



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

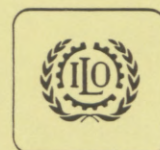
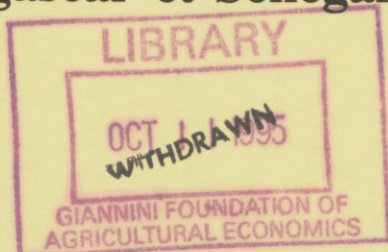
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Occasional Paper 11

Philippe Egger, Philippe Garnier, Jacques Gaude

**Ajustement structurel et compensation
sociale: Etudes de cas au Honduras,
Madagascar et Sénégal**



Projet interdépartemental sur l'ajustement structurel

L'objectif du projet interdépartemental sur l'ajustement est de renforcer la capacité de conseil du BIT en matière de politiques d'ajustement structurel afin de rendre celles-ci plus cohérentes avec les principes et les buts du BIT.

Le projet analyse différentes options pour orienter davantage les politiques d'ajustement en faveur des objectifs majeurs d'une croissance équitable, d'un meilleur développement des ressources humaines et de l'acceptation sociale. Le projet s'efforce de démontrer comment différents instruments et politiques de l'OIT peuvent ainsi contribuer à modifier les politiques d'ajustement.

Les divers instruments politiques comprennent la régulation du marché du travail, la sécurité sociale, les politiques salariales, les politiques de formation, les relations professionnelles ainsi que les effets des politiques monétaires, fiscales et des prix sur l'emploi et les revenus.

Pour les années 1992-93, le projet porte sur l'élaboration de politiques dans les cinq grands domaines suivants:

- le rôle des institutions publiques et privées dans l'ajustement structurel;
- le rôle de la politique fiscale dans la promotion de l'emploi et d'une croissance équitable durant une période d'ajustement;
- le rôle et les fonctions des programmes compensatoires et des filets de protection pendant l'ajustement;
- l'ajustement du secteur public, y compris les questions relatives à la privatisation;
- le rôle et les fonctions des partenaires sociaux durant l'ajustement.

De plus amples informations peuvent être obtenues auprès du directeur de projet (Rolph van der Hoeven) ou du chargé de projet (Andrés Marinakis).

**Ajustement structurel et compensation
sociale: Etudes de cas au Honduras,
Madagascar et Sénégal**

*Note: Les publications occasionnelles sont des documents préliminaires
distribués en un nombre limité d'exemplaires afin d'encourager
la discussion et susciter des commentaires critiques.*

Copyright © Organisation internationale du Travail 1993

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être adressée au Service des publications (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

ISBN 92-2-209044-6

Première édition 1993

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse.

Table des matières

	Page
Sigles	v
Introduction	1
1. Les coûts sociaux de l'ajustement	3
2. Description des expériences menées dans les trois pays	6
2.1 Aspects institutionnels	6
2.1.1 Honduras	6
2.1.2 Madagascar	6
2.1.3 Sénégal	7
2.2 Questions d'organisation	7
2.3 Financements	8
2.4 Choix des secteurs et des projets	8
2.5 Options techniques	10
2.6 Activités de formation	11
2.7 Eventail des réalisations	11
2.7.1 Honduras	11
(a) FHIS	11
(b) PRAF	12
2.7.2 Madagascar	13
(a) HIMO/PASAGE	13
(b) Projet MAG/89/017	13
2.7.3 Sénégal	13
2.8 Groupes bénéficiaires	14
2.8.1 Honduras	14
2.8.2 Madagascar	15
2.8.3 Sénégal	16
2.9 Evaluation des résultats	17
2.9.1 Honduras	17
(a) FHIS	17
(b) PRAF	19
2.9.2 Madagascar	20
(a) Projet HIMO/PASAGE	20
(b) Projet MAG/89/017	20
2.9.3 Sénégal	21
2.10 Avenir institutionnel	21
3. Politique sociale et croissance économique: L'alternative par l'investissement productif	23
Bibliographie	28

Sigles

BIT:	Bureau international du Travail
DAO:	Dossier d'Appel d'Offres
FMI:	Fonds Monétaire International
HIMO:	Haute Intensité de Main-d'Oeuvre
IDA:	International Development Association
INSEE:	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
IRAM:	Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement
MPE:	Micro et Petites Entreprises
ONG:	Organisation non gouvernementale
ORSTOM:	Institut français de Recherche Scientifique en Coopération
PAS:	Programme d'Ajustement Structurel
PME:	Petite et Moyenne Entreprise
PNUD:	Programme des Nations Unies pour le Développement
UNICEF:	United Nations International Children Education Fund
USAID:	United States Agency for International Development

Honduras

BMI:	Proyecto Bono Materno Infantil
BMJF:	Proyecto Bono Mujer Jefe de Familia
CONADI:	Corporación Nacional de Inversiones
CDI:	Centro de Desarrollo Industrial
CENI:	Centro Nacional de Informática
CETTNA:	Centro Técnico Tipográfico Nacional
FHIS:	Fondo Hondureño de Inversión Social
FOSOVI:	Fondo Social de la Vivienda
PRAF:	Programa de Asignación Familiar
IHMA:	Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola
INVA:	Instituto de la Vivienda
LPS:	Lempiras (monnaie hondurienne: 1 dollar E.-U. = 5,3 lps en 1992)
PASI:	Programa de Apoyo al Sector Informal
SANAA:	Servicio Nacional de Agua y Alcantarrillado
SECAL	Structural Energy Consumption Adjustment Loan
SECPLAN:	Secretaria de Planificación, Coordinación y Presupuesto
SECOPT:	Secretaria de Comunicaciones, Obras Públicas y Transporte

Madagascar

FID:	Fonds d'Intervention pour le Développement
FMG:	Franc Malgache (1 dollar E.-U. = environ 2000 FMG en 1992)
PASAGE:	Programme d'Action Sociale et d'Aide à la Gestion Economique
SECALINE:	Sécurité Alimentaire et Nutrition

Sénégal

AGETIP:	Agence Générale des Travaux d'Intérêt Public contre le Sous-emploi
FCFA:	Franc de la Communauté Financière Africaine (1 dollar E.-U. = 275 FCFA en 1992)

Introduction¹

La crise économique des années 80 a considérablement freiné les progrès réalisés dans la diminution de la pauvreté dans la plupart des pays en développement. Ces derniers ont enregistré des déséquilibres macro-économiques majeurs, les contraignant à négocier des programmes d'ajustement structurel avec les institutions financières internationales. Dans leur conception initiale, ces politiques d'ajustement structurel devaient, à court terme, jeter les bases d'une nouvelle croissance économique, en adoptant un programme de stabilisation économique, suivi d'une phase de restructuration. En réalité, les pays en développement affrontent des périodes prolongées de stagnation économique qui tendent à aggraver une situation sociale déjà difficile. La notion de coût social lié à l'ajustement, conjuguant les conséquences sociales des mesures de restructuration et celles antérieures du non-ajustement, apparaît vers le milieu des années 80. Des études sur l'ajustement à visage humain (UNICEF, Paris, *Economica*, 1987) ainsi que la réunion du BIT sur les conséquences sociales de l'ajustement (1987) ont utilement contribué à cette prise de conscience. Le défi est de trouver des mesures et des moyens susceptibles de diminuer la pauvreté et de réduire les coûts sociaux de la phase transitoire de stabilisation et de restructuration économique dans un contexte de croissance faible et avec des ressources moindres. Les politiques dites de compensation sociale, tout en variant d'un pays à l'autre, relèvent d'un ensemble de mesures de transferts sociaux (subventions alimentaires, allocations familiales) et de soutien direct ou indirect à l'emploi (aide à la création d'entreprise, facilités de crédit, programmes d'emploi d'urgence). Elles sont souvent mises en oeuvre par l'intermédiaire de Fonds sociaux gérés de manière autonome (Jorgensen, 1991; Martinez 1991 et Wurgaft 1992).

Ces mesures compensatoires sont-elles simplement palliatives ou peuvent-elles susciter des améliorations durables? L'ajustement structurel est-il compatible avec une diminution de la pauvreté? Est-il possible de coordonner, voire d'intégrer, les politiques macro-économiques visant à rétablir les grands équilibres financiers et économiques et les politiques sociales cherchant à réduire le coût social et l'impact sur les pauvres?

Cette étude souhaite apporter quelques éléments de réponse à ces interrogations en examinant un éventail de programmes d'aide d'urgence et de création d'emplois mis en oeuvre au Honduras, à Madagascar et au Sénégal dans le cadre de mesures de compensation sociale à l'ajustement structurel. Une première partie présente rapidement le contexte dans lequel ces programmes ont été appelés à intervenir. Dans une deuxième partie, le fonctionnement, la validité des outils utilisés dans chaque pays, l'efficacité et les résultats de ces programmes sont analysés dans une perspective comparative. La conclusion reprend les interrogations ci-dessus en plaidant pour une alternative basée sur les trois propositions suivantes:

- une meilleure analyse des coûts sociaux induits par l'ajustement,

¹ Ce document constitue une synthèse de trois études de cas entreprises respectivement au Honduras, à Madagascar et au Sénégal par les co-auteurs sur des programmes de compensation sociale aux politiques d'ajustement structurel.

La synthèse s'inscrit dans le cadre du Projet inter-départemental sur l'ajustement structurel au titre du point III. "*Fonction des programmes compensatoires dans la nouvelle génération des programmes d'ajustement*". La synthèse ne dispense évidemment pas de se référer aux études de cas. Pourtant son originalité est de procéder à un bilan comparatif des programmes examinés dans les trois pays.

Les auteurs remercient Rolph van der Hoeven, le directeur du projet interdépartemental sur l'ajustement structurel, pour ses commentaires et suggestions utiles.

- une séparation entre une politique sociale redistributive et une politique de l'emploi liée à celle de l'investissement,
- une meilleure intégration administrative et sociale de la gestion de ces programmes.

1. Les coûts sociaux de l'ajustement

La notion de coût social de l'ajustement est aujourd'hui incontournable, mais sa mesure précise se heurte à de nombreux obstacles. Il est difficile en effet de départager les coûts directs de l'ajustement de ceux, antérieurs, induits par le non-ajustement. Cela est particulièrement le cas dans les pays connaissant un important niveau de pauvreté. Les coûts directs de l'ajustement concernent essentiellement les prix des denrées et services essentiels — en raison de l'inflation ou d'une réduction voire élimination des subventions, notamment alimentaires — l'emploi, les salaires et les dépenses sociales (santé et éducation) du gouvernement. Ces quatre variables (prix, salaires, emploi et dépenses sociales) réagissent plutôt rapidement aux mesures d'austérité prises dans le cadre de l'ajustement. Les coûts sociaux antérieurs portent sur la faible croissance de l'économie et sur l'augmentation (ou le maintien à un niveau élevé) de la pauvreté touchant une partie importante de la population rurale et urbaine. Ces coûts tendent à se cumuler durant toute la période de l'ajustement, notamment lorsque la reprise économique tarde à se produire. Une mesure précise du coût de l'ajustement supposerait que l'on puisse comparer une situation avec et une situation sans ajustement. Les difficultés statistiques de cette mesure sont nombreuses.

La nature des déséquilibres économiques et financiers des pays en développement n'est pas uniforme. Une bonne connaissance de ces déséquilibres est indispensable à la formulation de mesures correctives. Les trois pays examinés ici relèvent tous d'une économie à faible revenu, avec en 1990 un PNB par habitant de 710 dollars au Sénégal, 590 dollars au Honduras et 230 dollars à Madagascar. Sur une longue période (1965-1990), la progression du revenu par habitant a été négative à Madagascar (-1,9 pour cent par an) et au Sénégal (-0,6 pour cent par an) mais légèrement positive au Honduras (0,5 pour cent par an). Cependant, la nature des déséquilibres que ces pays affrontent n'est pas identique.

Le Honduras a été marqué au cours des années quatre-vingts par un endettement important de l'Etat, consécutif à une forte progression des investissements publics, et une sortie massive des capitaux. Ceci a entraîné un déséquilibre important de la balance des paiements courants. Un programme d'ajustement structurel a été adopté en 1990 dans la foulée de l'élection d'un nouveau président. Cependant, les mesures d'ajustement sont trop récentes pour véritablement influencer les dernières données disponibles sur la situation sociale. L'enquête nationale sur le niveau de pauvreté révèle qu'en 1991 près de 60 pour cent de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté contre 54 pour cent en 1988. En raison d'une accélération de l'inflation, passée de 9 pour cent par an de 1986 à 1989 à 23 pour cent en 1990, les salaires minima réels ont connu une forte érosion de leur pouvoir d'achat, de l'ordre de 20 à 40 pour cent suivant les secteurs et les localités. Le chômage est en progression régulière avec 10 à 13 pour cent de chômeurs déclarés et près du double en situation de sous-emploi. En raison du programme d'ajustement, le déficit budgétaire s'est notablement résorbé, et l'investissement a considérablement progressé.

Tableau 1. Données macro-économiques

	Honduras		Madagascar		Sénégal	
PIB total*	3,35		1,1		2,85	
PIB agricole*	3,1		2,4		2,7	
Population*	3,15		2,9		2,8	
PIB per capita*	0,2		- 1,8		0,05	
niveau en dollars E.-U. (1990)	590		230		710	
Inflation*	7,7		17,1		5,8	
balance commerciale**	-1,2	-0,7	-15,4	-11,7	-12,3	-4
déficit budgétaire**	-13,77	-18,6	-12,8	- 0,9	-10,8	-1,7
service de la dette***	19,3	40	17,2	47,2	22	29,9
investissement**	14,4	18,6	15,0	16,9	10,4	11,5

* Taux d'accroissement annuel moyen 1982-90; Madagascar 1980-1990

** En pourcentage du PIB pour 1982 et 1990 respectivement

*** En pourcentage des exportations de biens et services pour 1982 et 1990 respectivement.

Sources: a) Honduras: The Economist Intelligence Unit, London, 1987, 1992; b) BCH (1991/92 et années antérieures);
 b) Madagascar: Trends in developing economies 1991 (The World Bank);
 c) Sénégal: Egger Ph. "Travaux publics et emploi pour les jeunes travailleurs dans une économie sous ajustement: l'expérience de l'AGETIP au Sénégal", BIT, Occasional Paper 2, 1992, Interdepartmental Project on Structural Adjustment.

A Madagascar, l'endettement public, consécutif à une volonté politique d'investissement à outrance commencé en 1978, couplé à une production et des exportations essentiellement agricoles de faible niveau, sont à l'origine de la crise. Un premier programme dit de stabilisation a été adopté dès 1981. Le bilan de dix années d'ajustement est très mitigé. Le pays a libéralisé la production, le commerce et les prix et fortement réduit ses déficits internes et externes. Par contre, la production réelle et le pouvoir d'achat des salaires urbains se sont littéralement effondrés en FMG constants (56 pour cent pour les seuls fonctionnaires et 32 pour cent en moyenne). Les rares améliorations survenues dans les campagnes ont été le fait, notamment, des producteurs de riz avec un surplus à commercialiser, soit 10 à 20 pour cent d'entre eux. La production alimentaire par habitant a baissé d'environ 10 pour cent, la part de la santé dans le budget de l'Etat est tombée de 8,5 à 6,8 pour cent; les médicaments disponibles ne couvrent que 25 pour cent des besoins, tandis que les dépenses courantes d'éducation diminuaient de 37 pour cent.

Bien qu'il soit difficile de déterminer avec précision l'impact des politiques d'ajustement sur la pauvreté à Madagascar, il semble que les ménages urbains à faible revenu aient été les plus touchés. Les réformes engagées ont permis de redresser les finances publiques et d'obtenir une maîtrise, certes fragile, du déficit extérieur. Par contre, on constate (a) le retour - fragile - à une situation de croissance positive; (b) une stagnation du secteur moderne au profit d'une prolifération des activités informelles qui contribuent entre 20 et 25 pour cent à la formation du PIB. Il s'agit là d'un indicateur préoccupant du faible degré d'intégration de l'économie malgache; et (c) la dévalorisation des services sociaux. Finalement, malgré le PAS, la dette extérieure a été multipliée par 2,5 en 10 ans et son service n'est assuré que par l'appui du FMI et de quelques bailleurs de fonds.

Au Sénégal, la baisse de la production agricole, et notamment le déclin de l'économie arachidière, principale recette d'exportation, est à l'origine du déséquilibre économique. Une économie urbaine protégée pratiquant des salaires élevés a aggravé cette crise. Les premières mesures d'ajustement ont été prises en 1981-82. Dans ce pays, l'inflation qui était de plus de 10 pour cent par an entre 1980 et 1985 s'est fortement ralentie à partir de 1986; les salaires réels ont connu une forte baisse depuis 1982, de l'ordre de 15 pour cent pour le salaire minimum et de plus de 25 pour cent pour les salaires de la fonction publique. La situation de l'emploi a continué de se dégrader, à la fois en raison des licenciements liés aux restructurations industrielles, à la baisse du recrutement dans la fonction publique, et enfin au tarissement de toute autre source d'embauche. L'emploi moderne a enregistré une baisse de 3 à 4 pour cent entre 1980 et 1989. Une enquête menée sur la région de Dakar a relevé une augmentation du taux de chômage de 16,6 pour cent en 1976 à 24,4 pour cent en 1991. L'essentiel de l'augmentation de la population active a été absorbé par le secteur informel. En milieu urbain ce secteur représente plus des deux tiers de l'emploi total. En revanche, le prix de détail du riz, en termes réels, a enregistré une baisse de l'ordre de 17 pour cent entre 1980 et 1989. Cette évolution est de nature à protéger le pouvoir d'achat des pauvres. Cependant, les prix agricoles au producteur ont, malgré les hausses nominales, également connu une baisse en termes réels de l'ordre de 10 pour cent. Les prix mondiaux pour l'arachide ont enregistré une baisse du même ordre durant les années 80. A la suite d'une décennie d'ajustement, le déficit budgétaire et la balance commerciale sont en voie de redressement, mais l'activité économique reste très déprimée. Le taux d'investissement (ratio investissement/PIB) n'a que très faiblement évolué en passant de 10,4 pour cent en 1981-82 à 11,5 pour cent en 1989-90. Quant au PIB par habitant, il continue d'évoluer négativement.

Les mesures d'ajustement structurel adoptées à Madagascar et au Sénégal d'abord, et à dix ans d'intervalle, au Honduras ensuite, sont classiques. Elles visent essentiellement à freiner la demande intérieure finale (dépenses publiques et crédits à l'économie) et à stimuler les exportations par le biais de mesures réglementaires (libéralisation des importations) et d'une dévaluation de la monnaie (explicite à Madagascar, mais implicite au Honduras et au Sénégal). Le Honduras se distingue des deux autres pays par l'intégration d'un programme social dans le train de mesures adoptées, alors que Madagascar a attendu sept ans et le Sénégal presque dix ans avant d'introduire des mesures d'accompagnement social.

Dans les trois pays, le service de la dette s'est considérablement alourdi. La stabilisation économique relative a permis de rétablir certains équilibres macro-économiques, mais la production reste toujours à un niveau très faible. La progression des exportations reste inférieure aux espérances. Aucune mesure d'envergure n'est adoptée pour réduire les inégalités persistantes de revenu au niveau national,² entre les villes et les campagnes, et entre le secteur des exportations et celui du marché domestique.

La logique d'un ajustement structurel fondé sur une compression de la demande dans les pays pauvres marqués par un niveau de production insuffisant est aujourd'hui contestée. Une stimulation de l'offre paraît indispensable pour réduire le déséquilibre entre la demande et la production intérieures (Blardone, 1990). Les effets sociaux cumulés d'une faible croissance et des mesures d'ajustement déflationnistes sont particulièrement marqués dans les domaines de l'emploi et des salaires.

² Ainsi, au Honduras, on observe un rapport de 1 à 94 entre le revenu moyen correspondant au 1er décile et celui correspondant au dernier.

2. Description des expériences menées dans les trois pays

2.1 Aspects institutionnels

Les fonds sociaux du Honduras et du Sénégal sont basés sur des principes similaires. Face à une situation sociale en détérioration rapide, les pouvoirs publics ont souhaité la mise en place, sous leur tutelle, d'institutions nouvelles, indépendantes de l'administration publiques et dotées de capacités d'action rapides et efficaces. C'est seulement depuis 1990 que Madagascar semble s'orienter vers une prise en compte de la dimension sociale à plus long terme.

2.1.1 Honduras

La politique d'ajustement et le système de compensation sociale (ou SCS) ont été définis simultanément en 1990-91. Ce dernier est formé de deux volets : le fond hondurien d'investissement social ou FHIS et le programme d'allocations familiales ou PRAF.³ Le FHIS est une institution morale de droit public à caractère décentralisé, placée sous la tutelle de la Présidence de la République et jouissant d'une grande autonomie administrative, financière et technique. Il s'agit essentiellement d'un fonds visant à promouvoir à travers ses différents programmes la création d'emplois temporaires et la distribution de revenus aux travailleurs engagés dans les projets et aux maîtres d'oeuvre (micro-entreprises, ONG, organisations diverses) chargés de l'exécution des travaux. Le PRAF, lancé en novembre 1990 pour une durée de 3 ans, dépend également de la Présidence de la République. L'objectif du programme est d'élever le revenu moyen des femmes pauvres mères de famille en leur distribuant des bons monétaires et en aidant à leur formation professionnelle.

2.1.2 Madagascar

Deux programmes seront tour à tour analysés:

(a) Le PASAGE ou "Programme d'actions sociales et d'appui à la gestion économique" a fait l'objet d'un accord de prêt au début de 1989 entre la Banque mondiale et le gouvernement pour environ 22 millions de dollars des Etats-Unis. Ce programme, en cours d'exécution, a pour objectifs généraux : (1) d'entreprendre un programme d'action d'urgence pour les groupes défavorisés ; (2) de renforcer l'aptitude du gouvernement à assurer le suivi des conditions sociales et à élaborer des politiques et programmes sociaux appropriés ; (3) de faciliter l'exécution du programme d'ajustement en renforçant les institutions responsables de sa mise en oeuvre. Parmi les différentes composantes du premier objectif on trouve le financement de travaux routiers à haute intensité de main-d'oeuvre dans des zones cibles. C'est ce programme appelé volet HIMO du projet PASAGE qui est discuté ici. A noter qu'il fait partie d'un ensemble beaucoup plus vaste comportant: un programme d'urgence de lutte anti-malaria ; des services de planification familiale; l'appui au ministère de la Production agricole et la mise en oeuvre de projets pilotes de sécurité alimentaire; l'appui au ministère

³ FHIS: *Fondo Hondureño de Inversión Social*; PRAF: *Programa de Asignación Familiar*.

de la Population pour coordonner les ONG; et enfin, un programme de redéploiement des travailleurs licenciés à la suite de la réforme des entreprises publiques.

(b) Depuis le début de 1991, le PNUD, dans le cadre de sa participation à la dimension sociale de l'ajustement structurel, finance un Programme cadre de 4 millions de dollars d'investissement exécuté par le BIT. Les 140 micro-réalisations prévues sont réparties dans plusieurs Fivondronana (préfecture) où il s'agit, par la réalisation de plusieurs projets complémentaires, d'alléger la pauvreté et de contribuer à la relance de la croissance, tant par des réalisations à finalité directement sociales, que par des actions sur les freins multiformes à la reprise de la croissance économique et à l'élargissement du progrès social. Le projet s'inscrit dans un contexte de libéralisation des énergies publiques (collectivités locales élues, services décentralisés des ministères techniques) et privées (promotion de micro-entreprises, des groupes associatifs et participatifs et des PME). Les micro-projets sont retenus pour leur capacité à utiliser au maximum les ressources humaines, les matériaux, les savoir-faire et les institutions locales. La Cellule de Gestion du projet (MAG/89/017) dépend directement de la Direction des micro-réalisations, elle-même rattachée à la Présidence. La Cellule travaille essentiellement avec des PME et les collectivités décentralisées et signe des Protocoles d'Accord qui permettent de fixer les responsabilités des différents intervenants y compris celles des collectivités décentralisées.

2.1.3 Sénégal

L'Agence Générale de Travaux d'Intérêt Public contre le sous-emploi (AGETIP) est une association de droit privé sans but lucratif établie en 1989 avec pour mission de créer des emplois aussi rapidement que possible en finançant des travaux socialement et économiquement utiles. L'agence est présentée comme une arme contre le chômage des jeunes en milieu urbain. L'AGETIP, dont le siège est à Dakar, est placée sous la tutelle du Premier ministre mais dispose d'une grande autonomie administrative et financière. Un Conseil d'administration et un Directeur général conduisent la politique d'ensemble de l'agence. Celle-ci a été mise en place dans un délai très rapide de moins de 12 mois.

2.2 Questions d'organisation

Les quatre programmes opèrent à peu près de manière similaire: des professionnels, rémunérés sur les mêmes bases que le secteur privé, sont chargés d'identifier des projets et de les faire formuler et exécuter par des tiers. Ces programmes n'exécutent donc pas de projets eux-mêmes ce qui leur confère souplesse et rapidité opérationnelle.⁴

Le FHIS a dressé des plans pré-établis pour la plupart des infrastructures et autres ouvrages et dispose de coûts standards reflétant des choix techniques contraignants pour les demandeurs de travaux (municipalités, associations patronales, ONG, etc.) et les maîtres d'oeuvre. Le PRAF planifie et coordonne le BMJF⁵ et le BMI,⁶ tandis que le ministère de la Santé exécute le programme (sélection des bénéficiaires, distribution des bons etc.).

⁴ A l'exception toutefois du volet HIMO/PASAGE à Madagascar comme expliqué au point 2.7(d) dont la mise en oeuvre a été très lente.

⁵ BMJF: Projet d'attribution de bons aux mères, chefs de famille (Proyecto Bono Mujer Jefe de Familia).

⁶ BMI: Projet d'attribution de bons aux mères enceintes ou en phase d'allaitement (Proyecto Bono Materno Infantil).

A Madagascar, le volet HIMO du projet PASAGE est basé dans la Province de Tuléar sous tutelle de la Direction régionale des Travaux publics. Appuyé par un bureau d'Etude International, il assure la formation en chantiers-écoles des PME dont certaines sont ensuite sélectionnées pour effectuer les travaux de réhabilitation routière.

Quant au programme cadre MAG/89/017 de micro-réalisations, sous l'égide de sa Cellule de Gestion, il procède par appels d'offres auprès des PME pour faire exécuter les projets. En général, les études techniques préalables, la constitution des dossiers (D.A.O) et la supervision des PME sont effectuées par du personnel propre à la Cellule de Gestion ou par des Bureaux d'Etudes privés nationaux sous contrat.

Au Sénégal, l'AGETIP fonctionne suivant le principe de la maîtrise d'ouvrage déléguée. L'Agence reçoit les avants-projets proposés par le Gouvernement et les collectivités locales, recrute un maître d'oeuvre pour l'élaboration d'un dossier d'appel d'offres, et après adjudication au moins disant, signe un contrat avec une entreprise pour l'exécution des travaux.

2.3 Financements

Les quatre programmes sont financés par la Communauté internationale sous forme de prêts concessionnaires et/ou de dons avec une participation variable des gouvernements concernés.

Le FHIS a engagé quelque 43 millions de dollars EU de mars 1990 à juin 1992. Les donateurs principaux sont la Banque mondiale, la Banque inter-américaine de développement, l'Allemagne et l'USAID. Ramené à 12 mois, ce budget d'investissement représente pour l'année 1990, environ 22 pour cent des investissements publics ou 78 pour cent du PIB du secteur de la construction. Le PRAF est financé principalement par le budget de l'Etat (9,259 millions de dollars EU dont 80 pour cent par l'Etat en 1992).

A Madagascar, sur les 22 millions de dollars que représentaient le prêt Banque mondiale (IDA) accordé en 1989 au Gouvernement pour la mise en place du projet PASAGE, la composante HIMO n'a dépensé à ce jour qu'une faible partie des 6 millions de dollars alloués. Le financement du projet PNUD/BIT/MAG/89/017 porte sur 4 millions de dollars pour la partie investissement en micro-réalisations (trois années à partir de mi-1991).

L'AGETIP est financée à concurrence de 35 millions de dollars, par des prêts de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement et une subvention du Gouvernement du Sénégal, pour son premier programme de 24 mois (1990-1992). Sur 12 mois, le programme a investi environ 4,5 milliards de FCFA ou 15 millions de dollars. Ce budget d'investissement représente 4 pour cent de celui de l'Etat, 10 pour cent du PIB du secteur de la construction au Sénégal et 241 pour cent du budget d'investissement de la Communauté urbaine de Dakar qui bénéficie de 38 pour cent du total des investissements de l'AGETIP. Ces ordres de grandeur sont donc très importants à l'échelle du pays et de Dakar, en particulier.

2.4 Choix des secteurs et des projets

On note des points de ressemblance et de divergence entre les quatre programmes. Le FHIS répond, comme pour l'AGETIP, aux propositions de projets soumises par les demandeurs de travaux (majoritairement les collectivités locales). Mais le FHIS offre des

choix plus diversifiés, même si, comme pour l'AGETIP, la plupart des projets ne visent qu'à offrir de l'emploi à court terme. Il existe une différence dans la couverture des deux fonds, nationale au Honduras, et principalement urbaine au Sénégal. A Madagascar, les choix sont également très diversifiés et les travaux très décentralisés, à l'exception du volet HIMO/PASAGE sectoriel (routes) qui est centré sur une zone.

En juin 1992, les dépenses cumulées du FHIS se répartissaient ainsi:

- *Infrastructures*: Education (écoles): 38,7 pour cent; Santé (dispensaires): 3,8 pour cent; Travaux de Salubrité publique: 40 pour cent; Travaux de voirie: 13 pour cent; Installations communautaires: 3,3 pour cent; Irrigation & drainage: 0,5 pour cent.
- *Besoins essentiels*: Education (construction de pupitres): 70,6 pour cent; Santé: 9,3 pour cent; Installations communautaires: 20 pour cent.

Le PRAF intervient dans les secteurs de l'Education, de la Santé et de l'Alimentation, via des subventions directes et non par des travaux.

A Madagascar, le volet HIMO/PASAGE porte exclusivement sur la construction, la réhabilitation et l'entretien de pistes rurales dans le sud de la Province de Tuléar où les possibilités d'emploi agricole sont limitées, compte tenu de la pénurie de facteurs physiques telle que la faiblesse et la mauvaise répartition des ressources en eau. Les travaux ont démarré en 1992 portant sur 300 kms de pistes, réhabilitées par lots de 5 à 12 kms confiés à 23 PME au total sélectionnées parmi celles ayant suivi les chantiers-écoles avec succès.

Les micro-réalisations du projet MAG/89/017 sont très diversifiées et comportent aussi bien des réalisations productives, qu'économiques et sociales. Il s'agit cependant de petits projets (de l'ordre de 20 000 à 50 000 dollars par projet) réalisés en général en grappe pour faire jouer sur une micro-région l'effet de synergie de projets complémentaires les uns des autres. A fin 1992, 56 projets avaient été réalisés pour un montant de 1,5 millions de dollars EU avec la répartition suivante :

- Infrastructures productives (aménagements hydro-agricoles, marchés publics, abattoirs): 29 pour cent.
- Infrastructures de désenclavement (pistes et ouvrages divers de franchissement): 18 pour cent.
- Infrastructures sociales (postes sanitaires, écoles, adductions d'eau, réseaux d'assainissement): 53 pour cent.

L'AGETIP répond aux propositions de travaux qui lui sont soumises par les collectivités locales, principalement celles des grandes villes du pays. Elle dispose de plusieurs critères pour guider ses choix, notamment un délai de lancement des chantiers inférieur à trois mois, un coût de main-d'oeuvre supérieur à 20 pour cent du coût total, une durée moyenne des emplois créés supérieure à 15 jours, enfin la présence de plusieurs entreprises concurrentes. Une analyse des travaux financés par l'AGETIP portant sur la première moitié de son programme donne la répartition sectorielle suivante:

- Aménagement de terrain de sport: 34 pour cent.
- Travaux de voirie: 33 pour cent.
- Réhabilitation et construction de bâtiments administratifs: 15 pour cent.
- Réhabilitation de bâtiments sanitaires et scolaires: 11 pour cent.

— Travaux de nettoyage : 7 pour cent.

2.5 Options techniques

Sur le principe, chaque programme entend faire appel aux méthodes à haute intensité de main-d'oeuvre compte tenu de l'objectif de création d'emplois.

Au Honduras, la norme est de 25 pour cent de coût de main-d'oeuvre par rapport au coût total, avec un taux de salaires correspondant au salaire minimum payé à la main-d'oeuvre non qualifiée dans la zone. Cependant, il est clair que cette norme de 25 pour cent n'est guère contraignante, d'autant plus que le taux de salaire, relativement bas, ne reflète pas vraiment une technologie intensive en main-d'oeuvre. Compte tenu du coût relatif de la main-d'oeuvre non qualifiée par rapport à celui de l'équipement, cette norme pourrait passer au moins à 40 pour cent sans difficulté majeure pour les ingénieurs du FHIS chargés de la préparation des plans d'exécution.

Les entreprises du projet HIMO/PASAGE à Madagascar utilisent en moyenne 40 à 60 personnes pour réaliser les travaux du lot qui leur a été attribué. Toute la main-d'oeuvre est locale, fournie par les villages concernés. Le salaire journalier payé est d'environ 1500 FMG (soit environ 1 dollar des Etats-Unis) ce qui est de pratique courante pour ce type d'activités à Madagascar. En gros, ouvrages compris, le kilomètre de piste reviendrait à environ 4 500 dollars des Etats-Unis (reconstruction presque totale sur la base d'un chemin existant). Pour le moment, les équipements nécessaires sont loués aux entreprises par le Service provincial des T.P. En général, le paiement des entreprises est rapide. A noter qu'environ 70 à 80 pour cent des coûts concernent la rémunération de la main-d'oeuvre. Ce projet répond donc bien à un de ses objectifs qui est de distribuer des ressources à une main-d'oeuvre peu ou pas qualifiée qui ne dispose pas d'autres sources de revenus. Le parti-pris technologique, malgré le recours aux PME, ne fait aucun doute: il s'agit bien d'utiliser des techniques HIMO appliquées à la construction routière, bien adaptées, de toute façon, au sous-équipement de ces petites entreprises. Le programme de micro-réalisations MAG/89/017 se situe dans les normes habituelles HIMO en ce qui concerne la répartition des coûts pour les différents types d'infrastructures mises en place. Afin d'adapter les procédures d'appels d'offre et les spécifications techniques aux besoins propres de micro-réalisations exécutées par des méthodes HIMO, un Guide Pratique (Garnier, van Imschoot 1992) permet de s'assurer auprès des PME attributaires que les travaux seront effectivement réalisés selon les méthodes requises (termes du contrat et modes techniques spécifiés). En outre, tout un ensemble de mesures sont conseillées pour alléger les procédures d'appel d'offres et les rendre plus accessibles à de petites entreprises locales.

L'AGETIP sénégalaise entend favoriser les technologies intensives en main-d'oeuvre, particulièrement appropriées à son mandat de création d'emplois. A cette fin, elle a fixé un critère plancher de 20 pour cent en coût de main-d'oeuvre. En fait, ce plancher est généralement dépassé dans le secteur du bâtiment au Sénégal et les ratios de main-d'oeuvre de l'AGETIP se situent entre 30 et 43 pour cent. Ceci tend à montrer que des ratios plus exigeants, de l'ordre de 50 pour cent, pourraient être appliqués. Mais l'AGETIP encourage indirectement les techniques intensives en main-d'oeuvre en favorisant les petites entreprises. Les lots de travaux sont fractionnés pour les rendre accessibles à ces dernières. Celles-ci bénéficient surtout des procédures transparentes et rapides des appels d'offres et des paiements, en contraste singulier avec les pratiques de l'administration.

2.6 Activités de formation

Le FHIS intervient à plusieurs niveaux : gouvernement, maîtres d'oeuvre, ONG, municipalités, communautés, associations patronales ou locales, pour former ses interlocuteurs et ses bénéficiaires aux méthodes et techniques directement empruntées au secteur privé. Il s'ensuit une approche basée sur l'efficacité et la performance et, au moins sur la papier, également participative. Cependant le rythme élevé des requêtes, et le côté "ingénieur"⁷ de ce programme, font que la participation des communautés les plus pauvres est plus nominale que réelle.

La première activité du volet HIMO/PASAGE a porté sur la formation, dans le cadre de chantiers-écoles (à Tuléar et à Fort-Dauphin), entre 1989 et 1991, de 250 PME du secteur Construction/Travaux publics, à raison de 1 à 2 personnes par entreprise. La formation comportait un stage théorique d'une semaine et une pratique en chantier-école sur deux mois. Les cours traitaient les sujets suivants: réponse aux appels d'offres, utilisation des techniques HIMO dans le domaine de la construction/ réhabilitation de pistes rurales, gestion d'une PME et organisation du travail en chantiers HIMO.

Si l'aspect formation du projet MAG/89/017 a été un peu négligé pendant la phase de lancement du projet, il a pris de l'ampleur dès 1992 avec une formation *in situ* de tous les experts nationaux qui font partie de la Cellule de Gestion. Cette formation sur le tas effectuée par l'ingénieur, expert international, porte sur toute la filière: études techniques, DAO, techniques et méthodes HIMO, etc.

L'AGETIP dispose d'un budget de formation qui bénéficie essentiellement aux petites entreprises pour l'amélioration de leur capacité de gestion administrative et financière. Les objectifs de l'agence seraient grandement servis par un véritable programme de formation, d'une part pour la promotion des techniques à haute intensité de main-d'oeuvre, d'autre part pour introduire auprès de l'Etat les techniques de passation et de gestion des marchés de travaux publics adoptées par l'AGETIP. L'impact d'une telle réforme sur l'emploi serait assurément important.

2.7 Eventail des réalisations

2.7.1 Honduras

(a) FHIS

De mars 1990 à juin 1992, les réalisations du système de compensation sociale (SCS) au Honduras ont été impressionnantes. Le programme d'infrastructures a porté, notamment, sur la réalisation de 800 kms de route à réhabiliter (en zone urbaine essentiellement), 132 kms de canaux de drainage, 83 kms de (bordures de) trottoirs, 20 kms de murs (de soutènement), 68 centres de soins, plus de 4 kms de canalisations d'égout, plus de 2 kms de passages à gué, 342 000 m² de pose de pavés, 30 000 latrines, 1 276 salles de classe, 200 banques communales, *inter alia*. A noter le volume et la diversité des actions, la priorité évidente donnée aux projets d'éducation, de salubrité publique et de santé, c'est-à-dire au social, et le pourcentage très faible des infrastructures d'appui direct à la production agricole (irrigation, drainage, pistes rurales) jugées moins prioritaires par le gouvernement.

⁷ Le personnel technique du FHIS est surtout composé d'ingénieurs et de techniciens; on compte seulement 2 économistes (au total le FHIS entretient 82 personnes).

Quant au programme des besoins de première nécessité, la construction de pupitres de classes a été la pierre angulaire du SCS comme en témoignent slogans et encarts publicitaires en tous genres qui ont fleuri dans les médias locaux. Le FHIS s'est ainsi engagé à satisfaire en 1993 la totalité des besoins en pupitres estimés à 240 000 unités. A mi-parcours, l'objectif sera sans doute atteint puisque les 121 000 pupitres biplaces, d'excellente qualité, qui ont été construits à juin 1992, ont parfaitement répondu aux besoins des instituteurs et des écoliers.

Le FHIS est une institution efficace. Il s'écoule trois mois en moyenne entre la réception d'une requête et son approbation par le comité des opérations; cinq semaines supplémentaires en moyenne entre la date d'approbation et le début d'exécution des travaux d'infrastructures.

Les moyens d'intervention du programme d'appui au secteur informel (PASI) sont différents même si l'objectif final est identique. Là encore on vise la diminution du chômage et du sous-emploi à travers l'accroissement de la production et de la productivité des unités de production du secteur informel urbain,⁸ et de la génération et de l'amélioration de l'emploi et des revenus dans ces unités. Pour ce faire, le PASI a défini comme politique de promotion du secteur de la micro-entreprise, la canalisation, par le biais d'intermédiaires financiers et de sous-contractants, de fonds nationaux et internationaux vers ce secteur, tout en fournissant une assistance technique et financière à ces intermédiaires et sous-contractants.

Le PASI opère depuis octobre 1990 au niveau national et le programme de crédit à la micro-entreprise a prévu un taux de couverture de 12 pour cent, soit 15800 unités de production, à la fin du programme. La micro-entreprise doit remplir les conditions suivantes pour accéder au crédit du PASI: ventes mensuelles d'au moins 5550 dollars EU (30.000 Lps.); personnel jusqu'à 10 employés; lieu fixe de travail; une année minimum de fonctionnement; ne pas causer de problèmes écologiques; pas d'accès au crédit bancaire normal; revenu principal tiré de l'entreprise qui doit être raisonnablement expérimentée et performante; que l'entreprise puisse créer de nouveaux postes de travail; qu'elle manifeste le désir de se développer et d'assumer ses demandes de crédit. A la population vulnérable qui ne remplit pas les conditions exigées du micro-entrepreneur, il est proposé de s'organiser en banques communales, en accord avec la méthodologie adoptée par les ONG. Les exigences minimales sont : au moins un an de résidence dans la région, aptitude à la solidarité et volonté d'appartenir à l'organisation, donner des références d'organisations communautaires, et acceptation des règlements de la banque communale. Les femmes reçoivent une attention particulière dans ce programme dans la mesure où les crédits sont accordés aux entreprises ayant un personnel d'au moins 50 pour cent de femmes et aux banques communales occupant au moins 80 pour cent de femmes.

(b) PRAF

- (i) Dans le cadre du BMJF, afin de compenser en partie la baisse du pouvoir d'achat des familles très pauvres, il s'agit d'accorder à chaque femme chef de famille de faibles ressources une subvention mensuelle de 20 Lps par enfant âgé de 6 à 14 ans immatriculé à l'école primaire pendant les 10 mois que durent l'année scolaire, jusqu'à un maximum de trois enfants par famille. Cette subvention vise à inciter les enfants à suivre une scolarité normale en dépit de la misère. Elle est destinée à

⁸ 132,000 micro-entreprises et travailleurs à leur compte recensés par le SECPLAN et le BIT/PREALC occupant 250,000 personnes, soit un tiers de la population urbaine occupée.

améliorer leur ordinaire alimentaire et à leur permettre d'acheter les articles d'école de première nécessité. L'allocation de 20 Lps représente 16 pour cent du coût du panier alimentaire de base "*canasta básica*" en zone urbaine et 21 pour cent en zone rurale.

- (ii) Le BMI a pour objectifs : d'accorder aux groupes de population les plus vulnérables une subvention susceptible de contribuer de 30 à 50 pour cent à la consommation journalière de calories et protéines ; d'augmenter la couverture des services primaires de santé: contrôle prénatal, croissance et développement, vaccinations, assainissement de l'environnement, contrôle des maladies diarrhéiques et respiratoires, éducation sanitaire et alimentaire, etc.; de renforcer les actions éducatives dans la santé et l'éducation et de contribuer à promouvoir les projets de développement communal auprès des bénéficiaires. Les avantages indirects escomptés du BMI sont de réduire le taux de sous-alimentation de l'enfant, de diminuer les taux de morbi-mortalité, de stimuler le commerce dans les zones de grande pauvreté et de renforcer la production de céréales de base.

2.7.2 Madagascar

(a) HIMO/PASAGE

En juillet 1992, 17 pour cent des fonds alloués à cette composante du projet PASAGE étaient dépensés et les travaux sur le terrain avaient à peine commencé (avril 1992). Rappelons qu'au début de ce projet en 1989, il était prévu de construire /réhabiliter dans les zones sud de Madagascar exposées à la sécheresse environ 700 km de pistes en deux ans. Il faut dire, bien que cela n'explique pas tout, que les grèves à répétition qui ont accablé la Grand Ile en 1991 ont souvent posé des problèmes insurmontables. On sait déjà que sur les 250 PME formées, 23 ont été recrutées pour exécuter un tronçon de 5 à 12 km sur une période de 6 à 8 mois. D'après les informations disponibles, 5 PME donneraient pleinement satisfaction. Il est difficile d'estimer le volume des travaux déjà réalisés: normalement, les 300 km prévus en 1992 sont maintenant achevés. A défaut d'évaluation, on doit rester encore très circonspect sur la qualité des constructions et donc sur l'aptitude réelle des PME sélectionnées.

(b) Projet MAG/89/017

Sur les 70 micro-réalisations du projet MAG/89/017 qui sont maintenant achevées, nouvelles constructions ou réhabilitations, le problème qui se pose est celui de la valorisation des infrastructures diverses mises en place ou réhabilitées. Pour faire face à cette question, en général insuffisamment prise en compte dans les projets de développement bénéficiant d'appuis internationaux, un projet spécifique d'assistance technique PNUD/BIT a été mis en place dès juin 1992. Ce projet est chargé de mobiliser les ressources internes et externes susceptibles de contribuer à l'utilisation optimale des investissements réalisés par l'organisation de la gestion et de l'entretien par les bénéficiaires, par l'encadrement technique de ces derniers ainsi que par la réalisation des investissements complémentaires.

2.7.3 Sénégal

Les investissements réalisés durant les premiers douze mois d'opération par l'AGETIP ont été répartis de la manière suivante:

- Curage de canaux, désensablement et enlèvements d'ordures: 7,0 pour cent

- Réhabilitation et construction de bâtiments sanitaires et scolaires: 10,9 pour cent
- Réhabilitation et construction de bâtiments administratifs: 15,2 pour cent
- Travaux de voirie, aménagements de places publiques: 32,7 pour cent
- Aménagements de terrains de sport: 34,2 pour cent

Pour l'ensemble de ces programmes, on observe une priorité accordée aux investissements sociaux, au sens large. Dans tous les cas, la véritable priorité semble être l'urgence. Ceci a entraîné un choix en faveur des projets les plus rapides à mettre en oeuvre⁹ et au détriment des projets productifs qui exigent davantage d'études préalables.

2.8 Groupes bénéficiaires

On peut distinguer cinq groupes de bénéficiaires réels: les groupes de population pauvres, dont les femmes; les opérateurs chargés des travaux; les travailleurs recrutés sur les chantiers; les demandeurs de travaux (municipalités, ONG, associations patronales, etc. et très rarement les groupements paysans), enfin les micro-entreprises bénéficiaires de crédit.

Les programmes du Honduras et de Madagascar visent des groupes de populations similaires dans leur définition (populations pauvres et vulnérables) tandis que l'AGETIP au Sénégal vise plutôt des chômeurs urbains jeunes. A noter que la méthodologie développée par le FHIS et le PRAF sur la base du recensement de 1988 établit des critères stricts pour déterminer les groupes vulnérables¹⁰ et jeter les bases d'une évaluation *ex post* du programme au Honduras. Par contraste, aucun des programmes du Sénégal et de Madagascar ne s'appuie sur une base statistique précise. A Madagascar cependant, beaucoup de micro-réalisations dérivent d'études monographiques effectuées en 1991/92 dans tous les *Fivondronana* du pays.

2.8.1 Honduras

Les groupes de population pauvres sont déterminés en fonction d'une carte de la pauvreté élaborée à partir du recensement national de la population et des ménages de 1988. Les fonds sont alloués selon 3 critères de pauvreté en fonction de la densité de la population:

- taux de dénutrition infantile (rapport taille/âge): pondération 30 pour cent
- pourcentage de foyers dépourvus d'eau: pondération 50 pour cent
- pourcentage de foyers insalubres: pondération 20 pour cent

Les départements et les municipalités sont classés en fonction de leur indice de pauvreté relative. Si par département l'allocation est conforme au niveau de pauvreté, il n'en va pas de même au niveau de la municipalité: par exemple, l'allocation moyenne est environ cinq fois moindre dans les municipalités classées indigentes ou pauvres que dans les municipalités classées satisfaisantes. Une des raisons tient à la moindre facilité d'accès des zones rurales pauvres couplée aux faibles capacités locales, surtout dans les zones rurales très pauvres, à formuler des projets acceptables sur les plans technique et socio-économique pour être financés.

⁹ C'est particulièrement vrai en ce qui concerne le projet MAG/89/017 à Madagascar où pour des raisons politiques l'exécution du programme a dû être accéléré ce qui a conduit à retenir dans un premier temps des projets sociaux. Ceci n'est plus le cas depuis le début de 1993 où de plus en plus de projets à caractère productif sont réalisés.

¹⁰ A noter que le projet HIMO/PASAGE n'a pu utiliser des travailleurs déflatés du secteur public comme envisagé au départ.

Quant aux opérateurs (au total 1030), ils reçoivent une véritable manne sous forme de contrats en tous genres, étant donné le volume et la diversité des travaux entrepris. Même si les marges des entrepreneurs sont standardisées dans les manuels d'opération du FHIS, il n'en demeure pas moins que les micro-entreprises ne sont pas, loin s'en faut, les plus mal loties, bien que l'absence de chiffres ne permette pas d'évaluer l'impact sur les zones pauvres de cette redistribution de revenus, et leur répartition en consommation/investissement, en embauche supplémentaire, etc. Certains vont jusqu'à dire que les vrais bénéficiaires du FHIS sont les entreprises sous contrat avec ce fonds, ce qui est sans doute exagéré.

Les demandeurs de travaux peuvent être aussi les bénéficiaires directs ou indirects: par exemple des contrats pour les entreprises quand le demandeur est une association patronale. En général, ces demandeurs (au total 2056) sont les municipalités pour 64 pour cent du budget total des quelque 3000 projets réalisés entre 1990 et juin 92, suivies des ONG (10 pour cent), des associations patronales (8 pour cent), et des institutions de l'Etat (7 pour cent). Le reste (11 pour cent) se répartit entre les institutions religieuses, éducatives ou de santé. Très peu de coopératives ou de groupements ouvriers ou paysans sont demandeurs, ou s'ils le sont, très peu de projets sont approuvés pour financement (8 projets en tout totalisant 5 pour cent du budget). Ajoutée à celle mentionnée plus haut, c'est une des raisons pour lesquelles, selon nous, l'allocation par municipalité est tellement biaisée: il n'y a pas de demande à la base car le renforcement institutionnel, quatrième volet du FHIS, n'a pas vraiment démarré. En effet, cela exigerait l'envoi systématique d'équipes de promotion et de formation sur le terrain et le renforcement des services techniques locaux par les ministères concernés. Pour le moment, le FHIS n'a pas les moyens d'une telle politique.

Enfin, les travailleurs recrutés sur les chantiers ne sont pas, loin s'en faut, les bénéficiaires ultimes. On dispose de très peu d'informations sur les conditions de recrutement. Dans les villes, les travailleurs bénéficient des travaux de voirie et d'assainissement, de construction d'écoles ou de pupitres pour peu qu'ils habitent dans le même quartier et que leurs enfants aillent dans ces écoles. Or la rotation de la main-d'oeuvre est élevée en ville; à certaines saisons, il y a même pénurie de travailleurs pour les travaux d'assainissement, sans doute en raison de la pénibilité des tâches et du salaire peu attractif. Dans les zones rurales, il existe peu de projets orientés vers la productivité pour lesquels les "*campesinos*" (paysans) bénéficiaires seraient tout à fait disposés à travailler. Les projets d'adduction d'eau sont bien accueillis par les travailleurs si leurs familles peuvent en bénéficier.

Les bénéficiaires du PASI sont clairement les ONG qui ont su préparer des dossiers convaincants pour accorder des crédits aux micro-entreprises qui à leur tour auront été convaincantes dans leurs requêtes.

2.8.2 Madagascar

La composante HIMO/PASAGE vise à: (i) accroître les revenus par la création d'emplois, même temporaires, dans des zones particulièrement vulnérables; (ii) fournir une source temporaire de revenus aux travailleurs licenciés des entreprises publiques; (iii) offrir des emplois par le biais du développement d'infrastructures régionales économiquement justifiées, essentiellement des routes, en utilisant des techniques HIMO; (iv) finalement, promouvoir le développement des petites entreprises de construction. A l'origine, les auteurs du projet pensaient que les cadres qualifiés licenciés au titre des PAS pourraient constituer un premier un groupe qui, formé par le projet, se reconvertirait dans le privé, comme petits chefs

d'entreprises dans le secteur de la construction et du bâtiment. Ce programme est le résultat d'une erreur d'appréciation sur les desiderata et les compétences réelles des cadres "déflatés" puisque ces derniers, soit n'ont pas manifesté d'intérêt, soit ne disposaient pas des compétences minimum pour être associés à cette opération! En réalité, ce programme n'atteint que les populations vulnérables habitant la périphérie des pistes réhabilitées. Elles perçoivent aussi les salaires versés aux travailleurs recrutés localement pendant la phase des travaux.

Les bénéficiaires privilégiés du projet MAG/89/017 ont été correctement identifiés. Etant donné l'orientation sociale du projet, on ne s'étonnera pas qu'il vise en priorité:

- la main-d'oeuvre locale inemployée ou sous-employée à laquelle est offerte des emplois temporaires générateurs de ressources lors de la réalisation des investissements des micro-projets;
- la main-d'oeuvre qualifiée arrivant sur le marché du travail à laquelle est offerte des emplois permanents générés par la valorisation des micro-projets réalisés;
- la population des zones et sous-régions désavantagées pour lesquelles sont mis en place des micro-projets à finalité directement sociale.

Dans sa dimension économique, le projet s'adresse autant que possible aux petites entreprises privées pour lesquelles le marché s'élargira ainsi que les collectivités décentralisées, et les groupes associatifs et participatifs dont les fonctions et capacités économiques seront dynamisées et renforcées. Dans sa dimension formation, le projet touche en priorité les agents des services décentralisés de l'Etat, les agents des collectivités locales décentralisées, les petits entrepreneurs et leur main-d'oeuvre, et les participants des groupes associatifs et participatifs.

2.8.3 Sénégal

Les petites et moyennes entreprises sont incontestablement les premiers et les plus importants bénéficiaires de ces programmes de travaux. Ces investissements, dirigés spécialement vers les PME, représentent un surcroît d'activité inespéré. Au Sénégal, plus de 600 entreprises ont été agréées par l'AGETIP et une centaine ont fait l'objet d'attribution de contrats. Bon nombre de ces entreprises ont été créées dans le sillage de l'AGETIP et survivent grâce à elle. Il n'existe malheureusement que peu d'informations sur les caractéristiques des travailleurs recrutés sur les chantiers. Il est par conséquent difficile de déterminer si les travailleurs appartiennent aux catégories les plus pauvres. Cependant, rien ne permet de conclure que le programme au Sénégal ait été particulièrement dirigé vers les populations pauvres. Trois instruments peuvent être utilisés à cette fin: le niveau de salaire, le type de main-d'oeuvre et la localisation des travaux. Dans ce pays, le salaire minimum officiel est appliqué, soit environ 6 dollars/jour. Ce salaire est très au-dessus des pratiques du secteur informel, et ne permet pas de sélectionner de façon préférentielle les plus pauvres. Cependant, la main-d'oeuvre recrutée localement est le plus souvent non-qualifiée et semble correspondre au profil des travailleurs pauvres. Quant à la localisation des travaux, celle-ci se répartit à plus de 83 pour cent dans quatre villes, à savoir Dakar (38 pour cent), Ziguinchor (25 pour cent), Thiès (11 pour cent) et Saint-Louis (8 pour cent). A l'intérieur de la communauté urbaine de Dakar, plus de 85 pour cent des investissements vont à la Commune de Dakar proprement dite. Cette répartition, basée sur les investissements de la première année, ne traduit pas l'application d'un critère de pauvreté.

Les usagers des infrastructures constituent la troisième catégorie de bénéficiaires. Ceux-ci dépendent de la nature et de la localisation des travaux. Les indications précédentes s'appliquent ici également. Il n'est pas sûr que les collectivités locales bénéficiaires des infrastructures aient les moyens de les entretenir ou de les faire fonctionner.

2.9 Evaluation des résultats

Tableau 2. Données sur l'efficacité moyenne des différents programmes

	Honduras	Madagascar	Sénégal
salaire journalier moyen	1,5 dollars	1,0 dollar	6,3 dollars
coût moyen par emploi/jour	2,7 dollars	3 dollars	22 dollars
ratio moyen de main-d'oeuvre	25 % (norme)	10 % à 60 %	35 %
durée moyenne d'un emploi	3-5 mois	1-4 mois	30 jours
rythme annuel d'approbation des projets	1300 projets	70 projets*	150 projets
nombre cumulé de projets approuvés (1990-juin 1992)	3000 projets	90 projets**	250 projets
coût moyen par projet	15 000 dollars	30 000 dollars	66 000 dollars
rythme de dépenses annuelles	20 millions de dollars	2 millions de dollars**	15 millions de dollars

* Projet MAG/89/017

** PASAGE ET MAG/89/017

Sources: a) Honduras: Documents divers fournis par le FHIS dont: PNUD/BIT 1992; FHIS (1992); et FHIS (1991).

b) Madagascar: Données relevées dans les rapports d'avancement des projets examinés.

c) Sénégal: *Ibid.* Tableau 1, p. 3.

2.9.1 Honduras

(a) FHIS

La création directe d'emploi s'élève pour le FHIS à juin 1992, à environ 755 000 personne-mois.¹² Néanmoins, par rapport à la demande d'emploi globale non-satisfaite qui se monte à quelque 800 000 personnes, en supposant que les 2/3 accepteraient un travail temporaire de quatre mois par an, les fonds nécessaires s'élèveraient à quelque 540 millions de dollars EU... par an, toutes choses étant égales par ailleurs, ce qui est proprement inenvisageable. Sous un autre angle, le but fixé par le gouvernement et le FHIS est d'exécuter pour 160 millions de dollars EU de dépenses réelles sur 4 ans, soit un rythme annuel de 40 millions de dollars, ce qui paraît excessif, surtout si le FHIS tente d'augmenter la proportion de projets dans les régions très pauvres et difficiles d'accès. Si le rythme annuel des dépenses réelles était de l'ordre de 30 millions de dollars par an, il couvrirait environ 5 pour cent des besoins d'emploi du pays. Le coût de création d'un emploi d'une durée moyenne d'un mois peut être estimé à 64 dollars à raison de 2,7 dollars par personne-jour ouvrable (24 jours par mois). Ces chiffres sont à rapporter au salaire moyen payé au travailleur non-qualifié qui est de l'ordre de 1,4 dollars/jour, mais variable d'un département à l'autre et selon le cycle agricole pour les projets ruraux.

¹² Il s'agit de chiffres indicatifs livrés sous toute réserve.

Le FHIS met avant tout l'accent sur la mise en place d'infrastructures dans le domaine de l'éducation, de la santé et de la salubrité. Au vu des rapports et des visites sur le terrain, cet objectif semble pleinement atteint. Ce type d'infrastructures (latrines, écoles, assainissement, etc.) est en parfaite harmonie avec les buts que s'est fixés le FHIS: construire des ouvrages de coût relativement modeste (de l'ordre de 15 000 dollars E.-U. en moyenne pour les 2950 projets approuvés à mai 1992) qui soient opérationnels rapidement (2 à 3 mois de délai, voire moins) et en nombre suffisant pour couvrir l'ensemble du territoire et servir avant tout les intérêts des bénéficiaires. Par contre, les ouvrages visant à soutenir la production agricole ainsi que les travaux de protection et d'amélioration des sols ne figurent pas parmi les priorités que s'est fixées le FHIS. En effet, seuls de tels aménagements pourraient accroître la capacité de production agricole en créant des emplois et en générant des revenus durables. De plus le FHIS se heurte aux exigences de certains donateurs quant aux choix des infrastructures ou aux priorités données à chaque programme du FHIS.

La viabilité des projets fait peu de doute, dans la mesure où le FHIS apporte son appui à des projets peu coûteux au niveau de l'exploitation et de la maintenance. Dans le cadre du programme d'infrastructure, le FHIS privilégie la restauration et l'agrandissement d'écoles et de dispensaires, ou la réhabilitation de routes, plutôt que la construction ou la re-construction ; de même, il encourage la remise en état de routes et de pistes. De plus, avant de se lancer dans la construction d'écoles ou de centres de soins, le FHIS exige des ministères concernés de confirmer que le budget a bien été voté en vue de la création de postes d'instituteurs et d'infirmiers. Enfin, la contribution des communautés ou des ONG a été fixée à 10 pour cent quoique, en pratique, elle soit plus élevée pour les projets d'infrastructure et les besoins de première nécessité, dont il faudra garantir la viabilité quand le FHIS aura disparu. Quant aux projets de salubrité publique (systèmes du tout-à-l'égout et conduites d'eau) dont le coût de maintenance est relativement plus important, ils comportent tous une clause imposant au propriétaire (le SANAA¹³ pour l'eau et le SECOPT¹³ pour les ponts) de se charger du remboursement des crédits et d'assurer l'entretien. Il semblerait que le taux de remboursement des crédits est directement proportionnel à la taille du projet: plus il est important, meilleures sont les chances de récupérer la mise de départ. En outre, le SANAA opérant surtout dans les zones urbaines, le FHIS s'efforce de former les Comités locaux de l'eau ("*Juntas de Agua*"), principalement ruraux, chargés de fixer les tarifs et d'administrer les fonds de roulement pour couvrir le coût d'opération et d'entretien des ouvrages.

Le cas du PASI semble encore plus prometteur, bien qu'aucune analyse n'ait encore étayé les constatations faites à ce jour. Il est à l'origine de la création de 9 800 emplois dits "permanents" dans le secteur informel (l'état de permanent ne s'entendant sans doute pas dans le long terme vu l'incertitude du marché après la période des prêts). Le choix rigoureux des ONG et des micro-entreprises auxquelles il a été fait appel, les mécanismes opérationnels (techniques, financiers, économiques) utilisés ont permis une gestion rationnelle du PASI et une analyse fine des marchés et des tendances. Enfin, les cours de formation dispensés insistent sur la nécessité d'assurer la viabilité à long terme des actions entreprises par ce programme.

¹³ SANAA: *Servicio nacional de agua y alcantarrillado* ou Service national des eaux et des égouts; SECOPT: *Secretaria de Comunicaciones, Obras Públicas y Transporte*, ou Ministère des Communications, des Travaux publics et des Transports.

(b) PRAF

Bien qu'il soit peut-être prématuré de l'assurer à ce stade, le projet BMJF s'annonce comme une réussite au plan de la conception et de l'exécution. L'allocation d'un bon de 20 Lps par enfant (3,8 dollars) paraît de prime abord bien faible quoique, rapportée au revenu mensuel moyen de ses ménages concernés, elle s'avère substantielle. Si SECPLAN (1991) estime à 205 Lps le revenu mensuel moyen pour les ménages ruraux classés "démunis" en 1990, il n'en va pas de même dans la catégorie des mères chefs de familles "démunis" où le revenu mensuel est proche de 100 Lps. A raison de 1,5 enfants par ménage touchant un bon par mois pendant 10 mois par an, cela correspond à 30 Lps par mois (ou 300 Lps. annuellement), soit 30 pour cent environ du revenu moyen, ce qui est considérable. Quelques enquêtes effectuées *in situ* rapportent que les instituteurs et directeurs d'école sont très enthousiastes à l'égard du projet, soulignant que les enfants fréquentent l'école de manière plus assidue, sont plus propres et mieux vêtus. Quant aux mères, elles sont vivement favorables au projet, désirant au plus haut point que leurs enfants réussissent à l'école. En bref, le projet fonctionne correctement, ses objectifs et sa mise en oeuvre sont rationnels et le coût de fonctionnement est faible.¹⁴

Pour le BMI, la même indemnité de 20 Lps représente environ 6 pour cent du coût du panier alimentaire de base et entre 15 et 30 pour cent du revenu moyen de cette catégorie de ménages qui se situe, selon Atalah (1991, p.3), autour de 54 dollars mensuels. Le revenu supplémentaire sert surtout à acheter des aliments de base (riz, maïs, lait etc.) mais aussi, quoique peu fréquemment, des médicaments et à payer le transport au dispensaire. Par ailleurs, comme il s'agit de la même enquête que celle rapportée plus haut, des observations similaires peuvent être formulées. L'impact du programme se fait sentir surtout dans l'augmentation de la demande de soins: le taux d'accroissement a été en moyenne de 119 pour cent en zone urbaine et de 140 pour cent en zone rurale sur une période de 6 mois en 1991 par rapport à la même période de 1990 (131 pour cent au niveau national), surtout concernant les enfants âgés de moins de 5 ans. Cette augmentation est particulièrement significative si on la compare à l'accroissement à long terme de la demande de soins ces dernières années, qui n'a pas dépassé trois pour cent l'an. On ne dispose pas encore d'informations suffisantes pour évaluer l'effet du projet sur les communautés en termes économiques, sociaux ou de santé, sinon que quelques petits commerçants ruraux déclarent avoir substantiellement développé leurs ventes. Mais l'effet est sans doute mineur vu le petit nombre de bons distribués dans une zone donnée. Parmi les effets négatifs mentionnés, on peut signaler avec Atalah (*op.cit.*, p.20): la tendance du projet à assister les gens, d'où une plus grande dépendance vis-à-vis de l'Etat; le risque de surnatalité; une participation communautaire faible; un bon d'une valeur insuffisante; et une durée du projet insuffisante. Parmi ces critiques, la dernière paraît la plus sérieuse, précisément en raison du succès évident du projet: il n'est pas possible d'envisager un effort de portée nationale si le projet doit s'interrompre en 1993. S'il est prématuré d'en évaluer les résultats vu le peu de temps écoulé depuis son démarrage et l'absence de données disponibles, les femmes qu'il a formées ont le désir et la compétence nécessaire pour exercer des activités productives leur assurant une certaine autonomie économique ainsi qu'à leurs enfants.

¹⁴ Le coût d'administration s'est élevé à 3,74 Lps par bon alloué en 1990, soit 19% de la valeur du bon. Il a crû à 5,40 Lps, soit 27 pour cent de la valeur du bon en 1991 en raison de l'achat de véhicules et autres équipements, les modalités d'exécution du projet n'ayant pas varié.

2.9.2 Madagascar

(a) Projet HIMO/PASAGE

Cette étude a montré que la composante HIMO/PASAGE, très sectorielle, avait eu une gestation très lente. Les principales raisons qui expliquent son bilan finalement peu flatteur sont les suivantes:

— Conceptuellement, le programme avance une panoplie de mesures compensatoires à l'ajustement dont on attend des résultats quasi-immédiats sur les groupes mêmes qui ont le plus souffert des programmes d'ajustement. Or, après presque quatre années, la composante HIMO n'a encore pas procédé à une distribution massive de revenus comme cela a été anticipé. On peut même se demander en quoi les populations d'éleveurs des zones couvertes de la province de Tuléar ont subi plus que d'autres les conséquences des PAS. Car il s'agit de populations traditionnellement marginalisées, vivant dans des secteurs à hauts risques climatiques que les PAS, dans la pire des hypothèses, ne pouvaient guère rendre plus pauvres encore. On peut donc affirmer que le groupe-cible retenu était particulièrement mal choisi dans l'optique des objectifs déclarés du programme.

— Les zones où se trouvent les réseaux de pistes réhabilitées sont difficiles d'accès : routes principales en état déplorable, macadam fortement dégradé et non entretenu, trafic de véhicules réduit. Dès lors, il apparaît contradictoire de réhabiliter des pistes dans des aires peu accessibles sans viabiliser au préalable les voies de pénétration principales dans ces zones. On peut déjà estimer que ces pistes, même en bon état, ne seront que peu ou pas utilisées mis à part le trafic local inter-villages.

— Il est prévu que les pistes reconstruites soient entretenues pendant un an par les entreprises attributaires de travaux. En l'absence d'intervention de la Direction des Travaux Publics, les Communautés prennent très rarement en charge les différentes formes d'entretien que requièrent les pistes de desserte, qui plus est en terre en raison de leur coût (environ 4 000 dollars/km).

— Sur 250 entreprises ayant participé à l'étape formation en chantier-école, 76 ont répondu aux Appels d'offres, 23 ont été sélectionnées et 5 semblent donner satisfaction : d'où une fragilité évidente du secteur privé à prendre le relais du secteur public.

(b) Projet MAG/89/017

Bien que l'évaluation intérimaire de ce projet, vu son caractère encore assez récent, n'ait pas encore eu lieu, il est tout de même possible de dégager quelques aspects saillants de son impact. D'ores et déjà, les aspects positifs suivants se dessinent:

- la création d'une Cellule de Gestion d'incitation et de coordination efficace;
- la mise au point des modalités d'identification, de conception, d'exécution, de suivi et de contrôle des micro-réalisations;
- la mobilisation effective des agents de développement (collectivités décentralisées, *services techniques provinciaux et secteur privé*) pour l'élaboration, l'exécution et la mise en valeur des sous-projets;
- la formation sur le tas des techniciens nationaux et des petites entreprises dans le *domaine de l'organisation et de la gestion financière des chantiers*;
- la génération d'un nombre appréciable d'emplois temporaires et permanents et la création de nombreuses micro-réalisations (environ 70 à ce stade) diversifiées et

- complémentaires les unes des autres au niveau de la petite région même si pour des raisons politiques priorité a d'abord été donnée aux infrastructures sociales;
- l'utilisation quasi-généralisée des techniques et des méthodes HIMO;
 - le recours exclusif selon des procédures d'appels d'offres performantes à des petites entreprises locales de construction pour la réalisation des travaux;
 - la mise en place d'un projet d'appui, *en aval* de MAG/89/017, qui devrait permettre d'assurer une meilleure valorisation des investissements réalisés.

2.9.3 Sénégal

L'impact direct du projet AGETIP est impressionnant en termes d'efficacité et de résultats absolus. L'agence a investi plus de 15 millions de dollars en douze mois, créant plus d'un million de journées de travail ou près de 4900 emplois-an (à 220 jours-an). Mais cet investissement ne représente que 0,3 pour cent du PIB, et la création d'emplois ne représente en moyenne que 2,4 pour cent du chômage urbain (seulement 0,72 pour cent à Dakar). Cet impact direct reste donc relativement faible.

Par rapport à l'expérience du FHIS, le coût moyen de création d'un emploi/jour dans les projets de l'AGETIP est nettement plus élevé, atteignant 22 dollars contre 2,7 dollars au Honduras. Ceci tient à la fois au niveau du salaire proposé, 6,3 dollars au Sénégal contre 1,5 dollars au Honduras, et à la nature des projets dont le coût moyen s'élève à 66 000 dollars (contre 15 000 pour le FHIS). Si l'AGETIP devait assurer un emploi de trois mois aux quelque 150.000 chômeurs déclarés de Dakar, elle devrait disposer d'un budget six fois supérieur au niveau actuel.

Le niveau du salaire minimum officiel, pratiqué sur les chantiers de l'AGETIP, est l'objet d'un débat au Sénégal. Alors que les deux tiers de la population active urbaine dépendent d'une activité du secteur informel où le niveau des rémunérations est beaucoup plus bas, il est possible d'arguer que des salaires moins élevés permettraient de créer davantage d'emplois. Nonobstant cette remarque, un tiers du budget d'investissement de l'AGETIP est redistribué sous forme de salaires. On suppose que ce pouvoir d'achat supplémentaire se porte prioritairement sur la consommation de produits essentiels et donc que ses effets secondaires ne sont pas négligeables. Mais une enquête précise serait nécessaire pour mieux apprécier ces effets. Compte tenu de la nature des travaux financés par l'AGETIP, les frais de mise en valeur des infrastructures créées seront réduits, mais des dépenses d'entretien resteront à la charge des collectivités locales. On peut s'interroger sur le bien-fondé d'un investissement créant de nouvelles charges sans nouvelles recettes pour des budgets déjà difficilement équilibrés. Par ailleurs, la contrainte de l'urgence sous laquelle opère l'AGETIP comporte un coût. Les projets productifs nécessitant davantage d'études préalables, la formation indispensable à une meilleure maîtrise des techniques à haute intensité de main-d'oeuvre, un plus grand recours aux matériaux locaux, une meilleure consultation des partenaires chargés de la mise en valeur, exigent du temps. Or celui-ci est particulièrement compté lorsque le premier critère est de dépenser aussi rapidement que possible.

2.10 Avenir institutionnel

La pérennité de ces nouvelles institutions créées *ex nihilo* soulève bien des questions.

Sur un plan juridique, le FHIS, en tant qu'institution d'urgence sociale, a une durée de vie limitée imposée par la loi. Lorsqu'il aura disparu, les ministères en place seront-ils

capables d'assurer, avec la même efficacité, la continuité de l'action engagée ? Cela est douteux car on peut considérer que cet organisme n'a pas fourni à son personnel une formation suffisamment approfondie (exception faite du PASI) pour permettre la diffusion de ses méthodes et l'adaptation du personnel technique des ministères aux normes habituellement exigées dans le secteur privé. Dans le même registre, les institutions locales sont-elles en mesure de se substituer au FHIS ? Ici encore, rien n'est moins sûr puisque le renforcement des institutions — quatrième objectif du programme d'intervention du FHIS — ne porte que sur 12 pour cent des municipalités du pays. La continuité des actions menées par ce fonds est donc menacée dès l'instant où on le considère comme une institution transitoire.

Le volet HIMO/PASAGE ne semble pas être appelé à avoir un quelconque avenir institutionnel. Prévu pour avoir à très court terme un impact monétaire sur un groupe de population particulièrement exposé, il a également partiellement échoué sur ce point. En effet, on peut se demander s'il n'aurait pas mieux valu distribuer directement les fonds prévus plutôt que d'attendre quatre années avec l'impact évoqué au paragraphe 2.9 ci-dessus. A part quelques PME formées, ce projet risque bien de ne guère laisser de traces.

L'impact institutionnel du projet MAG/89/17 est une question centrale que l'on s'attache maintenant à résoudre. Il est vrai que la Cellule de Gestion (efficace) créée pour la réalisation des micro-réalisations n'a que des "liens" académiques avec la Présidence par le biais de la Direction des micro-réalisations: cette dernière se situe hors ministère et n'est pas assurée d'une quelconque pérennité. Les discussions actuelles tendraient à demander le rattachement de la Cellule à une instance ministérielle chargée des collectivités et du développement local par exemple, qui semble le mieux placé pour abriter ce type de projets financés par l'aide internationale et en faciliter l'effet démonstratif. Il est vrai que les incertitudes politiques de ces deux dernières années ont plutôt incité à laisser ce projet "libre de ses mouvements". La normalisation récente repose ce problème avec acuité car il est reproché à ce projet, à juste titre, d'être trop à l'écart des rouages de l'administration, sans être doté de son propre cadre juridique. Cela risque de diminuer notablement l'impact qu'on serait en droit d'attendre de lui à plus long terme s'il n'était pas rapidement remédié à cette lacune.

Quant à l'AGETIP, peut-être à l'inverse du FHIS, son impact institutionnel pourrait se révéler plus significatif que son impact direct. L'agence a fait la démonstration de la rapidité et de l'efficacité de ses procédures, notamment en matière de passation de marchés publics. Si l'administration devait réformer ses propres méthodes en s'inspirant de l'exemple de l'AGETIP, l'impact sur l'emploi, par le biais des petites entreprises, pourrait être autrement plus significatif. Mais le statut privilégié de l'AGETIP, en-dehors de toute norme de l'administration, risque de réduire son rôle de modèle à suivre. La même observation pourrait être faite du projet MAG/89/017 à Madagascar.

Au Honduras comme au Sénégal, le souci de visibilité, via des campagnes d'affiches et des messages multiples dans les médias, répond assurément à un souci politique de mieux faire percevoir l'action de l'Etat dans un secteur sensible. Tel n'a pas été le cas à Madagascar sans que l'on puisse donner de raisons particulières à cela, si ce n'est que la gravité des crises politiques qui se sont succédées ces dernières années a quelque peu perturbé le fonctionnement de l'Etat.

3. Politique sociale et croissance économique: L'alternative par l'investissement productif

Les quatre caractéristiques dominantes des programmes examinés dans cette étude sont l'urgence, l'investissement peu ou pas productif, la nature plutôt temporaire des emplois et l'insuffisance des effets multiplicateurs en termes emplois/revenus. Leur efficacité à court terme est très variable comme on l'a vu. Mais cette obsession pour l'exécution immédiate comporte des coûts pour le moyen terme car l'essentiel semble être de dépenser rapidement en créant des emplois temporaires dans un secteur, bâtiment et travaux publics, qui s'y prête bien ou en distribuant des aides sociales. Le souci de présence et de publicité semble répondre à une préoccupation politique. Ainsi l'urgence tend à écarter les questions posées au départ de tout programme d'investissement quant au volume souhaitable, la nature des emplois créés, les caractéristiques des groupes cibles, la responsabilité de la mise en valeur ou de la maintenance et le choix des différents secteurs d'intervention.

Dans le Tableau 3 ci-après, sont résumées les principales caractéristiques du Fonds d'Intervention pour le Développement (FID) à Madagascar. Il s'agit d'une tentative de définition d'un fonds social à laquelle le BIT a été associé et qui, sur bien des aspects, tient compte des conclusions de cette étude, telles qu'elles sont maintenant exposées.

Le modèle sous-jacent aux expériences analysées dans ce document est celui d'interventions à la marge de la politique économique. Ces interventions semblent relever davantage d'une politique au coup par coup que d'un processus intégrant une véritable politique sociale à plus long terme aux politiques économiques conventionnelles. En effet, l'ajustement structurel peut entraîner des coûts sociaux pendant une période de transition pour les travailleurs victimes des mesures de restructuration (administration publique et entreprises du secteur moderne) et pour les producteurs de biens non-exportables, soit essentiellement ceux du secteur informel urbain. A moyen terme cependant, en raison des mesures du PAS, la croissance économique devrait permettre une augmentation de l'emploi et des revenus pour l'ensemble de la population. Dans l'attente de cette reprise, les programmes de travaux publics et d'aide sociale permettent de redistribuer un peu de pouvoir d'achat. Cette compensation sociale n'est donc que partielle et pas toujours bien ciblée. En plus, elle n'offre que quelques mois de travail par an, au maximum.

Ces programmes d'emploi social procèdent d'une logique d'intervention keynésienne mais dans un contexte qui ne relève pas d'une crise de la demande effective globale car l'offre et la demande font dramatiquement défaut. Dans une situation où plus de 60 pour cent de la population vit en dessous du seuil de pauvreté, il s'avère discutable de financer, de surcroît par l'emprunt, des programmes qui favorisent trop l'emploi social au détriment de l'emploi productif. Aucune mesure redistributive ne parviendra à compenser l'absence de croissance économique.

La compensation sociale prend tout son sens lorsque la nature du préjudice social est relativement circonscrite. C'est le cas des mesures de restructuration industrielle qui visent à assister des groupes sociaux bien identifiés. Par exemple, une catégorie de travailleurs déterminée dans une zone précise, exclus momentanément du marché du travail. Il peut s'agir

aussi des politiques de grands travaux en période de baisse conjoncturelle de l'activité économique tel que le *New Deal* en 1933. Si par contre le préjudice social intervient dans un contexte généralisé de pauvreté (50 à 80 pour cent de la population) on sort d'une logique de compensation pour entrer dans celle de réformes structurelles seules capables de réduire la pauvreté. Bien que celle-ci s'aggrave en général durant les périodes d'ajustement, il serait illusoire de ne compenser que cette aggravation sans tenter de la limiter, voire à terme de l'éliminer.

Les politiques d'ajustement ont précisément pour objet de mener à bien les réformes structurelles nécessaires à un redémarrage de l'économie sur des bases plus saines, en particulier en s'attaquant aux causes profondes de la pauvreté.

Les programmes d'emploi social du type décrit ci-dessus constituent un paradoxe dans le contexte de l'ajustement structurel dont ils contredisent parfois certains préceptes essentiels. La logique de l'ajustement est précisément d'obtenir une augmentation de la production et de la productivité des biens internationaux par une hausse de leurs prix relatifs par rapport aux biens domestiques. La baisse du taux de change réel est l'instrument privilégié de cette réforme. Or les programmes d'emploi social distribuent des revenus additionnels sans réel impact sur le développement des biens d'exportation, car ils se concentrent essentiellement dans le secteur des biens domestiques. On peut inférer que ces programmes peuvent contribuer à une augmentation des prix et des salaires dans ce secteur, encourager les importations d'équipements, et alimenter ainsi l'inflation et le déficit de la balance commerciale que l'ajustement cherche précisément à réduire. Enfin, ils courent le risque de créer des emplois avec une faible exigence de productivité, source supplémentaire d'inefficacité économique. Ils prolongent un modèle de formation et de distribution des revenus que l'ajustement cherche justement à modifier.

Sur l'ensemble de ces points, les programmes d'emploi social se trouvent en porte-à-faux avec les réformes que l'ajustement tente de promouvoir. Mais ces programmes interviennent parce que le délai entre la phase de stabilisation, qui repose sur la compression de la demande globale, et la phase d'ajustement structurel qui doit relancer la croissance de l'économie, s'avère beaucoup plus long que prévu. Ce délai entraîne des coûts sociaux et politiques importants qui s'aggravent lorsque l'économie ne répond pas aux mesures de stimulation proposées. Le dilemme qui se pose est alors d'accélérer les réformes ou au contraire d'en retarder l'application. Les programmes d'emploi social, dans leur conception actuelle, relèvent plutôt du second choix. On peut leur reprocher d'entretenir une confusion entre politique sociale et politique de l'emploi.

A la lumière de l'expérience des programmes du Honduras, de Madagascar et du Sénégal analysée ici, trois propositions peuvent être avancées:

(i) Afin de lever l'équivoque de l'emploi social improductif, il convient de distinguer la politique sociale de celle de l'emploi. La politique sociale dans les pays pauvres devrait répondre à un double objectif. D'une part, le relèvement graduel de la couverture de base pour les besoins élémentaires en matière de santé, d'éducation, d'eau potable et d'assainissement ce qui implique une progression régulière des dépenses d'investissement social ainsi qu'une gestion aussi décentralisée que possible des infrastructures et des services. En outre, ces investissements physiques devraient s'appuyer, autant que possible, sur une utilisation intensive des ressources locales (matériaux, technologies, conception, outillage, etc). D'autre part, une politique sociale redistributive devrait assurer aux groupes

sociaux les plus vulnérables une protection sociale minimale portant en priorité sur les allocations familiales et le logement, sur la base de leurs ressources réelles disponibles.

(ii) Une véritable politique de l'emploi devrait aller de pair avec celle de l'investissement de façon à augmenter l'offre, d'abord dans l'agriculture. Cette relance de l'investissement s'avère d'autant plus nécessaire dans les pays à faibles revenus qu'il s'agit là du premier et du plus efficace instrument de lutte contre la pauvreté. Le relèvement progressif des niveaux de production et de productivité des travailleurs ruraux et urbains est une tâche prioritaire. Ces investissements doivent directement soutenir l'activité productive en ouvrant le plus grand nombre possible de petits chantiers et en faisant largement appel à la main-d'oeuvre disponible. Des critères techniques contraignants devraient donner la priorité aux technologies à haute intensité de main-d'oeuvre. On peut mentionner : les voies de communication secondaires et tertiaires (pistes de desserte) si nécessaires à l'évacuation des produits agricoles, la réduction des contraintes physiques qui grèvent lourdement la production agricole (les différentes formes d'érosion, la maîtrise de l'eau) et les infrastructures de stockage et d'échange (marché). L'investissement public est indispensable dans un premier temps jusqu'à ce que la rentabilité des investissements agricoles atteigne un niveau suffisant pour attirer les capitaux privés.

(iii) Troisièmement, les programmes d'investissement doivent être préparés et exécutés en étroite association avec les populations, par l'intermédiaire de leurs groupements, organisations de producteurs, de quartier, associations diverses. Toutes ces organisations devraient assumer une responsabilité dans la mise en valeur et la gestion des réalisations. Cela suppose un mode de gestion ouvert et participatif et une préparation plus soignée des investissements envisagés afin d'assurer une meilleure valorisation après. Plus le tissu institutionnel sera dense, avec un partage clair des responsabilités, plus les ressources rares seront utilisées à bon escient.

Tableau 3: Présentation du Fonds d'Intervention pour le Développement (FID) à Madagascar

Ce fonds social qui fait l'objet d'un Accord de prêt entre le Gouvernement malgache et la Banque mondiale devrait être pleinement opérationnel dès 1994. Les études préparatoires ont été effectuées par le BIT au cours du 2ème semestre 1992. Il s'agit de la composante majeure du projet SECALINE (Sécurité alimentaire et nutrition) dont l'objectif principal est de réduire de façon durable le nombre de gens souffrant d'insécurité alimentaire et de malnutrition, particulièrement dans les régions jugées les plus vulnérables. L'approvisionnement alimentaire dans l'ensemble du pays est suffisant, mais toute une gamme de facteurs tant économiques que sociaux interviennent pour limiter l'accès des familles à l'alimentation et ainsi à la sécurité alimentaire. La pauvreté, surtout dans les centres urbains mais aussi dans les zones rurales, reste le facteur principal de l'insécurité alimentaire. Le projet SECALINE ne prétend pas résoudre tous les problèmes mais vise à aider les groupes les plus vulnérables à travers des activités communautaires et la réalisation de travaux générateurs d'emplois, et à préparer une stratégie de sécurité alimentaire et de lutte contre la pauvreté. La philosophie du projet est de réduire au maximum le rôle des structures du gouvernement, particulièrement au niveau central, et de faire appel pour la conception et la réalisation des activités aux bénéficiaires eux-mêmes, aux organisations privées de développement, aux collectivités locales et au secteur privé.

Afin de gérer les opérations du FID au plus près du terrain, il a été prévu que des Directions régionales soient responsables de l'identification, de la sélection et du suivi des projets, ainsi que des relations contractuelles avec les opérateurs chargés de les mettre en oeuvre. Le Fonds remplira sa mission dans le cadre d'une Convention passée avec l'Etat, au terme de laquelle celui-ci dotera le FID d'un financement sur crédit IDA en contrepartie d'un engagement du Fonds d'affecter ce financement à la réalisation de projets conformes aux objectifs et selon des procédures de sélection, d'exécution et de contrôle préalablement définies dans un Manuel de Procédures annexé à la Convention.

Le financement initial du FID sur crédit IDA est évalué à 8 millions de dollars des E.-U. pour une période initiale de quatre ans. Cette nouvelle institution sera chargée de distribuer les fonds qui lui seront confiés, sous forme de subventions. Progressivement, les moyens financiers gérés par le FID pourront provenir tant du Gouvernement que de la Communauté internationale. Il s'agira aussi bien de dons que de prêts à taux privilégiés consentis au gouvernement malgache et rétrocédés au Fonds.

Le Fonds a pour mission de promouvoir les trois catégories d'activités principales suivantes:

- les infrastructures de base (y compris les équipements de fonctionnement):
 - les infrastructures sociales (infrastructures scolaires, infrastructures de santé, approvisionnement en eau, travaux d'assainissement, etc.);
 - les infrastructures productives (petits périmètres irrigués, infrastructures réalisées pour la vente, le stockage et la conservation des produits agricoles, d'élevage et halieutiques);
 - les infrastructures de déblocage (toutes les infrastructures susceptibles de lever localement des freins au développement économique ou à l'amélioration des conditions de vie: pistes de désenclavement, des ouvrages d'art comme des ponts, des radiers, etc.);
 - la protection de l'environnement (aménagement des bassins versants).
- les activités génératrices de revenus:
 - les activités qui stimulent la diversification des ressources alimentaires familiales et l'accroissement du pouvoir d'achat familial par la vente des produits excédentaires;
 - les activités d'apprentissage aux petits métiers qui donnent aux chômeurs la possibilité de trouver une activité rémunérée;
 - prêts de fonds de démarrage pour des petits commerces;
- L'appui aux micro- et petites entreprises:
 - l'accès des MPE au crédit bancaire en les aidant à monter des dossiers de prêts, en prenant des participations en fonds propres et en les faisant bénéficier d'un fonds de garantie;
 - la formation des MPE à la gestion d'entreprise, à la soumission des offres et à l'emploi de techniques appropriées; formation des bureaux d'études locaux à l'élaboration des études techniques, au contrôle et au suivi des travaux à haute intensité de main-d'oeuvre. En ce qui concerne les MPE du secteur du bâtiment et des travaux publics, celles ayant donné satisfaction dans la réalisation de travaux à haute intensité de main-d'oeuvre bénéficieront d'une aide leur permettant de se structurer.

Les choix techniques du Fonds ont été clairement explicités dans les critères d'éligibilité, de rejet et d'évaluation des projets. On citera, par exemple, parmi les critères de rejet (a): les projets dont certaines composantes ou l'ensemble sont trop difficiles à gérer (trop sophistiqués, expérimentaux, prototypes, etc.); (b) les projets qui ne sont réalisables que par des techniques mécanisées; (c) les projets dont l'entretien et/ou la mise en oeuvre ne peuvent être assurés par les bénéficiaires ou par les services

locaux; (d) les projets de grande envergure (plus de 100 000 dollars des Etats-Unis) qui requièrent l'approbation des autorités centrales ou qui nécessitent des crédits importants du secteur bancaire privé.

Il est prévu que le FID finance des projets axés sur la formation à la gestion d'entreprises, à la soumission des appels d'offre et à l'emploi de technologies appropriées. Il doit également financer la formation du personnel des bureaux d'études pour élaborer les études techniques et assurer le contrôle et le suivi des travaux de type HIMO. A un échelon plus micro, dans le cadre de son appui aux activités génératrices de revenus, le FID devrait financer des projets axés sur l'apprentissage de petits métiers au bénéfice des femmes aussi bien que des hommes, dans tous les secteurs d'activité, mais en privilégiant ceux qui sont liés à la valorisation des ressources locales: par exemple, filets de pêche, et petits outillages agricoles.

Les bénéficiaires directs attendus du FID sont:

- les groupements communautaires pour identifier et réaliser la construction ou la réhabilitation de petites infrastructures et pour développer des activités génératrices de revenus;
- les collectivités locales pour la construction, la réhabilitation et la mise en valeur des infrastructures de base;
- les micro- et petites entreprises pour faciliter leur accès au crédit bancaire et pour accroître leur capacité en gestion, et leur aptitude à l'utilisation de techniques appropriées.

Le FID subventionnera également, par le biais des opérateurs, la formation des bénéficiaires qui est souvent une condition préalable à la réussite des différentes activités. Il s'agit de réaliser des infrastructures selon les règles de l'art et de s'assurer du bon fonctionnement de l'entretien et de la mise en valeur des infrastructures achevées. La mise en place des prêts aux micro- et petites entreprises sera également accompagnée d'une formation adaptée. Nul doute que l'expérience accumulée au titre de la valorisation des micro-réalisations dans le projet MAG/89/017 ne soit utile dans cette perspective.

Une importance particulière a été attachée à la mesure de l'impact de ce Fonds Social car il ne doit pas intervenir directement mais "faire faire". Pour cela, il disposera d'une Division des Evaluations. D'une manière générale on essaiera de ne pas limiter les évaluations ex post à l'investigation de résultats quantifiables et aux effets pré-identifiés. On mettra donc en place des méthodes d'observation globale, systématique et qualitative, inspirées de celles de l'anthropologie économique, dans un échantillon de micro-régions homogènes dans lesquelles les interventions du Fonds constitueront le principal facteur externe de changements. Cette observation permanente de l'impact des interventions du Fonds sera avantageusement confiée à des équipes de recherche (ORSTOM, par exemple), bureaux d'études ou consultants expérimentés et indépendants des structures du Fonds.

Tel qu'il se présente actuellement, le FID devrait avoir un impact institutionnel réel puisqu'il est autonome et qu'il devrait pouvoir bénéficier de financements d'origine variée et répondre de ses actes à une Assemblée Générale, en principe la plus représentative possible des groupes les plus actifs dans la gestion du pays, à savoir:

- L'Etat représenté par la Primature, et les collectivités territoriales dans lesquelles le Fonds interviendra.
- Les organismes internationaux, multilatéraux ou bilatéraux, contribuant au Fonds par des prêts ou des dons.
- Des représentants des opérateurs tels qu'ONG confessionnelles et non-confessionnelles et bureaux d'études, qui vont être les maîtres d'oeuvre d'exécution et de suivi des opérations financées.
- Des organismes socio-professionnels représentant les entreprises, les artisans, les groupements de paysans.
- Les bénéficiaires (notamment des représentants des groupements de base).

A Madagascar, le FID s'est inspiré de l'expérience en cours du projet MAG/89/017. Il constitue certainement une bonne illustration des propositions formulées dans cette étude et représente l'amorce d'une politique sociale intégrée dans une perspective de croissance économique. Par rapport au FHIS ou à l'AGETIP, le FID, s'il a la même vocation à mobiliser les financements externes, prétend contribuer à la mise en oeuvre d'une politique économique et sociale à plus long terme: il s'agit d'une institution en principe pérenne qui a le souci de promouvoir un ensemble de projets aussi bien productifs que sociaux au profit des groupes les plus vulnérables.

Bibliographie

- Arriaga, E.: *Honduras: Características de la Población y Otros Aspectos Sociales* (Tegucigalpa, Honduras, SECPLAN, 1992).
- Atalah S.E.: *Evaluación del proyecto piloto Bono Materno Infantil en Honduras* (consultant Banque Mondiale, Sept. 1991), mimeo.
- Banque mondiale: *Staff Appraisal Report - Senegal, Public Works and Employment Project*, Report No. 8032 - SE (Washington, D.C., Infrastructure Division, Sahelian Department - Africa Region, Nov. 1989).
- : *Staff Appraisal Report Republic of Honduras Second Social Investment Fund Project*, Report No. 10451-HO (Washington, D.C., April 22, 1992a)
- : *Staff Appraisal Report: Democratic Republic of Madagascar, Economic Management and Social Action Project*, Report No. 7410-MAG (Washington D.C., 27 octobre 1988).
- : *Country Profile, El Salvador, Honduras 1992-93* (Washington D.C., The Economist Intelligence Unit, 1992b).
- Beaudoux, E.; Guichaoua, A.; Poupard, P.: *Etablissement d'une méthodologie pour l'évaluation de l'impact socio-économique des travaux à haute intensité de main-d'oeuvre* (Paris, IRAM, février 1990).
- Berg, E.; Hunter, G.: *Social Costs for Adjustment: The Case of Latin America and the Caribbean* (Bethesda, Agency for International Development, 1992).
- Blardone, G.: *Fonds monétaire international: l'ajustement et les coûts de l'homme, dégager de nouveaux chemins* (Paris, Ed. de l'Épargne, 1990).
- Cornia, G.A.; Jolly, R.; Stewart, F.: *L'ajustement à visage humain* (Paris, Ed. Economica, UNICEF, 1987).
- D'Hont, Y.; Garnier, P.; Van Imschoot, M.: *Etudes préparatoires au lancement du Fonds d'intervention pour le développement (FID) à Madagascar* (Genève, BIT, décembre 1992), 2 vol., 300 p.
- Diez de Medina, R.: *Actualización de los niveles de Pobreza de los Hogares de Honduras*, (Tegucigalpa, Honduras, SECPLAN, 1991), mimeo.
- Dorosh, P., Bernier, R., Sarris, A.: *L'ajustement macro-économique et les pauvres: Le cas de Madagascar* (Université de Cornell, décembre 1990), monographie 9.
- Egger, P.: *Travaux publics et emploi pour les jeunes travailleurs dans une économie sous ajustement: L'expérience de l'AGETIP au Sénégal*, Occasional Paper No. 2 (Genève, BIT, Interdepartmental Project on Structural Adjustment, 1992).

- FAO: *Schéma directeur de développement de la région Sud*, rapport préliminaire, 3 volumes, rapport no. 115/90 TA-MAG31 (Rome, septembre 1990).
- Ferreira Irmao, J.: *Pobreza rural y empleo* (Guatemala, PREALC, Programa mundial del empleo, Organización internacional del Trabajo, Impresos Industriales, 1992).
- Flores Machado, R.: *Apoyo a la Evaluación ex post de los Proyectos del FHIS realizada por el BID*, (Tegucigalpa, Honduras, 1991), mimeo.
- Gabrie Bendeck, J.: *Realización de la Encuesta para la Evaluación ex ante de los Proyectos del FHIS Realizada por el BID* (Tegucigalpa, Honduras, 1992).
- Garnier, Ph., van Imschoot, M.: "Guide Pratique pour l'Administration des Contrats à Haute Intensité de Main-d'oeuvre", BIT, Projet MAG/89/017, Juin 1992, 120p.
- Garnier, P.: *Les programmes de travaux d'infrastructures publiques et communales comme mesures compensatoires à l'ajustement structurel: Etude de cas à Madagascar*, Occasional Paper (à paraître), (Genève, BIT, Interdepartmental Project on Structural Adjustment, 1993).
- Gaude, J.: *Système de compensation sociale et ajustement structurel: Etude de cas du Honduras*, Occasional Paper No. 5 (Genève, BIT, Interdepartmental Project on Structural Adjustment, 1993).
- Gaude, J.; Miller, S. (Eds): "Des emplois productifs pour les pauvres", *Revue internationale du travail* (Genève, BIT), Vol.131, No.1, 1992/1.
- Horton, S. et al.: "Labour Markets in an Era of Adjustment — Evidence from 12 Developing Countries", *International Labour Review* (Genève, BIT), Vol.130, No.5-6, 1991.
- Jorgensen, S. et al.: *Easing the Poor through Economic Crisis and Adjustment — The Story of Bolivia's Emergency Social Fund* (Washington, D.C., The World Bank, Latin America and the Caribbean Technical Department, Regional Studies Program, May 1991).
- Lee, E. et al.: *Ajustement, emploi et développement au Sénégal* (Genève, BIT, 1992).
- Martinez, D.: "Les fonds d'investissement Social en Amérique Centrale et au Panama", *Revue Tiers Monde*, t. XXXII, No.127, Juillet-Sept. 1991
- Ministère de l'Economie/ministère du Budget et du Plan: *Développement des secteurs sociaux et programmes d'actions sociales: Diagnostic et éléments de réponse* (Antananarivo, Madagascar, février 1992).
- Newman, J. et al.: *Workers' Benefits from Bolivia's Emergency Social Fund*, LSMS Working Paper No. 77, (Washington, D.C., The World Bank, 1991).
- Noé Pino, H.: "El ajuste estructural en Honduras", *Pensamiento Económico*, (Tegucigalpa, Honduras), Colegio Hondureño de Economistas, 1990).
- : Thorpe, A. (sous la direction de): *Honduras — El ajuste estructural y la reforma agraria* (Tegucigalpa, Honduras, Centro de documentación de Honduras (CEDOH) & Postgado centroamericano en economía y planificación del desarrollo (POSCAE), 1992.
- : "Consideraciones generales sobre el ajuste estructural en Honduras", VII Congreso Nacional de Economistas "José de la Cruz Cacéres", (Tegucigalpa, Honduras, Julio de 1992).

- OIT (..): *Employment Policies in the Economic Restructuring of Latin America and the Caribbean*, WEP 1-4-07 (Doc.1), Tripartite Symposium on Structural Adjustment, Employment and Training in Latin America and the Caribbean (Caracas, 1991).
- PNUD/BIT: *Programme-cadre pour la dimension sociale du développement*, Projet MAG/89/17 (Genève, BIT, mai 1991).
- PNUD/BIT/GVT: *Evaluation finale du projet MAG/88/001: Promotion et réalisation de travaux d'infrastructures HIMO* (Genève, BIT, novembre 1989).
- PNUD/OIT: *Evaluación del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)* (Tegucigalpa, 1992).
- Ponce, F. et. al.: *Urgencias y Esperanzas, Datos prioritarios para los retos del Noventa*, (Tegucigalpa, SECPLAN/OIT, 1991).
- Ribe, H. et. al.: *How Adjustment can Help the Poor — The World Bank Experience*, WB Discussion Paper No.71 (Washington, The World Bank, 1990).
- SECPLAN (Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto): *Estimación Preliminar de los niveles de pobreza. Total país, Area urbana y rural a partir de la encuesta de hogares de mayo 1991*, Nota técnica, (Tegucigalpa, Honduras, Enero 1992a).
- : *Compilación de Estudios sobre Población, Pobreza y Empleo*, Tomo 3: EMPLEO, (Tegucigalpa, Marzo de 1992b).
- : *Estimación de los niveles de pobreza a setiembre de 1991*, Nota técnica, (Tegucigalpa, Honduras, Setiembre de 1992c).
- : *Conocer para Actuar — Perfil Municipal de Honduras* (Tegucigalpa, Honduras, 1992d).
- Vial, I.: *Evaluación rápida y preliminar del proyecto Bono Mujer Jefe de Familia de Honduras*, rapport préparé pour la Banque mondiale (Washington, D.C., Banque mondiale, Sept. 1991).
- Wurgaft, J.: "Les fonds d'investissement social et la restructuration économique en Amérique Latine", *Revue Internationale du Travail* (Genève, BIT), Vol. 131, No.1, 1992.

Interdepartmental Project on Structural Adjustment

Occasional Papers

1. *Stabilisation, structural adjustment and social policies in Costa Rica: The role of compensatory programmes.* Report of an interdepartmental mission, 4-9 May 1992 (Geneva, October 1992).

also published in Spanish:

Stabilización, ajuste estructural y políticas sociales en Costa Rica: El papel de los programas compensatorios, Informe de una misión interdepartamental, 4 al 9 de mayo de 1992 (Geneva, April 1993).

2. P. Egger: *Travaux publics et emploi pour les jeunes travailleurs dans une économie sous ajustement: L'expérience de l'AGETIP au Sénégal* (Geneva, November 1992).
3. A. Marinakis: *Public sector employment in developing countries: An overview of past and present trends* (Geneva, December 1992).
4. D. Tajgman: *Structural adjustment and international labour standards: A case study of Ghana* (Geneva, March 1993).
5. J. Gaude: *Système de compensation sociale et ajustement structurel: Etude de cas au Honduras* (Geneva, March 1993).
6. A. Marinakis: *Wage indexation, flexibility and inflation: Some Latin American experiences during the 1980s* (Geneva, April 1993).
7. R. Plant: *Labour standards and structural adjustment in Hungary* (Geneva, April 1993).
8. G. Pyatt: *Fiscal policies which support adjustment and balanced development* (Geneva, May 1993).
9. A.N. Mathur: *The experience of consultation during structural adjustment in India (1990-92)* (Geneva, May 1993).
10. R. Plant: *Labour standards and structural adjustment in Mexico* (Geneva, July 1993).

