

Contribution pour le Séminaire préparatoire  
au Sommet Mondial pour le Développement Social  
(Copenhague, mars 1995)

LE DÉVELOPPEMENT PEUT-IL ÊTRE SOCIAL ?

*Pauvreté, chômage, exclusion  
dans les pays du Sud.*

Royaumont, 9-11 janvier 1995

"PEUT-ON INTÉGRER GESTION MACRO-ECONOMIQUE ET  
CONDITIONS DE VIE DES MÉNAGES AU SEIN D'UNE MÊME  
POLITIQUE SOCIALE ?"

Jean-Luc DUBOIS

Fonds Documentaire ORSTOM

Cote : B \* 11291 Ex : 1

MINISTÈRE  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Fonds Documentaire ORSTOM

Cote : B \* 11291 Ex : 1

ORSTOM

Fonds Documentaire ORSTOM



010011291

## **Peux-t-on intégrer gestion macro-économique et conditions de vie des ménages au sein d'une même politique sociale ?**

**Jean-Luc Dubois**  
**le 15 janvier 1994**

Il s'agit d'une question clé actuellement. Le changement de paradigme économique qui met l'accent sur le développement humain en est à l'origine. Et, sous l'égide du CRDI canadien, un réseau des instituts de recherche travaillant sur la politique sociale en Afrique tente de se constituer.

La plupart des pays d'Afrique connaissent actuellement des politiques de stabilisation et d'ajustement dont les succès sont douteux. Ces programmes ont contribué sur d'autres continents à une reprise de la croissance. En Europe, la Turquie en est un exemple. Il en est de même en Asie avec la Thaïlande, l'Indonésie, les Philippines, en Amérique Latine avec le Chili, le Mexique, la Colombie. En Afrique, par contre, les succès sont plutôt rares, mis à part le cas, un peu particulier de l'île Maurice. De plus, la dévaluation récente du Franc CFA, mesure de stabilisation et d'ajustement par excellence, repose le problème du lien entre les mesures macro-économiques et leurs conséquences sociales.

Dans le même temps la préoccupation sociale n'a jamais été aussi forte dans la communauté internationale. Après avoir mis l'accent sur la pauvreté, les dimensions sociales de l'ajustement, les conditions de vie des ménages, et les besoins essentiels, on tente de concevoir une nouvelle approche de la politique sociale qui soit plus intégrée à la politique économique. Et ceci, en se fondant dans le cadre du concept de développement humain. Cette préoccupation sociale amène à recenser, en cette période de crise économique, les succès obtenus sur le long terme en matière de santé (espérance de vie passant de 51 ans en 1965 à 62 ans en 1985), d'éducation (taux net de scolarisation passant de 73% en 1965 à 84% en 1985), de niveau de vie (consommation par tête passant de 590\$ en 1965 à 850\$ en 1985). Pourtant dans le court terme les résultats sont bien plus alarmants puisque la pauvreté dans le monde a augmenté en termes relatifs comme absolus depuis 1985.

Cette évolution vers une prise en compte de tous les besoins du développement humain est positive mais se fait à petits pas. Aucun lien n'est encore établi de façon opérationnelle entre des décisions de gestion à court terme des économies, et leur impact sur l'évolution à long terme des conditions de vie des différents groupes de population. La possibilité d'améliorer les conditions de vie et de réduire la pauvreté par la politique économique commence tout juste à être explorée par les principaux organismes de financement, mais cela n'est pas toujours fait de façon explicite. On trouve, certes, dans les programmes d'ajustement des propositions d'actions sociales qui sont rajoutées dans le but

d'atténuer la pauvreté. Mais il est exceptionnel de trouver une analyse systématique de la façon dont ces mesures macro-économiques affectent les différentes catégories de population et ne peuvent être complétées que par des actions sociales précises. En d'autres termes, il n'y a pas encore de scénarios alternatifs comparant les effets respectifs de ces mesures sur les groupes les plus pauvres, ou les plus vulnérables, qui permettraient d'en infléchir la mise en oeuvre. Ceci reviendrait à mettre la politique sociale au même niveau que la politique économique, ou mieux, à fusionner l'une et l'autre.

Cette recherche est la nôtre. Elle est le résultat d'une longue approche. Elle a commencé avec le choix de travailler pour le Tiers-Monde, lors des études universitaires à Paris I et à l'ENSAE, et sous l'influence des courants de pensée du journal Croissance des Jeunes Nations. Elle s'est poursuivie lors des travaux d'analyse macro-économique, en Haïti, en Algérie et pour Eurostat, et lors de l'étude du niveau et des conditions de vie des ménages, au Brésil et en Côte d'Ivoire. Quant à la nécessité de relier l'aspect macro-économique des programmes de réformes économiques à l'aspect micro-économique des conditions de vie des ménages, elle est apparue lors des travaux effectués, pour la Banque mondiale, sur les dimensions sociales de l'ajustement, et sur la réduction de la pauvreté, dans une vingtaine de pays d'Afrique.

La politique sociale, définie sur de nouvelles bases, dans le cadre d'un nouveau paradigme, celui du développement humain, est probablement le meilleur instrument susceptible de faciliter la fusion de ces deux aspects.

### **1. La connaissance des aspects macro-économiques** (et la découverte du Tiers-Monde)

Les premiers travaux ont été d'ordre macro-économique. Essentiellement effectués en Haïti, mais aussi, partiellement en Algérie, ils coïncidaient avec la découverte des pays du Tiers-Monde.

En Haïti (1973-75), il fallait construire les comptes nationaux et effectuer des projections macro-économiques pour aider le Conseil National de la Planification (CONADEP) dans la mise en place en oeuvre du IIème plan de développement (1), (2), (3). Il fallait aussi aider l'Institut de Statistique à revoir ses différents outils (indice des prix, enquêtes, etc.) afin de mieux répondre aux demandes du CONADEP.

En Algérie (1976-77) il fallait, dans le cadre du IVème plan quinquennal, compléter le plan d'aménagement du territoire en proposant de nouveaux projets de développement aux municipalités. Cela fut fait, pour l'Oranie, en effectuant une série d'enquêtes sur les collectivités locales et en menant des entretiens approfondis avec les responsables des diverses wilayates et dairates afin de connaître les ressources disponibles et les souhaits de la population.

Dans les deux cas il s'agissait d'une approche globale, insérée dans le cadre de la planification, qui faisait appel à de nombreuses techniques quantitatives comme les

modèles de prévision ou d'allocation des ressources, les indices des prix, et les enquêtes statistiques.

Par la suite, en 1986-87, la mise au point, pour Eurostat, d'un jeu pédagogique, Harambée, sur les stratégies alimentaires fit à nouveau appel à la modélisation économétrique (4). Il s'agissait cette fois, en se basant sur des simulations de l'économie d'un pays fictif, de renforcer le dialogue entre producteurs et utilisateurs de statistiques, et de guider les décideurs économiques dans leurs choix.

## **2. La maîtrise des aspects micro-économiques**

(et l'acquisition d'une compétence dans l'étude des conditions de vie)

La première approche de l'étude des conditions de vie eut lieu au Brésil, pendant les six premiers mois de 1976, lors de l'analyse des données de l'enquête ENDEF pour la région Sud (Sao Paulo, Porto Alegre, Curitiba, etc.). Cette enquête budget-consommation effectuée en 1974 auprès de 55.000 ménages avait recueillie des informations sur un grand nombre d'aspects de la vie économique des ménages (revenus, dépenses et consommation, emploi, habitat). Elle fut l'occasion d'une innovation importante dans les méthodes de traitement (utilisation du logiciel Ariel) et d'analyse des données (analyse typologique).

Et puis il apparut nécessaire, non plus d'accumuler des expériences différentes, mais de développer une compétence particulière sur un sujet donné. Ceci afin d'avoir une référence professionnelle et d'acquiescer une manière de penser qui forme à la démarche scientifique et qui permette ensuite de transmettre des connaissances et un message à autrui. Sans doute l'enquête budget-consommation de Côte d'Ivoire, réalisée en 1979 a-t-elle permis de répondre à ce besoin (5). Ce fut un projet ambitieux voulant recueillir, pendant une année des informations sur la plupart des domaines de la vie économiques des ménages (revenu, dépenses et consommation, activités et emploi, déplacements, consommation d'eau, d'énergie et d'électricité, habitat, etc.) en utilisant pour cela des techniques de mesure sophistiquées: passages répétés, questionnaires quotidiens et retrospectifs, observation directe des activités, etc.(6). L'expérience fut enrichissante mais longue (1978-84) pour que puissent être publiés des volumes d'analyse pour chacun des dix domaines précédemment cités (7),(8). Elle a permis toutefois la formation d'une équipe compétente en Côte d'Ivoire ainsi qu'un fructueux travail de coopération avec la FAO.

Pour passer du cadre d'analyse de données d'enquête budget-consommation à la vision économique plus large d'étude des conditions et du niveau de vie des ménages, un ouvrage de synthèse fut alors rédigé et publié (9),(10). Il visait à tirer partie d'une expérience originale pour formuler des recommandations permettant à ceux qui vont concevoir des systèmes d'information sur ce thème d'éviter les erreurs les plus communes et d'utiliser à bon escient la panoplie des techniques disponibles.

## **3. La relation entre les aspects macro-économiques et micro-économiques**

(et l'acquisition d'une vision internationale)

Le séjour à la Banque Mondiale (1987-93), dans le cadre du programme Dimensions sociales de l'ajustement marque une nouvelle étape importante en raison de sa vision unifiante du passé (11), (12). D'une part, les expériences d'enquête sur les ménages du Brésil et de Côte d'Ivoire, d'analyse macro-économique en Haïti et pour Eurostat, de conception de projets en Algérie, ainsi que les nombreuses actions de formation effectuées dans ces pays se sont trouvées être valorisées par le cadre conceptuel du programme. D'autre part des projets étaient conçus pour une trentaine de pays africains tant anglophones et lusophones que francophones.

Le cadre conceptuel du programme présentait les lignes directrices des projets à mettre en place. Ceux-ci étaient dessinés à l'image de chaque pays et comprenaient quatre volets: (i) un système d'information articulant différentes enquêtes (13), (14), (ii) un volet d'analyse économique montrant l'impact des politiques macro-économiques sur la pauvreté, l'éducation et la santé, la production et l'emploi, la consommation alimentaire et la nutrition, (iii) un ensemble de projets et de programmes visant à compenser cet impact sur les groupes de population pauvres, et (iv) une série d'actions de formation.

L'articulation théorique de ces actions est conçue de deux manières: d'une part, grâce au lien entre les aspects macro-économiques et micro-économiques pour lequel on définit un niveau intermédiaire, appelé meso-économique, où se trouvent les catégories sociales et les lieux où elles s'expriment en tant qu'acteurs et consommateurs (marchés, centre de santé, écoles); et, d'autre part, en intégrant de façon séquentielle les aspects d'observation statistique, d'analyse économique et de conception de projets et programmes.

Petit à petit le programme Dimensions sociales de l'ajustement s'est transformé en un programme de lutte contre la pauvreté lorsqu'il s'est avéré difficile de distinguer entre la nouvelle pauvreté, conséquence de l'ajustement ou de l'aggravation de la crise économique, et la pauvreté structurelle, permanente, résultant du non-développement (15). Cela s'est avéré d'autant plus facile que les méthodes mises au point pouvaient être indistinctement utilisées dans l'un ou l'autre cas. Ce fut le cas, par exemple, pour les systèmes d'enquête, les méthodes d'analyse, la modélisation sociale, et les fonds sociaux.

#### **4. Unification et synthèse au sein de la nouvelle politique sociale**

L'expérience de ces dernières années a permis de beaucoup apprendre. Les actions se sont enchaînées sans cesse, d'un thème à l'autre, d'un pays à l'autre. Il y eut la conception de projets sur les dimensions sociales de l'ajustement dans une dizaine de pays, l'étude du système d'enquête du Niger, la réalisation d'une enquête en Guinée-Bissau, l'étude de l'impact sur l'emploi des politiques d'ajustement (16), la conception d'un système de suivi de la distribution alimentaire en Éthiopie, l'étude de l'impact social d'une dévaluation du CFA, les rapports sur la pauvreté en Guinée-Bissau, aux Comores, aux Seychelles, et la conception d'un système d'information en Érythrée. Autant de réalisations passionnantes ne laissant guère de place à la synthèse, à la capitalisation d'expérience, et même à la transmission de connaissance à ceux qui étaient nos correspondants dans les pays.

En fait, pour avoir un réel impact dans les pays en développement, il ne faut pas seulement innover, il faut travailler l'innovation avec des partenaires, en extraire l'essentiel et le retransmettre sous une forme pédagogique. Cela manquait à la Banque Mondiale, malgré sa volonté affichée de renforcer les capacités nationales. Mais il n'y avait guère le temps de la synthèse et du recul, du travail en commun dans la création, et de la transmission sous forme de formation. Ces approches sont, en effet, souvent contradictoires avec celle de la conception et de la mise en place de projets en un temps limité.

Comment maintenant intégrer dans une même démarche ces trois objectifs que sont l'écriture et la synthèse d'expérience passées, la recherche d'éléments nouveaux permettant de concevoir une nouvelle approche de la politique sociale qui intègre gestion macro-économique et conditions de vie des ménages, et la réalisation d'une expérience de travail en partenariat. Le projet OCISCA (*Observatoire du Changement et de l'Innovation Sociale au Cameroun*) permet de fournir une ébauche de réponse. Situé dans un pays bilingue, il permet d'animer une équipe de chercheurs et d'acteurs de la vie économique, de développer de nouvelles méthodologies (notion d'observatoire et systèmes d'information), de répondre à des questions essentielles (réaction des producteurs à la dévaluation, allocation du temps des femmes), de travailler en réseau (sécurité alimentaire et politique sociale).

De nombreux thèmes pourront être abordés dans ce cadre afin de développer une capacité d'expertise nationale. Ils mettent l'accent sur la mesure de la pauvreté, la comparaison des systèmes d'information, l'impact social d'une dévaluation, le suivi de la distribution de vivres alimentaires, le bilan de l'expérience dimensions sociales de l'ajustement, etc. Mais tous ont un lien avec la définition d'une nouvelle politique sociale.

## Références bibliographiques

1. *Essai statistique sur les trois grands secteurs formant le Produit Interne Brut*, 1973, Bulletin de Statistique supplément annuel VII, Institut Haitien de Statistique, Port-au Prince, Haiti, pp. 1 à 5.
2. *Comptes nationaux et les projections macroéconomiques 1955-1980*, 1974, Institut Haitien de Statistique, Port au Prince, Haiti, 150 p.
3. *Estimations sectorielles et projections de l'investissement*, 1975, Institut Haitien de Statistique, Port au Prince, Haiti, 82 p.
4. *Harambée: un jeu pour rapprocher producteurs et utilisateurs de statistiques*, 1988, avec Jane Corbett et Klaus Roder, Stateco, INSEE, Paris, pp.5 à 11.
5. *Présentation de l'enquête sur les budgets et la consommation des ménages*, 1980, Revue Sigma N0.0, Direction de la Statistique, Abidjan, pp. 3/1 à 3/30.
6. *Recueil d'articles de Stateco* (1986) Séminaire sur l'analyse des résultats des enquêtes sur le niveau et les conditions de vie des ménages, Service de Coopération, INSEE. Inclut:  
*Avant-propos*,  
*Utilisation de la banque Ariel d'information sur les ménages* (1981)  
*Distribution et composantes des prix des produits vivriers* avec Idrissa Ouattara (1982),  
*La recherche des unités d'observation dans une enquête auprès des ménages* (1983),  
*Utilisation des coefficients d'extrapolation en nombres entiers: application à l'enquête budget-consommation de Côte d'Ivoire* avec Eric Babut (1984),  
*Premiers éléments d'analyse de données d'enquêtes auprès des ménages: l'exemple des conditions de logement en Côte d'Ivoire* avec Amah Hillah (1985),  
*Evaluation de l'équilibre énergétique d'une population* avec Alice Odunfa (1986).
7. *The Demand for Urban Housing in the Ivory Coast*, 1986, avec Christiaan Grootaert, LSMS Working Paper N0.25, Banque mondiale, Washington, 70 p.
8. *Tenancy Choice and the Demand for Rental Housing in the Cities of the Ivory Coast*, 1988, avec Christiaan Grootaert, Journal of Urban Economics 24, pp. 44 à 63.
9. *Réfléchir pour mesurer: innovations méthodologiques pour la collecte et l'analyse d'informations statistiques*, 1989, Brochure Amira N0.57, INSEE, Paris, 72 p., et *Think Before Measuring: Methodological Innovations for the Collection and Analysis of Statistical Data*, 1992, SDA Working Paper N0.7, The World Bank, Washington, 50 p.
10. *Connaitre les conditions de vie dans les pays en développement. (1) concevoir l'enquête*, 165 p., (2) *Collecter les informations*, 312 p., (3) *Analyser les résultats*, 175 p., 1990, avec D.Blaizeau, Ministère de la coopération et du développement, Paris.

**11. Le projet Dimensions Sociales de l'Ajustement**, 1989, séminaire de l'Institut International de Statistique, Paris, 15 p.

**12. Social Impact of Structural Adjustment Policies**, 1992, in *Democratization and Structural Adjustment in Africa in the 1990s*, African Studies Program, University of Wisconsin-Madison, pp.119 à 124.

**13. The Social Dimensions of Adjustment Priority Survey: An Instrument for the Rapid Identification and Monitoring of Policy Target Groups**, avec autres auteurs, 1991, SDA Working Paper N0.12, The World Bank, Washington, 180 p.

**14. The Social Dimensions of Adjustment Integrated Survey: A survey to Measure Poverty and Understand the Effects of Policy Change on Households**, avec autres auteurs, 1992, SDA Working Paper N0.14, The World Bank, Washington, 207 p.

**15. Etude de la pauvreté: systèmes d'information et méthodes d'analyse aidant à la formulation de politiques sociales**, 1992, communication au séminaire Economie du Développement de l'AFSE, Clermont-Ferrand, 30 p.

**16. Des p'tits boulots pour sortir de la crise: dossier sur l'emploi**, 1992, Croissance: le monde en développement N0.352, avec A. Marc, Paris, pp.30 à 37.