

Les politiques sociales en Afrique de l'Ouest:
Quels changements depuis
le Sommet de Copenhague?

*Synthèse des études de cas (Bénin,
Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal)*

Momar-Coumba Diop



Ce Document du programme de l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD) a été produit avec le soutien de la Direction du développement et de la coopération du Gouvernement suisse. L'UNRISD remercie également les principaux donateurs à son budget général—le Danemark, la Finlande, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse—du soutien qu'ils apportent à ses activités.

Copyright © UNRISD. De courts extraits de cette publication pourront être reproduits, sans altération et sans autorisation, sous condition que leur source soit mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction, devra être adressée à l'UNRISD, Palais des Nations, 1211 Genève 10, Suisse.

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'UNRISD aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

La responsabilité des opinions exprimées est celle de l'auteur, et leur publication ne reflète pas nécessairement le point de vue de l'UNRISD.

ISSN 1020-8208

Table des matières

Abréviations	ii
Summary/Résumé/Resumen	iv
Summary	iv
Résumé	v
Resumen	vii
Avant-propos	1
Les contraintes liées à la base documentaire	1
La structure du document	4
Le contexte régional et son évolution	4
Les pays étudiés appartiennent à une région assez contrastée	4
La démocratisation des systèmes politiques et la gouvernance sont des thèmes importants des années 90	7
Une situation économique difficile conduit à la mise sous ajustement des économies	11
...mais elle se fait à des périodes différentes	13
Le poids de la dette compromet les chances de développement des pays	14
Les impacts sociaux des PAS: Une situation préoccupante	14
Des recompositions importantes	18
La préparation et la participation au Sommet de Copenhague	21
Les ONG, le mouvement associatif et la préparation du Sommet social	22
La presse et le Sommet social	23
Les conflits lors de l'élaboration des rapports nationaux: Les cas sénégalais et béninois	24
La contribution des Etats au Sommet: Des documents de qualité très inégale	25
Le suivi de Copenhague	27
La lutte contre la pauvreté	31
L'accès à l'éducation et à la santé	40
Crises et recompositions	40
L'accès aux services sociaux de base	43
La santé	45
L'éducation	51
Conclusion	57
Documents du programme de l'UNRISD Politique sociale et développement	65
Encadrés	
Encadré 1: Le PADOM: Un contrat matrimonial à finalité économique	17
Encadré 2: L'émergence d'une "élite du terroir"	18
Encadré 3: La difficile préparation des rapports nationaux	24
Encadré 4: Des recompositions importantes	29
Encadré 5: Le calvaire des "petits esclaves maliens" en Côte d'Ivoire	38
Tableaux	
Tableau 1: Evolution passée et projetée de la population selon la WALTPS	6
Tableau 2: La pauvreté dans les pays étudiés	35
Tableau 3: Proportion des dépenses imputées au budget national au titre des services sociaux de base	43
Tableau 4: Allocation de crédits budgétaires aux services sociaux de base, à la défense et au service de la dette	44
Tableau 5: Proportion de l'APD allant aux SSB	44
Tableau 6: La prévalence du SIDA dans les pays étudiés	46
Annexe tableau 1: Indicateurs de développement humain	64
Annexe tableau 2: Résultats économiques	64

Abréviations

ACOPAM	Appui associatif et coopératif aux initiatives de développement à la base
ADS	Agence de développement social (Mali)
AGETIP	Agence d'exécution des travaux d'intérêt public contre le sous-emploi (Sénégal)
AGETIPE	Agence d'exécution des travaux d'intérêt public pour l'emploi (Mali)
ANMC	Alliance nationale des mutualités chrétiennes de Belgique
APD	Aide publique au développement
APDF	Association pour le développement et la promotion de la femme
BIT	Bureau international du travail
BSONG	Bureau de suivi des ONG (Burkina Faso)
CAMEG	Centrale d'achat des médicaments essentiels génériques (Burkina Faso)
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CNAL	Comité national d'alphabétisation (Côte d'Ivoire)
CODESRIA	Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique
CONGAD	Conseil des ONG d'appui au développement
DCPE	Document cadre de politique économique (Côte d'Ivoire)
DSA	Dimensions sociales de l'ajustement
DSD	Dimension sociale du développement
EDS	Enquêtes démographiques et de santé
EDSM	Enquête démographique et de santé au Mali
Enda tiers-monde	Environnement, développement et action dans le tiers-monde
ESAM	Enquête sénégalaise auprès des ménages
ESP	Enquêtes sur les priorités
FAARF	Fonds d'appui aux activités rémunératrices des femmes (Burkina Faso)
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
FODEFCA	Formation professionnelle continue et apprentissage (Bénin)
HIPC Initiative	Heavily Indebted Poor Countries Initiative
IDH	Indicateur du développement humain
INSD	Institut national de la statistique et de la démographie (Burkina Faso)
LSMS	Living Standards Measurement Surveys
MENFB	Ministère de l'éducation nationale et de la formation de base (Côte d'Ivoire)
MEPI	Ministère de l'économie, du plan et de l'intégration (Mali)
MFDC	Mouvement des forces démocratiques de Casamance (Sénégal)
MPREPE	Ministère du plan, de la restructuration économique et de la promotion de l'emploi (Bénin)
OHDD/LCP	Observatoire de développement humain durable et de lutte contre la pauvreté (Mali)
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONEA	Office national de l'eau et de l'assainissement (Burkina Faso)
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le SIDA
ORTM	Office de radiodiffusion et télévision du Mali
PADOM	Programme d'ajustement domestique (Côte d'Ivoire)
PAIB	Projet d'appui aux initiatives de base (Mali)
PAMSCAD	Programme of Action to Mitigate the Social Costs of Adjustment (Ghana)
PAS	Programme d'ajustement structurel
PCS	Pouvoir central sénégalais
PDDSS	Plan décennal de développement sanitaire et social (Mali)
PDEF	Plan décennal pour l'éducation et la formation (Sénégal)
PDIS	Programme de développement intégré de la Santé (Sénégal)

PDRH	Projet de développement des ressources humaines (Sénégal)
PELCP	Programme élargi de lutte contre la pauvreté (Sénégal)
PEV	Programme élargi de vaccination
PIB	Produit intérieur brut
PLCP	Programme de lutte contre la pauvreté (Côte d'Ivoire)
PLP	Programme de lutte contre la pauvreté (Sénégal)
PMA	Pays les moins avancés
PNAN	Plan national d'action pour la nutrition (Burkina Faso)
PNB	Produit national brut
PNDEF	Plan national de développement de l'éducation et de la formation (Côte d'Ivoire)
PNDS	Plan national de développement de la santé (Côte d'Ivoire)
PNDSS	Programme national de développement sanitaire (Sénégal)
PNPDL	Programme national pilote de développement laitier (Burkina Faso)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PODES	Plan d'orientation du développement économique et social (Sénégal)
POLEMP	Service des politiques de l'emploi et marché du travail
PREF	Plan de redressement économique et financier (Sénégal)
PRI	Pays à revenus intermédiaires
PRODEC	Programme décennal de développement de l'éducation (Mali)
PRODESS	Programme de développement sanitaire et social (Mali)
PSAN	Projet de sécurité alimentaire et nutritionnelle (Burkina Faso)
PVRH	Programme de valorisation des ressources humaines (Côte d'Ivoire)
RGPH	Recensement général de la population et de l'habitat (Sénégal)
SIDA	Syndrome d'immunodéficience acquise
SNLP	Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (Mali)
SSB	Services sociaux de base
SSE	Services sociaux essentiels
UMOA	Union monétaire ouest-africaine
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine
WALTPS	West Africa Long Term Perspective Study
WSM	Solidarité mondiale

Summary/Résumé/Resumen

Summary

This document reviews research conducted in five African countries (Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali and Senegal), between March and November 1999, in order to identify changes in social policy since the World Summit for Social Development in Copenhagen in 1995. Because information and data vary from one country to another, international comparisons were sometimes difficult.

The countries studied have “low human development”, according to the criteria of the United Nations Development Programme (UNDP). They faced increasing difficulties during the 1980s, particularly because of the sharp decrease in their export earnings, which led to the devaluation of their currency, the CFA franc, in 1994. This constituted the real breaking point in the societies under study. Since then, economic reforms have intensified under pressure from the Bretton Woods institutions.

Mass poverty has increased, and it will be difficult to reduce significantly in the short run through public sector resources alone. The countries studied have all set up programmes that aim to eradicate poverty, and there is widespread mobilization in favour of this fight. Yet states' room for manoeuvre regarding social policy is limited by the weight of debt servicing and military expenditures, which constrain the redeployment of public expenses toward basic social services (BSS). The HIPC (heavily indebted poor country) initiative, launched by the World Bank and the International Monetary Fund, aims to reduce the debt burden of certain countries, and thereby redress this situation.

When it comes to funding BSS, education receives the biggest share, followed by health, water supply and sanitation. This distribution is problematic because a great deal of the population (approximately 48 per cent) has no access to quality water or health services. Moreover, analysis of public expenditures reveals that those who are not poor are the main beneficiaries of the allocation of public resources to basic social services.

In this context, official development assistance (ODA) since the beginning of the 1990s has increasingly targeted health infrastructure rather than salaries. This has led in some countries to “relative overinvestment” in structures, with facilities that do not operate due to a lack of materials and personnel.

As far as the 20/20 initiative is concerned (according to which developing countries commit 20 per cent of their budget to basic services and donor countries 20 per cent of their ODA to this priority), Benin, Côte d'Ivoire and Mali did not achieve the set objectives, neither at the level of expenses nor in terms of ODA. Resource reallocation in favour of basic education is the motto, and some reforms in this direction have been implemented—the Ten-Year Education and Training Strategy in Senegal and the Ten-Year Education Development Strategy in Mali—but these plans do not target the poor specifically.

External donors are committing increasing resources to health, but this trend was under way well before the Social Summit was held. The macroeconomic priority in favour of health expenditures remains rather low except in Burkina Faso, where the 20/20 study revealed that the budget allocation to BSS increased from 8 per cent in 1990 and 1991 to 26 per cent between 1996 and 1997, with an average rate of 15.7 per cent for the entire period. Pressure to increase resources for the health sector is bound to intensify because of the growing expense of treating AIDS patients, who occupy the majority of available beds in some of the region's hospitals, in Burkina Faso and Côte d'Ivoire in particular.

What emerges from the analysis is the difficulty of isolating, within the social upheaval observed in the countries studied, specific positive impacts that can be linked to the Social Summit. The Summit was rather a phase in a global process of "rediscovering the social". The countries have adopted the recommendations stemming from the Social Summit, but follow-up actions have been relatively weak, because the recommendations were not sufficiently internalized, and especially in view of the cost of the social policies put forward by the Summit.

Social, political and economic change underscores the limits or difficulties of the types of management models in these countries since independence. There has been a tendency for state institutions to be weakened, following periods of macroeconomic adjustment, of which exchange rate changes and the reduction in the number of government-owned companies constitute important aspects.

Increasingly neoliberal policies have worsened poverty. The macroeconomic framework put into place during adjustment entails a disconnection between investment and the social situation. If a way out of the current situation is to be found, it will be critical to think about and organize "post-adjustment". In each of the countries considered for this study, the attention required to solve problems in the short term is so great that such thinking has not even begun.

Momar-Coumba Diop is a researcher at the Institut fondamental d'Afrique noire, Cheikh Anta Diop University, in Dakar, Senegal. He is the co-author of *Le Sénégal sous Abdou Diouf: Etat et société* (Paris, Karthala, 1990) and *La lutte contre la pauvreté à Dakar: Vers la définition d'une politique municipale* (Dakar, 1996), and the editor of *Senegal: Essays on Statecraft* (Dakar, CODESRIA, 1994) and *Les figures du politique en Afrique: Des pouvoirs hérités aux pouvoirs élus* (Paris, Karthala, 1999).

Résumé

Ce document propose une synthèse des résultats des recherches menées dans cinq pays africains (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali et Sénégal) entre mars et novembre 1999, afin d'identifier les changements en matière de politique sociale intervenus depuis la tenue du Sommet de Copenhague. Les travaux ont cependant été contrariés par le fait que le stock d'informations est variable selon les pays, ce qui n'a pas facilité les comparaisons internationales.

Les pays étudiés appartiennent à un groupe défini, selon les critères du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), comme étant à “faible développement humain”. Ils ont été confrontés à des difficultés grandissantes durant les années 80, en particulier en raison de la chute de leurs recettes d’exportation. Cette trame a conduit en 1994 à la dévaluation du franc CFA qui constitue le véritable point de rupture dans les sociétés étudiées. Depuis lors, les réformes économiques se sont accentuées sous la pression des institutions de Bretton Woods.

La pauvreté de masse s’est accentuée et son ampleur sera difficile à réduire de manière significative à court terme sur la base des ressources exclusives des Etats. L’élément commun à tous ces pays est une mobilisation en faveur de la lutte contre la pauvreté faisant suite à l’élaboration de programmes de lutte contre la pauvreté. Les marges de manœuvre des Etats en matière de politique sociale sont limitées par le poids du service de la dette et des dépenses militaires. La croissance de la dette extérieure est une contrainte majeure au redéploiement des dépenses publiques vers les services sociaux de base (SSB). Pour renverser cette situation, des initiatives ont été mises en œuvre, comme celle en faveur des pays pauvres très lourdement endettés lancée par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) destinée à ramener l’endettement de certains pays à un niveau soutenable.

S’agissant des crédits consacrés aux SSB, l’éducation reçoit la part la plus importante, suivie par la santé, l’eau et l’assainissement. Une telle structure pose problème car une bonne partie de la population (48 % environ) n’a pas accès à une eau de qualité ou aux services de soins. Les examens des dépenses publiques en termes d’équité montrent que les non-pauvres sont les principaux bénéficiaires des ressources publiques allouées aux services sociaux de base.

Face à cette situation, on observe depuis le début des années 90 une intervention de plus en plus ciblée de l’aide publique au développement (APD), l’accent étant désormais mis sur le fonctionnement des structures de santé au détriment des salaires. On note parfois un “surinvestissement relatif” avec des conséquences visibles dans certains pays: des installations non fonctionnelles, faute de moyens matériels et humains.

Pour ce qui est de l’Initiative 20/20 (selon laquelle les pays en développement consacrent 20 % de leur budget aux services de base et les pays donateurs 20 % de l’APD à cette priorité), le

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21554

