

L'ENQUETE LEGERE AUPRES DES MENAGES ET LE SUIVI DES INDICATEURS SOCIAUX AU BENIN

par Maurice BANKOLE¹ et Jacques CHARMES²

Le système national d'informations statistiques du Bénin, à l'instar de celui des autres pays en développement, présente encore beaucoup d'insuffisances. Particulièrement, les informations statistiques dans le domaine social demeurent le maillon le plus faible car, trop souvent, les informations disponibles ne prennent pas en compte ou ne peuvent rendre compte des préoccupations actuelles. Pour pallier ces insuffisances, dans les années 80, plusieurs pays ont tenté de mettre en place un Programme Permanent d'Enquête auprès des Ménages, qui devait permettre de collecter des données sociales. Les Nations Unies ont appuyé et encouragé ce dispositif qui est dénommé en Afrique PADEM (Programme Africain de mise en place de Dispositif permanent d'Enquête auprès des Ménages). Le Bénin a, quant à lui, conçu et exécuté son programme national et a, depuis 1987, opté pour sa reformulation. Si les opérations prévues dans ce cadre d'intégration peuvent couvrir tous les secteurs sociaux, elles ne peuvent se substituer à l'enregistrement classique de certains faits sociaux. De plus, les opérations conçues dans un cadre *ad hoc*, même permanentes, coûtent cher et se heurtent aux problèmes de financement pour être pérennisées. Après une décennie d'expériences dans la mise en place de dispositifs permanents d'enquêtes auprès des ménages, le constat est mitigé. Plusieurs secteurs sociaux n'ont pas d'indicateurs statistiques qui puissent permettre d'évaluer les tendances ou les

¹ Directeur des Statistiques Démographiques et Sociales à l'INSAE (Bénin).

² Directeur de recherche à l'ORSTOM.

évolutions. Par contre, dans les domaines où des indicateurs existent, ils ne donnent pas toujours satisfaction quant aux préoccupations actuelles. Ce constat est aussi le reflet de l'intérêt que les ministères sociaux portent aux problèmes de l'information statistique. On notera que, sous l'impulsion des organismes internationaux du système des Nations Unies (tels que l'UNESCO, l'OMS et l'UNICEF), les systèmes d'informations statistiques sur l'éducation et la santé sont les seuls réellement opérationnels. Au niveau du travail et de l'emploi les tentatives n'ont pas encore porté de fruits, même si le système d'information statistique est perçu comme une nécessité. Des indicateurs existent dans le domaine de la criminalité mais les activités judiciaires, les problèmes d'environnement, les activités sociales et les activités culturelles (autres qu'éducatives) échappent à tout enregistrement systématique. Si les opérations des recensements et enquêtes démographiques fournissent bon nombre de données sur la population, d'autres informations sur les activités des Services du Ministère de l'Intérieur (police ou état civil, administration territoriale) font l'objet de déclarations, mais ne bénéficient d'aucune disposition opérationnelle pour synthétiser l'information disponible. Certaines formalités administratives ont un caractère coercitif et le caractère informationnel en est oublié. Mentionnons qu'une réforme en cours de l'état civil doit déboucher sur un traitement systématique des données qu'il contient.

Face à ce constat sur la disponibilité des indicateurs sociaux, les préoccupations ponctuelles ou nouvelles font appel à des études *ad hoc* pour cerner les problèmes ou phénomènes sociaux en question, lesquelles donnent lieu à des investigations (enquêtes).

Mais trop souvent aucune coordination n'est effectuée, le cadre de concertation et de coordination nationale dans le domaine statistique n'étant pas aussi opérationnel. A tout cela viennent s'ajouter les problèmes de publication et de diffusion des indicateurs disponibles. S'il est évident que la disponibilité d'indicateurs sociaux réduirait les investigations supplémentaires à entreprendre pour des études spécifiques, des études sont toujours utiles pour mieux apprécier certains objectifs sociaux (surtout les nouveaux). Leur suivi peut se fonder sur les données disponibles et peut de ce fait réduire les coûts. Le vrai problème de la disponibilité des indicateurs sociaux rejoint celui de la mise en place d'un système national d'information statistique, qui ne néglige aucun secteur social. Il faut ensuite veiller à la fonctionnalité du système à mettre en place.

Compte tenu de la faible disponibilité des indicateurs sociaux au Bénin, dès la première année d'application du Programme d'Ajustement Structurel (PAS), qui a coïncidé avec l'instauration d'un nouveau régime démocratique, une enquête s'imposait pour avoir des données récentes particulièrement sur les groupes qui venaient d'être frappés par les mesures d'ajustement notamment dans le domaine de l'emploi (groupes qu'on considérera comme vulnérables). Cette enquête pourra servir de référence ultérieure à d'autres études et si possible à la mise en place d'un mécanisme permanent de suivi de certains objectifs sociaux. Il convenait donc de concevoir une investigation légère, dont les résultats pourraient être disponibles très rapidement et permettre aux décideurs d'entreprendre des actions à l'adresse des groupes vulnérables pré-identifiés. Toutes ces considérations ont conduit à la mise en chantier de l'enquête légère auprès des ménages (ELAM) pour le suivi des caractéristiques et des comportements des ménages et des groupes vulnérables en situation d'ajustement structurel. Cette enquête a été réalisée par l'INSAE avec l'appui du PNUD.

I - METHODOLOGIE DE L'ENQUETE

I.1. Objectifs, champ et perspectives de la démarche proposée

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 caractéristiques des groupes vulnérables et, le cas échéant, d'indiquer 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 oeuvre 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 informateurs privilégiés (quartiers urbains et zones rurales défavorisés) 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.

I.2. Les groupes vulnérables

L'enquête légère comporte un double volet :

- d'une part, un questionnaire est passé auprès d'un échantillon d'individus censés appartenir à des groupes vulnérables pré-identifiés, échantillon tiré des listes administratives déjà existantes ;
- d'autre part, un questionnaire plus lourd est passé auprès d'un échantillon de ménages tirés au hasard parmi des quartiers urbains défavorisés.

Cette double démarche vise à couvrir les divers groupes considérés *a priori* comme particulièrement vulnérables dans la phase actuelle d'ajustement (étant entendu que l'enquête pourra éventuellement révéler qu'ils ne sont pas vulnérables en réalité), c'est-à-dire :

- les jeunes diplômés sans travail (liste) ;
- les autres chômeurs (liste) ;
- les personnels compressés des entreprises publiques (liste) ;
- les salariés des ménages défavorisés (échantillon de ménages) ;
- les indépendants et petits entrepreneurs du secteur informel appartenant à des ménages défavorisés (échantillon de ménages) ;

I.3. Bases de sondage et échantillon

Les bases de sondage diffèrent selon qu'il s'agit d'échantillons sur listes ou d'échantillons de ménages.

Le registre des demandeurs d'emploi, tenu par les services départementaux de la Direction de l'Emploi au Ministère du Travail, est relativement bien tenu depuis 1987. Des fiches sont remplies qui relèvent l'adresse de l'intéressé de façon précise. On peut distinguer dans ce registre les jeunes diplômés sans travail et les autres demandeurs d'emploi classés selon leur diplôme et leur année d'inscription.

Sans doute doit-on considérer que, comme dans la plupart des pays en développement où le chômage n'est pas indemnisé, le registre des demandeurs d'emploi ne reflète pas véritablement l'état du marché de l'emploi. Néanmoins, en

l'absence d'autres informations et compte tenu de sa bonne présentation, ce fichier peut être pris comme base de sondage pour la catégorie des autres chômeurs et, le cas échéant, pour celle des jeunes diplômés sans emploi.

En ce qui concerne les personnels compressés des entreprises publiques, il n'existe pas de liste centralisée exhaustive. Le projet de la Banque Mondiale attaché à cette question a lancé un recensement des licenciés dans le cadre d'une action de formation et reconversion des déflatés des entreprises publiques. Cependant, les entreprises interrogées n'ont encore renvoyé qu'un faible nombre de questionnaires. Il a donc été jugé préférable de sélectionner quelques entreprises déflatées dans divers secteurs d'activités et de s'adresser aux liquidateurs afin de pouvoir tirer un échantillon (avec noms et adresses) de leurs listes.

Pour l'enquête auprès des ménages proprement dite, des quartiers périphériques d'habitat spontané ont été choisis à Cotonou et à Parakou. A Cotonou, ils ont été choisis parmi les quartiers qui ont été enquêtés lors de l'enquête budget-consommation de façon à pouvoir disposer d'une estimation préalable du nombre des ménages dans le quartier et fixer le taux de sondage. A Parakou, cette information n'est pas disponible et le tirage a été simplement effectué par la méthode des itinéraires.

En définitive l'échantillon enquêté a porté sur 191 ménages de Cotonou et de Parakou (soit 554 actifs dont 136 chômeurs), et sur 95 jeunes diplômés sans emploi, 88 autres chômeurs et 103 déflatés.

I.4. Le questionnaire

Le questionnaire se présente sous la forme d'un module de base (module ménage) et de trois modules spécifiques : chômeur, salarié, indépendant-employeur.

Le module ménage dénombre les divers membres du ménage et relève pour chacun d'eux un certain nombre d'informations dans les domaines de la démographie, de l'activité économique, de l'éducation et de la santé. Les modules spécifiques s'efforcent de relever les informations requises pour la poursuite des objectifs de l'enquête.

S'il s'agit de l'échantillon de ménages, on administre en premier le module ménage à partir duquel les actifs dénombrés sont orientés vers les modules spécifiques.

S'il s'agit de l'échantillon sur liste, on administre d'abord un des trois modules spécifiques, selon la situation de l'enquêté ; puis le module ménage (que l'intéressé soit chef de ménage ou non). Pour l'échantillon tiré de la liste, on se limitera donc au module spécifique de l'intéressé et au module de base sans chercher à remplir les modules spécifiques pour tous les autres actifs du ménage.

II - RESULTATS

Le tableau 1 regroupe les diverses informations recueillies (celles qui ont semblé les plus pertinentes tout au moins) sur les 4 groupes étudiés : ces données constituent des indicateurs de vulnérabilité mais aussi de potentialités qui devraient permettre de définir des mesures adaptées en vue d'atténuer les conséquences de l'ajustement structurel sur ces groupes vulnérables.

D'une façon générale, les 4 catégories de chômeurs sur lesquelles l'enquête a porté se caractérisent par des taux de chômage réel et de sous-emploi élevés. L'exercice d'activités informelles -même si elles ne sont pas reconnues comme de véritables emplois- joue un rôle important dans l'atténuation des rigueurs de la situation (35 à 59 % des chômeurs pratiquent de telles activités). La durée du chômage est très importante ; plus de la moitié et même les 3/4 des chômeurs connaissent cette situation depuis plus de 2 ans et, sauf pour les déflatés, il s'agit de la recherche d'un premier emploi (de près des 2/3 à plus des 4/5 selon la catégorie). En dépit du caractère aigu de la situation qui ressort de ces indicateurs, l'optimisme est de rigueur puisque plus des 2/3 des chômeurs voyaient, en août-septembre 1990, des motifs d'espérer dans la nouvelle politique mise en oeuvre, et les 3/4 à la totalité faisaient le projet de s'installer à leur compte : la proportion de ceux qui avaient entrepris des démarches en ce sens reste cependant infime (8 à 17 %). Enfin, si l'on prend comme normes les caractéristiques des ménages de l'échantillon, alors on voit que les ménages comprenant des chômeurs envoient relativement moins d'aides à l'extérieur ; ils en reçoivent plus, et ils ont tendance à accueillir moins de personnes de

TABLEAU 1

INDICATEURS DE VULNERABILITE

en %

Caractéristiques	Echantillons	Chômeurs des ménages	Déflatés	Jeunes diplômés sans emploi	Autres chômeurs
Caractéristiques individuelles					
- Taux de chômage réel (chômeurs sans revenus)		53,7	47,6	46,3	37,5
- Taux de sous-emploi (revenu < 10.000 FCFA)		75,0	53,4	65,3	70,5
- Taux d'emploi acceptable (activités déclarées)		-	23,3	16,8	9,1
- Taux d'emploi non acceptable		25,0	22,3	15,8	19,3
- Taux d'emploi dans le secteur informel		34,7	36,9	42,1	59,1
- Niveau d'instruction secondaire et supérieure		55,2	42,7	99,0	89,8
- Proportion des moins de 30 ans		58,6	7,8	46,3	59,1
- Inscription sur les registres		26,7	54,5	88,2	96,1
- Durée du chômage > 24 mois		63,9	54,5	73,7	75,3
- Primo-demandeurs d'emploi		60,2	-	86,8	71,4
- Voient des perspectives d'avenir		64,8	88,3	80,6	92,0
- Projets					
+ créer une entreprise		86,0	98,5	100,0	75,3
+ chercher emploi salarié		50,0	69,1	69,8	76,8
+ formation		16,3	14,7	41,3	26,1
- Projets d'un montant > 5 millions FCFA		10,5	26,0	26,3	22,1
- Démarches pour s'installer à son compte		12,8	16,9	14,5	7,8
- Bénéficiaires d'une aide familiale		25,6	28,6	52,6	28,6
Caractéristiques des ménages					
- Envoyant aides		38,7	31,4	15,6	11,9
- Recevant aides		7,3	8,6	12,2	14,3
- Accueil de personnes		24,1	20,0	12,2	11,9
- Envoi de personnes		14,1	19,0	13,3	10,7
- Logement dans famille		30,3	34,3	45,6	55,9
- Taux de non scolarisation		24,3	25,6	22,4	18,3

Source : INSAE - PNUD : ELAM 1990.

personnes de l'extérieur ; en fait ils sont le plus souvent hébergés dans le logement familial ou par des proches, n'étant ni propriétaires, ni locataires de leur habitation.

Les chômeurs de l'échantillon de ménages (chômeurs que l'on peut donc considérer comme ordinaires en ce sens qu'ils n'appartiennent pas à une catégorie spécifiquement désignée et pré-identifiée) sont ceux qui connaissent le taux de chômage réel le plus élevé (plus de la moitié d'entre eux ne disposent d'aucun revenu), le taux de sous-emploi le plus élevé (les 3/4 ne disposent que de revenus inférieurs à 10 000 CFA par mois ou d'aucun revenu), et ce sont également les plus nombreux (1/4 d'entre eux) à considérer que l'activité qu'ils exercent n'est pas un véritable emploi. Plus d'un tiers d'entre eux ne voient pas de perspectives dans la nouvelle politique et ce sont les moins nombreux à s'inscrire sur les registres des demandeurs d'emploi. De ce fait, ils font moins de projets que les autres et quand ils en font, ceux-ci restent de taille modeste. Moins impliqués que les autres dans les activités informelles (35 %), ils entreprennent peu de démarches pour s'installer à leur compte et sont peu nombreux à bénéficier d'une aide familiale (25 %). Ces chômeurs sont jeunes (59 % ont moins de 30 ans), mais les primo-demandeurs d'emploi sont relativement moins nombreux que dans les autres catégories (60 %).

On peut sans doute considérer que ce sont là les caractéristiques moyennes du chômage urbain au Bénin et c'est par rapport à ces normes que l'on peut apprécier et différencier les caractéristiques des autres catégories de chômeurs.

Les déflatés sont apparemment ceux qui ont le mieux réussi à se reclasser dans des emplois salariés acceptables et leur taux de sous-emploi est le plus faible. Plutôt optimistes, ils sont les plus nombreux à faire le projet de créer une entreprise et à entreprendre des démarches pour s'installer à leur compte. C'est chez eux que l'on trouve la plus faible proportion des moins de 30 ans et le moins grand nombre de ceux qui ont atteint un niveau d'instruction secondaire ou supérieure. Leurs ménages se caractérisent par le plus fort taux de non scolarisation (26 %) et par l'envoi fréquent de membres à l'extérieur.

bénéficient d'une forte solidarité familiale et ont, pour la plupart, le projet de créer une entreprise : ce sont les plus nombreux à avoir des projets d'un coût supérieur à 5 millions de Francs CFA. Ce sont aussi les plus nombreux à réclamer un complément de formation : ce qui est paradoxal puisque leur niveau d'éducation est le plus élevé, mais explicable puisque l'éducation qu'ils ont reçue ne leur a guère été utile pour s'insérer sur le marché du travail, de sorte qu'ils revendiquent une formation plus adéquate.

Les autres chômeurs sont les plus nombreux à avoir moins de 30 ans et leur taux d'emploi dans le secteur informel est le plus élevé. Mais ils connaissent cependant, pour plus des 3/4 d'entre eux, la durée du chômage la plus longue (plus de 2 ans). Malgré cela, ils sont les plus nombreux à être optimistes (92 %). Mais ils continuent surtout à rechercher des emplois salariés (77 %) et sont les moins nombreux à vouloir créer une entreprise (même si cette proportion reste élevée : 75 %) et à entreprendre des démarches en ce sens (8 %). Deux indices montrent que cette catégorie est celle qui connaît les conditions les plus précaires : leurs ménages sont les plus nombreux à recevoir des aides de l'extérieur et à être logés par d'autres ménages apparentés (55,9 %).

Mais, au-delà de la connaissance des caractéristiques et des comportements des groupes vulnérables, l'un des objectifs de l'enquête légère est de permettre une mesure de l'évolution de ces caractéristiques et de ces comportements d'une année sur l'autre.

III - VERS UN SYSTEME PERMANENT D'OBSERVATION

L'idée qui est la base des observatoires permanents est la suivante : certes, il est souhaitable de connaître l'évolution du taux de chômage, du taux de sous-emploi, des taux d'alphabétisation, de scolarisation, des 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.

Nous allons examiner plusieurs questions qui doivent être résolues préalablement à la mise en place de tels observatoires.

- 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 ?

III.1. 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 s'impose 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

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. 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 Ouessé et d'Agbangnizoun (en 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'Etudes 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

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 ? Evidemment la taille de l'échantillon sera déterminante (cf. infra) 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.

III.2. 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 de Statistique des Nations Unies) avait dressé une liste de 28 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'Etat, 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 exhaustivité 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 convient, s'il est nécessaire, 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 enquêtes 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.

En ce sens, on peut proposer de s'appuyer sur le modèle de l'enquête légère sur les activités des ménages de 1990, d'en améliorer et compléter progressivement le contenu en ce qui concerne les questions sur la santé et l'éducation et de calculer, sur cette base, tous les indicateurs de la liste proposée précédemment qu'il est possible de tirer de l'enquête, même si sur la signification de certains on peut s'interroger : car il s'agit avant tout de mesurer l'évolution de ces indicateurs.

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.

III.3. Quelles tailles d'échantillon se fixer ? et 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. L'enquête légère de 1990 a montré qu'un échantillon de 200 ménages permettait d'opérer un nombre suffisant de croisements significatifs des variables relevées pour fournir une bonne description de la situation économique et sociale. Mais si l'on décidait d'étendre l'observatoire à l'ensemble de Cotonou par exemple, à la faveur du recensement de population qui permet de disposer d'une base de sondage efficace, il serait alors nécessaire d'augmenter la taille de l'échantillon pour qu'il représente au mieux les quartiers et catégories sociales introduits du fait de l'élargissement du champ de l'observation.

Dans un premier temps, les observations seraient 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 saura 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'auront été modifiées que par la seule croissance démographique (dont on peut mesurer l'effet spécifique) et par les modifications du 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).

Bien entendu, on constatera des sorties de l'échantillon (et autres inconvénients liés aux panels) ; le renouvellement de l'enquête légère en 1992, après deux ans, montrera sans doute 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 il est proposé de tirer, dès la seconde année de l'enquête, un échantillon indépendant du premier (et de même taille) qui, dès lors que l'échantillon primitif aura atteint une taille trop faible pour que son suivi continue à être significatif, sera à son tour redoublé puis, ultérieurement, remplacé. Le second échantillon sert en outre d'échantillon de contrôle pour tester la représentativité du premier.

Le schéma suivant permet de comprendre le système de renouvellement :

Année 1	:	Echantillon A1		
		(200 ménages)		
Année 2	:	Echantillon A2	+	Echantillon B1
		(182 ménages)		(200 ménages)
Année 3	:	Echantillon A3	+	Echantillon B2
		(148 ménages)		(175 ménages)
		Abandon en année 4		
Année 4	:	Echantillon B3	+	Echantillon C1
		(153 ménages)		(200 ménages)
		Abandon en année 5		

Bien entendu 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 pourront être calculés à population constante) : peut-être les départs sont-ils le fait des ménages les plus vulnérables ? L'échantillon de contrôle permettra précisément de prendre la mesure de cette éventuelle incidence. On pourra d'ailleurs calculer des indicateurs d'évolution en comparant les résultats de l'échantillon A en année 1 avec ceux de l'échantillon B en année 2.

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 l'enquêteur qui peut être tenté de suggérer les réponses.

III.4. Quelles interprétations donner des résultats ? et quelles complémentarités avec le système de collecte statistique ?

Ce qui est recherché à travers la méthode des observatoires ou de 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 10 % ou à 15 % deux ans plus tard (l'enquête devant être renouvelée en 1992) 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.

Bien entendu, de telles méthodes et de tels objectifs pourraient être fixés 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 de telles enquêtes lourdes réalisées à dates périodiques (par exemple à mi-chemin 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.

CONCLUSION

Le contexte du système statistique béninois montre bien qu'une investigation légère permet de pallier des insuffisances, mais interpelle en même temps sur ce que doit être le système du suivi des objectifs sociaux.

Le suivi des objectifs sociaux tel qu'il est réalisé actuellement suppose la disponibilité d'une panoplie d'indicateurs sociaux dans cinq domaines principaux : démographie, santé, éducation, emploi, environnement. Ces indicateurs sont nécessaires par zone ou région et pour différents groupes ou catégories sociales. En général, le souci de fiabilité et d'une grande précision dans la mesure des phénomènes en question, conduisent à des enquêtes coûteuses ou à l'exploitation de gros fichiers. Trop souvent, et il est regrettable de le constater, les résultats se font attendre et n'interviennent que dans un contexte dépassé (faisant des indicateurs inutilisables pour des actions immédiates). Toutes ces considérations montrent les difficultés qu'on observe partout pour la disponibilité des statistiques ou données sociales (par rapport aux efforts consentis). La situation de crise économique engendrant la rareté des moyens financiers pour soutenir des études, les bailleurs de fonds (gouvernements et organismes divers) ont tendance à privilégier le soutien aux investigations à faible coût. Le regain d'intérêt pour la mise en place d'un système léger d'investigation doit être situé

dans ce contexte. S'il est évident que le suivi des objectifs sociaux doit se faire au moindre coût, on ne saurait cependant perdre de vue son insertion dans une vision globale d'un système national intégré des statistiques. En effet l'ELAM au Bénin apparaît comme palliatif, mais ne couvre pas tous les objectifs sociaux. L'emploi y est privilégié, les objectifs sociaux dans le domaine de la santé et de l'éducation sont effleurés. Certaines considérations sur l'environnement et la démographie ont pu être intégrées. Si on devait multiplier les investigations en cas de besoins pour les divers objectifs sociaux, on tomberait vite dans une situation de multiplication d'investigations *ad hoc*. On doit pouvoir éviter cette multiplicité par un système permanent d'enquête. Mais pour que ce système reste léger, toute analyse de l'évolution nécessitera la disponibilité des données structurelles. Dans le cas du Bénin, cela fait défaut et il est clair que ce ne sont pas les investigations légères qui permettent de combler le vide. L'amélioration du système national statistique éviterait d'entreprendre plusieurs investigations légères. Les indicateurs de l'ELAM sont obtenus dans d'autres pays par des systèmes de suivi ou d'enregistrement systématique. Certes, certaines monographies aident à prendre des décisions opérationnelles, mais le danger est la multiplication de monographies sans lien pour être intégrées dans un cadre global d'action sur la dimension sociale. Sans aucun doute, une solution peut consister en la mise en place d'un système léger unique d'investigation intégrant tous les objectifs sociaux. A ce niveau, on se rend compte de la difficulté à intégrer tous les objectifs sociaux dans un système d'investigation léger au cas où le système national d'informations statistiques présente des insuffisances. En effet il s'agit de rechercher ce genre d'investigation de complément d'information à des fins d'analyse, l'essentiel des indicateurs sociaux étant disponible.

Un système léger suppose un échantillon à enquêter de taille relativement faible. Or le coût des investigations est en relation directe avec la taille de l'échantillon. Le système léger d'investigation n'est donc pas onéreux. On peut ainsi réduire les délais de traitement et d'analyse. La réduction des délais n'est pas un avantage particulier à ce mode d'investigation, mais est surtout liée aux coûts. En effet les techniques modernes de traitement permettent la réduction des délais, mais à condition de disposer des moyens pour les mettre en application. Mais très souvent les moyens financiers font défaut et il convient de pouvoir user des disponibilités financières avec efficacité.

Ainsi le problème de la mise en place d'un système léger d'investigation dans le cadre du suivi des objectifs sociaux ramène-t-il à un vieux débat sur l'opportunité des coûts liés aux investigations. Mais il s'agit essentiellement de savoir quelle doit être la place des indicateurs sociaux dans le système national d'informations statistiques et quels sont les indicateurs qui permettent le suivi des objectifs sociaux.

GROUPES VULNERABLES AU BURUNDI QUELQUES ELEMENTS DE REFLEXION A PARTIR D'UNE ENQUETE RAPIDE

par Pierre POUPARD¹

INTRODUCTION

Faudra-t-il encore longtemps s'imaginer que nous ayons besoin de collecter "correctement" de l'information, pour planifier des actions de développement, alors que l'heure est à l'urgence, aux solutions primaires et immédiates à des problèmes de survie, créés tant par les catastrophes naturelles devenues banales que par des guerres meurtrières et interminables, et des déplacements de populations de plus en plus fréquents et importants. Les exercices de planification se raréfient, la programmation glissante s'impose, et l'impatience caractérise les preneurs de décisions face aux méthodes d'investigation. Il existe aujourd'hui bien peu d'alternatives à la programmation à vue, à la collecte-restitution-action immédiate de l'information. Depuis plusieurs années, les systèmes d'investigation rapides côtoient les travaux de recherche à "terme" et proposent des éléments de diagnostic, réalisant ainsi quelques économies d'échelle, et limitant les coûts d'investigations lourdes encore trop souvent peu efficaces.

Lorsqu'on parle de groupes vulnérables, il semble bien qu'il y ait là cas d'espèce!... On parle de survie, et un enquêteur se présente avec un questionnaire de plusieurs dizaines de pages à plusieurs passages, auquel la femme

¹ Pierre POUPARD, statisticien-économiste, est coordinateur des programmes de l'UNICEF au Burundi.

SOMMAIRE

n° 72 - Décembre 1992

ISSN : 0224-098-X

11 MAI 1993

	<u>Pages</u>
- Editorial	3
- Didier BLAIZEAU Mieux répondre aux besoins d'information sur les ménages Quelques réflexions pour une approche cohérente	5
<i>autocollant</i> - Maurice BANKOLE et Jacques CHARMES L'enquête légère auprès des ménages et le suivi des indicateurs sociaux au Bénin	29 <i>ong</i>
- Pierre POUPARD Groupes vulnérables au Burundi Quelques éléments de réflexion à partir d'une enquête rapide	49
- Patrick FRANCOIS Du budget-temps au budget-énergie Un nouveau regard sur la vulnérabilité dans l'analyse des conditions de vie	65
- David THEIS La saisie d'un dénombrement de population urbaine au Gabon Organisation informatique	107

STATECO : *Bulletin de liaison non officiel des statisticiens et économistes exerçant leur activité dans les pays du Tiers-Monde.*

Rédacteur en chef : Philippe BRION
Assistante de rédaction : Annie CHANUT
Secrétaire de fabrication : Véronique TRIQUARD
Secrétariat de la revue : I.N.S.E.E.
Division des Etudes et Méthodes
Statistiques pour le Développement
18 boulevard Adolphe Pinard
75675 PARIS CEDEX 14
Tél : 41.17.53.13

Tirage : 1 300 exemplaires

PL 120

C.E.D.I.D. - ORSTOM

930707

O.R.S.T.O.M. Fonds Documentaire
N° : 37701 *ex 1*
Cote : B