

Dialectique des méthodes d'observation statistique dans les pays à changements rapides

Jacques Charmes
Économiste

L'intérêt des planificateurs et statisticiens des pays en développement — particulièrement ceux d'Afrique sub-saharienne qui ont connu des chocs extérieurs considérables au cours des trois dernières décennies — pour les enquêtes légères, rapides, renouvelées, n'est pas nouveau.

Dès les années soixante-dix, des enquêtes dites « sales et rapides », par rapport à un système lourd « idéal » mais lent à produire ses résultats, étaient mises en œuvre afin de fournir au planificateur les informations *ad hoc* nécessaires à la prise de décision.

Avec les grandes sécheresses et leur cortège de personnes déplacées par la famine et l'exode, et la nécessité de prévoir l'aide d'urgence et son acheminement, furent mis en place dans les années quatre-vingt des systèmes d'alerte précoce permettant d'estimer les récoltes, les stocks et les pénuries, à partir d'observations simples, rapides, indirectes (projet « Diagnostic permanent » du Comité inter-États pour la lutte contre la sécheresse au Sahel).

Enfin, la lourde machinerie des enquêtes permanentes sur les conditions de vie des ménages, lancées par la Banque mondiale pour accompagner et appuyer les programmes de la Dimension sociale de l'ajustement à partir du milieu des années quatre-vingt, provoqua par contrecoup un renouveau de la réflexion sur les observatoires et les enquêtes légères, comme alternative et non plus

comme complément des enquêtes lourdes. L'enquête légère auprès des ménages, réalisée au Bénin depuis 1990, est un bon exemple de cette nouvelle orientation.

Après avoir brossé une brève histoire de la statistique d'enquêtes en Afrique sub-saharienne depuis trente ans, on présentera la philosophie, les objectifs et les méthodes de l'observatoire permanent mis en place au Bénin à travers l'enquête légère auprès des ménages.

■ Brève histoire de la statistique d'enquête en Afrique sub-saharienne

Afin d'évaluer les diverses méthodes alternatives ou complémentaires permettant de mesurer le changement social, les conséquences de l'ajustement structurel et le développement humain, il est utile de faire un bref et sommaire rappel de l'histoire récente de la statistique et de la recherche en sciences sociales, en Afrique sub-saharienne.

L'histoire de la collecte statistique et de la recherche en sciences sociales sur le développement en Afrique peut se découper en trois phases.

Durant la première décennie du développement et jusqu'au milieu des années soixante-dix, l'accent a été mis sur les enquêtes lourdes multi-objectifs ou spécialisées (enquêtes budget-consommation) afin de combler les lacunes les plus courantes d'une information économique et sociale nécessaire à la planification du développement et à l'élaboration de la comptabilité nationale des nouveaux États indépendants. Dans le même temps, et en l'absence de données (en cours de collecte), les recherches en sciences sociales se consacraient à des études monographiques et ponctuelles très approfondies, s'efforçant de comprendre les mécanismes de la transition de l'économie de subsistance à l'économie marchande, d'en identifier les blocages et d'en prévoir les conséquences. La Côte d'Ivoire est sans doute l'exemple archétypique de ce double mouvement.

Les deux chocs pétroliers, le processus d'endettement massif et les premières manifestations de l'ajustement structurel vont donner un sérieux coup d'arrêt à ces orientations de la collecte et de la recherche sur le développement. Pendant les quelque dix années qui vont suivre, les grandes opérations de collecte vont s'interrompre. D'abord, parce que les moyens se font plus rares. Ensuite, parce qu'on disposait des données collectées dans la phase antérieure (et qu'on n'avait pas, le plus souvent, fini d'exploiter). Enfin, parce que la rapide obsolescence de ces données, du fait de l'incertitude du contexte international, avait balayé les illusions de la planification et de la mesure.

Le poids et la prégnance de ce contexte international et l'importance de l'extérieur dans la détermination des évolutions au niveau local rendent, par la même occasion, quelque peu dérisoire et désuète la recherche monographique qualitative, aux yeux des décideurs tout au moins. Celle-ci est amenée à rechercher un second souffle dans des processus de généralisation qui seront trouvés dans la démarche historique ou dans la démarche macro-économique et statistique.

Car la crise vécue au cours de cette décennie va déboucher sur la généralisation d'une perspective et d'une démarche macro-économiques et macro-sociales nécessitant de nouvelles collectes statistiques à grande échelle. Les premiers programmes d'ajustement structurel vont se contenter de redresser les statistiques macro-économiques à grand renfort d'hypothèses. Mais très rapidement, ils vont être à l'origine de nouvelles grandes opérations de collecte.

Cette nouvelle phase de la statistique s'ouvre à partir du milieu des années quatre-vingt. Bien plus, la drastité et la soudaineté des mesures par lesquelles se traduisent les programmes d'ajustement vont progressivement faire resurgir la préoccupation sociale et humaine dans les politiques de développement. Le programme et l'enquête sur la Dimension sociale de l'ajustement (DSA) deviennent des composantes sinon obligées, du moins fortement recommandées des plans élaborés par la Banque mondiale, cependant que le Programme des Nations-Unies pour le développement publie depuis 1990 un rapport mondial sur le développement humain dont le ton et la présentation montrent qu'il se veut être « l'anti-rapport Banque mondiale ».

Mais la démarche du Pnud se fonde sur une utilisation, intensive et critique, des sources d'information disponibles, non sur une collecte spécifique des données, et l'on peut dire que jusqu'à ce jour, la mesure (par voie d'enquêtes) des conséquences sociales de l'ajustement a été l'apanage, pour ne pas dire le monopole, de la Banque mondiale.

C'est en effet cette institution qui, dès le début des années quatre-vingt, avait proposé l'observation permanente des niveaux de vie avec son programme Living Standard Measurement Study (LSMS) appliqué en Côte d'Ivoire, au Ghana puis en Mauritanie. Lorsque, devant la gravité des risques sociaux inhérents aux politiques de stabilisation entreprises, le Programme des Nations-Unies pour le développement (Pnud) décida conjointement avec la Banque africaine de développement de lancer un ambitieux projet sur la Dimension sociale de l'ajustement (DSA), il en confia la réalisation à la Banque mondiale et celle-ci s'inspira naturellement de son expérience LSMS. D'ambitieux projets d'enquêtes furent proposés à une vingtaine de pays d'Afrique sub-saharienne : projets d'enquêtes lourdes, doublés, suivis puis précédés sinon remplacés par des enquêtes prioritaires désormais plus légères dans leur champ de couverture de la réalité sociale, mais tout aussi ambitieuses dans leurs échantillons. À l'heure actuelle une dizaine de pays ont de telles enquêtes en cours de réalisation. Depuis plusieurs années cependant la mobilisation des fonds requis se fait attendre et les bailleurs de fonds ont tendance à traîner les pieds quelque peu.

C'est qu'en effet la collecte des données statistiques, qui a connu une phase haute de son cycle (du moins quant aux objectifs affichés) avec l'apparition de la préoccupation pour la dimension sociale de l'ajustement, amorce aujourd'hui un reflux vers des objectifs plus modestes, tant il est vrai que la prise en compte des conséquences sociales de l'ajustement ne doit pas se limiter à la mesure des effets de populations vulnérables concernées, ni à la mesure des effets des mesures macro-économiques sur celles-ci, mais se traduire davantage par des appuis directs à ces populations vulnérables. Car il s'agit tout de même — il ne faut pas l'oublier — d'atténuer la dégradation des conditions de vie des plus pauvres et des plus vulnérables, plus que de mesurer cette dégradation. Et si l'on veut légitimement enregistrer les progrès que parviennent à enclencher les mesures prises, il s'agit alors d'utiliser des techniques de suivi plu-

tôt que de consacrer des sommes disproportionnées à la collecte, disproportionnées par rapport à celles qui doivent être directement consacrées à la poursuite de l'objectif défini.

L'ambition des systèmes de collecte proposés outrepassait la part de financement qui devait logiquement être attribuée à la collecte ; elle était en outre sans rapport avec des capacités matérielles et humaines des institutions nationales mobilisées et risquait même de perturber les quelques activités de collecte et d'analyse déjà ou encore existantes. Cette même ambition a assurément interrompu des projets plus modestes et plus sectoriels dont la réalisation aurait pu être utile à la poursuite de l'objectif concerné. Une évaluation du programme ainsi conçu ne pouvait que relever les orientations prises pour en questionner l'opportunité et la pertinence.

Alors que de telles interrogations commençaient à se faire jour, et suivant la perspective tracée par l'Unicef qui, dès 1986, s'était préoccupé de l'ajustement à visage humain, et tout en s'appuyant sur des travaux antérieurs sur les indicateurs sociaux et les besoins essentiels, le Pnud a développé, à partir de 1990, l'indicateur de développement humain : les variables de situation qui entrent dans le calcul de l'indicateur ou les variables explicatives qui permettent d'en comprendre l'évolution ont surtout été recherchées dans l'exploitation et l'amélioration de la qualité des données existantes, et en particulier des données d'origine administrative.

Mais le chemin est long qui conduit à la production régulière et fiable de statistiques administratives dans les domaines de la santé et de la nutrition, de l'éducation et de l'alphabétisation, de la population, de l'emploi et du revenu. Et certes, le calcul de l'indicateur de développement humain pourrait conduire à l'exigence d'enquêtes permanentes et lourdes s'il ne cherchait — par l'examen systématique des relations entre les divers types de variables — à parvenir à des estimations fondées sur des indicateurs plus partiels, plus sectoriels, plus localisés et finalement plus facilement disponibles. Son but étant de devenir le produit d'une activité statistique ordinaire et permanente.

Sans doute ne faut-il pas vouer aux gémonies des enquêtes lourdes qui ont leur utilité : tôt ou tard, il faut bien pouvoir connaître de façon approfondie et précise les structures de la population, sous leurs divers aspects. La question reste cependant posée de savoir s'il

est préférable de réunir ces divers aspects de la réalité sociale dans une seule et même enquête ou s'il ne convient pas de les scinder plutôt entre plusieurs enquêtes. Mais la nécessité du caractère permanent de ces enquêtes est encore plus contestable : il n'est pas évident qu'elles constituent le meilleur moyen de suivre l'évolution des indicateurs jugés prioritaires. Dès lors que leur financement n'est plus assuré, du moins sur une base pluriannuelle, et que les tableaux de bord synthétisant les données chronologiques disponibles, d'origine administrative ou à partir d'enquêtes existantes, laissent encore trop de zones d'ombre et ne permettent pas de déterminer clairement les relations qui s'établissent entre variables et mesures de politiques macro-économique ou sectorielle, il faut se poser la question de savoir comment élaborer un système de suivi d'indicateurs pertinents sur l'évolution économique et sociale de la population et des groupes qui la composent.

La compréhension des mécanismes du changement social, la compréhension de la façon dont les agents et les individus modifient (sciemment ou non, volontairement ou non) leurs comportements économiques ou sociaux, de la façon dont ils réagissent, s'adaptent (on pourrait dire : « s'ajustent ») aux situations de crise, de mutation ou de transition, et plus concrètement aux mesures de politique économique auxquelles ils se trouvent soumis, tout cela a traditionnellement été recherché dans une démarche de type monographique, compréhensive, exhaustive et qualitative.

Si anthropologues et sociologues en sont en général restés là, économistes et démographes (et aussi géographes) ont très tôt cherché à quantifier les phénomènes ainsi observés et leurs évolutions. C'est que ceux-ci ont, plus souvent que les premiers, été impliqués dans les évaluations de projets agricoles ou sanitaires. De telles évaluations se traduisaient en réalité par la mise en place d'observatoires limités dans leur champ géographique et dans leurs objectifs (de mesure des effets du projet). C'est peut-être dans les domaines de la démographie et de la santé (sensibles à l'intérêt des enquêtes à passages répétés) que la technique des observatoires a, le plus tôt, gagné ses lettres de noblesse. Certains observatoires n'ont-ils pas collecté des données depuis plusieurs dizaines d'années (à Niakhar au Sénégal par exemple) et les sites-sentinelles ne sont-ils pas, pour l'Unicef, l'équivalent des systèmes d'alerte précoce dans le secteur agricole ?

Il est donc possible de suivre l'évolution d'une population sur un espace géographique et social précisément identifié et limité, par le moyen d'observatoires. Par exemple, on peut suivre tous les enfants de moins d'un an ou/et toutes les femmes en âge de procréer vivant dans la zone d'un projet. Mais qu'en est-il lorsque cette population est dispersée sur tout le territoire national et qu'elle est difficilement identifiable, dans la mesure où l'on sait mal la caractériser (les populations pauvres par exemple), et que l'on ne peut purement et simplement assimiler cette population à celle qui est éventuellement inscrite sur un registre administratif (de l'aide sociale par exemple).

L'idée qui est à la base des observatoires est donc la suivante : certes, il est souhaitable de connaître l'évolution du taux de chômage, du taux de sous-emploi, du taux d'alphabétisation, de scolarisation, du taux de mortalité infantile, maternelle, etc. à l'échelle nationale. En l'état actuel des choses, les registres administratifs ne présentent pas suffisamment de garantie de couverture et de fiabilité pour pouvoir rendre de tels services, et il est irréaliste, compte tenu des ressources financières et humaines disponibles, d'imaginer organiser une telle collecte sur une base annuelle qui soit à la fois fiable, rapide et utile. La mise en place d'observatoires sur des espaces géographiquement limités, sur des échantillons ou des groupes de population également limités, devrait pouvoir fournir des indicateurs d'évolution ou de changement, et donc rendre des services plus utiles et plus rapides, même si l'on ne peut en déduire des données qui soient strictement représentatives de l'ensemble national.

Le résultat est aujourd'hui que statisticiens et chercheurs en sciences sociales se retrouvent unis autour de la notion d'observatoire dans l'élaboration de méthodes d'investigation et d'analyse reliant le micro et le macro, le qualitatif et le quantitatif, le local et le national : des méthodes impliquées dans la mesure des conséquences sociales de l'ajustement, dans le suivi de la dimension humaine du développement, et finalement dans l'observation du changement social.

Trois dimensions de la collecte qui restent pour l'instant exclusives l'une et l'autre, mais qui devraient pouvoir se rapprocher dans l'avenir ou du moins s'efforcer de devenir complémentaires, à travers la réflexion sur la notion d'observatoire.

■ Un exemple d'observatoire du changement social : l'enquête légère auprès des ménages au Bénin

De façon classique, l'identification des groupes vulnérables se fait à partir d'enquêtes sur les niveaux de vie des ménages, enquêtes sur larges échantillons représentatifs au niveau national. Ces enquêtes permettent de mesurer l'importance de groupes qualifiés de vulnérables à partir des niveaux de revenus et de dépenses (ligne de pauvreté). Le caractère permanent (annuel) de ces enquêtes doit permettre en outre de suivre l'évolution de ces groupes au cours du temps, d'un point de vue quantitatif (combien de personnes sont concernées ?) et d'un point de vue qualitatif (comment évoluent leurs caractéristiques ?), et permettre aussi de mesurer les effets des mesures d'ajustement structurel sur ces populations.

La démarche qui est ici proposée est autre. Elle part du principe qu'une enquête sur un faible échantillon, défini par choix raisonné, doit permettre d'aboutir à des informations fiables et surtout immédiatement opérationnelles.

En effet, une grande enquête statistique permet certainement d'identifier les effets macro-économiques des mesures d'ajustement sur les populations. Mais les analyses réalisées à ce jour sur ce type d'opération ne permettent pas d'indiquer aux pouvoirs publics et aux opérateurs en général comment intervenir pratiquement auprès de ces populations, si ce n'est par de nouvelles mesures macro-économiques qui s'appliqueraient à tous les agents. La question est alors la suivante : comment passer d'un échantillon de ménages qualifiés de vulnérables à l'identification sur le terrain et à l'organisation de programmes d'appui à des populations clairement et individuellement localisées et identifiées ?

La démarche de l'enquête légère mise en œuvre au Bénin vise à focaliser l'échantillon vers des groupes vulnérables pré-identifiés, à partir de la connaissance de terrain que peuvent en avoir des infor-

mateurs privilégiés (quartiers urbains et zones rurales défavorisées) ou de listes que tient l'administration : chômeurs, jeunes diplômés sans travail, personnels licenciés des entreprises publiques.

Les objectifs poursuivis par l'enquête visent à une meilleure connaissance :

- des caractéristiques des groupes vulnérables identifiés ;
- des contraintes qui pèsent sur eux et qui conditionnent leurs stratégies d'adaptation, notamment en ce qui concerne l'activité et les revenus, mais aussi certaines décisions de consommation et la satisfaction de besoins essentiels ;
- des stratégies d'adaptation et de reconversion : dans l'enquête, cet objectif est poursuivi à travers la collecte et le traitement d'informations de type essentiellement qualitatif, ou d'opinions, portant sur une période de référence relativement longue (un an). Il est clair que c'est par le renouvellement de ce type d'enquête sur une base annuelle (et sur le même échantillon) que l'on pourra saisir les véritables processus d'adaptation. Car l'adaptation ne peut s'appréhender que par rapport à une situation de départ qui doit être observée directement, la description de cette situation de départ par l'intéressé ne pouvant être que très approximative et subjective ;
- des mécanismes qui font que certains ménages ou certains individus réussissent à s'adapter et d'autres non.

L'enquête légère auprès des ménages (Elam) au Bénin vise à suivre les caractéristiques et les comportements des ménages en général et des groupes vulnérables en particulier dans des situations d'ajustement structurel et soumis aux effets de perturbations endogènes ou exogènes. L'enquête réalisée pour la première fois en 1990 a été renouvelée en 1992, 1993 et 1994. Depuis, elle est devenue semestrielle.

Elle portait originellement sur les deux seules villes de Cotonou et de Parakou et a été étendue par la suite à Porto Novo et Abomey Bohicon. Au but poursuivi initialement est venu s'ajouter, en 1993, le désir de mesurer l'impact sur les ménages de l'afflux de quelques 150 000 réfugiés togolais puis, en 1994, le désir d'apprécier les conséquences de la dévaluation du franc CFA.

L'expérience acquise de six passages successifs permet d'examiner plusieurs questions propres à la mise en place de tels systèmes d'observation :

- comment choisir la localisation des observatoires ;

- quels indicateurs suivre ;
- quelles tailles d'échantillon se fixer ;
- quelle périodicité leur donner ;
- quelles interprétations donner des résultats ;
- quelles complémentarités envisager avec le système de collecte statistique.

Comment choisir la localisation des observatoires ?

Par rapport aux principaux secteurs sociaux qu'il s'agit de suivre (emploi, revenu, éducation, santé), un premier dédoublement des observatoires devrait s'imposer entre milieu urbain et milieu rural, parce que l'ajustement et la crise ne se font pas sentir de façon uniforme et homogène dans ces deux milieux : le milieu rural est plus pauvre en infrastructures sanitaires et scolaires, il y a plus d'emplois créés en ville, mais la lutte pour la survie y est plus difficile, sauf cas de disette qui provoque un afflux de population rurale dans les villes ; d'autre part l'ajustement se traduit en principe par une amélioration des prix aux producteurs de produits agricoles, alors que les prix au consommateur (urbain) risquent d'augmenter du fait de la suppression des subventions.

Cette distinction évidente étant effectuée, où localiser les observatoires urbains et où localiser les observatoires ruraux ?

Si l'on prend le cas du Bénin, en milieu urbain la capitale s'impose (Cotonou représentait en 1979 plus de 36 % de la population urbaine), ainsi que la grande ville du Nord : Parakou ; la situation à Porto-Novo pourrait être considérée comme peu différente de celle qui prévaut à Cotonou, mais la proximité du Nigéria modifie radicalement les comportements et il apparaît important d'y localiser un observatoire dans l'avenir. En milieu rural, un observatoire en zone cotonnière et un autre en zone d'agriculture vivrière pourraient être choisis.

Rien n'empêche de raffiner ultérieurement la méthode et d'augmenter le nombre d'observatoires : trois observatoires en milieu urbain et deux autres en milieu rural semblent cependant constituer une bonne base de départ.

La question se pose alors de savoir où localiser précisément les observatoires et comment les localiser.

Où localiser les observatoires ? La logique voudrait que l'on évite des zones qui bénéficient de projets de développement dans un domaine quelconque (agriculture, hydraulique, santé, éducation, ONG, etc.) puisque l'existence de ce ou de ces projets risque de différencier trop nettement le contexte dans lequel vit cette population par rapport à une situation générale moins « encadrée ». Car ce que l'on veut observer, c'est, entre autres, l'impact des mesures macro-économiques. Or la mesure de cet impact est faussée si celui-ci est atténué, amplifié ou annihilé par l'action d'un projet spécifique.

En revanche, une zone couverte par un projet a toutes les chances de présenter un certain nombre d'indicateurs utiles à l'analyse et que ne peut se permettre de collecter un observatoire : ainsi, par exemple, les enquêtes épidémiologiques menées dans les districts de Ouesse et d'Agbangnizoun (1988-1989), la circonscription urbaine d'Abomey (1990) et les sous-préfectures de Zogbodomey et de Tchaourou (1990-1991) par le ministère de la Santé publique et l'Institut universitaire d'études du développement, en vue d'établir le diagnostic de départ du projet médico-sanitaire bénino-suisse, permettent de connaître les taux de couverture vaccinale, la prévalence des diarrhées et de la malnutrition et la mortalité due au tétanos néo-natal, indicateurs prioritaires retenus par l'OMS et par le Programme inter-agences sur le suivi des indicateurs sociaux. Dans ce cas, ne serait-il pas intéressant de placer un observatoire dans l'une de ces sous-préfectures ? Il est clair qu'en tout état de cause, la décision de localisation des observatoires devrait être prise en concertation étroite avec les divers ministères concernés.

Les problèmes qui précèdent se posent avec moins d'acuité en milieu urbain.

Comment localiser précisément les observatoires ? Une fois la localisation géographique définie de façon concertée, comment déterminer la population qui fera l'objet du suivi ? Évidemment la taille de l'échantillon sera déterminante, et le choix se fera alors entre une population d'une taille déterminée et concentrée sur un espace également déterminé (partie d'un quartier d'une ville, village de la taille de l'échantillon même) ou une population sélectionnée par sondage aléatoire sur un espace plus large (un ménage sur n dans un quartier

donné, ou dans un gros village). En milieu urbain, si l'on dispose des données de base nécessaires et actualisées (ce qui sera le cas, après un recensement de la population), on peut être tenté de tirer l'échantillon sur l'ensemble de la ville, sans se limiter à un ou plusieurs quartiers. Mais qu'il s'agisse d'un quartier ou d'un village, on retiendra qu'il est préférable de choisir si possible des zones déjà étudiées en profondeur dans le passé, car alors on dispose de points de repère particulièrement utiles pour l'analyse.

Quels indicateurs suivre ?

Les indicateurs pertinents considérés comme prioritaires touchent les divers secteurs sociaux qui ont été énumérés : démographie, santé, éducation, emploi, revenus... Un programme inter-agences (Unicef, FNUAP, Pnud, OMS et Bureau statistique des Nations-Unies) avait dressé une liste de vingt-huit indicateurs prioritaires pour le suivi et la mesure des indicateurs sociaux, allant de l'espérance de vie et du taux de mortalité infantile à la part des dépenses sociales dans la dépense totale et dans les dépenses publiques.

Cette liste passe sous silence un certain nombre d'indicateurs généralement non disponibles, mais que l'on peut envisager de collecter en priorité dans les observatoires. Il s'agit d'indicateurs sur l'activité économique, l'emploi et le revenu, tels que ceux collectés par l'enquête légère sur les activités des ménages au Bénin qui a permis d'estimer le taux de chômage et le taux de sous-emploi.

Certains de ces indicateurs ont une signification différente au niveau macro et au niveau micro : par exemple, la part des dépenses sociales dans la dépense totale provient d'un côté de l'exploitation des données sur les dépenses budgétaires de l'État, de l'autre côté d'un relevé des dépenses de santé et d'éducation dans les ménages. D'autres sont collectés par les statistiques administratives avec une faible couverture et peu de fiabilité, et leur collecte possible par voie d'enquêtes nécessite la présence d'un médecin lors de l'administration du questionnaire : c'est le cas dans les enquêtes épidémiologiques lorsqu'il est nécessaire de diagnostiquer la cause du décès d'un enfant intervenu dans les derniers mois ou dernières années.

La question se pose de savoir s'il est souhaitable, voire nécessaire, et s'il est même possible, de collecter tous ces indicateurs simultanément à travers une seule enquête, ou s'il ne vaudrait pas mieux organiser des complémentarités entre sources et enquêtes. Il est ainsi difficile d'envisager la présence, durant toute la durée de l'enquête, d'un médecin, surtout lorsqu'il ne s'agit pas d'une enquête spécifiquement épidémiologique. D'autre part, le pressurage des enquêtés a ses limites, et il paraît excessif d'adjoindre un volet épidémiologique sur les enfants et les femmes à une enquête ayant déjà mis l'accent sur l'activité économique, d'autant plus que les indicateurs ne sont bien souvent que la résultante de réponses à plusieurs questions. Dans le domaine de la santé, il semble donc préférable de jouer la complémentarité dans le choix des observatoires et de se limiter au relevé des dépenses et à quelques questions qualitatives de comportement.

Bien entendu, les observatoires ne doivent pas se limiter au relevé des seuls indicateurs. Il est également important de connaître, à travers eux, les opinions et les modifications de ces opinions, à propos des comportements possibles d'ajustement ou d'adaptation. La conception, l'interprétation que les agents ont de leur situation et des contraintes ou des appuis que représentent à leurs yeux les mesures macro-économiques ou d'autres mesures plus concrètes, sont des données particulièrement utiles et leur collecte doit donc également être effectuée.

Quelles tailles d'échantillon se fixer ? Selon quelle périodicité et quelles modalités faire les observations ?

Le terme même d'observatoire doit être associé à un échantillon de taille relativement faible, tout en étant suffisante pour permettre le calcul des indicateurs recherchés. Le choix de concentrer l'observation sur un espace relativement limité et à forte cohésion sociale (quartier, village) permet de limiter cette taille d'échantillon. Les enquêtes légères de 1990, 1992 et 1993 ont montré qu'un échantillon de 200 ménages pour chaque observatoire permettait d'opérer un nombre suffisant de croisements significatifs des variables relevées pour fournir une bonne description de la situation économique et sociale.

Dans un premier temps, les observations sont effectuées chaque année, à la même période, mais rien n'empêche pour une année donnée de faire deux observations pour prendre en compte les variations saisonnières. Mais pour cela, mieux vaut attendre que le système de traitement et d'analyse soit bien rôdé afin que les questions puissent être traitées rapidement.

Une autre idée associée au concept d'observatoire est qu'il s'agit de suivre les mêmes ménages d'une année sur l'autre, afin de capter une part de la variabilité temporelle propre à chaque indicateur d'évolution. Ainsi, on peut savoir comment ont évolué les caractéristiques de l'emploi, du chômage, les niveaux de revenu et les autres indicateurs d'éducation et de santé chez une population, dont les structures n'ont été modifiées que par la seule croissance démographique (dont on peut mesurer l'effet spécifique) et par les modifications du seul contexte économique et social (dont il est fait l'hypothèse qu'elles sont notamment, sinon principalement, l'effet des mesures macro-économiques ou de chocs extérieurs).

Avec un passage répété, on constate nécessairement des sorties de l'échantillon (et d'autres inconvénients liés aux panels); le renouvellement de l'enquête légère en 1992, après deux ans, a montré l'importance de ces sorties : des ménages s'éteignent, d'autres émigrent. Si la migration s'effectue à l'intérieur de l'espace de l'observatoire, le ménage devra être maintenu dans l'échantillon.

C'est pourquoi, dès la seconde année de l'enquête, un échantillon indépendant du premier (et de même taille) est tiré qui, dès lors que l'échantillon primitif a atteint une taille trop faible pour que son suivi continue à être significatif, est à son tour redoublé puis, ultérieurement, remplacé. Le second échantillon sert en outre d'échantillon de contrôle pour tester la représentativité du premier.

L'idée même du suivi d'une population déterminée implique qu'il y ait le moins de pertes possibles d'une année à l'autre ; en particulier, les sorties ne doivent pas être dues à des défauts d'identification ou de recherche de la part des enquêteurs. Il reste que les départs ne peuvent être considérés comme étant sans incidence sur les caractéristiques de l'échantillon restant (dont les indicateurs d'évolution peuvent être calculés à population constante) : peut-être les départs

sont-ils le fait des ménages les plus vulnérables ? L'échantillon de contrôle permet précisément de prendre la mesure de cette éventuelle incidence.

La méthode de suivi préconisée suppose également une nouvelle conception des questionnaires qui devraient pouvoir permettre d'effectuer des relevés de variables sur deux ou trois années, mais le danger est alors le risque de biais dans l'interview de la part de l'enquêteur qui peut être tenté de suggérer les réponses.

Quelles interprétations donner des résultats ? Quelles complémentarités avec le système de collecte statistique ?

Ce qui est recherché à travers la méthode des observatoires ou du suivi permanent de populations spécifiques, c'est la connaissance et la compréhension des processus d'évolution, de régression ou de vulnérabilisation qui affectent ces populations, transforment leurs caractéristiques, modifient leurs comportements, et qui sont des effets des mesures ou des événements macro-économiques intervenus dans la courte période.

Si, à la suite de l'enquête légère de 1990, on ne peut affirmer de façon certaine que le taux de chômage en milieu urbain est proche de 13 %, en revanche le passage de ce taux à 8,5 % deux ans plus tard pourrait être considéré comme un résultat suffisamment fiable et significatif pour justifier des mesures correctives ou de sauvegarde appropriées. De même, l'aggravation éventuelle du taux de non-scolarisation des enfants en âge de fréquenter l'école (qui s'élevait à 24 % dans l'enquête de 1990) ou du taux de recours à la médecine traditionnelle (18 %), et l'évolution des raisons de ces comportements, peuvent être des indicateurs d'alerte qu'il est important de connaître rapidement afin de réagir aussi promptement que possible et de façon adéquate.

De telles méthodes et de tels objectifs pourraient être attachés à des enquêtes lourdes et permanentes (annuelles), sur de gros échantillons représentatifs. L'expérience montre cependant qu'il est alors

difficile de produire rapidement des analyses des changements intervenus et de savoir le degré de signification de ces changements (biais de sondage, sorties d'échantillon, etc.).

Les observatoires dont la représentativité au niveau national n'est pas assurée, doivent se concevoir comme venant en appui et en complément à des enquêtes lourdes réalisées à dates périodiques (par exemple à mi-parcours entre deux recensements de population). Mis en place antérieurement à ces opérations lourdes, les observatoires sont aussi des laboratoires où peuvent être testées la forme et la validité de certaines questions, et où peut être appréciée la robustesse de certains indicateurs.

Ainsi doit-on considérer que les observatoires sont une alternative à des enquêtes lourdes conçues comme permanentes, mais ils ne se suffisent évidemment pas à eux-mêmes et la nécessité d'enquêtes de structures intervenant à des dates périodiques suffisamment éloignées dans le temps, reste impérative de sorte que les observatoires peuvent ainsi être considérés comme un complément de telles enquêtes.

En matière de collecte statistique, le mieux peut être l'ennemi du bien et la modestie peut se révéler meilleure conseillère que l'ambition.

Après l'engouement pour les enquêtes lourdes multi-objectifs, l'heure semble en effet venue d'en dresser le réquisitoire. L'idéal pour le planificateur, le décideur et l'utilisateur en général est de disposer du plus grand nombre d'informations et d'indicateurs, sur une base permanente (annuelle) et représentative (gros échantillon) à divers niveaux (national, régional...). Mais cet idéal se heurte tout d'abord aux contraintes financières et humaines, à la lassitude voire à l'hostilité des enquêtés à répondre à des questionnaires-fleuves répétés, et finalement à l'incapacité de traiter longitudinalement cette masse d'informations dont une grande partie reste inexploitée ou ne l'est qu'à des fins académiques. Dans le domaine social en particulier, l'effort consenti pour la collecte ne saurait faire oublier la raison même de la collecte : l'appui aux populations pauvres et vulnérables.

Pour autant, toute collecte ne devient pas suspecte. Il est nécessaire, à dates périodiques, de connaître l'état de la situation et les tendances de la démographie, de l'emploi, du revenu et des dépenses, de l'alimentation, de l'épidémiologie... D'autant plus que l'état des statistiques courantes d'origine administrative (qui doivent être impérativement renforcées) reste encore trop embryonnaire pour assurer la produc-

tion régulière et fiable des indicateurs de développement humain qui permettent le suivi et l'évaluation des actions et mesures mises en œuvre, dans le cadre d'un tableau de bord de la situation sociale.

Dans un contexte de rareté des moyens financiers, matériels et humains dévolus à la collecte, de nouvelles perspectives s'ouvrent ainsi à la démarche monographique, compréhensive et qualitative, réconciliée avec la quantification nécessaire, à travers la mise en place de réseaux d'observatoires dont la finalité est la mesure des changements. Localisés selon une méthode de choix raisonné, portant sur des populations concentrées dans l'espace et à forte cohésion sociale, et sur des échantillons restreints que l'on s'efforce de suivre à l'identique d'une année sur l'autre, les observatoires peuvent se révéler un puissant instrument d'analyse du changement social et des effets induits par les mesures macro-économiques. Judicieusement choisis, ils peuvent être complémentaires de collectes plus représentatives (tout en restant légères) et périodiques pour lesquelles ils servent de test ou d'expérimentation, et de contrepoints en face d'indicateurs plus globaux et nationaux. Enfin, les observatoires peuvent — devraient même — être complémentaires d'autres collectes sectorielles, dans le domaine sanitaire et nutritionnel notamment, démarche qui permet d'envisager alors une implication et une participation des populations concernées, gage d'une meilleure qualité de l'information liée à une meilleure compréhension de la part des populations. Car les enquêtes sanitaires se traduisent par des effets à très court terme sur les populations — un médecin qui rencontre un malade le soigne immédiatement —, au contraire des enquêtes socio-économiques dont les effets ne se feront sentir qu'à plus long terme, s'ils doivent se faire sentir un jour : un statisticien qui rencontre un chômeur n'a pas d'emploi, ni de source de revenu à lui proposer ; il n'a que de belles paroles qui se trouvent inscrites dans des rapports et des tableaux de chiffres, lesquels n'ont jamais constitué des nourritures terrestres.

Bibliographie

- AINSWORTH (M.),
VAN der GAAG (J.), 1987 —
*Guidelines for Adapting the LSMS
Living Standards Questionnaires
to Local Conditions.*
World Bank, LSMS Working Paper,
Washington, 34.
- BANKOLE (M.), CHARMES (J.), 1992 —
L'enquête légère
auprès des ménages et le suivi
des indicateurs sociaux au Bénin.
Stateco, 72 : 29-48.
- CHARMES (J.), 1991 —
*Observer le changement social,
mesurer les conséquences
de l'ajustement structurel, suivre
les indicateurs de développement
humain. Orientations, choix
et méthodes.* Pnud-OPS-Projet
« Planification macro-économique,
sectorielle et régionale »,
BEN/87/023, Cotonou.
- CHARMES (J.), 1992 —
*Les observatoires comme alternative
ou complément aux enquêtes
lourdes.* Communication
au séminaire sur les statistiques
sociales au Bénin, Cotonou.
- CHARMES (J.), *et al.*, 1991 —
*Caractéristiques et comportements
des ménages et des groupes
vulnérables en situation d'ajustement
structurel. Méthodologie et résultats
de l'enquête légère réalisée
à Cotonou et Parakou en 1990.*
- INSAE-Pnud, Cotonou,
projet BEN/87/023.
- CHARMES (J.), *et al.*, 1993 —
*Suivi des caractéristiques
et comportements des ménages
et des groupes vulnérables
en situation d'ajustement structurel,
1990-92.*
Vol. 1 : *Résultats de la seconde
enquête légère réalisée à Cotonou
et Parakou en 1992.* Elam II.
Vol. 2 : *Méthodologie de l'enquête.*
- GROOTAERT (C.), 1987 —
*Mesure et analyse
des niveaux de vie
dans les pays en développement :
questionnaire annoté.*
World Bank, LSMS Working Paper,
Washington, 24.
- MARCHANT (T.),
GROOTAERT (C.), 1991 —
*The Social Dimensions
of Adjustment in Sub-Saharan Africa
Priority Survey : An Instrument
for the Rapid Identification and
Monitoring of Policy Target Groups.*
World Bank SDA Working Paper,
Washington, 12.
- PNUD, 1992 —
*Rapport Mondial
sur le Développement Humain.*
Paris, Economica.