

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

**"RECHERCHE D'UNE NOUVELLE APPROCHE POUR LA
POLITIQUE SOCIALE"**

Jean-Luc DUBOIS

ORSTOM

**MINISTÈRE
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

Fonds Documentaire ORSTOM



010011293

Fonds Documentaire ORSTOM
Cote: B* M293 Ex: 1

RECHERCHE D'UNE NOUVELLE APPROCHE POUR LA POLITIQUE SOCIALE

Jean-Luc Dubois
le 15 Janvier 93 ?

Introduction

Il y a actuellement obligation de réfléchir sur ce thème. En effet, un changement de paradigme, ou cadre de pensée, apparaît dans toutes les sciences sociales, sciences économiques comprises, qui veut que tout ce qui concerne les aspects micro-économiques, conditions de vie des ménages, impact social de l'ajustement ou pauvreté, soit maintenant étroitement articulé, sinon totalement intégré, avec les aspects macro-économiques pour définir une nouvelle politique sociale. Il ne doit plus y avoir des éléments de politique sociale séparés, ou tout au plus complémentaires, de la politique économique, mais une seule et unique forme de politique où toute décision économique pourra être remise en cause ou simplement élargie par sa dimension sociale.

C'est dans le cadre de cette problématique que nous nous proposons d'examiner quatre points qui nous paraissent essentiels concernant la possibilité d'une nouvelle politique sociale. Tout d'abord, il faut nous accorder sur les concepts qui sous-tendent la définition de politique sociale. Il nous faut, ensuite, réfléchir sur les problèmes que pose la contrainte de financement et les choix de son allocation. Le troisième point à aborder est celui de la place des différents acteurs et bénéficiaires de cette politique. Enfin, on examinera les instruments méthodologiques disponibles et ceux qu'il conviendrait de mettre au point en formulant différentes directions de recherche.

1. Le cadre conceptuel de la politique sociale

Ce cadre se doit d'aborder plusieurs aspects: la situation au sein du nouveau paradigme, la définition actuelle de la politique sociale, les groupes et les secteurs sur lesquels porteront les actions, enfin le lien avec la politique macro-économique.

a) Le nouveau paradigme

Le nouveau paradigme redonne de l'importance à tout ce qui concerne les ménages, c'est à dire au niveau micro-économique. Il s'appuie sur le concept d'*économie du ménage* apparu à la fin des années 70 et cherche à décrire la situation des ménages, y compris les plus défavorisés (Dubois et Blaizeau 1990). A lui se rattachent les concepts de besoins essentiels (fin des années 70), de conditions et de niveau de vie (début des années 80), de dimensions sociales de l'ajustement (fin des années 80), et de pauvreté (début des années 90).

La définition d'une politique sociale demande dans ce cadre de tenir compte de deux finalités: la satisfaction des besoins essentiels, permettant d'assurer la sécurité et de ne pas porter préjudice à l'avenir, et le renforcement des capacités humaines, permettant une stratégie de long-terme. Ces deux finalités s'intègrent parfaitement dans le concept plus unifiant de *développement humain* (P. Bernier 1993) qui, de fait, pourrait être l'intitulé de ce nouveau paradigme.

Mais ce niveau micro-économique n'est pas déconnecté du niveau macro-économique, ou s'opèrent les décisions de politique économique. Bien au contraire, un lien tant conceptuel qu'opérationnel peut s'établir en introduisant un niveau intermédiaire: le *niveau meso-économique*. Celui-ci regroupe soit des aspects sectoriels, par une relation descendante macro-meso, soit des groupes de ménages, par une relation montante micro-meso. Les secteurs sont par exemple la santé, l'éducation, la commercialisation d'un produit donné, etc. Les groupes de ménages définissent des groupes socio-économiques, des catégories professionnelles, des entités villageoises, ou même l'ensemble des consommateurs d'un produit donné. Les infrastructures économiques et sociales deviennent alors les lieux d'expression, et de décision de ce niveau meso-économique. Ce sont, par exemple, les centres de santé, les établissements scolaires et les marchés.

Ainsi toute décision prise au niveau macro-économique se répercutera au niveau meso-économique, à travers les infrastructures et sur des groupes de population, pour atteindre finalement le niveau micro-économique, qui est celui des ménages. C'est le cas, par exemple, d'une décision budgétaire, comme celle de réduire certaines dépenses de santé, ou de la décision de dévaluer la monnaie locale. Cette dernière touchera de façon bien différente les ménages selon qu'ils sont producteurs ou consommateurs nets de biens échangeables.

A l'inverse, et même si cela est rarement pris en compte par les bailleurs de fonds, les réactions d'acceptation ou de refus des individus, et des ménages, aux diverses mesures macro-économiques, peuvent dénaturer le contenu de ces mesures et en réduire l'efficacité. Elles s'effectuent conformément aux contraintes sociologiques du milieu, dans le cadre de la rationalité ambiante et en relation avec la structure familiale ou villageoise. De nombreux exemples de ces réactions aux programmes d'ajustement structurel ont été documentés concernant l'agriculture (Malawi), le logement (Côte d'Ivoire), l'éducation (Cameroun), etc.. On peut citer à cet effet les explications de ces comportements qui sont fournies par divers auteurs (R.Mahieu 1989, M.Koulibaly 1991).

Dans le contexte de ce nouveau paradigme, il convient donc maintenant de réfléchir tant sur les liens macro-micro que micro-macro si l'on veut élaborer de nouvelles approches méthodologiques.

b) Définition de la politique sociale

Il semble que le concept de politique sociale ait acquis un sens légèrement différent en français et en anglais, où pour ce dernier il existe sous la dénomination de *social policy*.

En effet, il reprend de nombreuses idées qui se sont accumulées au cours du temps et les histoires anglophone et francophone sont différentes en ce domaine. Le concept semble être beaucoup plus holistique dans la vision anglophone et concerne tous les aspects sectoriels et toutes les catégories de ménages.

Dans son sens initial le terme social exprime une relation avec des groupes de gens. Aussi des secteurs seront-ils appelés sociaux, comme ceux de l'éducation et de la santé, car ils sont chargés de mettre en place des politiques agissant directement sur les gens. Le concept de besoins fondamentaux est directement lié à cette approche, car il concerne les gens et des besoins sectoriels spécifiques.

Le sens du terme social s'élargit avec l'introduction de la notion de *groupes sociaux*, puis liée à elle, de groupes-cibles. Une politique devient sociale dès lors qu'elle concerne des groupes précisément déterminés qui peuvent être considérés comme défavorisés. On parlera de logements sociaux, car destinés à des groupes de faible revenu, ou de sécurité sociale, car initialement axée sur les travailleurs. De la même manière on parle, au niveau-macro-économique, de modélisation sociale et de matrice de comptabilité sociale, lorsqu'on prend en compte, dans le processus de modélisation, les catégories sociales et l'impact des mesures macro-économiques sur ces catégories.

Il en résulte que des secteurs qui ne semblaient pas être sociaux a priori, au sens initial du terme social, peuvent le devenir dès lors que l'accent est mis sur certaines catégories sociales. Ainsi en est-il de l'emploi lors de la considération des chômeurs, du logement des plus pauvres, ou du transport. On retrouve alors un lien non seulement avec les aspects sectoriels des besoins fondamentaux mais aussi avec l'accent mis sur certaines catégories défavorisées. En généralisant cette approche, on peut considérer qu'une politique économique devient sociale dès lors que sont pris en compte les relations entre chacun des aspects sectoriels de cette politique et les catégories sociales qui sont concernées.

Ainsi il y a deux critères fondamentaux à prendre en compte pour concevoir une politique sociale: le *secteur-objet* de l'action et la *catégorie-sujet* concernée. Une politique sociale comprendra donc un ensemble d'actions, qui toutes orientées vers la satisfaction de besoins reconnus comme fondamentaux, et qui sont tantôt sociales dans leur nature, tantôt orientées vers des groupes défavorisés. Par exemple, éducation gratuite, santé gratuite ou soins de santé primaire gratuits, carte de transport, logements sociaux, sécurité sociale, actions sur l'emploi, etc.. Toutes ces actions deviendront autant de mesures de politique sociale même si à l'origine elles ne sont qu'économiques. Le domaine d'intervention s'élargit au fur et à mesure que la sphère sociale intègre la sphère économique.

c) Mise en oeuvre de la politique sociale

Toute politique sociale va donc se composer d'un certain nombre de mesures et d'actions généralement conçues sous la forme de projets (S.Doumbia 1993). Ces actions appartiendront à des secteurs ou des domaines d'intervention, et chercheront à atteindre

certaines catégories de population ou groupes-cibles. Les choix de domaines d'intervention, des catégories sociales et des actions à mettre en oeuvre représentent trois éléments de la mise en oeuvre de la politique sociale.

Le choix des *domaines d'intervention* est lié à la définition des besoins fondamentaux dans une société donnée. Priorité peut-être faite aux soins de santé primaire, à l'éducation primaire, à la sécurité alimentaire, aux déplacements urbains, à l'habitat urbain, etc..

Le choix des *groupes-cible* qui devront bénéficier des mesures et actions sociales s'effectue en deux étapes. Tout d'abord on identifie les groupes correspondants. Cela demande de alors de faire appel à des techniques d'observation et d'analyse des ménages (observatoires, enquêtes prioritaires, méthodes rapides d'évaluation, analyse de pauvreté, typologie, etc.). Ensuite pour le ciblage de ces groupes on fait appel à des techniques de repérage des ménages sur le terrain et de contrôle des erreurs de couverture ou de ciblage.

Les choix des *mesures et des actions* à mettre en oeuvre peut faire appel au catalogue d'actions déjà existantes dans de nombreux domaines et qui servent alors de référence, comme par exemple, la distribution d'aide alimentaire, la mise en place de cantines scolaires, la création d'emplois à haute intensité de main d'oeuvre, le petit crédit, etc.. Mais il faut souvent plutôt inventer des actions plus spécifiques en étroite relation avec les populations concernées et qui s'adaptent aux contraintes traditionnelles. C'est le cas, notamment, des actions générant de l'emploi et des revenus, tels que les fonds sociaux ou les fonds d'emploi.

d) Le lien avec la politique macro-économique

La politique économique se définit à partir d'un certain nombre de mesures d'ordre macro-économique (comme la politique monétaire, fiscale, la politique de change) ou sectorielle (par exemple, mesures dans l'agriculture, privatisation du commerce, restructuration du secteur de la santé). Dans le nouveau paradigme ces mesures doivent être considérées comme appartenant à différents *niveaux de décision* macro-économique, meso-économique et micro-économique, et ceci afin de mieux appréhender l'ensemble de la situation économique et la façon dont elle peut se transformer. Ce n'est, en fait, que la traduction sur le plan économique du principe de subsidiarité qui a fait son apparition dans le domaine de la décision politique.

S'appuyant sur ces différents niveaux qui demeurent valables tant pour l'observation et l'analyse que la décision, la politique sociale prend en compte les différentes catégories de ménages et met l'accent sur ceux qui sont les plus défavorisés, vulnérables ou pauvres.

Toute mesure macro-économique aura un impact social positif ou négatif selon les diverses catégories de ménages. De même l'ensemble des actions sociales entreprises au niveau micro-économique auront, une fois agrégées, des coûts et des conséquences au

niveau macro-économique. Il faut s'assurer que des mesures macro-économiques qui ont un impact trop dur sur les groupes pauvres ou vulnérables puissent être compensées par des actions de politiques sociales. Mais dans le même temps, il faut s'assurer que toute mesure macro-économique ne vienne pas contredire les actions effectuées au niveau micro-économique et ainsi réduire ou supprimer les bénéfices de la politique sociale. On pourrait donner de nombreux exemples concrets sur ce thème en considérant, par exemple, l'impact d'une dévaluation sur la consommation alimentaire, la réduction des dépenses de santé ou d'éducation.

Aussi à chacun des niveaux macro, meso ou micro-économique, où sont prises des décisions d'ordre économique, il faut associer des niveaux macro, meso et micro-social où sont mises en place les actions définissant la politique sociale, qui naturellement prennent en compte l'impact social des mesures économiques. En d'autres termes, il faut compléter le tableau (ou matrice) des actions de politique économique, qui définit la stratégie économique d'un pays, par un tableau associé des mesures de politique sociale.

2. L'allocation des financements

Les contraintes de financement sont fortes en période de crise. Pourtant de nombreux essais ont eu lieu pour garder les budgets des secteurs sociaux à un niveau satisfaisant dans nombre de pays (Sahn 1991).

Dans un univers de ressources rares, il demeure le problème d'allouer de façon optimale les ressources existantes, et de faire des choix entre plusieurs alternatives. Pour définir ces alternatives, il faut être en mesure de sérier les diverses possibilités en dénombrant l'univers des possibles issu d'une série de découpages. On peut, par exemple, catégoriser les ménages de la façon la plus fine possible, découper les secteurs en sous-secteurs, prendre en compte les différents niveaux de décision, classer les actions qui peuvent être entreprises, etc.. En procédant de cette manière on peut s'assurer que tout problème social important pourra être résolu en allouant des fonds à une action spécifique, dans un secteur particulier, et auprès d'un groupe-cible précisément déterminé.

3. Place et rôle des acteurs

Différents acteurs vont jouer un rôle important dans la conception et la mise en place de la politique sociale. On peut en retenir quatre. Ce sont le secteur public, le secteur privé y compris les organisations non gouvernementales, les ménages et groupes de population, enfin les bailleurs de fonds.

Le secteur public comprend essentiellement les administrations, instituts de recherche et organisations gouvernementales qui sont chargées de la conception, de la mise en oeuvre et de l'évaluation des politiques sociales. Au sein de l'administration nombreux sont les ministères concernés par l'aspect social directement ou indirectement. Il faut naturellement prendre en compte, en premier lieu, les ministères sociaux, comme celui de la santé, de l'éducation, de l'emploi avec leurs cellules de planification. Le ministère

chargé de la planification économique joue un rôle essentiel car c'est lui qui devra faire le lien entre politique économique et politique sociale et donc jouer un rôle d'animateur vis à vis des autres ministères. Tous les autres ministères sont concernés par l'impact social des décisions sectorielles qu'ils mettent en place qu'il s'agisse de l'agriculture, de l'industrie, de l'urbanisme, ou des transports, etc. Seul le ministère chargé de la planification économique pourra fournir le cadre de synthèse qui permet d'intégrer toutes les actions dans la problématique d'impact social des mesures économiques; et ceci quelque soit le niveau de décision pris en considération.

Le secteur privé joue aussi un rôle dans la réalisation de la politique sociale. Rôle indirect lorsque, dans le domaine de la production de biens, que celle-ci soit formelle ou informelle, il applique les réglementations en vigueur et accorde des conditions de travail adéquates. Rôle plus direct lorsqu'il assure la délivrance de services sociaux à certaines catégories de population spécifiques, qui peuvent se réduire à la population solvable ou à certaines catégories défavorisées.

Les organisations non-gouvernementales sont souvent considérées comme faisant partie du secteur privé. Toutefois le rôle important qu'elles jouent, de fait, dans la mise en place des actions de politique sociale demandent qu'elles soient considérées de façon indépendante. Dans bien des cas se sont elles qui, maintenant, sont devenues les véritables acteurs de la politique sociale non seulement grâce à la réalisation d'actions sur le terrain, mais aussi en raison de leur forte connaissance des différents groupes sociaux. Leur approche est néanmoins essentiellement sectorielle, par choix de domaines d'intervention, et micro ou meso-sociale, par l'accent mis sur certaines catégories de ménages considérés comme groupes-cible.

Les ménages et les groupes de population sont censés être les bénéficiaires des actions de politique sociale. Néanmoins ils peuvent jouer un rôle actif lorsqu'il s'agit de proposer certaines actions ou de les mettre en oeuvre. Une approche participative au moment de la conception de programmes, peut être complétée lors de la réalisation de ces programmes sous diverses modalités comme le financement d'écoles, de centres de santé ou de médicaments (par exemple l'initiative de Bamako).

En ce qui concerne les bailleurs de fonds, il se pose la question de savoir si l'on peut sortir de l'approche préconisée par la Banque mondiale qui est liée aux résultats des analyses macro-économiques et à la vision théorique dominante actuellement. Or il y a peu de pôles de réflexion qui articulent sur des bases théoriques différentes les aspects macro, meso et micro-économiques. De plus, dans sa constante évolution, la Banque intègre peu à peu tous les nouveaux concepts qui permettent d'élargir le champ de la politique économique et de l'adapter au contexte des pays. C'est le cas, par exemple, de l'impact social de l'ajustement, de la pauvreté, de la politique sociale, de l'environnement, de la sociologie, et de la gouvernance, autant d'éléments qui sont pris en compte dans la conception des projets et des politiques économiques. On peut donc penser qu'il vaille mieux améliorer la situation actuelle, que de chercher à définir de nouvelles bases

théoriques dans lesquelles pourront être intégrés les concepts et outils méthodologiques actuels.

4. Instruments de mise en oeuvre

Un certain nombre d'instruments existent déjà qui sont opérationnels pour les différentes étapes de la conception et de la mise en oeuvre de politiques sociales. Ils sont relatifs aux différents aspects de l'observation des ménages, de l'identification et la caractérisation des groupes sociaux, du repérage des groupes-cible, de l'analyse de l'impact social des mesures macro-économiques. Toutefois, il manque encore un cadre d'intégration de ces mesures qui permettent d'articuler étroitement politique économique et politique sociale.

L'observation des ménages a pour objectif de comprendre les comportements des différents groupes sociaux et de fournir des indicateurs sur leur situation économique. Il existe pour cela de nombreux systèmes d'information. Il s'agit tantôt d'observatoires combinant enquêtes quantitatives et qualitatives (Ocisca au Cameroun, Madio à Madagascar), de systèmes d'enquête (système DSA, enquêtes PADEM) ou de méthodes rapides d'évaluation des impacts d'un projet.

Des techniques d'analyse statistiques spécifiques sont utilisées pour identifier les groupes-cible à partir de données d'enquêtes. On peut citer par exemple le calcul d'indicateurs de pauvreté, utilisés dans les profils de pauvreté, ou les méthodes d'analyse typologiques qui catégorisent les ménages selon différents critères et facilitent leur repérage sur le terrain. Enfin, la modélisation sociale, par les modèles de type EGC, permet d'évaluer l'impact de certaines mesures sur différents groupes sociaux (Côte d'Ivoire, Cameroun).

Ces divers instruments ne sont que des éléments méthodologiques qui interviennent dans les différentes étapes de la conception et de la mise en place de la politique sociale. On pourrait d'ailleurs en établir une liste exhaustive sous la forme d'un tableau présentant ces étapes, les objectifs correspondants et les instruments qui sont nécessaires. Mais ils ne peuvent être utilisés qu'en référence à un cadre d'intégration plus large qui décrirait la liaison entre les différentes mesures macro-économiques et leur impact social, et ceci sous la forme d'un *tableau des actions de politique sociale*.

Il faut noter que pour établir un lien entre les diverses mesures macro-économiques et leur impact social, comme par exemple la dévaluation ou la restructuration des entreprises publiques, il faut à chaque fois effectuer une démarche d'analyse particulière. Ceci devrait s'effectuer en se basant sur le tableau des actions de politique sociale et en examinant l'une après l'autre les diverses mesures économiques et les actions sociales qui pourraient les compléter. Certaines conséquences sociales peuvent amener à revoir la validité des mesures économiques. La version finale de ce tableau ne devrait retenir que les mesures économiques dont les conséquences sociales ont été évaluées, acceptées ou modifiées, et si nécessaires complétées par des actions sociales.

Conclusion

Il est indispensable que le concept de politique sociale évolue pour prendre en compte les éléments qui résultent de l'introduction du nouveau paradigme dans les sciences sociales. Cela demande de mieux appréhender la réalité socio-économique. Il faut pour cela soit introduire de nouveaux concepts et de nouveaux outils, soit intégrer ceux qui existent dans un ensemble cohérent.

Pour ce faire, deux approches antinomiques mais pourtant complémentaires doivent être mises en oeuvre. D'un côté, il faut opérer une catégorisation plus systématique des différents éléments qui composent cette réalité socio-économique: catégorisation des ménages en groupes sociaux, désagrégation des secteurs, découpage des niveaux de décision économique, liste des actions sociales disponibles, etc.. Cela peut aussi faciliter le financement de certaines actions sociales dans un contexte de ressources financières réduites. D'un autre côté, il faut regrouper ces différents éléments dans un cadre de synthèse unique où mesures économiques et actions sociales sont intimement liées. On définit ainsi un *tableau des actions de politique sociale* qui brosse les différents niveaux macro, meso et micro-social ou économique et donc qui remplace le classique tableau des actions de politique économique que l'on retrouve élaboré dans la plupart des programmes macro-économiques, notamment, dans les programmes d'ajustement structurel.

Références bibliographiques

Bernier P. (1993), *Eléments de réflexion pour une nouvelle problématique en matière de politiques sociales en Afrique de l'Ouest et du Centre*, CRDI, Ottawa.

Dubois J-L. et Blaizeau D. (1990), *Connaitre les conditions de vie des ménages dans les pays en développement*, Ministère de la Coopération et du développement, Paris

Koulibaly M. (1992), *Le libéralisme: un nouveau départ pour l'Afrique*, éditions l'Harmattan, Paris.

Mahieu F-R. (1990), *Les fondements de la crise économiques en Afrique*, éditions l'Harmattan, Paris.

Sahn (1991), *Impact social des programmes d'ajustement*, Cornell University

Doumbia S. (1993), *L'état des politiques sociales dans la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre*, CRDI, Dakar.