles dans les données de base, les tendances qui se font jour restent tout à fait frappantes. Le programme sévère d'ajustement qui a entraîné une baisse des revenus par habitant d'environ 1.150 dollars en 1980 à environ 650 dollars en 1985 (c'est-à-dire 25 pour cent en termes réels) s'est traduit par des améliorations sensibles de la distribution des revenus. Ainsi, le ratio



des revenus moyens par habitant entre urbains et ruraux, qui était de 3,5 à 1 en 1980, s'est trouvé ramené à 2,5 à 1 en 1984. Il semble n'avoir plus été en 1985 (année de récoltes exceptionnelles) que de 2,2 à 1. A l'intérieur des zones urbaines, la distribution entre les groupes de revenus s'est également améliorée. En 1980, le groupe supérieur jouissait d'un revenu disponible environ 35 fois plus élevé que les groupes inférieurs. En 1984, on estimait que ce ratio n'était plus que de 18 pour 1. Ce phénomène a été dû en grande partie à la plus grande résilience du secteur non structuré, tandis que l'essentiel de la contraction s'est opéré dans les activités secondaires et tertiaires du secteur urbain structuré.

Il faut reconnaître néanmoins que des changements de cette importance se traduisent par de graves perturbations des conditions d'existence de nombreux segments de la population. Par conséquent, des efforts peuvent et doivent être entrepris pour réduire au minimum les coûts sociaux des politiques d'ajustement, même si leur impact global est largement positif. Tout ceci illustre très brièvement la nécessité d'interventions pour alléger le poids que fait peser temporairement l'ajustement sur les groupes touchés.

### *Mesures spécifiques*

C'est sur cette toile de fond que la Banque soutient des actions spécifiques, qui peuvent entrer dans le cadre d'un prêt d'ajustement structurel ou d'un prêt d'ajustement sectoriel ou d'autres projets et instruments. Elles peuvent parfois être entièrement financées par d'autres donateurs mais constituent un élément important du dialogue entre la Banque et les pays (par exemple, programmes « vivres contre travail »). Ensemble, ces interventions complètent le processus d'ajustement dans quatre domaines essentiels, qui se recouvrent légèrement :

- protection des groupes les plus vulnérables;
- mesures compensatoires et dispositions transitoires;
- mesures visant à faire participer effectivement les pauvres au processus de croissance;
- protection des intérêts à long terme de la population.

Ces interventions ne sont pas toutes utilisées systématiquement dans chaque cas, mais chaque pays a adopté une ou plusieurs mesures de ce type pour accompagner son programme d'ajustement (voir échantillonnage à l'annexe). On trouvera ci-dessous des exemples de chacun de ces types d'intervention.

**PROTECTION DES GROUPES VULNÉRABLES.** Les groupes les plus vulnérables de la société sont les pauvres d'une façon générale et plus particulièrement les femmes et les enfants. Les services essentiels dont ils bénéficient doivent être protégés contre les effets néfastes possibles des compressions budgétaires. Ceci se fait surtout en protégeant les dépenses publiques relatives aux services essentiels de santé, d'éducation, de nutrition et de protection sociale de base. La composition (qualité) de ces dépenses est essentielle. Par exemple, il ne suffit pas de protéger simplement les dépenses de santé et d'éducation si la masse de ces dépenses va à un hôpital chic ou à une université de luxe au détriment de programmes de santé rurale de base et de l'éducation primaire. L'examen de ces considérations fait partie intégrante des programmes dans un nombre croissant de pays. Au Sénégal, un prêt sectoriel dans le domaine de l'éducation aide à la réorientation des dépenses et investissements de l'Etat dans ce secteur. En Côte d'Ivoire, le gouvernement établit actuellement un plan d'action visant à améliorer les services de santé de base pour les groupes vulnérables. A Madagascar, le gouvernement met en oeuvre un programme national d'amélioration de la disponibilité des médicaments essentiels dans le cadre d'une campagne nationale contre le paludisme.

**MESURES COMPENSATOIRES/DISPOSITIONS TRANSITOIRES.** Des mesures compensatoires peuvent se justifier pour des personnes qui subissent un préjudice substantiel du fait de l'ajustement : par exemple, des fonctionnaires dont le poste est supprimé peuvent recevoir une indemnité de licenciement. Des privilèges spéciaux (nourriture, subventions) peuvent être dans certains cas nécessaires après une dévaluation pour des personnes à revenu fixe. D'autres dispositions transitoires peuvent se justifier pour permettre à un groupe désavantagé d'être plus compétitif dans l'environnement créé par l'ajustement. A cet égard, la Guinée a mis en place un système d'indemnités de licenciement pour

les fonctionnaires dont le poste est supprimé et des primes au départ volontaire du secteur public. Au Sénégal, il existe un programme de recyclage et d'installation à la campagne pour les fonctionnaires et vulgarisateurs licenciés, et un fonds similaire est actuellement mis en place pour les ouvriers licenciés du secteur manufacturier. En Gambie, le recyclage et les conseils en matière d'emploi destinés aux fonctionnaires licenciés sont complétés par une ligne de crédit pour financer de nouvelles entreprises en coopérative. Le Ghana a un système d'indemnités de licenciement pour les travailleurs du secteur public licenciés et de primes au départ volontaire pour le même secteur. La Mauritanie a mis en place des programmes « vivres contre travail », avec un meilleur ciblage de la distribution de nourriture au profit des groupes les plus nécessiteux, et un système de réaffectation temporaire pour les employés du secteur bancaire qui vont être licenciés du fait des restructurations. La République centrafricaine (RCA) a une banque spéciale pour les fonctionnaires licenciés. En Guinée-Bissau et à São Tomé et Príncipe, les fonctionnaires ont accès à une aide alimentaire subventionnée dans les premières phases de l'ajustement et touchent une indemnité de licenciement si leur poste est supprimé. A Madagascar, le gouvernement met en oeuvre un programme d'assistance pour les travailleurs licenciés à la suite des réformes des entreprises publiques.

**PARTICIPATION DES PAUVRES AU PROCESSUS DE CROISSANCE.** Il est indispensable que l'on offre aux pauvres la possibilité de participer au processus de croissance économique en leur donnant accès à des moyens et en accroissant la rentabilité de ceux dont ils jouissent déjà. On peut citer comme intervention de type immédiat les réformes agraires, les programmes de réinstallation, les possibilités de crédit spécial et les programmes de formation. A plus long terme, les investissements dans la mise en valeur des ressources humaines sont indispensables à la fois pour accroître la rentabilité du travail et promouvoir la mobilité sociale. Ce sont là les objectifs habituels des projets soutenus par la Banque en matière de population, de santé, de nutrition et d'éducation.

Parmi les interventions spécifiques dans les pays d'Afrique, on peut

citer les suivantes : en Côte d'Ivoire, un mécanisme de crédit aux petits planteurs d'hévéas, une amélioration de la vulgarisation agricole destinée aux petits exploitants, une extension de l'adduction d'eau dans les zones pauvres, un programme d'amélioration et de remise en état des routes rurales, et un mécanisme de micro-crédit au secteur non structuré. Le Sénégal a pris des mesures pour assurer aux paysans sans terre l'accès à la propriété des terres rendues disponibles par les projets d'irrigation. Au Ghana, le gouvernement met en oeuvre un programme de remise en état et de reconstruction des routes rurales de base pour faciliter l'accès aux marchés à partir des zones rurales éloignées et pour encourager le développement de systèmes de micro-marchés dans le secteur non structuré. En Gambie, une opération en faveur des petites et moyennes entreprises comporte une composante axée sur le rôle de la femme. En Mauritanie, un projet similaire prévoit une ligne de crédit pour les artisans. Des initiatives analogues sont en cours en RCA et en Guinée équatoriale. La Guinée envisage des mécanismes de micro-crédit pour le secteur non structuré (avec les ONG), et met l'accent sur l'administration locale de la rénovation et de la construction des locaux d'enseignement. São Tomé et Príncipe élabore un système de crédit pour les petits paysans et un programme de distribution de terres qui doit constituer une incitation pour les travailleurs du cacao.

**PROTECTION DES INTÉRÊTS À LONG TERME DE LA POPULATION.** Les intérêts à long terme de la population doivent être protégés en veillant à ce que, pendant la période critique de stabilisation, d'ajustement, de rééquilibrage de la dette, etc., les questions à long terme de mise en valeur des ressources humaines et d'environnement soient convenablement prises en compte. Loin d'être un luxe, une attention suffisante à des problèmes d'environnement tels que la désertification et le déboisement est indispensable au bien-être socio-économique de la population. Ce sont les pauvres qui seront le plus directement touchés par la dégradation de l'environnement et une gestion convenable des ressources naturelles fait partie intégrante de toute stratégie sensée de développement à long terme.

Beaucoup de ces mesures en sont encore aux premiers stades de

l'application. Elles poseront sans aucun doute des problèmes administratifs et institutionnels difficiles au cours de leur mise en oeuvre. L'efficacité des programmes reste donc à démontrer, mais ils sont sans aucun doute ce que les gouvernements et les experts extérieurs peuvent concevoir de mieux à l'heure actuelle.

Enfin, la Banque s'efforce également de trouver des moyens supplémentaires de collaborer avec les ONG, dont l'intérêt pour la lutte contre la pauvreté et les interventions au niveau de projets de développement à petite échelle complètent les interventions plus classiques de la Banque. Ainsi, au Togo, on trouve un projet d'infrastructure rurale à petite échelle, un projet de formation rurale et un projet de soins de santé maternelle et infantile, tous assurés par les ONG avec la participation des populations locales et l'approbation du gouvernement, et tous financés (à titre pilote) dans le cadre du mécanisme spécial de financement de la préparation des projets (SPPF) de la Banque. Des programmes de collaboration avec les ONG pour la fourniture de crédit à des micro-entreprises du secteur urbain non structuré sont déjà en place en Côte d'Ivoire (troisième projet urbain), au stade final de préparation en Guinée et en discussion au Sénégal.

### *Autres actions*

Le Projet relatif aux dimensions sociales de l'ajustement est entrepris conjointement avec le PNUD, la BAD et d'autres donateurs dans le but d'améliorer la compréhension des aspects sociaux des programmes d'ajustement, de surveiller l'évolution des conditions socio-économiques subie par certains groupes de population et de renforcer la capacité institutionnelle des gouvernements à intégrer la dimension sociale dans la conception des programmes futurs d'ajustement structurel.<sup>29</sup>

Les objectifs spécifiques du projet sont triples.

(1) Renforcer la capacité institutionnelle des gouvernements participants à concevoir, contrôler et mettre en oeuvre des programmes et projets de lutte contre la pauvreté pour accompagner les programmes d'ajustement structurel, plus précisément en :

- concevant des programmes améliorés de lutte contre la pauvreté visant à accroître l'accès des pauvres aux possibilités d'emploi et aux biens générateurs de revenu et à améliorer la qualité de leurs biens;

- concevant des programmes complémentaires visant à atténuer l'impact temporaire de l'ajustement sur les groupes vulnérables.

(2) Evaluer l'incidence dans le temps des programmes d'ajustement structurel sur les groupes de population en :

- évaluant les tendances de la situation économique et sociale de certains groupes de population pendant l'ajustement structurel;
- identifiant les liens possibles entre les politiques d'ajustement structurel et l'évolution de la situation socio-économique de groupes de population donnés.

(3) Renforcer la capacité institutionnelle des gouvernements participants à élaborer et entretenir, dans le cadre de leur comptabilité nationale, des bases de données statistiques suffisantes sur la dimension sociale de l'ajustement structurel. En particulier :

- mettre au point et exécuter des enquêtes permanentes auprès des ménages pour mesurer l'évolution du niveau de vie de certains groupes de population pendant tout le processus d'ajustement structurel;
- élaborer et entretenir, lorsque c'est possible, des matrices de comptabilité sociale pour mesurer les liens entre l'évolution du revenu et des structures de consommation de certaines catégories de ménages au cours de l'ajustement structurel.

Les activités du projet ont été lancées dans 25 pays d'Afrique subsaharienne. Le nombre de pays sera progressivement étendu en fonction des demandes.

Le projet SDA est financé par le PNUD, la Banque mondiale, la BAD et d'autres, la Banque mondiale étant l'organisme d'exécution. Des consultations seront régulièrement tenues avec les autres organismes, les donateurs et les gouvernements africains en cause.

L'approche adoptée par la Banque dans son dialogue avec les gouvernements africains est globale en ce sens qu'elle vise à la fois deux objectifs : encourager l'ajustement (pour une croissance dans l'équité)

et lutter contre la pauvreté. Il est évident qu'on peut faire plus et la Banque s'efforcera de faire plus. Surtout, elle intègre de plus en plus les préoccupations relatives aux pauvres et aux groupes vulnérables dans la conception même des programmes d'ajustement structurel au lieu de les surajouter. En outre, elle s'efforce (avec l'aide du PNUD et de la BAD notamment) d'institutionnaliser ces préoccupations dans les pays eux-mêmes. Nous ne pouvons qu'espérer que les programmes futurs bénéficieront de ces efforts et que les effets positifs des programmes d'ajustement profiteront aux pauvres au moins autant sinon plus qu'aux autres membres des populations.

## Conclusions

Nous venons de passer en revue de nombreuses facettes des problèmes complexes de la pauvreté en Afrique, et beaucoup des mesures et programmes qui ont une incidence sur la pauvreté.

Les efforts de lutte contre la pauvreté ne porteront leurs fruits que lorsque des progrès cohérents auront été réalisés simultanément sur beaucoup de ces fronts, sinon tous. La lutte contre la pauvreté en Afrique exige une large gamme d'actions qui se renforcent mutuellement sur des problèmes aussi disparates que la dette, l'environnement, le rôle de la femme, le développement institutionnel, la sécurité alimentaire et les services sociaux de base. Elle exige des actions visant à provoquer des changements de politique aux niveaux macro et sectoriel, et à soutenir une mise en oeuvre efficace des programmes et projets au niveau micro.

Aider les gouvernements et populations d'Afrique dans toute cette gamme d'activités est une tâche redoutable. Les signes les plus encourageants sont le courage et la lucidité de nombreux gouvernements africains, le ressort moral et la solidarité des populations africaines et la prise de conscience croissante de la communauté mondiale.

C'est là le programme ambitieux que la Banque mondiale s'efforce d'appliquer. La complexité des problèmes, les vastes dimensions et la fragmentation des territoires en cause, la faiblesse et l'instabilité des

structures socio-économiques existantes et l'environnement international défavorable nous lancent un défi formidable pour les années qui viennent. C'est un défi auquel on ne peut échapper, et la Banque a accepté de le relever.

La clé de la réussite restera la mesure dans laquelle la conception des programmes d'ajustement reposera sur la lutte contre la pauvreté en même temps que sur la promotion de la croissance, et la façon systématique dont cette vision globale du problème et sa solution seront poursuivies. En fin de compte, il y aura progrès si l'on donne aux faibles et aux marginaux les moyens d'assurer leur propre bien-être, au lieu de dépendre de la charité ou de l'aide.

### Notes

L'auteur tient à exprimer ses remerciements à Kevin Cleaver, Christian Grootaert, André Komenan, Michel Noël, Gerard Rice et Richard Westebbe pour leur contribution à la rédaction de ce document, à Hans Wyss, Stephen Denning et F. Stephen O'Brien pour leurs commentaires et suggestions fort utiles, à Bruce Ross-Larson pour le travail de mise au point et à Boubacar Traore, Eileen Hanlon et Jean Robinson pour leur aide.

1. Banque mondiale, *Atlas de la Banque mondiale 1988* (Washington, DC, 1988).

2. La gravité et l'ampleur de la crise africaine ont constitué pour la communauté internationale du développement un défi exceptionnel. La Banque mondiale y a répondu avec une série d'études approfondies commencées en 1981 et qui se poursuivent : *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa : An Agenda for Action* (1981); *Sub-Saharan Africa : Progress Report on Development Prospects and Programs* (1983); *Towards Sustained Development in Sub-Saharan Africa : A Joint Program of Action* (1984); *Financing Adjustments with Growth in Sub-Saharan Africa, 1986-90* (1986) complété par *Population Growth and Policies in Sub-Saharan Africa* (1986). La Banque a en outre fait de l'aide aux gouvernements africains pour redresser la situation économique une priorité



institutionnelle. Le Programme commun d'action (1984) et la création du Fonds spécial d'aide à l'Afrique sub-saharienne (FAA) en 1985 ont marqué l'engagement institutionnel de la Banque dans son initiative en faveur de l'Afrique sub-saharienne.

3. Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 1985* (New York : Oxford University Press, 1985). Les pays dont la population est inférieure à 1 million d'habitants ne sont pas inclus.

4. Banque mondiale, *Financing Adjustment with Growth in Sub-Saharan Africa, 1986-90* (Washington, DC, 1986).

5. Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 1988* (New York : Oxford University Press, 1988).

6. Données de la Banque mondiale, *Financing Adjustment with Growth in Sub-Saharan Africa, 1986-90* (Washington, DC, 1986).

7. FAO, *Crisis of Sustainability : Africa's Land Resource Base*, AGD/801/1 (Rome, novembre 1985).

8. Paul Harrison et Earthscan, *The Greening of Africa* (International Institute for Environment and Development, Earthscan, Londres : Paladin Grafton Books, 1987).

9. Banque mondiale, *Le défi de la faim en Afrique : Pour une action commune* (Washington, DC, 1989).

10. FAO, *op. cit.*

11. Jean-Paul Lanly, « Tropical Forest Resources », Forestry Paper n° 30, FAO, Rome, 1982, pp. 80-97.

12. FAO, *Fuelwood Supplies in Developing Countries* (Rome, 1983), pp. 16-17.

13. Jack Mabbut, « A New Global Assessment of the Status and Trends of Desertification », *Environmental Conservation*, Vol. 1, n° 2, 1984, pp. 106-108.

14. Paul Harrison, *op. cit.*, p. 114.

15. On trouvera des informations complémentaires sur la dégradation de l'environnement dans les documents suivants de la Banque mondiale:

Dennis Anderson, *The Economics of Afforestation : A Case Study in Africa* (Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1987).

World Resources Institute, Banque mondiale et PNUD, *Tropical Forests : A Call to Action, Parts I-III* (Washington, DC : World Resources Institute, 1985).

J.E. Corse et D.R. Steeds, « Desertification in the Sahelian and Sudanian Zones of West Africa », World Bank Technical Paper n° 61 (Washington, DC, 1987).

F. Falloux et A. Mukendi, « Desertification Control and Renewable Resource Management in the Sudanian Zones of West Africa », document technique de la Banque mondiale n° 70 (Washington, DC, 1988).

16. Cette section est tirée des « Propositions pour renforcer l'aide aux pays à faible revenu confrontés à des difficultés exceptionnelles » préparées pour la réunion du 28 septembre 1987 du Comité du développement de la Banque mondiale.

17. A l'exclusion de quatre petits pays (Comores, Guinée équatoriale, Guinée-Bissau et São Tomé et Príncipe) ainsi que du Mozambique en raison de l'absence de données.

18. Pour un excellent examen des problèmes sociaux et culturels, voir Edgar Morin, *L'Esprit du Temps* (Paris : (Grasset, 1962) Livre de Poche, 5ème éd., 1986).

19. Ralph Dahrendorf, *Life Chances : Approaches to Social and Political Theory* (Chicago : University of Chicago Press, 1979).

20. Ceux-ci sont énumérés dans une note d'Ismail Serageldin, « Lending Instruments for Poverty Alleviation » (Département de l'Afrique occidentale et centrale, la Banque mondiale, Washington, DC, 17 novembre 1987).

21. Robert S. McNamara, *The Challenges for Sub-Saharan Africa*, discours prononcé à une conférence à la mémoire de Sir John Crawford, Washington, DC, novembre 1985.

22. Vali Jamal et John Weeks, *Rural Income Trends in Sub-Saharan Africa*, World Employment Programme Research Working Paper n° 18 (Genève : Bureau international du travail, novembre 1987).

23. *Ibid.*

24. *Ibid.*

25. Bureau international du travail, *Rural-Urban Gap and Income Distribution : The Case of Sierra Leone* (Addis Abeba : Jobs and Skills

Programme for Africa, 1982).

26. Frederic Pryor, « The Political Economy of Poverty, Equity and Growth, Economic Development and Income Distribution in Very Poor Nations : Malawi and Madagascar », World Bank Discussion Paper n° 37 (Washington, DC, 1987).

27. *Ibid.*

28. Cette section est tirée d'Ismail Serageldin, « The Social Dimensions of Structural Adjustment : Experiences from West Africa », Département de l'Afrique occidentale et centrale, avant-projet de la Banque mondiale, 8 avril 1987.

29. Programme régional du PNUD pour l'Afrique : quatrième cycle, « Assessment of Social Dimensions of Structural Adjustment in Sub-Saharan Africa Project », n° RAF/86/037/A/ 01/42, Banque mondiale, Washington DC, avril 1988.



Annexe.

Dimensions sociales de l'ajustement structurel

Actions soutenues par la Banque,  
par pays

---

<i>Protection des groupes vulnérables</i>	<i>Mesures compensatoires et dispositions transitoires</i>	<i>Participation des pauvres à la croissance future</i>
---	--	---

---

### **Burkina Faso**

Projet de soins de santé primaire ciblé sur les zones rurales et destiné à améliorer l'accès aux services de santé pour plus de 50 pour cent des villages.

Projet d'éducation primaire destiné à porter le taux de fréquentation des écoles primaires de 20 à 26 pour cent.

Projet d'éducation et de formation ciblé sur les femmes des zones rurales et urbaines.

Education et formation des jeunes agriculteurs.

Projet de formation professionnelle au sortir de l'école primaire, surtout dans les zones rurales.

Campagne d'alphabétisation pour améliorer la productivité des agriculteurs.

Programme de gestion des terres faisant participer les communautés rurales à la protection à long terme des ressources en terres.

Développement de services de soutien agricole à l'échelle nationale.

---

*Protection  
des groupes vulnérables*

*Mesures  
compensatoires et  
dispositions transitoires*

*Participation  
des pauvres  
à la croissance future*

---

### **Congo**

Réexamen des dépenses publiques; accent mis sur les services sociaux de base pour les pauvres.

Réexamen des investissements publics; nouvel accent mis sur le développement rural et l'agriculture.

Protection des fonctionnaires des catégories inférieures dans le contexte d'un resserrement de la masse salariale totale de la fonction publique.

Protection des étudiants dans le besoin, dans le contexte de la réforme de la gestion des bourses pour l'enseignement supérieur.

Institution d'une indemnité de licenciement pour les agents des entreprises publiques dont le poste est supprimé.

Libéralisation des prix agricoles pour inciter les cultivateurs à produire davantage et enrayer l'exode rural.

---

<i>Protection des groupes vulnérables</i>	<i>Mesures compensatoires et dispositions transitoires</i>	<i>Participation des pauvres à la croissance future</i>
---	--	---

---

### Côte d'Ivoire

Réexamen des dépenses publiques en vue de protéger les services sociaux de base.

Amélioration des services de santé de base pour les groupes vulnérables, y compris une composante de formation de personnel.

Extension du système d'adduction d'eau aux zones pauvres.

Mécanisme de crédit pour les petits exploitants dans le secteur du caoutchouc.

Programme de vulgarisation agricole améliorée pour les petits exploitants.

Mécanisme de micro-crédit pour le secteur non structuré.

Amélioration de l'accès au crédit foncier et à d'autres biens générateurs de revenu pour encourager l'installation de jeunes éduqués dans les zones rurales.



---

<i>Protection des groupes vulnérables</i>	<i>Mesures compensatoires et dispositions transitoires</i>	<i>Participation des pauvres à la croissance future</i>
---	--	---

---

### Gambie

Protection des dépenses publiques relatives aux services d'éducation et de santé de base par un accroissement des crédits budgétaires.

Soutien à l'expansion des services de santé de base dans les zones rurales et pré-urbaines dans le cadre du projet de santé nationale.

Aide alimentaire liée à des programmes « vivres contre travail ».

Projet de développement d'entreprises, comprenant un élément de crédit spécial à l'intention des femmes, et une assistance aux micro-entreprises en zone rurale.

<i>Protection des groupes vulnérables</i>	<i>Mesures compensatoires et dispositions transitoires</i>	<i>Participation des pauvres à la croissance future</i>
---	--	---

### Ghana

Le programme d'action visant à atténuer les coûts sociaux de l'ajustement (PAMSCAD) vise à répondre aux besoins des groupes vulnérables. Ceux-ci comprennent les petits agriculteurs ainsi que les ménages urbains à faible revenu victimes du chômage et du sous-emploi.

Réexamen des dépenses publiques en vue de sauvegarder les dépenses de fonctionnement en matière de santé et d'éducation.

Indemnités de licenciement pour les agents du secteur public dont le poste est supprimé. Prime au départ volontaire des services publics.

Allocations de transport et de vie chère pour les fonctionnaires pour compenser l'incidence des réformes structurelles en cours.

Mécanismes de micro-crédit au secteur non structuré.

Lignes de crédit pour les entreprises petites et moyennes.

Projet de travaux publics prioritaires à forte intensité de main-d'oeuvre.

Remise en état et construction de routes rurales de base pour faciliter l'accès aux marchés à partir des zones rurales éloignées.

### Guinée équatoriale

Projet d'éducation primaire en zones rurales.

Extension des services de soins de santé préventifs.

Mécanisme de crédit rural destiné aux petits agriculteurs (y compris pour les cultures vivrières).

---

<i>Protection des groupes vulnérables</i>	<i>Mesures compensatoires et dispositions transitoires</i>	<i>Participation des pauvres à la croissance future</i>
---	--	---

---

### Kenya

Réexamen des dépenses publiques en vue de sauvegarder les services sociaux de base.

Extension des services de soins de santé primaires et de planning familial dans les zones rurales.

Etude stratégique sur le rôle de la femme dans l'économie, en particulier dans la production et la commercialisation des produits agricoles.

Restructuration de l'enseignement secondaire pour assurer un soutien particulier aux femmes en matière scientifique.

Mécanisme de crédit destiné aux petits producteurs de café et de thé en vue d'encourager les méthodes de production à forte intensité de main-d'oeuvre.

Extension des services de vulgarisation agricole aux zones arides et semi-arides.

Evaluation de l'équilibre rural/urbain en vue d'identifier de nouvelles possibilités d'emploi, en particulier dans le secteur non structuré.

<i>Protection des groupes vulnérables</i>	<i>Mesures compensatoires et dispositions transitoires</i>	<i>Participation des pauvres à la croissance future</i>
---	--	---

### Madagascar

Définition de la stratégie de sécurité alimentaire, notamment des programmes nutritionnels ciblés.	Programme alimentaire d'urgence pour la période de soudure avant les récoltes.	Identification d'un projet destiné aux petites entreprises.
Elaboration d'un programme national destiné à améliorer l'approvisionnement en médicaments essentiels. Campagne nationale contre le paludisme.	Programmes spéciaux sélectionnés pour générer des emplois à court terme.	Elaboration d'une stratégie pour renforcer le rôle de la femme dans le développement.
Développement de programmes de protection de la famille.	Programme d'action pour aider les enfants sans abri dans les zones urbaines.	Programme de remise en état des routes rurales et projet de travaux publics prioritaires à forte intensité de main-d'oeuvre.
Réexamen des dépenses publiques en mettant l'accent sur la protection des services sociaux contre les compressions budgétaires.	Distribution d'urgence de chloroquine et d'aspirine pendant la période de difficultés avant les récoltes.	Création d'emplois pour les jeunes et mécanismes de crédit pour le secteur non structuré.
Projet de santé primaire et de population.	Programme d'aide aux travailleurs licenciés à la suite des réformes des entreprises publiques.	
Elargissement de l'accès à l'instruction pour des groupes cibles, en particulier les femmes.		

---

<i>Protection des groupes vulnérables</i>	<i>Mesures compensatoires et dispositions transitoires</i>	<i>Participation des pauvres à la croissance future</i>
---	--	---

---

### Malawi

Composante sécurité alimentaire du crédit d'ajustement sectoriel agricole à l'intention des groupes vulnérables.

Contrôles des prix des produits de base dans le train de mesures d'ajustement dans l'industrie et le commerce de mai 1988.

Accent mis dans les soins de santé primaire sur le planning familial, la protection infantile et la vaccination.

Elaboration de mécanismes de crédit ciblés sur les femmes.

---

<i>Protection des groupes vulnérables</i>	<i>Mesures compensatoires et dispositions transitoires</i>	<i>Participation des pauvres à la croissance future</i>
---	--	---

---

### Mauritanie

Réexamen des dépenses publiques en vue de sauvegarder les services sociaux de base.

Programme d'aide alimentaire: développement des programmes « vivres contre travail»; meilleur ciblage de la distribution gratuite aux groupes les plus nécessiteux.

Remise en état des adductions d'eau.

Projets de population, de santé et d'éducation ciblés sur les pauvres des zones rurales et urbaines.

Nouveau projet pour la réinstallation dans le secteur agricole d'ouvriers licenciés des mines de fer.

Projet d'irrigation à petite échelle.

Mécanisme de crédit destiné à promouvoir la pêche artisanale.

### Niger

Réexamen et restructuration des dépenses publiques en vue de sauvegarder les services sociaux destinés aux pauvres.

---

<i>Protection des groupes vulnérables</i>	<i>Mesures compensatoires et dispositions transitoires</i>	<i>Participation des pauvres à la croissance future</i>
---	--	---

---

### **Ouganda**

Un programme majeur de reprise économique est en préparation, et met particulièrement l'accent sur les coûts sociaux de l'ajustement. Un train de mesures de stabilisation d'une économie déchirée par la guerre est appuyé par les donateurs et comporte certains éléments d'ajustement structurel surtout au niveau du régime des échanges, notamment l'introduction d'un système ouvert général d'octroi de licences et de prix clés à la production pour les cultures d'exportation.

### **République centrafricaine**

Sauvegarde des dépenses publiques en faveur des services sociaux de base.	Ligne de crédit destinée aux fonctionnaires dont le poste est supprimé.	Remise en état et entretien des routes rurales.
		Projets de vulgarisation agricole pour les petits exploitants.

---

<i>Protection des groupes vulnérables</i>	<i>Mesures compensatoires et dispositions transitoires</i>	<i>Participation des pauvres à la croissance future</i>
---	--	---

---

### São Tomé et Príncipe

Sauvegarde des dépenses publiques relatives aux services de base d'éducation et de santé.	Accès à six produits de base essentiels (riz, haricots, lait, sucre, farine, huile de cuisson) à des prix subventionnés.	Programme de distribution de terres dans le cadre de l'ensemble d'incitations.
Programme d'aide alimentaire dans le cadre de l'ensemble d'incitations destinées aux travailleurs du cacao.	Paiement d'indemnités aux fonctionnaires licenciés.	Mécanisme de crédit rural pour les petits exploitants.
	Programme de recyclage et de réinstallation à la campagne pour les fonctionnaires licenciés.	



---

<i>Protection des groupes vulnérables</i>	<i>Mesures compensatoires et dispositions transitoires</i>	<i>Participation des pauvres à la croissance future</i>
---	--	---

---

### Sénégal

Sauvegarde des dépenses publiques relatives aux services sociaux de base.

Programme d'aide à des activités génératrices de revenu pour les jeunes et les chômeurs.

Programme de formation professionnelle pour les femmes.

Réforme fiscale: augmentation du salaire minimum et du seuil de non-imposition pour des raisons sociales.

Projet d'éducation primaire pour améliorer l'accès à l'école des enfants des zones rurales.

Fonds de réinstallation pour les fonctionnaires et travailleurs du secteur manufacturier licenciés.

Législation foncière visant à améliorer l'accès des paysans sans terre à la propriété de nouvelles terres irriguées.

Mécanismes de crédit pour le secteur non structuré.

---

<i>Protection des groupes vulnérables</i>	<i>Mesures compensatoires et dispositions transitoires</i>	<i>Participation des pauvres à la croissance future</i>
---	--	---

---

### Somalie

Programme d'importation de produits de base, y compris un programme d'aide alimentaire.

Projet de réinstallation des familles de réfugiés.

Projet pilote visant à accroître la productivité des femmes rurales.

Réexamen des dépenses publiques en vue de sauvegarder les services sociaux.

Programme de santé rurale de base.

Projet d'éducation primaire visant à accroître la scolarisation, en particulier dans les zones rurales.

---

<i>Protection des groupes vulnérables</i>	<i>Mesures compensatoires et dispositions transitoires</i>	<i>Participation des pauvres à la croissance future</i>
---	--	---

---

### Soudan

Projet de reconstruction d'urgence suite aux inondations.

Approvisionnement des médicaments essentiels.

Accélération du programme élargi de vaccinations.

Programme de remise en état des aductions d'eau rurales.

Formation des sages-femmes traditionnelles.

Remise en état des routes et du drainage.

Amélioration des zones urbaines et étude de développement urbain.

Travaux publics communautaires (« vivres contre travail » pour les personnes déplacées).

Fourniture de matériels de base pour l'enseignement.

Mécanisme de crédit pour les petites entreprises et le secteur non structuré.

---

<i>Protection des groupes vulnérables</i>	<i>Mesures compensatoires et dispositions transitoires</i>	<i>Participation des pauvres à la croissance future</i>
---	--	---

---

## Tanzanie

Réexamen des dépenses publiques pour s'assurer que les dépenses sociales sont sauvegardées.

Projet de remise en état des écoles.

Soutien des services de santé par le renforcement de la gestion et du système d'information sanitaire; remise en état à moindres frais d'hôpitaux de district; fourniture d'éléments essentiels tels qu'équipements et anesthésiques; construction de centres urbains de population, de santé et de nutrition; améliorations de la gestion, de la production et de la fourniture de produits pharmaceutiques.

Soutien du programme de population sur le plan de l'organisation et de la gestion.

Extension de « l'approche Iringa » à faible coût de programmes novateurs de surveillance nutritionnelle à base communautaire.

---

<i>Protection des groupes vulnérables</i>	<i>Mesures compensatoires et dispositions transitoires</i>	<i>Participation des pauvres à la croissance future</i>
---	--	---

---

### Tchad

Projet visant à atténuer l'incidence sociale de la crise du coton (perte de revenu des agriculteurs, perte d'emplois industriels et effondrement du secteur bancaire).

Crédit de redressement financier destiné à maintenir ou améliorer les dépenses de fonctionnement dans les ministères orientés vers le développement (éducation, santé, agriculture, élevage).

Programmes à petite échelle de logement, de santé et de nutrition pour les femmes et les enfants.

Projet d'éducation destiné à aider à payer les salaires des enseignants en période de crise.

Création d'un service de placement pour les personnels licenciés à la suite de la restructuration des entreprises du secteur du coton et du secteur public.

Elément primaire d'un projet d'éducation.

Crédit pour les petites entreprises, y compris un programme spécial destiné aux femmes chefs d'entreprise.

---

<i>Protection des groupes vulnérables</i>	<i>Mesures compensatoires et dispositions transitoires</i>	<i>Participation des pauvres à la croissance future</i>
---	--	---

---

### Togo

Réexamen des dépenses en vue de sauvegarder les dépenses sociales de base dans les cas de compressions budgétaires.

Projet de soins de santé maternelle et infantile.

Projet de population et de santé comportant cinq éléments: (i) réhabilitation des services de santé primaire dans les zones rurales; (ii) restructuration du ministère de la santé; (iii) projet de développement du planning familial; (iv) programme d'information, d'éducation et de sensibilisation; (v) mise en valeur des ressources humaines par une amélioration de la formation du personnel.

Projet de formation rurale.

Projet d'infrastructure rurale à petite échelle.

Extension des services d'éducation.

*Note* : Le programme d'ajustement structurel du Togo n'a pas englobé de réformes ayant des conséquences sociales néfastes de grande ampleur. C'est pourquoi le gouvernement n'a pas jugé nécessaire d'adopter des mesures importantes de lutte contre la pauvreté pour les secteurs où l'impact social de l'ajustement est généralement le plus prononcé.

---

<i>Protection des groupes vulnérables</i>	<i>Mesures compensatoires et dispositions transitoires</i>	<i>Participation des pauvres à la croissance future</i>
---	--	---

---

### Zambie

Ciblage des subventions alimentaires sur les pauvres. Projet d'alimentation et de nutrition.

Programme de recherche et de vulgarisation agricoles pour les petits exploitants.

Crédit pour les petits agriculteurs.

Projet de santé familiale.

Projet d'adduction d'eau pour les zones rurales.













## **Banque mondiale**

### **Siège**

1818 H Street, N.W.  
Washington, D.C. 20433, U.S.A.

Téléphone : (202) 477-1234

Télécopie : (202) 477-6391

Télex : WUI 64145 WORLDBANK  
RCA 248423 WORLDBK

Adresse télégraphique : INTBAFRAD  
WASHINGTONDC

### **Bureau européen**

66, avenue d'Iéna  
75116 Paris, France

Téléphone : (1) 40.69.30.00

Télécopie : (1) 47.20.19.66

Télex : 842-620628

### **Bureau de Tokyo**

Kokusai Building  
1-1 Marunouchi 3-chome  
Chiyoda-ku, Tokyo 100, Japon

Téléphone : (3) 214-5001

Télécopie : (3) 214-3657

Télex : 781-26838

ISBN 0-821

