

IMPASSE et P.A.S. Enquêtes pour le compte de la DSA au Togo

E. DELIRY-ANTHEAUME
Géographe, Togo

La lecture répétée des documents officiels finit par émousser le jugement critique et conduit le mieux informé des lecteurs à confondre objectifs et réalités (1). Cependant, les faits entrevus chaque jour sur le terrain démentent cruellement les assertions lénifiantes et montrent qu'en fait, l'ajustement (2) structurel au quotidien et, d'une manière plus large, la crise dénommée "conjoncture", sont à la racine de bien des maux et laissent voir que tout ne va peut-être pas si bien. Si mes enquêtes portant sur quelques centaines de personnes approchées dans un premier temps de façon empirique, me donnent une bonne connaissance de ce qu'on appelle le coût social de l'ajustement, elles ne me permettaient pas de prétendre à une évaluation scientifique du phénomène ; cette approche de type anthropologique et qualitative doit être mise en perspective. Mais pour parvenir à un tel résultat, il faut d'abord connaître, autant que possible, l'étendue de cette population touchée par les PAS (Programmes d'Ajustement Structurel), cibler les groupes vulnérables et sélectionner pour chacun d'eux des échantillons représentatifs. Or les données statistiques manquent cruellement. Rien n'est centralisé. Alors que les PAS étaient engagés depuis près d'une décennie, il semble même qu'il n'y ait eu ni souci, ni véritable volonté politique de connaître l'ampleur des dégâts humains causés par de telles politiques. Cette volonté a finalement émergé, mais bien tardivement. C'est le contexte dans lequel elle est apparue, et la quête des informations qu'elle a suscitée que je tenterai de décrire ci-dessous.

(1) "Le mieux être des citoyens étant le but même du développement, une attention particulière sera apportée aux améliorations des conditions de vie et travail des individus. Cette approche, dans le cadre d'un pays comme le Togo nécessite une gradation dans les besoins à couvrir, les plus urgents étant évidemment prioritaires. Se nourrir mieux et plus abondamment, se soigner plus efficacement, se loger dans des conditions moins précaires, se former mieux et plus longtemps, accéder à toutes les formes de culture, maîtriser l'environnement individuel et collectif... sont autant d'objectifs à poursuivre de manière soutenue". Conférence des Bailleurs de Fonds pour le Développement du Togo, Lomé, Juin 1985. Volume I, Situation et Perspectives de Développement (1985-1990).

En 1991, à l'aube de la prochaine conférence, force est de constater que ces objectifs ne sont pas atteints, le nombre de jeunes chômeurs diplômés s'est accru, le nombre de licenciements dans les entreprises publiques, parapubliques et privées a été très important notamment entre 1988 et 1990 et se poursuit.

(2) Deliry-Antheaume E. (1990). Impact de la politique d'ajustement structurel en milieu urbain (Première approche), ORSTOM Togo Info, 8, mai : 12-13.

Deliry-Antheaume E. (1990). Impact de la politique d'ajustement structurel sur une partie de la population togolaise, Chroniques du SUD, 4 : 46-49.

La volonté politique et le cadre : naissance du Comité DSA

Le concept de Dimension Sociale de l'Ajustement (DSA) est apparu à la suite notamment des travaux menés par l'UNICEF en 1987 sur l'ajustement à visage humain, visant à protéger les groupes vulnérables et à favoriser la croissance. En 1988, l'initiative de la Dimension Sociale de l'Ajustement a été lancée par le Bureau Régional pour l'Afrique du Programme des Nations Unies pour le Développement, la Banque Africaine de Développement et la Banque Mondiale.

Le Togo est l'un des 32 Etats africains à participer à l'initiative DSA. Lors de la Conférence des bailleurs de fonds sur les financements hors-projets, à Genève en Mai 1988, la participation du pays a été évoquée, et une requête adressée par Lomé à la Banque Mondiale ; d'autant plus qu'un arrêté ministériel (3) du 22 février 1988 portait sur la création d'un Comité Interministériel Restreint (CIR) de Suivi du Programme d'Ajustement Structurel et créait le Comité DSA et des groupes de travail de la Dimension Sociale de l'Ajustement (DSA) avec le concours des bailleurs de fonds. Cet arrêté fut modifié et précisé depuis. Ainsi, au niveau institutionnel, outre le CIR, le Comité DSA est chargé de la coordination de l'ensemble des groupes de travail. Un séminaire-atelier, initié par le Ministère du Plan et des Mines avec la collaboration des bailleurs de fonds, les a réunis, en novembre 1990, en présence de consultants extérieurs et nationaux. L'occasion fut saisie pour apporter un appui méthodologique et identifier les mécanismes de mise en place de programmes et de projets à court, moyen et long terme.

L'idée centrale de la DSA consiste à prendre en compte, dès le stade de la conception des politiques d'ajustement, les effets sociaux négatifs que ces politiques entraînent pour les groupes vulnérables ; le but étant d'intégrer dans ces politiques des mesures permettant d'en atténuer les effets. La prise en compte de la DSA se fait enfin, alors que le Togo aborde son quatrième PAS. Or jusqu'à présent toutes les décisions d'ajustement ont été prises sans aucune mesure d'accompagnement. Dans les cas de mises à la retraite anticipée ou de licenciements, les partenaires sociaux ayant voix au chapitre en matière d'emploi se sont contentés de gérer la situation, de faire respecter, dans la mesure du possible, les droits légaux des personnes concernées, mais ni les syndicats, ni le gouvernement n'ont, jusqu'à maintenant, proposé des politiques d'accompagnement ou alternatives. La mise à la marge de leur profession et du marché du travail d'une grande partie de la population (diplômés sans travail, pré-retraités et licenciés, chômeurs) représente un danger d'explosion sociale. La connaissance de la population touchée et de ses revendications doit être un souci permanent dans la définition de toute politique de développement.

(3) N°5/MPM/CAB.

Les groupes de travail DSA

Le gouvernement togolais a retenu comme point d'application prioritaire de la DSA les secteurs suivants :

- l'emploi et les revenus ;
- la nutrition ;
- la santé ;
- l'éducation ;
- l'intégration de la femme au processus de développement ;
- l'habitat social.

Des groupes de travail sectoriels ont donc été créés selon le découpage précédent. Ils intègrent les acteurs socio-économiques concernés par la DSA (Administration, ONG, organismes publics et parapublics, collectivités locales, bailleurs de fonds, utilisateurs). Ils se réunissent régulièrement et sont chargés de recenser les documents existants, d'élaborer des synthèses, voire de mener ou de faire mener des enquêtes complémentaires, afin de formuler, en fin de travaux, des propositions de politiques alternatives intégrant la DSA. A court terme, il s'agit de dégager des mesures prioritaires permettant d'atténuer les effets sociaux négatifs de l'ajustement pour la Conférence des Bailleurs de fonds devant se tenir à Genève en juin 1991.

Chaque groupe de travail sectoriel se réunit selon un calendrier fixé par le Comité DSA. Il se compose de sous-groupes de travail ciblant son approche sur des problèmes plus spécifiques. Ainsi le groupe de travail emploi-revenus auquel j'appartiens est-il lui-même subdivisé en sous-groupes :

- recensement et analyse des travaux et actions déjà engagés ;
- groupes affectés et indicateurs ;
- législation du travail ;
- fonction publique ;
- femmes, jeunes ;
- pré-retraités dits "jeunes retraités" (4) et licenciés ;
- secteur informel ;
- secteur rural.

Notre sous-groupe «jeunes retraités et licenciés», réunit deux agents, un gestionnaire et un statisticien de la CNSS (Caisse Nationale de Sécurité Sociale), un représentant du MISE (Ministère de l'Industrie et des Sociétés d'Etat), économiste de formation, un représentant de la DGCF (Direction Générale de la Condition Féminine), sociologue, et moi-même, géographe, chercheur associée à l'ORSTOM. Nous nous sommes réunis six fois en cinq mois, pour élaborer la méthode et tenter d'atteindre les objectifs fixés. Il est

(4) 30 ans de service actif, quel que soit l'âge, et cela, même si l'âge légal de la retraite est de 55 ans. On rencontre donc des retraités quadragénaires (les plus jeunes ont 46 ans).

possible que toutes les équipes ne se soient pas réunies avec la même assiduité...

Compte tenu de l'importance des aspects statistiques dans ce type d'approche sectorielle, la Direction de la Statistique (membre par décret du Comité DSA) est associée aux travaux du Comité et des groupes de travail. Ironiquement, mais comme tous les services publics, elle est victime des politiques d'ajustement structurel. Les réductions des dépenses de l'Etat l'ont sévèrement affectée. Son personnel et ses moyens ont été réduits à un point tel que certaines tâches de routine statistique (édition d'un bulletin mensuel) ne sont plus assurées avec la même efficacité qu'auparavant. La diminution de l'effectif des cadres de ce service est importante puisqu'il est passé de 30 à 16 personnes (départ volontaire, retraite, mutation dans d'autres services, etc...) entre 1980 et 1989. De plus, l'affectation des cadres nationaux restant aux projets de longue durée financés de l'extérieur (Enquête EBC et BIP financées par le FED) (5) nuit à la production de statistiques courantes.

La philosophie du Comité DSA consiste à utiliser au maximum les ressources locales et à faire converger toutes les compétences vers un même but. Toutefois le Comité DSA ne peut, pour ses travaux, se contenter de la bonne volonté de ses membres par ailleurs très sollicités. D'une part on ne peut recopier indéfiniment les mêmes rapports pour en faire des synthèses, d'autre part, il faut avouer que bon nombre de données existantes n'ont été que peu ou pas du tout exploitées. L'une des premières exigences serait de les faire apparaître et de les valoriser. Ainsi, pour mon sous-groupe de travail «jeunes retraités/licenciés», si des données sur les effectifs globaux concernés existent, il est a priori impossible de les localiser et de les connaître. Répertorier les sources possibles et rassembler les données, mener une enquête sur un échantillon représentatif de ces deux groupes, analyser et interpréter les résultats obtenus, formuler des recommandations sont les principaux objectifs que nous nous sommes fixés, en nous répartissant la tâche.

Ce travail a été largement entamé, mais devant l'ampleur qu'il prenait, il a fait l'objet d'une demande de subventions, avec définition de la problématique (rédaction de termes de référence et chiffrage de l'étude, démarches auprès des organismes financiers, collaboration avec le PNUD).

(5) Réalisée entre février 1987 et novembre 1989, l'Enquête Budget-Consommation, fruit d'une coopération réussie entre le FED et le gouvernement togolais, avec l'appui du FAC et de la FAO, avait pour objectif de faire l'inventaire du niveau et des conditions de vie des ménages au Togo. En un mot, d'appréhender les revenus des ménages à travers leur consommation.

Le BIP : Banque d'Information Permanente sur les conditions de vie des ménages, devrait se rattacher directement au projet EBC, développer une conception d'un système permanent d'enquêtes et l'approfondissement d'analyses et de traitements ponctuels sur demandes spécifiques d'utilisateurs (responsables de projet de développement..).

Un accord de principe pour son financement a été obtenu et le sous-groupe est prêt à aborder toutes les phases de la réalisation d'une enquête socio-économique.

Du projet à la quête des données : à la recherche du dernier des "compressés" et du dernier des retraités.

Qui sont-ils donc ? Ces deux groupes de "jeunes" retraités et de licenciés (ou "compressés" dans le langage populaire) ont été touchés par les mesures imposées tant par le FMI (programmes de stabilisation financière) que par la Banque Mondiale (Programmes d'Ajustement Structurel). L'effort d'ajustement financier a été centré sur les finances publiques. Des mesures rigoureuses de limitation des dépenses ont été prises : blocage des salaires et des avancements, gel des recrutements, retraite obligatoire après trente ans de service, impôt de solidarité et allègement du portefeuille de l'Etat par fermeture des entreprises non-rentables et restructuration ou privatisation des autres, entraînant de nombreux licenciements. En fait, dès 1978, avant la mise en application des programmes d'ajustement structurel, des sociétés en difficulté avaient été mises en liquidation et leur personnel, en totalité ou en partie, licencié. Quant aux jeunes retraités, ils ont été victimes de l'arrêté 607/MTFP du 20 mars 1985, stipulant que tous les travailleurs togolais ayant accompli trente ans de services effectifs, quel que soit leur âge, sont admis d'office à la retraite, alors que l'heure de celle-ci ne sonnait habituellement qu'à 55 ans. Un communiqué radio du 28 mars précisait que la mesure prenait effet au 1er avril 1985 (6).

Mais où sont passés les données les concernant et combien sont-ils donc ? A ces questions, les réponses varient : on découvre le plus souvent des listings, dans des dossiers, jetés dans des cartons meublant des fonds d'armoires empoussiérées, et oubliés dans le grand silence d'une entreprise abandonnée, encore gardée par quelques agents qui, pour passer le temps, cultivent leur champs au sein même des installations. Il faut quelque chance pour surprendre ces agents le "bon" jour, car il n'y a plus de téléphone pour les joindre. Il faut de surcroît s'armer de patience car les photocopieuses ne sont plus qu'un souvenir. On finit donc par retrouver les "compressés" dans les archives de leur propre société, dans celles des liquidateurs et dans les dossiers de l'Inspection du Travail. Pour les pré-retraités, en revanche, la quête est plus facile et se limite aux archives de la CNSS ou de la fonction publique. De ce fait, la collecte s'est réalisée relativement vite.

(6) "Pensez (...) aux retraités prématurés et surtout aux poissons d'avril de l'année 1985 qui n'ont pas eu le temps et les moyens d'organiser leur retraite" (Courrier du Golfe, n°62, janvier 1991).

Premier bilan

La collecte des données est achevée pour les "jeunes" retraités. Elle est toujours en cours pour les licenciés, en raison des difficultés évoquées plus haut.

1. Les "jeunes" retraités (7)

La première collecte, concernant les "jeunes" retraités des secteurs privé et parapublic, a été réalisée auprès du Service Pensions-vieillesse de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS). Cette collecte, qui a duré trois semaines, a amené l'équipe mise sur pied à parcourir tous les dossiers des bénéficiaires de prestations de vieillesse en vue d'en dégager ceux qui répondent aux critères "jeunes" retraités (moins de 55 ans d'âge au moment de la retraite, mais 30 ans de service). Pour chaque cas rencontré, les principales informations recueillies sont les suivantes : numéro de pension, nom et prénom, date de naissance, sexe, montant de la pension et adresse. Les résultats de cette collecte sont portés sur des fiches de renseignements confectionnées à cet effet. Le nombre total des retraités concernés est de 1 271 répartis entre 1 221 bénéficiaires de pensions trimestrielles et 50 ayant touché leurs allocations de vieillesse sous la forme d'un paiement unique (8) (voir tableaux page suivante).

La collecte a ensuite été élargie aux "jeunes" retraités de la Fonction Publique. Simple en apparence, la démarche a cependant nécessité de saisir la Direction de la Gestion Informatique du Personnel et de l'Emploi, qui, après des démarches conjointes avec la Direction des Pensions du Ministère de l'Economie et des Finances, est parvenue à fournir les informations demandées : numéro de matricule, nom et prénoms, date de naissance, fonction, date de départ à la retraite et âge à cette date. Les autres informations, à savoir le numéro de pension, l'adresse ou la domiciliation des pensions ont été fournies par la Direction des Pensions du Ministère de l'Economie et des Finances.... L'ensemble des "jeunes" retraités de la Fonction publique s'élève à 1 354 répartis entre 1 067 bénéficiaires de pensions trimestrielles et 287 dont les dossiers sont en cours d'établissement (voir le 3ème tableau pages suivantes). Depuis 1985, le nombre total de personnes mises en pré-retraite s'élève à 2 625.

(7) Ce chapitre doit surtout aux investigations entreprises par MM. Adossi et Bakolimda (CNSS).

(8) Ces derniers sont des travailleurs n'ayant pas rempli toutes les conditions requises pour prétendre à une pension normale, notamment la condition d'immatriculation à la Caisse depuis au moins 20 ans. Ils ont, en général, passé une partie de leur carrière sans être assurés ou dans un pays n'ayant pas d'accord de réciprocité avec le Togo en matière de Sécurité Sociale.

TRANCHES DE PENSIONS	EFFECTIFS
moins de 20 000 F CFA	11
de 20 000 à 50 000	636
de 50 000 à 100 000	328
de 100 000 à 200 000	141
de 200 000 à 300 000	50
de 300 000 à 500 000	37
de 500 000 à 1 000 000	10
plus de 1 000 000	8
ENSEMBLE	1 221

REPARTITION DES RETRAITES (PENSIONNES) DU SECTEUR PARAPUBLIC ET PRIVE, PAR TRANCHES DE PENSIONS TRIMESTRIELLES (1985-1990)

TRANCHES D'ALLOCATIONS	EFFECTIFS
moins de 500 000 F CFA	27
de 500 000 à 1 000 000	14
de 1 000 000 à 2 000 000	4
plus de 2 000 000	5
ENSEMBLE	50

REPARTITION DES RETRAITES DU SECTEUR PARAPUBLIC ET PRIVE AYANT PERCU UNE ALLOCATION UNIQUE DE VIEILLESSE, PAR TRANCHES D'ALLOCATION (1985-1990)

TRANCHES DE PENSIONS	EFFECTIFS
moins de 20 000 F CFA	6
de 20 000 à 50 000	39
de 50 000 à 100 000	151
de 100 000 à 200 000	462
de 200 000 à 300 000	301
de 300 000 à 500 000	106
plus de 500 000	2
sous-ensemble	1067
dossiers non liquidés	287
ENSEMBLE	1354

REPARTITION DES RETRAITES DE LA FONCTION PUBLIQUE, PAR TRANCHES DE PENSIONS TRIMESTRIELLES (1985-1990)

Le traitement des données collectées doit se faire au Service statistique. L'importance des données à traiter exige cependant d'attendre le déblocage de fonds demandés pour notre projet.

2. Les licenciés (9)

La seconde collecte d'informations, concernant les licenciés, a commencé auprès des entreprises publiques, parapubliques et privées ayant pour des raisons diverses (liquidation, restructuration, privatisation...) licencié totalité ou partie de leur personnel.

Lorsque les entreprises ont été liquidées, les syndicats de faillite ont été abordés et ont pu généralement fournir les listes du personnel. Mais la qualité des informations varie selon le système de gestion que lesdites sociétés avaient adopté. Cela va de la feuille manuscrite au listing informatisé. On trouve en général peu de renseignements complémentaires, hormis la qualification du personnel licencié et le montant des droits. Il faut être vigilant et ne pas confondre la date du licenciement avec celle de paiement des droits,

(9) Enquêtes réalisées sur le budget de l'UR 5B (Département SUD/ORSTOM).

ces deux étapes étant parfois très éloignées dans le temps. Le liquidateur, s'étant limité au paiement des droits, donne parfois cette date au lieu de fournir celle du licenciement.

Lorsque les entreprises existent encore, il est ardu d'avoir accès aux sources. Les nouvelles directions et les services du personnel ignorent, parfois délibérément, le passé et il faut aller "fouiller" dans des cartons à la recherche d'improbables listings souvent incomplets ou de fiches de renseignements ayant été remplies au moment de l'embauche, pour compléter une information déjà maigre. Si la direction est toujours la même, il est plus facile d'obtenir tous les renseignements demandés, que le système de gestion du personnel soit informatisé (solution rapide) ou non (solution lente nécessitant de parcourir les dossiers un à un). Dans ces conditions, on comprendra la difficulté d'obtenir des données homogènes, et le côté fastidieux du travail de collecte.

A ce jour, 11 sociétés ont été abordées, directement ou indirectement, mais d'autres démarches doivent être entreprises afin de vérifier et de corréler les informations. Il faut aussi tenir compte de l'évolution de l'emploi, car dans certaines sociétés, une partie du personnel a été réembauchée (voir tableau page suivante).

A cette collecte des données sur les licenciés, auprès des ex-employeurs ou de ceux qui eurent à les déclarer faillis, s'ajoute une autre collecte, à la source, auprès des employés. Cette méthode consiste à recouper les premières données à l'aide d'un informateur recruté parmi les licenciés de chaque société. Le travail de l'informateur consiste précisément à localiser et à retrouver ses anciens collègues, où qu'ils soient, et à s'informer sur leur situation actuelle : vivant ou décédé, employé ou au chômage, lieu de résidence, etc.. Nous avons conduit ce type d'enquête auprès des "compressés" de deux grands hôtels de Lomé. Plus de la moitié d'entre eux n'ont pas retrouvé d'emploi (voir tableaux in fine).

En fonction des moyens disponibles, il est prévu de poursuivre l'investigation dans d'autres branches d'activités. Parallèlement à cette approche lente mais plus fructueuse sur le plan de la qualité des informations, une autre approche a été tentée pour avoir plus rapidement une idée globale du nombre de "compressés" par entreprise et par année. Le syndicat CNTT (Confédération Nationale des Travailleurs Togolais) et l'Inspection du Travail ont été approchés. Dans la mesure où ces deux organismes participent aux négociations, la copie de chaque décision de licenciement leur est adressée. L'Inspection du Travail s'est révélée plus apte à répondre à notre demande et nous avons commencé à dépouiller les dossier d'entreprises. Ceux-ci contiennent l'histoire de chaque société, les échanges de correspondance lors des conflits sociaux, mais aussi l'état des licenciements collectifs opérés pour raisons techniques et économiques. Or, là aussi et à notre grande dé-

SOCIETES	Effectifs licenciés figurant sur les listes fournies par le liquidateur ou la société (10)
STALPECHE (liquid. dir.)	29
TOGOFRUIT (liquid. dir.)	199
ITT	1056
IOTO	116
SOTOMA	131
SONACOM	192
CNCA	241
TROPICANA (liquidation)	264
Hôtel LE BENIN	126
OPAT	103
CIMAO (liquidation)	691
ENSEMBLE	3148

LISTE DES SOCIETES APPROCHEES DIRECTEMENT OU INDIRECTEMENT

(10) Ces chiffres varient de quelques unités suivant les sources ; nous ne considérons ici que ceux figurant sur les listes qui nous ont été remises. C'est en effet à partir des listes que nous pourrions retrouver les intéressés. Pour l'Hôtel le Bénin, par exemple, ce chiffre doit être révisé à la hausse, il manque en effet deux pages au listing, soit 6 à 8 personnes. D'autre part l'examen minutieux des dossiers fait apparaître un certain nombre d'anomalies, les effectifs réels de licenciés peuvent encore être modifiés, fonctionnaires détachés et remis à la disposition de leurs ministères et travailleurs temporaires sont souvent inclus dans les chiffres globaux qui nous sont fournis...

ception, ces informations doivent être manipulées avec précaution. Pour certaines sociétés pour lesquelles nous disposions d'informations collectées à la source, les dossiers de l'Inspection du Travail s'avéraient incomplets et parfois moins riches que prévu en informations. Il est ainsi quasiment impossible d'évaluer le nombre de licenciés... Au fil des listes, nous y avons cependant trouvé 1 214 cas de "compressions" supplémentaires, mais il est probable que nous n'arriverons qu'à une estimation.

Au total, plus de 4 300 cas de "compressions" ont été relevés à ce jour, mais ce chiffre reste provisoire. Alors qu'il s'agissait de collecter des données sur des travailleurs du secteur moderne, un secteur en principe enregistré, on s'aperçoit en fait que le flou règne et que si les données existent, elles sont mal conservées, dispersées et disparates.

Si dans la phase actuelle, certains membres de l'équipe sont devenus de véritables "copistes", l'étape suivante sera plus créative et permettra le tirage d'un échantillon, la mise au point d'un questionnaire et la réalisation d'une enquête. Le dépouillement, l'analyse des résultats et leur interprétation doivent déboucher sur des propositions concrètes pour faire sortir de l'impasse les victimes des PAS.

Année	Compres. total	Sans travail	Avec travail	Décédé	Retraité	A l' étranger	Au village	Non connu
1983	85	24	37	6	3	1	8	6
1987	33	14	10	2	-	-	5	2
1989	146	81	48	1	3	6	7	-
Total	264	119	95	9	6	7	20	8

LES "COMPRESSÉS" DE L'HOTEL TROPICANA ET LEUR DEVENIR

Année	Compres. total	Sans travail	Avec travail	Décédé	Retraité	A l' étranger	Au village	Non connu
1987	126	79	32	1	3	2	7	2

LES "COMPRESSÉS" DE L'HOTEL LE BENIN ET LEUR DEVENIR.