

Les Travaux en cours
Works in Progress



TRAVAUX N° 3

**INTEGRER LE SOCIAL ET L'ECONOMIQUE :
RECHERCHES METHODOLOGIQUES**

Recueil d'articles sur les thèmes du développement, de la politique
et de l'innovation sociale, **par Jean-Luc DUBOIS**

Observatoire du Changement et de l'Innovation Sociale au Cameroun

Observatory of Change and Innovation in the Societies of Cameroon

<i>Direction de la Recherche et de la Planification</i>	Jean-Blaise Nyobe, Directeur, Charles Binam Bikoi, conseiller en sciences sociales
<i>Institut National de Cartographie</i>	Paul Moby Etia, Directeur
<i>Direction Nationale de la Statistique et de la Comptabilité Nationale</i>	Jean Tedou, Directeur
<i>École Nationale Supérieure Polytechnique</i>	Paul Vermande, Directeur
<i>Université de Dschang</i>	Samuel Domgang, Recteur
<i>ORSTOM</i>	Jacques Bonvallot, Représentant
<i>Mission de Coopération et d'Action Culturelle</i>	Pierre Jacquemot, Chef de mission
<i>Caisse Française de Développement</i>	Dominique Dordain, Chef d'agence

Copyright

Ce document est protégé par les règles habituelles en matière de droits d'auteur. Toute copie de ce document, ou partie de ce document, est autorisée à condition d'en citer la source de façon explicite.

(C) OCISCA (MINREST-ORSTOM) 1995

Work in Progress

B.P. 1857 Yaoundé
Cameroun

Tel : (237).23.95.34

Préface

Cette série intitulée “Work in Progress” en anglais, et “Travaux en cours” en français est dédiée aux résultats d’animation, aux projets d’étude ou de recherche, aux recherches non totalement finalisées, ou non encore publiées dans des revues nationales ou internationales. Elle présente les travaux des animateurs, des chercheurs individuels et des membres des laboratoires et observatoires qui font tous partie du programme Ocisca, Observatoire du Changement et de l’Innovation Sociale au Cameroun.

Y sont présentées toutes sortes de thèmes concernant l’activité courante d’Ocisca. On y trouve par exemple, les compte-rendus des Mardis d’OCISCA, et les recherches ou études en cours sur les comportements des différents acteurs économiques dans le contexte actuel de la crise économique et des politiques d’ajustement structurel qu’elle suscite. Les conditions de vie des ménages, l’examen des situations de vulnérabilité et de pauvreté, l’analyse des comportements sociaux, les innovations sociales, l’impact social des mesures d’ajustement comme la dévaluation, la conception de politiques sociales sont autant de thèmes dont les projets et des travaux de recherche ou d’études sont présentées dans cette série.

Ces documents, tirés en un nombre limité d’exemplaires, visent à informer régulièrement les bailleurs de fonds et les membres d’OCISCA de l’évolution des idées et des travaux de recherches au sein du programme.

Dans cette optique, que ce troisième numéro présente un ensemble de travaux sur le thème du développement social et plus particulièrement sur les moyens conceptuels ou méthodologiques qui permettraient d’intégrer le social et l’économique. Ces nombreuses interrogations, ont été soulevées lors du Sommet Mondial de Copenhague sur le Développement Social, 9-12 février 1995 par les chercheurs, les responsables d’ONG et les délégués des gouvernements. Elles préoccupent depuis des années les organismes internationaux et les gouvernements qui subissent durement, la crise économique et les politiques d’ajustements qu’elle implique.

Il s’agit d’un recueil d’articles, d’exposés et de communications, dont la thématique s’articule autour de trois pôles. Le premier plus conceptuel, cherche à intégrer le développement économique, le développement social et la mise en oeuvre de la politique sociale qu’ils impliquent, dans le cadre plus englobant et plus explicatif du développement humain. Cela permet d’ouvrir de nouvelles pistes à la recherche de méthodes et d’instruments qui permettraient d’articuler les diverses formes de développement, et notamment l’économique et le social. Le deuxième pôle met l’accent sur le lien entre les systèmes d’information et les objectifs des politiques sociales, qu’il s’agisse de la lutte contre la pauvreté, de la prise en compte des impacts de l’ajustement, ou d’interventions sociales précises comme la distribution de vivres. Les besoins d’informations de plus en plus précises qu’expriment les décideurs pour la mise en oeuvre de leurs politiques économique et sociale imposent d’adapter en permanence les instruments d’observation et d’analyse. Les attentes des acteurs et des opérateurs économiques exigent de la recherche scientifique une création soutenue d’instrument d’analyse. Poursuivant cette démarche, le troisième pôle, directement issu de la problématique d’OCISCA, s’interroge sur la pertinence des observatoires pour suivre et mesurer les effets sociaux des chocs économiques et se base alors sur l’exemple de la dévaluation pour tirer ses conclusions.

A travers ces différents textes on voit se formuler une logique de pensée qui part d'un cadre conceptuel suffisamment large, le paradigme du développement humain, pour mettre l'accent sur de nouvelles formes de développement intégrant le social et l'économique. Les implications méthodologiques de cette approche sont importantes. La politique sociale, au sens large, qui en résulterait doit en effet s'appuyer pour sa mise en oeuvre sur de nouveaux instruments de suivi, d'analyse et d'observation. Les systèmes d'information existants peuvent, en partie, répondre à ces besoins. Les observatoires offrent une nouvelle approche pour saisir les réactions des acteurs sociaux et voir dans quelle mesure ils contribuent à l'innovation sociale. Ils servent aussi de creuset à une dynamique de recherche scientifique impliquée et enracinée. En fait il y a là tous les éléments pour construire au sein d'OCISCA une école de pensée dont l'opérationnalité devrait être facilement prouvée dans un futur proche.

Athanase Bopda, géographe, chercheur à l'Institut National de Cartographie
et Aloysius Ajab Amin, économiste, enseignant à l'Université de Yaounde II.

Sommaire

I. DÉVELOPPEMENT SOCIAL : DES ÉLÉMENTS CONCEPTUELS

1. Les enjeux de Copenhague : du développement social au développement humain

Conférence à l'Université Catholique le 27 avril 1995

2. A la recherche d'une nouvelle approche pour la politique sociale

Communication au Séminaire de Royaumont le 6 janvier 1995

II. POLITIQUE SOCIALE ET SYSTEMES D'INFORMATION

3. Étudier la pauvreté et en mesurer l'importance : à quelles sources d'information se référer ?

Article pour les Cahiers des Sciences Humaines

4. L'expérience dimensions sociales de l'ajustement : apports méthodologiques et réflexions d'ensemble

Article pour les Cahiers des Sciences Humaines

5. Comment s'assurer que les plus pauvres reçoivent bien l'aide alimentaire qui leur est destinée ? Réflexions méthodologiques.

Article pour les Cahiers des Sciences Humaines

III. LES OBSERVATOIRES : UNE NOUVELLE APPROCHE

6. La longue marche des observatoires

Livre sur les observatoires

7. Perception des effets de la dévaluation du Franc CFA à travers des observatoires

Communication à la journée des économistes de l'ORSTOM, septembre 1994

DÉVELOPPEMENT SOCIAL : DES ÉLÉMENTS CONCEPTUELS

LES ENJEUX DE COPENHAGUE : du développement social au développement humain

Conférence à l'Université Catholique le 27 avril 1995

A LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE APPROCHE POUR LA POLITIQUE SOCIALE

Communication au Séminaire Royaumont, le 6 Janvier 1995

LES ENJEUX DE COPENHAGUE :

Du développement social au développement humain

A Copenhague s'est tenu du 6 au 12 février, sous l'égide des Nations-Unies le Sommet Mondial sur le Développement Social. C'est la dernière des "grandes messes internationales" qui ont commencé à Rio sur le thème de l'environnement (1992), Vienne sur les droits de l'homme (1993), Le Caire sur la population (1994), et qui précède celle de Pékin sur les femmes (1995) et d'Istanbul sur l'habitat (1996).

Il s'agissait, en fait, d'un Sommet à trois dimensions même si la presse n'a pas beaucoup insisté sur les différentes facettes : un sommet des chercheurs dans la semaine précédente, un sommet des ONGs pendant 15 jours et le sommet, plus médiatique, des politiques. Pendant deux semaines plusieurs séries de réunions dans les Universités de Roskilde et de Copenhague, au forum des ONGs, et dans le Centre de conférences officiel ont rassemblé près de 25.000 personnes venues des quatre coins du monde pour débattre de tous les aspects du développement social, émettre de nouvelles idées et des recommandations et finir par s'accorder sur une Charte de 10 engagements que promettent de réaliser les gouvernements du monde.

Certes les allures de "grande kermesse" de ces sommets amènent à s'interroger sur leur utilité réelle. Mais il faut cependant notamment l'extraordinaire prise de conscience qui s'opère dans tous les peuples. Copenhague, le Danemark tout entier vibrait au déroulement des événements, et depuis des mois dans de nombreux pays des équipes de chercheurs ont préparé des recommandations. Il est aussi remarquable pour le devenir de l'humanité de voir tous les chefs d'État se réunir pour débattre de l'injustice sociale et de la façon de lutter contre elle. Il y a pas un siècle en Europe on enfermait les pauvres ou on les envoyait au bagne. De nos jours on cherche des solutions mondiales, capables de tenir compte des différences et aspirations de tous les peuples, avec l'aide de milliers de groupes de personnes qui se sentent concernées. Comme pour Rio sur l'environnement, il s'agit d'une première mondiale qui, au moins a eu le mérite d'exister. Et il est probable que les retombées de ce Sommet, en termes d'information et de motivation, se poursuivront encore dans les années à venir au sein de nombre de pays.

Cependant ce sommet pose de nombreuses interrogations. On pourra certes discuter de la pertinence des engagements pris par les gouvernements. Il s'agit d'engagements très généraux dont les rares mesures pratiques, comme les 20% du budget qui doivent être consacrés aux dépenses sociales, sont très discutables tant sur le plan conceptuel que de la mise en oeuvre. Mais les grandes interrogations qui demeurent sont les suivantes. Pourquoi faut-il de nos jours repenser à nouveau le problème du développement social ? Quel a donc été le lien avec le développement économique des années passées ? Et plus largement où mène le développement actuel des pays de la planète ?

Nous tenterons d'aborder ces questions dans les quatre parties suivantes de cet exposé. Tout d'abord, une revue de l'histoire du développement nous aidera à comprendre l'évolution du lien entre le social et l'économique. Puis, on présentera l'hypothèse d'un changement actuel du cadre de pensée et de l'émergence d'un nouveau paradigme, qui serait celui du développement humain. Ensuite, quelques éléments de la situation vécue actuellement au Cameroun permettront d'illustrer ces idées. Enfin, dans une perspective plus large, on s'interrogera sur le sens du développement et sur les considérations éthiques qu'il génère.

1. LES ÉTAPES DU DÉVELOPPEMENT

Autour des années 60, la plupart des pays d'Afrique Subsaharienne se sont affranchis de la tutelle coloniale. Certains pays comme le Liberia (créé en 1847) ou l'Éthiopie n'ont pas connu la colonisation. D'autres pays sont devenus indépendants à la fin des années 60 (le Soudan 1956, le Ghana 1957, la Guinée 1958), mais la plupart des États ont commencé leurs existences entre 1960 et 1963. Depuis cette époque d'autres sont devenus indépendants : l'île Maurice et le Swaziland (1968), les îles Comores (1974), tous les pays lusophones (Guinée-Bissau en 1974, Cap-Vert, Angola, Mozambique, Sao-Tome et Principe en 1975), les Seychelles (1976), Djibouti (1977), le Zimbabwe (1980) et la Namibie (1990).

L'une des premières tâches de tout pays devenu nouvellement indépendant a été de mettre en place une politique de développement qui favorise la croissance économique afin d'améliorer le niveau et les conditions de vie des nationaux. Ces politiques étaient différentes selon les courants de pensée qui les inspiraient. Il convient d'en étudier rapidement l'enchaînement dans le temps pour mieux comprendre la situation actuelle. Dans ce but, nous avons divisé la période qui nous concerne plus directement, celle d'après les Indépendances de la fin des années 50 jusqu'à nos jours, en tranches décennales couvrant les années 60, 70, 80 et se terminant aux années 90. Un tel découpage contient certes une part d'arbitraire, mais il a le mérite de renforcer la clarté de l'exposé, tout en conservant néanmoins une part de vérité.

Les années 60 : indépendance et développement

Les années 60, sont marquées par l'accession à l'indépendance de la majorité des pays. Elles sont aussi caractérisées par la mise en place des premières politiques de développement programmé. Politiques qui se situent tantôt dans le cadre du capitalisme d'Etat (par exemple en Côte d'Ivoire, au Kenya, au Malawi), tantôt dans le cadre du socialisme africain (par exemple en Tanzanie, au Ghana). Quelques rares pays ont choisi une voie plus radicale, inspirée des politiques de planification centralisée (comme par exemple la Guinée).

Dans tous les cas de figure, ces politiques sont menées sous l'égide de l'Etat, qui devient le principal coordinateur du développement. Elles utilisent toutes les ressources disponibles (matières premières diverses, produits de l'agriculture) pour favoriser la croissance par le biais des investissements en faisant appel, lorsque cela s'avère nécessaire à l'aide extérieure. L'accent est essentiellement mis sur l'accumulation du capital physique, considéré comme source fondamentale de la croissance. Son financement impose de faire appel à l'épargne sous toutes ses formes. L'augmentation de l'épargne intérieure devient alors une priorité même si cela se traduit par la persistance ou l'augmentation d'inégalités dans la distribution des revenus.

L'objectif est alors de promouvoir une croissance suffisamment forte pour franchir, le plus rapidement possible, les diverses étapes du développement et obtenir une croissance auto-entretenu, signe d'un décollage économique réussi (Rostow). Les facteurs humains tels que l'éducation, la qualification de la main d'oeuvre, la formation, d'autres aspects tels que la taille des marchés ne sont pas pris en compte, du moins dans les modèles de croissance utilisés (par exemple de type Harrod-Domar). En fait si on regarde d'un peu plus près la pratique de ces politiques, indépendamment des approches théoriques reconnues, on remarque certaines différences. D'une part, la forte croissance, acceptée, de la population vise à créer un marché suffisant pour l'écoulement des productions locales. D'autre part, l'énorme effort de scolarisation entrepris vise à générer un capital humain local susceptible de remplacer à long terme le recours à du personnel expatrié. La pratique du développement économique prend donc en compte ces facteurs qui ne sont pas explicites dans l'approche théorique préconisée.

En ce qui concerne les problèmes de pauvreté, peu d'attention est portée à la situation des catégories les plus pauvres. La croissance, sur laquelle porte tous les efforts, en augmentant le niveau de vie de l'ensemble de la population ne peut que réduire automatiquement le niveau de la pauvreté par effet de percolation. Pour cette raison il ne semble guère indispensable d'examiner les effets des mesures de politique économique sur la distribution des revenus de la population.

Toute une série de techniques et d'outils ont été élaborés, au cours de cette période pour suivre et mesurer la croissance et sont fréquemment exposés dans les manuels de planification : modèles macro-économiques, coefficient de capital ICOR, comptabilité nationale, indices des prix, recensements agricole et industriels, systèmes d'enquêtes auprès des ménages.

Les années 70 : croissance et redistribution

Un énorme effort de développement a été accompli entre 1960 et 1973, qui s'est continué dans une moindre mesure jusqu'en 1980. Cet effort s'est traduit par trois résultats :

(i) une production globale, exprimée par le Produit Intérieur Brut (PIB), multipliée par deux entre 1960 et 1980, en monnaie constante, accompagnée de taux d'investissements qui sont passés de 14% en 1965 à 20% en 1980 ;

(ii) la production du secteur manufacturier et les exportations ont augmentées significativement, souvent plus vite que sur les autres continents, notamment l'Asie du Sud-Est, et

(iii) dans le même temps les principaux indicateurs sociaux se sont améliorés (taux de scolarisation passant de 38% en 1960 à 79% en 1980, espérance de vie augmentant de 40 à 50 ans, taux de mortalité infantile décroissant de 250% à 180%). (Banque Mondiale, 1990). Ces indicateurs montrent une meilleure satisfaction des besoins essentiels.

Même des pays ayant peu de ressources naturelles, et des conditions climatiques défavorables, ont réussi à connaître une forte croissance (c'est le cas, par exemple, du Mali dont le PIB a cru annuellement de 3,9% en 1965 et 1980). C'est donc une forte croissance, accompagnée d'une amélioration des conditions de vie, qui caractérise la période 1960-80.

Il convient de pondérer ce jugement, en présentant deux observations qui expriment la fragilité de ce développement. D'une part, la croissance ne s'est pas toujours effectuée sur des bases saines, et plus particulièrement à partir de la fin des années 70 : l'insuffisance d'épargne interne et d'investissements financés localement, le boom des matières premières générateur du classique syndrome hollandais, ont amené les pays à s'endetter, créant d'importants déséquilibres financiers et favorisant l'inflation des prix. D'autre part, les fruits de cette croissance ont été essentiellement absorbés par une augmentation de la population plutôt que par une accumulation du capital physique ou financier. Avec toutefois, il faut le reconnaître, une sensible amélioration de ce supplément de capital humain qui s'est traduit par l'amélioration des indicateurs sociaux. En fait, tout se passe comme si, au cours de cette période, le choix fondamental, mais non explicite, de stratégie adopté par le continent africain était d'investir dans la formation d'un grand marché, dans le niveau de population et de capital humain tout en maintenant un niveau de revenu par tête à peu près constant. La reconnaissance de cet objectif implicite, et de la façon dont il a été mené à bien, devrait dépassionner les débats, de voir comment corriger les faiblesses qui en résultent et permettre de mieux envisager la correction des faiblesses actuelles afin d'entrevoir les années futures avec plus de sérénité.

C'est au cours des années 70 qu'on a commencé à réaliser que les fruits de la croissance des années précédentes ne bénéficiaient pas de façon identique à toutes les catégories de population. Les inégalités augmentaient et des poches de pauvreté demeuraient irréductibles car la hausse des revenus réels restait trop faible pour les 40% plus pauvres de la population. De plus les quelques succès en matière d'emploi se sont avérés insuffisants pour éponger tous les demandeurs d'emploi, travailleurs privés d'emploi et jeunes fraîchement arrivés sur le marché du travail.

Cette hausse des inégalités ne pouvait être corrigée que par une politique de revenus et par des actions micro-économiques de redistribution, les systèmes sociaux existant (Sécurité sociale) n'étant pas toujours efficaces.

Dans le même temps de nombreuses critiques s'élevaient contre les orientations prises par les politiques de développement : critiques du modèle de Lewis (modèle dual de substitution de main d'œuvre entre le milieu rural et le milieu urbain) et de Chenery (analyse empirique des résultats du développement qui amènent à négliger l'agriculture); critiques de l'aide extérieure: les analyses de l'économie dépendante mettent en valeur les effets des relations internationales et les freins au développement qui en résultent (Samir Amin et Emmanuel).

L'accent est alors mis sur les aspects d'inégalité des revenus et sur les redistributions nécessaires. L'impératif de constitution ou de préservation du capital humain insistait sur le rôle essentiel de l'éducation et de la santé pour tous dans le processus de croissance globale. En effet, si on laisse se détériorer, pour certains groupes de population, les indicateurs sociaux, le processus de croissance en sera freiné par la suite. C'est dans ce contexte qu'est apparu le concept de "besoins essentiels" concernant la santé, l'éducation, l'alimentation et la nutrition, le logement, etc., et qui traduit le minimum auquel peut prétendre tout individu, pour assurer sa survie, quelque soit son niveau de revenu. L'Etat se doit alors d'affecter ses dépenses publiques, en priorité aux secteurs correspondants de façon à satisfaire ce minimum. Pour la première fois le développement économique commence ainsi à être repensé en termes de réduction de la pauvreté, des inégalités et du chômage dans un contexte d'économie en croissance.

Les années 80 : ajustement et stabilisation

Les années 80, tout au moins à leur début, se caractérisent par un complet renversement des modes de pensée et des politiques économiques correspondantes. La priorité n'est plus la croissance, comme dans les années 60, ou la croissance avec redistribution, comme dans les années 70, mais la stabilisation économique. Réduire la dette, rétablir les grands équilibres macro-économiques, relancer une croissance stable, c'est à dire sans déséquilibres, sont les thèmes des politiques de stabilisation puis d'ajustement structurel qui sont alors préconisées. Les économistes du développement cèdent la place aux économistes monétaristes et aux financiers.

Les raisons de ce changement d'attitude ont deux origines: d'une part, l'environnement économique international qui accroît les difficultés de développement, et d'autre part, les nouveaux courants de pensée dominants qui proposent leurs solutions à ces difficultés.

(i) L'environnement économique international

L'environnement économique est la symbiose d'une série d'éléments différents qui ont tous concouru à déséquilibrer la croissance et à freiner le développement. Il s'agit, en premier lieu, de l'endettement des pays. Celui-ci résulte des politiques volontaristes de croissance mises en place au cours des années précédentes et basées sur des investissements financés extérieurement. Mais une grosse responsabilité vient du "syndrome hollandais", cet excès de dépenses publiques et de projets d'investissement généré par les fortes rentrées d'argent résultant du boom des matières premières : pétrole en 1974 et 1979, café en 1978, cacao en 1978, cuivre en 1973, etc.. A l'issue du boom les termes de l'échange ont commencé à se dégrader et les recettes d'exportation des matières premières à diminuer. Le financement de l'investissement initialement programmé devenait difficile à moins d'emprunter à l'extérieur et notamment auprès des banques commerciales.

En second lieu, la montée du cours du dollar et la hausse des taux d'intérêt survenu à partir de 1979 a eu pour effet d'alourdir l'endettement, et le service de la dette, pour les pays ayant emprunté à court terme auprès d'établissements commerciaux des prêts non concessionnels afin de continuer à financer leurs investissements. Ce fut le cas de la Côte d'Ivoire, par exemple, mais aussi de bien d'autres pays en Afrique.

Enfin, les termes de l'échange des biens primaires se sont dégradés de façon systématique, à partir de 1986, sous l'effet de l'augmentation généralisée des productions, résultant des politiques de développement pratiquées par tous les pays du Tiers-Monde, et notamment de façon fort efficace en Asie. Dans le même temps la demande des pays développés baissait en raison de la crise économique due à la compétition internationale, asiatique notamment, et des nécessités de restructurer le tissu industriel et agricole. Les recettes des pays africains diminuaient en conséquence, alors que, leurs dépenses tendaient à augmenter sous l'effet de la hausse du coût de l'énergie, et du coût de l'argent.

A ces trois éléments : syndrome hollandais, hausse des taux d'intérêt et baisse des termes de l'échange, on pourrait rajouter d'autres calamités qui sont tantôt naturelles comme la sécheresse, tantôt à responsabilité humaine comme les guerres, mais qui ont toutes eu pour effet de freiner le processus de développement.

(ii) Les courants de pensée économique

Devant la montée des dettes des pays en développement et l'impossibilité de les rembourser par une croissance économique fondée sur les enseignements des années précédentes, la pensée économique a retrouvé une nouvelle vigueur d'inspiration néo-classique encore appelée "la contre-évolution néo-classique" par le fait qu'elle s'oppose radicalement aux théories de l'économie du développement qui ont guidées les politiques économiques des années précédentes. Elle met l'accent sur les aspects monétaires de l'économie, sur la relance de l'offre de biens et services, sur la restructuration de l'outil de production pour mieux l'adapter au marché. Ces théories considèrent que l'arrêt de la croissance est essentiellement le résultat d'une mauvaise gestion des ressources qui n'ont pas été investies de façon rationnelle dans les bons secteurs. Elles demandent donc une restructuration de ces économies pour en supprimer les rigidités, pour renforcer l'appareil de production en réaffectant de façon plus optimale les différents facteurs de production.

Ces idées connaissent une application systématique dans un certain nombre de pays développés: aux États-Unis (gouvernement Reagan avec sa "reaganomics"), en Grande Bretagne (gouvernement de Mme Thatcher), en Allemagne, et au Canada. Même les pays peu enclins à suivre les principes de l'économie néo-classique sont obligés d'y souscrire, tout au moins partiellement, pour élaborer leur politique économique. Ce fut le cas, par exemple, de la France sous le gouvernement socialiste de Mitterand.

Les préoccupations de redistribution des revenus, de satisfaction des besoins essentiels et de réduction de la pauvreté, développées à la fin des années 70 sont alors mises en veilleuse. Elles ne pourront réapparaître qu'à la fin des années 80 avec l'apparition d'une nouvelle pauvreté, notamment en milieu urbain, résultant, tout à la fois, de la crise économique et des conséquences sociales des programmes de restructuration économique (Cornia, Jolly et Stewart, 1987). L'UNICEF a joué un rôle important en faisant prendre conscience du phénomène, et en retournant le mode de pensée, bien qu'il ne soit pas totalement sûr que l'ajustement ait eu les conséquences négatives décriées alors (Deodelikar, 1991; Sahn, 1991; Ferroni, 1992).

(iii) Les politiques d'ajustement structurel

Entre 1980 et 1989, environ 241 programmes de réforme ont été mis en place avec les financements du FMI ou de la Banque Mondiale dans la quasi-totalité des pays africains.

A l'origine de la mise en place de ces programmes il y a la crise. Cette crise dont les raisons sont fréquemment exposées : chocs pétroliers, hausse des taux d'intérêt, baisse des termes de l'échange (de 7% entre 1981 et 1983), gestion inadéquate, sécheresse ou guerre, et qui se traduit par un endettement excessif des pays, par une diminution de la croissance et donc une baisse du revenu par tête, par une stagnation des exportations et donc une perte des parts de marché et une montée du chômage réel ou déguisé.

Ces programmes s'appuient sur les moyens de financement proposés par le FMI (Facilité d'ajustement, Accords de stand-by) et la Banque mondiale (Prêts d'ajustement structurel, prêts d'ajustement sectoriels).

Ils cherchent par des mesures de stabilisation financière, en réduisant la demande globale, ou d'ajustement structurel, en relançant l'offre, à diminuer les conséquences économiques de la crise et à préparer les économies à une reprise de la croissance. De par leur nature ces programmes touchent à tous les aspects de la vie macro-économique d'un pays (taux de change, monnaie, fiscalité, exportations et importations, secteur industriel et agricole, secteur informel, secteur sociaux, etc.). Il est donc difficile de parler de politique économique ou de stratégie de développement sans faire référence à eux.

Le contexte des années 90

Au début des années 90, avec le problème de la dette non réglé, les succès très mitigés des politiques de l'offre et des restructurations économiques, la reprise très lente de la croissance, on peut se demander ce qu'apportera la décennie 90 à la pensée économique. Pour cela on se doit d'examiner les tendances qui apparaissent dans les publications des agences internationales de développement (PNUD, Banque Mondiale, FMI, coopérations multilatérales ou bilatérales), et dans les travaux de certaines universités.

On y remarque que en dépit de la crise économique qui perdure en Afrique, et des politiques d'austérité et de désinflation, il demeure une volonté de plus en plus affirmée, au niveau international, de mieux centrer le développement sur l'homme. Cela se traduit par la nécessité de se référer au cadre plus large des droits de l'homme, pris tant dans leur sens de droits sociaux que de droits politiques, et de s'assurer que tous les groupes sociaux participent à la croissance et bénéficient de ses retombées. Cela se traduit par la mise en place de méthodes visant à mieux lier l'observation et l'analyse des phénomènes économiques à la conception de politiques économiques plus centrées sur la lutte contre la pauvreté (approche de la Banque mondiale) ou sur le développement humain (approche du PNUD).

La Banque Mondiale dans ses récents rapports sur le développement du monde a mis l'accent sur la lutte contre la pauvreté (1990), sur les stratégies de développement (1991), sur l'environnement (1992) et sur le capital humain (1993). Dans le rapport de 1990 sur la pauvreté on montre que la pauvreté peut être réduite par des mesures combinées de la politique économique et de la politique sociale. Ainsi en Asie du Sud-Est la pauvreté a été

fortement réduite en combinant des politiques sociales, qui mettent l'accent sur l'éducation primaire et la prévention sanitaire, avec des politiques de développement utilisant des techniques à forte intensité de main d'œuvre. Dans le rapport de 1991 sur les stratégies de développement on insiste sur le fait qu'un développement ne peut être efficace que si les rôles de l'Etat et du marché sont clairement définis de façon à ce qu'ils se complètent.

Le PNUD produit depuis 1990 des annuels sur le développement humain, mettent l'accent sur des thèmes particuliers (social, politique, revenu, emploi, etc.). Ces rapports présentent les recherches sur de nouveaux indices (indice de développement humain, des libertés politiques, etc.) qui cherchent à intégrer les aspects plus qualitatifs du développement.

Enfin de façon plus récente, certains auteurs n'hésitent pas à préconiser une "contre-revolution néo-classique" (Klingman 1992) pour justifier remise en vogue des théories sur l'économie du développement qui intègrent les récents travaux sur la croissance, le capital humain et social (Schiff 1992), et les échanges internationaux. En fait, ce que l'on cherche maintenant à réaliser c'est la relance d'une croissance (acquise des années 60) qui se veut stable, c'est à dire non génératrice de déséquilibres macro-économique (acquise des années 80), et équitable, c'est à dire sans laissés pour compte (acquise des années 70) et qui, de plus, soit accompagnée de mesures de protection des plus pauvres. Même si la croissance n'est pas encore réellement fait son apparition dans de nombreux pays, les techniques pour suivre et contrôler son évolution (prévision financière à court terme, planification des investissements à long terme, ciblage des population, modélisation économique et sociale, observatoires sur le changement économique et social, enquête sur les conditions de vie des ménages, etc..) se sont beaucoup développées et adaptées aux nouvelles nécessités.

En Afrique et en Amérique Latine la plupart des pays sont sous ajustement. En réponse à l'UNICEF, le PNUD, la BAD et la Banque mondiale ont lancé le programme Dimensions Sociales de l'Ajustement (DSA : 1988-1992), pour modifier de l'intérieur les programmes d'ajustement structurels en prenant en compte les impacts sociaux des mesures mises en oeuvre. Des projets nationaux ont été mis en place dans une vingtaine de pays mobilisant pour cela plus de 250 millions de dollars. Pour le Cameroun un projet de 85 millions de dollars a été élaboré. Il s'agissait de loin du plus important des projets nationaux DSA, mais il n'a jamais réellement abouti à l'exception de la composante parallèle du Fonds National de l'Emploi. Dans chaque projet il y avait quatre composantes : des enquêtes statistiques, des analyses économiques, des programmes sociaux et des actions de formation. Ceci a demandé un gros effort conceptuel et méthodologique. Aussi s'est-on rapidement aperçu de la difficulté de distinguer la "nouvelle pauvreté" due à l'ajustement, de celle "conjoncturelle" due à la crise, ou "structurelle" due à l'insuffisance de développement. Si bien qu'il valaient mieux mettre en oeuvre des stratégies globales de lutte contre la pauvreté sous toutes ses formes que de chercher à en cibler les composantes. Le sigle du programme DSA n'avait donc plus d'utilité en soi, par contre ses concepts et méthodes pouvaient être conservés pour mettre en oeuvre une stratégie de lutte contre la pauvreté.

La réduction du niveau de pauvreté est ainsi devenue au centre des préoccupations de nombreuses agences de développement bilatérales ou multilatérales. La Banque Mondiale en a fait son objectif principal, depuis 1990 (avec son rapport sur le développement dans le monde consacré à la pauvreté) et a commencé à mettre en place les procédures correspondantes (directives opérationnelles, rapports nationaux sur la situation de la pauvreté, séminaires de formation). D'autres agences de coopération bilatérales se sont aussi orientées dans cette direction. C'est le cas, par exemple, de la coopération néerlandaise dont la position est exprimée dans le rapport "Un monde de différence: nouveau cadre pour la coopération et le développement dans les années 1990" ou de la coopération britannique (Lipton et Maxwell 1992). Cet objectif de lutte contre la pauvreté n'est, en fait, pas nouveau puisque, nous l'avons vu, il apparut au cours des années 70, lorsqu'on s'aperçut que malgré la forte croissance des années 60 la pauvreté n'avait pas disparu, mais que les fruits de la croissance s'étaient inégalement répartis et que les destructurations conséquentes au développement, avait généré de nouvelles inégalités.

De nouvelles pistes de réflexion apparaissent dans les domaines de la gouvernamentalité, de la participation des populations, de la protection des groupes marginaux, de l'environnement (Daly et Cobb, 1989). Les mouvements de démocratisation en Afrique vont aussi dans ce sens, ils apparaissent dans les pays où le développement économique des années passées a permis la montée d'une classe moyenne mieux formée et plus exigeante. Dans tous les cas l'objectif final est la recherche d'une croissance qui soit durable, en termes d'éco-développement, et qui réponde aux nouveaux besoins de la population.

Certes la pensée néo-libérale domine de façon absolue et incontestée au niveau de la pratique économique quotidienne, dominée par l'imposante sphère financière. La mondialisation de l'économie et des marchés financiers accélère l'intégration du monde, mais suscite dans le même temps une montée des réflexes identitaires et des réactions sociales. Il en résulte que de nombreux thèmes de réflexion commencent à émerger concernant la protection de l'environnement, la participation des populations, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le rôle des femmes, etc.. D'où l'importance de ces sommets mondiaux, car on assiste à une prise en main collective des grands problèmes qui permettra sans doute de réguler les excès de la sphère financière dont les capitaux flottants peuvent remettre en cause toute volonté politique ou sociale (cas du Mexique ou du SME).

2. UN NOUVEAU PARADIGME : LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN

Qu'est-ce qu'un paradigme ?

Un paradigme est un cadre de pensée, une sorte de structure intellectuelle qui permet de comprendre et d'expliquer certains aspects de la réalité (Morin, 1980, Kuhn). Tout paradigme fournit donc une explication théorique cohérente des phénomènes de la réalité socio-économique. Tant que les expériences nécessaires à sa vérification s'accumulent dans ce cadre d'interprétation le paradigme conserve sa véracité. Mais lorsqu'elles s'accumulent à l'extérieur du cadre d'interprétation, alors elles tendent à le remettre en cause. Le changement de paradigme se traduit alors par une nouvelle façon de voir, ou d'aborder, les mêmes vieux problèmes et les phénomènes déjà connus. L'exemple classique est fourni par la physique quantique par opposition à la physique newtonnienne. Mais on peut trouver bien d'autres exemples : en politique avec les conséquences de la chute du mur de Berlin, en mathématique avec la théorie du chaos (Gleick) et la théorie des catastrophes (Thom), dans le marketing avec le changement des habitudes de consommation, etc.. Dans les sciences sociales on voit aussi apparaître de nouveaux concepts comme l'innovation, les acteurs économiques, la subsidiarité et de nouvelles méthodes : rôle de la variance, méthodes typologiques d'analyse factorielle, lien entre les aspects micro, meso et macro, etc.. L'accent est mis sur les différences plus que sur l'homogénéité, et sur l'articulation de ces différences au sein d'un système hiérarchisé et complexe (Morin 1993). On peut donc penser qu'il y a aussi changement de paradigme dans les Sciences Sociales. Mais encore faut-il savoir comment on peut qualifier ce nouveau cadre de pensée.

Le nouveau paradigme du développement humain

Il n'y a pas que le développement économique qui doive être considéré. On le voit actuellement avec l'importance que prennent les problèmes sociaux dans toutes les sociétés. D'autres formes de développements ont leur importance et concernent le social, le politique, le culturel et le spirituel, etc.. L'absence d'un seul de ces développements génère une nouvelle forme de pauvreté. Elle peut d'ailleurs être qualifiée par l'un quelconque de ces termes : exclusion sociale, manque de démocratisation, non intégration à la vie publique, marginalisation, misère, etc.

En 1990 le PNUD lance son premier rapport sur le développement humain. Dans les rapports annuels suivant il aborde peu à peu trois aspects du développement : l'économique, le social et le politique. Les autres aspects, culturel, spirituel, etc., ne sont pas cités mais rien n'empêche de les y inclure par la suite. L'approche permettant de les appréhender est bien connue, elle a été utilisée dans le cas du social et du politique : la définition des concepts fondamentaux en première étape, puis l'élaboration de méthodologies pour articuler ces concepts entre eux et avec la réalité, enfin la création d'instruments de mesure sous forme d'indicateurs qui s'adapteront au fur et à mesure des découvertes.

Comme on le voit, le concept de développement humain est de loin le plus englobant puisqu'il inclut toutes les autres formes de développement plus spécialisées. Il est donc le plus utile pour fournir un cadre général dont la finalité serait l'épanouissement humain dans toutes ses dimensions, et au sein duquel on pourrait expliquer et justifier les modes de développement qui concourent à la réalisation d'une de ces dimensions. Dans un tel cadre, nombre de concepts relatifs au développement peuvent trouver leur place et toute nouvelle méthode ou technique qui leur serait associée s'y intègre facilement. C'est pourquoi il nous semble que le terme de développement humain est le plus approprié pour qualifier cette nouvelle façon de voir, autrement dit, ce nouveau paradigme.

Le développement social

Il est maintenant plus facile de parler de développement social, après avoir défini le développement humain, puisqu'on peut considérer que le premier est l'une des composante indispensable du second.

Pourtant une autre approche, sans doute plus en accord avec le titre de cette conférence, aurait pu prévaloir. En effet, on peut montrer que la société humaine, prise dans sa totalité planétaire, progresse peu à peu vers le développement humain en intensifiant et en complexifiant les formes de développement : au développement économique du départ se rajoute le développement social, forçant même actuellement à une intégration des deux formes. Puis vient le développement politique qualifié par les débats sur la participation des populations, le rôle des femmes et la gouvernamentalité, et allant même jusqu'à rechercher un indice des libertés politiques (PNUD 1991). Ensuite on peut penser aux autres formes de développement culturel, spirituel, etc, dont les prémisses conceptuels et méthodologiques sont encore à naître. Mais, on remarque qu'il y a là un processus historique naturel de cumul et d'intégration des diverses notions qui a pour effet de complexifier le terme de développement l'amenant ainsi à sa forme la plus large celle du développement humain.

Dans sa définition la plus classique le développement économique cherche à affecter de façon optimale, dans un contexte de ressources rares, des facteurs de production (capital physique ou humain, matériaux, travail, etc.) pour obtenir un produit donné, notamment un taux de croissance. On en déduit dans cette situation optimale les coûts correspondant, les quantités obtenues, et la croissance qui en résulte exprimée en termes de revenu. L'introduction du développement social permet de prendre en compte tout ce qui touche les individus pris collectivement, sous les deux aspects relationnels et distributifs. Les aspects relationnels traduisent la densité des liens au sein d'un groupe social et peuvent être qualifiés par des termes comme : cohésion sociale, innovation sociale, exclusion sociale, capital social, etc.. Les aspects distributifs les complètent en mettant l'accent sur l'importance des échanges résultant de la densité des liens : par exemple, sécurité sociale, fonds sociaux, acquis sociaux, etc.. Il en résulte qu'au développement économique on associera la pauvreté, exprimée en termes monétaires, tandis qu'au développement social on associera l'exclusion sociale, sous ses diverses formes.

Il y a là quelques éléments de réflexion, mais il est certain qu'il est encore nécessaire d'approfondir les concepts, les méthodes d'analyse et les instruments de mesure pour rendre le concept de développement social totalement opérationnel. Comme l'est devenu, peu à peu, le développement économique. Il deviendra alors possible de mieux articuler le social et l'économique en proposant une nouvelle approche pour la politique sociale (Dubois 1995). Bien des instruments sont déjà disponibles dans ce sens ou pourraient être facilement mis au point : scénarios de développement socio-économique, matrice des actions de politique sociale, tableaux de bord, modélisation économique et sociale, etc.

De même il serait bon de relire les écrits des penseurs du 19^{ème} siècle concernant la pauvreté à l'échelon d'une nation, et transposer à notre époque certaines de leur conclusions afin comprendre ce qui se passera au 21^{ème} à l'échelle mondiale. On ne peut que citer, à titre d'exemple, les romans de Ch. Dickens, E. Zola, V. Hugo, les écrits des premiers penseurs socialistes (Proudhon: philosophie de la misère) et les premières études sur la pauvreté (Rowntree en Angleterre pour la ville de York). A l'époque, le développement s'était accompagné d'une misère effroyable, qui ne se préoccupait guère des conséquences à long terme de la dégradation du capital humain (les femmes et les enfants travaillaient dans les mines, les horaires de travail étaient sans limites, etc..). En étudiant le développement des sociétés industrielles européennes du 19^{ème} siècle, on peut remarquer que la prise de conscience sociale ne s'est pas effectuée de façon spontanée dans une époque dominée par le capitalisme libéral et par la pensée économique classique. Les mesures sociales qui ont modifié la situation sont apparues sous la forme de conquêtes sociales, obtenues par la pression de la pensée socialiste et des organisations syndicales qui s'en sont inspirée. La pensée économique dominante faisait peu de cas du problème de la pauvreté en soi, car on pensait que c'est sur le développement économique qu'il fallait mettre l'accent car il conduirait automatiquement à la baisse de la pauvreté.

A chaque époque ses méthodes. Au 19^{ème} les syndicats se rencontraient pour lutter contre les patrons capitalistes et obtenir d'eux certains avantages sociaux dans un univers relativement limité. Au 21^{ème} siècle faut que les chefs d'État et de gouvernement, aidés par les ONGs et les chercheurs voient comment réguler les flux financiers et la compétition entre nations pour éviter l'établissement de poches de pauvreté ou la montée de l'exclusion sociale. Les causes en sont de moins en moins proprement nationales mais résultent du contexte

international actuel. Or c'était bien là l'un des objectifs de ce Sommet sur le Développement Social : s'accorder sur certains concepts, émettre de nouvelles idées et jeter les bases d'une approche commune au niveau planétaire. Car les intérêts des pays sont parfois si divergents et la compétition internationale si forte, que certains pays peuvent empêcher d'autres à parvenir à un minimum d'acquis sociaux. Il faut donc préparer le siècle suivant en trouvant des sentiers de croissance plus écologiques, qui conservent l'équilibre macro-économique, et qui permettent, tout à la fois, aux pays du Sud de mettre en place un vrai développement social (intégrant économique et social) et à ceux du Nord de lutter contre les formes d'exclusion sociale qui tendent à apparaître. On doit arriver à ce que le développement des uns ne passe pas par un appauvrissement des autres (ce qui serait la transposition au niveau international de l'analyse marxiste du 19ème siècle).

L'innovation technologique, par les gains d'énergie qu'elle procure, l'innovation sociale qui en résulte, par les nouvelles formes d'organisation qu'elle suscite, permettent de relever ce défi. Encore faudra-t-il qu'au niveau international les responsables de tous pays s'accordent sur ces aspects et se renvoient pour décider des mesures qui permettront de réguler le contexte économique international et de faciliter les transferts d'innovation entre pays. C'est là un objectif de l'après-Sommet Mondial sur le Développement Social qui devrait animer les équipes qui ont pu y participer.

3. LA SITUATION AU CAMEROUN

La crise économique et sociale

La crise économique est arrivée brutalement en 1985/86 avec la chute des cours du café (mais les prix au producteur ne passent de 440Fcfa à 175Fcfa qu'en 1990) et du cacao (de 420Fcfa à 210 Fcfa) accompagné d'une stagnation des prix du pétrole. D'où une baisse des revenus globaux. En fait la crise a démarré bien avant dans d'autres pays africains avec la hausse du prix du pétrole (1974 et 1979), la chute des cours des produits de base (1980 puis 1987), la hausse des taux d'intérêt (1979). Les pays producteurs de pétrole ont bénéficié d'un avantage certain qui les a protégé pendant quelques années supplémentaires jusqu'en 1985/86. Mais l'insuffisance d'épargne de la période précédente, le classique syndrome hollandais, quoique relativement faible au Cameroun, et la détérioration des termes de l'échange après 1986 ont accéléré la crise.

Les conséquences sont bien connues : la crise a entraîné une très forte déflation avec une chute de 30% du PIB entre 1985 (4.200 Mds de CFA pour une population de 10 millions) et 1993 (2.800 Mds de CFA pour une population de 12.5 millions). Soit en gros de presque de 1000 \$ par tête à environ 600 \$. Ceci a entraîné un déficit budgétaire croissant (8% du PIB en 1993, soit 142 Mds générant un service de la dette de 163 Mds soit 12% du PIB annuel), une dette intérieure élevée (1.000 Mds dont 400 auprès des banques, 250 auprès des entreprises publiques et 350 auprès des entreprises privées), un déficit élevé de la balance des paiements extérieurs (220 Mds en 1993-94), et un endettement extérieur de 6,6 millions de US \$ (soit près de 70% du PIB). Le Cameroun était devenu en quasi-cessation de paiement vis-à-vis de ses principaux créanciers.

La crise a entraîné une paupérisation croissante de la population : baisse des revenus, diminution des effectifs scolarisés, détérioration des équipements sanitaires, informalisation croissante du marché du travail en raison des licenciements du secteur privé. La diminution des salaires des agents de l'État en janvier et novembre 93 de 60% y a contribué. Cette réduction d'une ampleur unique dans l'histoire de la Zone Franc a eu de nombreux effets pervers (absentéisme, démotivation, etc.) qui nuiront à la réussite du changement de parité en janvier 1994. Il est probable qu'une mesure de réduction des effectifs de la fonction publique, plus difficile politiquement, aurait été meilleure. Car du coup on a assisté à une dégradation de la gestion macro-économique : insuffisante coordination au niveau gouvernemental, absence d'un système de prise de décision cohérent. Des pratiques illicites se sont introduites renforcées par la dégradation des conditions de rémunération des fonctionnaires. On en fait encore les frais actuellement en dépit des importants efforts de rénovation (par exemple le cas de la privatisation de la SODECOTON)

Le choc psychologique sur la population a été énorme, comme résultat des licenciements, des baisses des salaires, puis de l'inflation d'après la dévaluation. Mais il a entraîné la prise de conscience d'avoir vécu sur des rentes, avec insuffisamment de créativité et de responsabilité sociale, et la nécessité de penser une nouvelles stratégie de développement (par exemple le rapport sur la pauvreté au Cameroun de la Banque mondiale et réponse gouvernementale correspondante) et même une nouvelle éthique de comportement.

Des éléments pour sortir de la crise

Comment sortir de la crise est bien la question actuelle. Il n'y a certainement pas de solution toute faite car il faut trouver un cheminement qui soit propre au pays et en phase avec le comportement et les aspirations de ses agents. Tout ce qu'on peut dire c'est qu'il n'y aura probablement pas de sortie de la crise sans une intégration du social dans l'économie à tous les niveaux. Ceci afin de tenir compte de l'importance des relations sociales et des différents groupes sociaux. On peut néanmoins citer quelques éléments au trois niveaux macro, meso, micro économique et social, qui pourraient contribuer à la sortie de la crise.

- Au niveau macro-économique la plupart des mesures visant à assainir l'économie et la rendre plus compétitive sont déjà en cours d'exécution : programme d'ajustement (dont la dévaluation), réforme fiscale (TCA et douanes), code des investissements, assainissement de la dette intérieure et du système bancaire, privatisation, etc. Au niveau macro-social : un certain nombre d'actions existent déjà qui concernent la santé publique (rénovation des infrastructures, médicaments génériques), l'emploi (FNE), la salubrité urbaine (FOCARPE et PSU), la sécurité alimentaire (FIMAC), l'éducation, etc.

- Au niveau meso-économique, la créativité naît la montée d'un certain nombre de groupes sociaux responsables et de nouvelles institutions. Nombreux sont les exemples de dynamisme à ce niveau : création de nouvelles associations, CEPID, Espace métiers à Douala, actions financées par le FSD, etc.. OCISCA, pour la recherche, invente une dynamique originale de partenariat peu coûteuse. Pour Jean-Marc ELA les organisations paysannes peuvent apporter une solution. L'Université Catholique et le CREE ont les moyens de générer de futurs entrepreneurs porteurs d'une certaine éthique. Toutes ces initiatives peuvent susciter à travers leurs responsables une génération d'élite engagée dans la recherche du bien commun. Un peu comme en France une génération a été formée par les mouvements Scouts, JAC, JEC, JOC qui ont donné de nombreux responsables connus pour leur vision éthique (par exemple Delors, Rocard, Debatisse (FNSEA), Maire (CFDT), etc.

La presse doit jouer un rôle fondamental. Mais il faut pour cela qu'elle devienne une presse d'information et de conscientisation plus rigoureuse, qui vérifie ses dires et se base sur des faits prouvés. Or ce n'est pas souvent le cas actuellement, mais le blocage vient plus des mentalités que du monde politique. L'information devrait être plus objective, pousser plus à la réflexion et à l'analyse d'une situation en montrant les divers aspects. Trop souvent la presse sert de support médiatique pour régler des comptes et des conflits personnels introduisant trop de subjectivité : il y a mélange des genres ce qui introduit la confusion chez le lecteur.

- Au niveau micro-économique, il faut à tout prix susciter et aider l'initiative individuelle. Certes il s'agit là d'une optique néo-libérale de créativité et de réussite individuelle. Mais elle s'avère indispensable au Cameroun car les potentialités humaines et physiques sont énormes et doivent absolument être mises en valeur pour générer une richesse dont tous pourraient bénéficier dans l'avenir. Cependant, il faut d'abord surmonter les innombrables blocages sociaux qui sont probablement plus d'origine traditionnelle, que issus de la colonisation, et qui empêchent à la créativité d'émerger. Ces blocages, on peut les regrouper en deux catégories. D'une part, la critique systématique négative de ce qui est en train de se faire et de ceux qui le réalisent; il en résulte souvent du manque d'assurance, du découragement et finalement le renoncement à ses objectifs. D'autre part, une mentalité de rentier, qui fait qu'on prélève tout soit sur le bien commun (dans le cas de l'administration, par exemple), soit sur le travail d'autrui sans laisser à la personne le temps de se réaliser, puis de partager. Ces blocages ont le plus souvent lieu au niveau individuel et ils débouchent sur des conflits et des mécontentements permanentes. C'est donc plus le comportement individuel que politique qui doit rapidement changer. Ceux qui ont plus de responsabilités décisionnelles ont aussi plus de latitude pour faciliter ces changements. Mais il faut que le sens du politique devienne celui du travail en commun, en s'épaulant pour réaliser le bien commun. En fait il faut aider à l'émergence d'une nouvelle éthique sociale (E. Mounier), et il semble qu'elle commence à apparaître chez certains.

Tout cela a pour but de rétablir la confiance à tous les niveaux : individuel, c'est à dire en ses propres capacités, social, c'est-à-dire entre tous, et vis à vis de l'extérieur pour faciliter le retour des investisseurs et capitaux étrangers.

4. UN SENS POUR LE DÉVELOPPEMENT

Pour l'instant toutes nos interrogations sur le développement nous amènent à élaborer des techniques, au coup par coup, dans les divers domaines économique, sociaux, culturels, etc., pour résoudre les problèmes au fur et à mesure de leur apparition. A chaque fois, il faut choisir entre diverses alternatives et les critères peuvent être économiques (avantages-coût), sociaux (cohésion sociale), politiques (élections), etc.. Mais on ne voit guère apparaître de vision consciente, articulée, à long terme du développement et de son influence sur l'évolution humaine. Peut-être que dans l'inconscient collectif cette vision existe et qu'on peut l'explicitier en examinant les choix effectués et les résultats (par exemple, la volonté d'industrialisation asiatique, ou la croissance de la population en Afrique)

Cette recherche d'un sens existait avec Bossuet, Saint-Simon, Marx, Theilhard de Chardin, etc. Chez les derniers auteurs elle était souvent basé sur un optimisme très fort en la Science, ses méthodes d'analyse et ses résultats. La croyance en une "science absolue" apportant la solution de tous les problèmes a bien disparu. On voit mieux ce qu'elle peut apporter en termes d'avantages et d'inconvénients. Mais il est probable qu'il faille revoir certaines démarches scientifiques et même, si l'on peut dire, reculer les limites de la Science en introduisant de nouveaux domaines d'analyse (par exemple, effets de la prière ou de la méditation sur la violence urbaine). La recherche du sens, le lien avec la démarche scientifique demande que des penseurs, des guides spirituels puissent tracer des visions à plus long terme. Certains philosophes s'y essaient actuellement : J-F. Kahn (évolution sociale), Michel Foucault, etc. Les politiques, eux, se débattent dans des problèmes complexes de court terme ou de survie si bien qu'on a l'impression que le pouvoir n'est plus lié au sens des autres (s'il l'a jamais été en fait !). Les scientifiques, économistes ou autres sont devenus trop techniciens, penchés sur la résolution de problèmes de plus en plus complexes. Seuls des philosophes, des religieux, des guides spirituels pourraient apporter une nouvelle vision en intégrant à la fois les aspects scientifiques et les aspects humains et mystiques.

Ce qu'on constate actuellement

La mondialisation se réalise très rapidement grâce aux moyens de communication. La sphère financière est celle qui en bénéficie le plus et devient rapidement incontrôlable dans ses impacts monétaire (SME) ou politique (Mexique).

Le développement s'effectue petit à petit, même s'il touche actuellement plus les pays asiatiques et latino-américains. Il explique l'exclusion sociale qui apparaît dans les pays riches et qui est essentiellement basée sur des problèmes d'emploi. A long terme la plupart des pays pourront se développer, les transferts de capitaux allant vers ceux dont la main d'œuvre est la moins chère ou les potentialités les meilleures (Chesnais). Encore faut-il arriver à réguler les mouvements de capitaux au niveau mondial et éviter des fluctuations trop brutales. Ce problème est d'ailleurs similaire, mais à un degré plus fort en raison de la volatilité des capitaux, de celui concernant la régulation des cours des produits de base. Mais il est possible que le développement s'accompagne, tout comme au 19ème siècle au niveau national, d'inégalités croissantes entre pays. Et là encore des solutions de redistribution devront être trouvées.

Face à la crise actuelle, crise économique mais aussi sociale et culturelle, il y a une montée des attitudes sécuritaires et des réflexes identitaires. Pourtant dans le même temps, on n'a jamais autant valorisé la différence dans les comportements individuels (créativité sous toutes ses formes, habillement, produits de consommation) et toléré les différences de comportements sociaux (famille, recherche du métissage, rencontres internationales, etc.).

La nécessité d'un sens

Les difficultés d'une vie de plus en plus complexe imposant des obligations de migrer, de changer de travail ou d'occupation, font qu'il devient de plus en plus nécessaire de s'assumer seul, même au sein d'une communauté. On assiste à une montée des solitudes (physique ou morale) face aux grands choix ou épreuves de la vie. Ceci oblige les personnes à trouver en quelque sorte un "supplément d'âme", pour les éclairer dans leurs choix, pour accepter une compétition croissante, pour conserver son intégrité, respecter les autres dans leurs différences, etc. La tradition, le groupe social, la famille même ne sont plus toujours des guides de référence. C'est en soi que l'on doit trouver son rôle et sa place ici. A défaut s'installe une sorte de désespérance et de vision négative ou

pessimiste de l'évolution des choses. Cela explique aussi la montée de tous les groupes spiritualites qui tentent de répondre à cette demande de supplément d'âme.

Cela renforce la nécessité d'une vision d'ensemble, historique et cohérente, qui donne une explication à tous les aspects d'une vie et qui permette à chacun de se situer de manière unique.

En termes religieux on ne peut que s'interroger sur le sens de cette double dynamique : mondialisation et de recherche d'un supplément d'âme. N'est-ce pas une étape obligée dans l'évolution humaine indispensable à l'intégration de l'humanité, avec ses richesses de différence et sa quête permanente d'absolu. Et le développement économique, social, finalement humain n'est-il pas le moyen de générer ces étapes ?

A LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE APPROCHE POUR LA POLITIQUE SOCIALE

Introduction

Comment concevoir une politique sociale qui intègre la gestion macro-économique et les conditions de vie des ménages ? Il s'agit là d'une question-clé dans le monde actuel où, quels que soient les pays considérés, au Nord comme au Sud, on voit fleurir pauvreté et exclusion parallèlement à la croissance économique. Il y a donc obligation de réfléchir sur ce paradoxe, comme le soulignent de nombreux chercheurs (Comélieu 1994, Sachs 1995) qui appellent de leurs vœux l'élaboration de nouveaux concepts, méthodologies et instruments qui permettraient d'apporter des réponses.

En effet, l'évolution du monde se partage entre deux dynamiques qui semblent, à première vue, antinomiques. La première est l'expression même de la mondialisation, ou globalisation diraient les anglo-saxons, qui, liée à l'explosion des moyens de communication, rassemble les quatre coins du monde dans un gigantesque marché unique où dominent les lois de la concurrence internationale et de la compétitivité. Cette sphère est celle de l'économie qui met l'accent sur la gestion des grands équilibres macro-économiques (budget de l'État, balance des paiements, offre et de la demande globale et stabilité des prix), et sur l'allocation optimale des ressources afin de générer gains de productivité et croissance accélérée. La deuxième dynamique traduit la crise identitaire de chaque groupe social, sinon de chaque individu, qui se voit remis en cause dans ses fondements propres et tente de retrouver les valeurs qui, auparavant, donnaient un sens à la vie et qui, maintenant, semblent se diluer dans le rapprochement des cultures. La première dynamique, du moins en période de transition, ne réduit guère la pauvreté, et génère le chômage et l'exclusion sociale, qui, heurtant la sensibilité profonde des populations, renforcent les réflexes identitaires. Il devient donc nécessaire de mettre en œuvre des réponses sociales nouvelles, en relation avec ces deux dynamiques, qui satisfassent aux aspirations profondes des populations.

L'Afrique est aussi au cœur de cette dynamique. La plupart des pays y ont connu les effets des politiques de stabilisation et d'ajustement avec des succès incertains, du moins pour l'instant (Husain et Faruque 1994). Ces programmes ont pourtant contribué sur d'autres continents à une reprise de la croissance. En Europe, la Turquie, la partie Est de l'Allemagne, la Tchéquie, et la Pologne en sont quelques exemples. Il en est de même en Asie avec la Thaïlande, l'Indonésie, les Philippines, ou en Amérique Latine avec le Chili et la Colombie. En Afrique, par contre, les succès sont plutôt rares, mis à part le cas, un peu particulier de l'île Maurice. La dévaluation récente du Franc CFA, mesure de stabilisation et d'ajustement par excellence, remet au goût du jour le problème de la relation entre les mesures macro-économiques et leurs conséquences sociales. Dans le même temps, sur tous les continents, les tensions régionales, sinon ethniques, s'exacerbent dans de nombreux pays au point d'interroger la conscience de la communauté internationale.

Pourtant, au sein de celle-ci, la préoccupation sociale n'a jamais été aussi forte. Après avoir mis l'accent, les années précédentes, sur la redistribution des revenus, la satisfaction des besoins essentiels, la connaissance des conditions de vie, les dimensions sociales de l'ajustement et la réduction de la pauvreté, elle en vient à penser qu'il faut maintenant concevoir une nouvelle approche pour la politique sociale qui soit moins sectorielle et plus intégrée à la politique économique. En effet, une croissance économique équitable, thème actuel des grands organismes de financement, ne peut s'effectuer que dans le cadre d'un développement social qui soit l'une des composantes essentielles du développement humain. Ce dernier comprend, de plus, d'autres dimensions, probablement plus englobantes, concernant la culture, le politique et l'éthique.

Cette préoccupation sociale, en période de crise économique, amène à se remémorer les succès obtenus, sur le long terme, en matière de santé, permettant à l'espérance de vie de passer de 51 ans en 1965 à 62 ans en 1985, d'éducation, par exemple portant le taux net de scolarisation de 73% en 1965 à 84% en 1985, et de niveau de vie avec la consommation par tête passant de 590\$ en 1965 à 850\$ en 1985 (Banque Mondiale 1990). Cependant dans le court terme, les résultats sont plus inquiétants puisque, depuis 1985, la pauvreté a augmenté dans le monde en termes relatifs comme absolus. De plus des phénomènes d'exclusion apparaissent en de nombreux endroits, la crise ayant tendance à déstructurer les familles et la croissance à générer moins d'emplois qu'auparavant (PNUD 1994).

Toutefois, cette évolution historique vers une prise en compte de plus en plus large des différentes facettes du développement est positive, même si elle ne s'opère qu'à petits pas. Sa lenteur vient de la difficulté à établir un lien opérationnel étroit entre les décisions de gestion macro-économiques à court terme, 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 des mesures de politique économique commence tout juste à être explorée par les grands organismes de financement, mais cela ne se fait pas de façon systématique et n'est pas toujours explicite. On trouve, certes, dans certains programmes d'ajustement des propositions d'actions sociales, rajoutées dans le but d'atténuer la pauvreté ou d'assurer une croissance plus équitable. Mais il est beaucoup plus rare de trouver une analyse systématique de la façon dont les mesures macro-économiques vont affecter les différentes catégories de population et une explication de la cohérence des interventions sociales mises en oeuvre pour en atténuer les effets négatifs. En d'autres termes, il n'y a jamais de scénarios alternatifs comparant les effets de ces mesures sur les groupes les plus pauvres, ou les plus vulnérables, qui serviraient à infléchir la mise en oeuvre de la politique économique. Ceci reviendrait à mettre au même niveau politique sociale et politique économique, ou mieux, à fusionner l'une et l'autre, toute décision économique pouvant être remise en cause ou simplement élargie à sa dimension sociale. Et pourtant, c'est probablement par la présentation des mesures économiques et interventions sociales sous une forme unique que l'on pourra donner un réel contenu au développement social et à la politique sociale qui en résulte.

C'est pour progresser dans cette voie que nous nous proposons d'examiner, dans les pages suivantes, quelques points essentiels de la formulation d'une nouvelle politique sociale. Il nous faudra voir, tout d'abord, quels éléments permettent actuellement d'envisager une nouvelle approche. Ensuite, on réfléchira sur le rôle de ceux qui seront les acteurs ou les bénéficiaires de cette politique. Enfin, on examinera quelques-uns des instruments méthodologiques disponibles afin de voir comment ils pourraient s'intégrer dans un cadre d'ensemble.

1. Quelques éléments de renouvellement

On peut essayer de se demander quels éléments sont actuellement disponibles pour envisager un renouvellement dans la façon de concevoir la politique sociale. Nous pensons en proposer quatre, qui ne sont, encore que les prémisses d'une approche renouvelée. Il s'agit des critères de définition, du cadre de pensée théorique, des choix d'interventions, et du lien avec la politique macro-économique.

a) Les critères de définition

Le concept de politique sociale a un sens légèrement différent en français et en anglais, où il existe sous la dénomination de *social policy*. Pour des raisons historiques la définition anglaise, plus englobante, recouvre autant les aspects sectoriels (santé, éducation, affaires sociales, etc.) que les groupes de population ou les catégories de ménages.

Dans son sens initial, le terme social exprime l'existence d'une relation entre des personnes. Mais ce sens s'élargit avec l'introduction de la notion de catégories sociales, ou de groupes sociaux, et liée à elle, de groupes-cibles. Une politique devient sociale dès lors qu'elle concerne des groupes précisément déterminés qui sont considérés comme défavorisés. On parlera ainsi 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 parlera, au niveau-macro-économique, de modélisation sociale et de matrice de comptabilité sociale, pour exprimer la prise en compte, dans le processus de modélisation, des catégories sociales et de l'impact des mesures macro-économiques sur ces catégories. On voit donc que la prise en charge d'un groupe social défavorisé, sujet-bénéficiaire d'interventions politiques, est bien un critère de définition de la politique sociale.

Certains secteurs sont appelés sociaux, comme l'éducation ou la santé, car ils mettent en place des politiques qui ont un impact direct sur les personnes, ou sur les groupes de population. L'apparition du concept de besoins essentiels, ou fondamentaux, dans les années 70 élargit l'approche en termes de secteurs sociaux. Se référant à de nouveaux besoins, il introduit des secteurs qui n'étaient pas considérés comme sociaux a priori. C'est le cas, par exemple, de l'habitat ou des transports, qui deviennent, du moins partiellement, des secteurs sociaux dès lors que l'accent est mis sur certaines catégories sociales, qui en sont les bénéficiaires. On parlera ainsi de l'habitat social ou du volet social d'une politique de transport. De cette manière s'établit le lien entre des aspects sectoriels, correspondants aux besoins fondamentaux, et des catégories de population défavorisées.

Cette façon de raisonner montre qu'une politique économique peut devenir sociale dès lors que sont prises en compte les relations entre chacun des aspects sectoriels de cette politique et les catégories sociales qui en bénéficient. Deux critères sont donc essentiels pour caractériser la politique sociale : la présence de secteurs, objets des interventions, actions sociales ou mesures économiques, et de catégories de population, sujets-bénéficiaires de ces interventions. La politique sociale se composera donc d'un ensemble d'interventions, toutes orientées vers la satisfaction de besoins reconnus comme fondamentaux, et qui seront tantôt sociales de par leur nature, tantôt sociales par leur orientation vers des groupes défavorisés. On peut citer, comme exemple, des interventions telles que l'éducation primaire gratuite, les soins de santé primaire gratuits, la sécurité sociale, les cartes de transport, les logements sociaux, les actions en faveur de l'emploi, le petit crédit, la redistribution foncière, etc.. Certaines de ces actions, éléments de la politique sociale, n'étaient à l'origine que des mesures d'ordre économique. Ainsi le domaine d'intervention de la politique sociale s'élargit au fur et à mesure que la sphère sociale pénètre la sphère économique. Ceci est déjà l'expression de cette nouvelle approche de la politique sociale qui permet la réalisation du développement social.

b) Un nouveau cadre de pensée

L'existence d'une relation entre les secteurs, objets des interventions, et les catégories de population, bénéficiaires de ces interventions, montre bien qu'on peut définir un niveau socio-économique où ces deux aspects se rejoignent en termes opérationnels. On appelle ce niveau meso-économique ou meso-social. C'est un niveau intermédiaire entre le niveau macro-économique, ou macro-social, où sont prises les décisions globales de l'État, et le niveau micro-économique, ou micro-social, où agissent les acteurs que sont les individus, les ménages et les entreprises.

Le niveau meso-économique recouvre donc à la fois les aspects sectoriels et les catégories de population. On peut dire que les premiers résultent d'une relation "descendante macro-meso", qui découpe le niveau macro-économique en autant de secteurs, alors que les secondes sont construites par une relation "montante micro-meso" qui regroupe les ménages ou individus équivalents. Les secteurs sont, par exemple, la santé, l'éducation, l'habitat, mais aussi le commerce de certains produits, ou certains types d'emplois, etc. Les catégories de population se retrouvent sous la dénomination de groupes socio-économiques, catégories professionnelles, entités villageoises, ou même comme ensemble des consommateurs d'un produit donné, etc. Les infrastructures économiques et sociales, que sont les centres de santé, les établissements scolaires, les moyens de communication et les marchés appartiennent à ce niveau meso-économique car elles représentent les moyens et les lieux de rencontre, et de décision, où les catégories de population peuvent satisfaire l'expression sectorielle de leurs besoins fondamentaux (Dubois 1994).

Toute décision prise au niveau macro-économique se répercutera au niveau meso-économique, dans certains secteurs, à travers certaines infrastructures, et sur certaines catégories de population, pour atteindre au niveau micro-économique, les ménages et les entreprises, qui se verront contraintes à ajuster leurs comportements. Ainsi, par exemple, une décision visant à rééquilibrer le budget de l'État en réduisant les dépenses de santé, aura un impact sur la qualité du fonctionnement des centres de santé, qui sont les infrastructures sociales délivrant des soins médicaux aux individus et aux ménages. De même, la dévaluation de la monnaie nationale, décision macro-économique par excellence, aura des conséquences sur le fonctionnement des écoles, les livres et matériels étant souvent importés, et donc sur le niveau de scolarisation des enfants. Des catégories différentes de ménage subiront de façon différentes l'effet de ces mesures macro-économiques. Ainsi, par exemple, les ménages producteurs de biens exportables supporteront plus facilement des effets de la dévaluation que ceux qui sont consommateurs nets de ces mêmes biens (Banque mondiale 1990).

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 en dénaturer le contenu et en réduire l'efficacité. Elles sont en conformité avec les contraintes de la sociologie traditionnelle, la rationalité des milieux urbains et ruraux, et la structure familiale ou villageoise. De nombreux exemples de ces réactions face aux programmes d'ajustement structurel ont été documentés en ce qui concerne l'agriculture au Malawi, l'occupation des logements en Côte d'Ivoire, l'éducation au Cameroun, etc. Certains auteurs ont même fournis des explications sur ces comportements en étudiant les droits et obligations qui relient les individus à leurs communautés d'origine, villages et associations de ressortissants, etc. (Mahieu 1989, Koulibaly 1992).

La théorisation du comportement des ménages trouve ses fondements dans la nouvelle théorie micro-économique de la famille. Le ménage y est considéré comme un acteur autonome gérant de façon optimale sa propre économie, qui comprend divers secteurs économiques et sociaux, et effectuant dans ces domaines des choix de long terme (Becker 1981). Les deux aspects d'optimisation, à court terme par la consommation de biens ou la satisfaction de besoins fondamentaux, et dans le long terme, en ce qui concerne le développement de son capital humain se retrouvent ainsi regroupés dans un même cadre. Popularisée dans les années 70, cette théorie libérale de l'économie du ménage a fourni un support à l'étude des besoins essentiels, à la fin des années 70, du niveau et de conditions et de vie, au début des années 80, des dimensions sociales de l'ajustement, à la fin des années 80, et de la pauvreté, au début des années 90. Le concept de développement social, étape suivante de cette évolution, et la politique sociale qu'il implique, demandent de prendre compte ces deux finalités sociales que sont la satisfaction, à court terme, des besoins fondamentaux, et, le renforcement, dans le long terme, des capacités humaines.

Elles s'intègrent, de plus, parfaitement dans le concept, qui est actuellement le plus englobant, celui du développement humain proposé par le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD) en 1990 (Bernier 1993). Ce concept ouvre la porte à tous les autres aspects du développement, culturel, politique, éthique, et spirituel, qui sont fort peu abordés actuellement mais dont il faudra tenir compte de façon explicite dans un proche avenir si l'on veut concevoir un développement qui soit capable de mettre en valeur toutes les facettes de la dimension humaine. C'est donc le terme de développement humain qui traduit le mieux l'apparition de ce nouveau paradigme qui donne toute son amplitude au comportement des ménages et individus, en termes économique ou social, des familles et personnes, en termes culturel et spirituel. Il correspond à l'apparition discrète non seulement d'une vision théorique différente, mais aussi de concepts plus explicites et de nouvelles approches méthodologiques.

c) Les choix d'interventions

La politique sociale se compose de mesures et d'interventions regroupées sous la forme de projets ou de programmes s'intégrant dans des objectifs stratégiques de long terme (Doumbia 1993). Ces objectifs qui sont ceux du développement social, sont souvent présentés en termes généraux. On parlera ainsi de favoriser la cohésion sociale, assurer l'intégration sociale, réduire la pauvreté, lutter contre l'exclusion, encourager la créativité et l'innovation sociale, etc. La traduction de ces objectifs en interventions dans des secteurs précisément déterminés et pour certaines catégories de population, appelées groupes-cibles, est le fait de la politique sociale. Le choix des domaines d'intervention, des catégories sociales et des types d'actions sont les trois étapes de sa mise en oeuvre.

Le choix des domaines d'intervention est fonction des besoins fondamentaux que la politique sociale veut satisfaire dans une société donnée. Leur identification, ainsi que la priorité qui leur est accordée, varient d'une société à l'autre. Alimentation, habillement, logement, santé, et éducation sont considérés comme prioritaires, mais d'autres aspects comme les transports en milieu urbain peuvent aussi en faire partie.

Le choix des catégories de ménages considérées comme groupes-cibles et bénéficiant des interventions de la politique sociale s'effectue en deux temps. On identifie, en premier lieu, ces catégories en faisant appel à des techniques d'observation et d'analyse des ménages telles que les observatoires, les enquêtes prioritaires, les méthodes accélérées de recherche participative, le profil de pauvreté, l'analyse typologique, etc. Ensuite, dans le cadre du ciblage, on fait appel à des techniques de repérage des ménages sur le terrain, puis de contrôle des erreurs de couverture ou de ciblage.

Quant aux types d'actions retenues, elles devront satisfaire aux besoins des catégories de population concernées tout en respectant les contraintes de mise en oeuvre, de gestion et de financement. Des catalogues d'intervention envisageables servent de référence dans de nombreux secteurs pour proposer des actions 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, l'octroi de petit crédit, la formation professionnelle etc. Mais il faut le plus souvent innover en proposant, en étroite relation avec les populations concernées, des actions qui s'adaptent aux contraintes traditionnelles. C'est le cas, notamment, de celles qui sont censées générer des emplois ou des revenus, en s'appuyant sur des initiatives communautaires, financées par des fonds sociaux ou des fonds d'emploi, comme les agences de travaux public à haute intensité de main-d'oeuvre (AGETUR au Bénin et AGETIP au Sénégal).

Les contraintes de financement sont plus fortes en période de crise et de nombreux efforts ont été faits pour conserver les budgets des secteurs sociaux à un niveau satisfaisant (Sahn 1990). Mais dans un univers de ressources rares, et se réduisant souvent, le problème de l'allocation optimale des disponibilités imposera toujours de choisir entre plusieurs alternatives. Pour définir ces alternatives, il faut étudier les diverses possibilités de répartition des ressources, en classant les ménages dans des catégories de plus en plus fines, en découpant les secteurs en sous-secteurs, en examinant les différents niveaux de décision, et en classant les interventions par ordre de priorité. En procédant de cette manière, on peut penser qu'une solution à tout problème social pourra être trouvée qui se traduira par l'allocation d'un certain montant à une action spécifique, un secteur particulier, et un groupe-cible déterminé avec précision.

d) Le lien avec la politique macro-économique

Une nouvelle approche de la politique sociale impose donc qu'un lien soit établi de façon permanente avec la politique économique. Or cette dernière se compose d'un certain nombre de mesures macro-économiques (politique monétaire, fiscale, change et dévaluation) ou sectorielles (fixation des prix agricoles, subventions à la consommation, privatisation d'entreprises, libéralisation du commerce, restructuration de l'éducation, etc.). Dans le nouveau cadre de pensée présenté ci-dessus, ces mesures appartiennent à des niveaux décisionnels précis qui sont de type macro, meso ou micro-économique. Leurs impacts sociaux se diffusent de la même manière à travers ces niveaux pour atteindre de façon ultime les ménages. Cette vision présente l'avantage de mieux appréhender la structure économique interne et de comprendre comment elle peut se transformer. De plus, intégrant de cette manière le processus décisionnel, elle permet d'effectuer des propositions de réformes institutionnelles qui peuvent en améliorer l'efficacité.

C'est en s'appuyant sur ces niveaux, tant pour l'observation des phénomènes économiques et sociaux que pour leur analyse que l'on peut sélectionner différentes catégories de ménages et mettre l'accent sur celles qui sont les plus défavorisées, vulnérables ou pauvres. Chaque mesure macro-économique a un impact social qui peut être positif ou négatif selon la catégorie de ménage concernée. Il faut donc s'assurer que les impacts des mesures macro-économiques qui affectent négativement les groupes pauvres, ou vulnérables, soient compensés par des interventions sociales. De même il faut veiller à ce que toute mesure macro-économique ne vienne pas annuler l'effet d'interventions au niveau micro-social en réduisant les bénéfices de la politique sociale mise en place. D'un autre côté, il faut voir que les interventions de niveau micro-social auront aussi, une fois agrégées, des impacts au niveau macro-économique, non seulement en termes de coûts, mais aussi d'amélioration de performance. Ceci montre qu'il faut éviter la disconnection des sphères économiques et sociales. On peut, en effet, trouver de nombreux exemples où, l'impact d'une dévaluation d'un côté, et la mise en place d'interventions sociales de l'autre, n'ont pas porté les fruits escomptés en raison de cette disconnection.

Il faut donc qu'à chacun des niveaux macro, meso et micro-économique, où des décisions d'ordre économique sont régulièrement prises, on puisse associer les niveaux équivalents macro, meso et micro-social où sont mises en place les interventions caractérisant la politique sociale, facilitant ainsi l'interaction entre des mesures économiques et des actions sociales. En d'autres termes, il faudrait que, dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, la matrice des actions de politique économique, décrivant la stratégie économique d'un pays, soit complétée par le tableau complémentaire des interventions de politique sociale.

2. Les conséquences institutionnelles

Différents acteurs contribuent à la mise en place de la politique sociale. On peut les regrouper en trois catégories comprenant le secteur public, le secteur privé, notamment les organisations non gouvernementales et les ménages, et les bailleurs de fonds. Il faut s'assurer que leurs rôles respectifs soit clairement définis, en termes décisionnels, pour la mise en oeuvre d'une nouvelle approche de la politique sociale.

a) Le rôle du secteur public

Le secteur public est vaste puisqu'il comprend non seulement les administrations, ministères, instituts de recherche et entreprises publiques, chargés de la mise en oeuvre de la politique économique et sociale, mais aussi les administrations des collectivités locales, régionales ou municipales. Le principe de subsidiarité doit servir de guide pour définir le rôle de chaque institution. Il recommande que toute décision soit prise et mise en oeuvre par l'institution qui est considérée comme la mieux placée pour résoudre un problème, et que la solution de tout problème ne doit pas automatiquement venir du niveau de décision le plus élevé, mais des niveaux les plus proches de la réalité concernée.

Au sein de l'administration, nombreux sont les ministères concernés par l'aspect social. En premier lieu, les ministères dits sociaux, Santé, Éducation, Emploi, Affaires sociales, etc. Les autres ministères, Agriculture, Industrie, Urbanisme, Transports, Commerce, etc., ne sont concernés que par l'impact social de leurs décisions sectorielles. Seul le ministère chargé de la stratégie économique pourra faire le lien entre la politique économique et la politique sociale, en jouant le rôle d'un animateur vis-à-vis des autres ministères, et en fournissant le cadre de synthèse qui permet d'intégrer mesures économiques et interventions sociales.

b) L'importance du secteur privé

Le secteur privé, sous ses aspects formel et informel, joue aussi un rôle dans la réalisation de la politique sociale et doit donc être aussi étroitement associé à sa conception. Certes, ce rôle est indirect quand il s'agit de l'application des réglementations en vigueur dans le domaine de la production de biens et services ou l'octroi de conditions de travail adéquates aux employés. Mais il devient indispensable lors de la délivrance de services proprement sociaux, comme les consultations de santé, les médicaments ou la formation, à des catégories de population défavorisées, ou solvables.

Les organisations non-gouvernementales font partie du secteur privé. Elles jouent, de fait, un rôle très important dans la mise en place des actions sociales et doivent donc être associées à la formulation de la politique sociale. Ce sont elles qui, dans bien des cas, sont les véritables acteurs de son application sur le terrain en raison de leur grande connaissance des différentes catégories sociales. Leur approche demeure cependant souvent sectorielle, de par le choix de leurs domaines d'intervention, ou micro et meso-sociale, par le choix de certaines catégories de ménages considérées comme des groupes-cibles. Elles ne doivent pas se substituer à l'État, dans sa vision d'ensemble, mais peuvent jouer un rôle indispensable, correspondant à leur niveau de compétence, dans l'application pratique de la politique sociale.

Les ménages et les groupes de population sont les bénéficiaires des actions de politique sociale et peuvent avoir un rôle actif dans l'identification de certaines interventions, et dans leur mise en oeuvre, par le biais d'associations communautaires. C'est ce qui se passe déjà pour le financement d'écoles et de centres de santé, ou pour la gestion de médicaments. Cela pourrait être généralisé dans d'autres domaines d'intervention comme la sécurité alimentaire, l'habitat, les transports et communication, etc., dès lors que le besoin se fait sentir.

d) Les bailleurs de fonds

Les bailleurs de fonds financent fréquemment des actions de politique sociale proposées par les gouvernements. Parmi ceux-ci, la Banque Mondiale, dans le cadre de sa politique de croissance équitable, préconise la réalisation d'actions sociales ciblées en parallèle aux mesures de politique économique. Elle intègre de cette manière tout nouveau concept qui élargit le champ de la politique économique, et l'adapte au contexte des pays, tout en conservant une optique néo-libérale en matière de gestion macro-économique. On peut citer son approche concernant les besoins fondamentaux, l'impact social de l'ajustement, le rôle des femmes dans le développement, la lutte contre la pauvreté, l'environnement, la gouvernabilité, etc.. Ce sont autant d'éléments qui ont été peu à peu intégrés dans la conception des projets et des politiques macro-économiques.

De façon générale, il y a actuellement peu de pôles de réflexion théorique, comme méthodologique, qui cherchent à intégrer, en adoptant des courants d'approche différents, l'ensemble des aspects macro, meso et micro-économique ou social d'une même politique. En effet, demeure le problème de savoir s'il est possible d'améliorer la

situation actuelle par la recherche d'une nouvelle approche de la politique sociale, sans référence à des fondements théoriques différents du courant néo-libéral actuellement dominant et universel.

3. Les instruments de mise en oeuvre

Un certain nombre d'instruments de la politique sociale existent déjà pour mettre en place cette nouvelle approche. Ils sont opérationnels mais utilisés de façon autonome aux différentes étapes de la conception et de la mise en oeuvre de toute politique qu'elle soit économique ou sociale. Ils concernent l'observation des ménages, l'identification et la description des groupes sociaux, le repérage des groupes-cibles, l'analyse de l'impact social des mesures macro-économiques, etc.. Mais à tous il manque le cadre d'intégration méthodologique qui relierait de façon étroite mesure économiques et interventions sociales, au niveau de l'observation, de l'analyse ou de la décision.

La mise en place d'interventions sociales demande, au préalable, d'identifier les diverses catégories sociales qui en seront les bénéficiaires, et d'observer leurs situations et comportements. Différents systèmes d'investigation peuvent fournir les informations nécessaires à cette identification, sous la forme soit d'indicateurs, soit d'équations de comportement. Par exemple, les observatoires, comme celui d'OCISCA, Observatoire du Changement et de l'Innovation Sociales au Cameroun, mettent l'accent sur des groupes sociaux particuliers et, en combinant enquêtes quantitatives et qualitatives, permettent d'en étudier les conditions de vie et les comportements (Courade 1994). Il s'agit donc d'outils de type meso-économique et social qui s'intègrent parfaitement au nouveau cadre de pensée et donc facilitent la mise en oeuvre de la nouvelle politique sociale. D'autres systèmes d'enquête ont un objectif équivalent. Citons, par exemple, celui du programme Dimensions Sociales de l'Ajustement (Banque Mondiale 1990) qui combine une enquête prioritaire, pour identifier les groupes-cibles, et une enquête intégrale, pour en étudier les comportements. Des méthodes, plus qualitatives, d'évaluation d'impacts ou de recherche participative sont de plus en plus employées dans le même but.

Nombreux sont les instruments d'analyse qui sont considérés comme sociaux par leur capacité à intégrer différentes catégories sociales. Cela va des indicateurs dits sociaux, car relatifs aux secteurs sociaux (taux de scolarisation, taux de morbidité, taux de chômage, etc.), aux indices de pauvreté utilisés dans les profils de pauvreté, ou aux méthodes d'analyse factorielles ou typologiques qui déterminent les catégories de ménage. Enfin, la modélisation sociale, qui comprend les matrices de comptabilité sociale et les modèles de type EGC (Équilibre Général Calculable), permet d'évaluer l'impact des mesures macro-économiques sur différentes catégories sociales, comme cela fut fait en Côte d'Ivoire (Ngee-Choon Chia et alii, 1992) et au Cameroun.

A tous ces instruments, intervenant dans les différentes étapes de la conception ou du suivi de la politique sociale, il manque un cadre d'intégration méthodologique qui en assure la cohérence et justifie leur emploi à chacune étape. Une comptabilité sociale en interaction avec la comptabilité économique, un tableau des interventions de politique sociale relié à la matrice des actions de politique économique, une stratégie sociale intégrée à la stratégie économique pourraient déjà être les prémisses d'un tel cadre.

Conclusion

Nous avons voulu montrer dans ce papier qu'il y a un grand nombre d'éléments caractéristiques du développement social qui sont déjà opérationnels. Ils existent certes en ordre dispersé, sans qu'aucun cadre d'intégration méthodologique n'ait encore été élaboré pour les rassembler. Pourtant il existe déjà un nouveau paradigme sous le terme de développement humain, des concepts théoriques trouvant une justification dans la nouvelle théorie de la famille, des approches méthodologiques mettent l'accent sur la hiérarchie des niveaux de décisions socio-économiques. Le rapprochement de tous ces éléments permet d'envisager une nouvelle approche pour la politique sociale basée sur l'articulation des deux sphères économique et sociale.

Pour que le concept de politique sociale quitte son sens classique, trop sectoriel, et intègre les éléments de ce nouveau paradigme, il lui faut mieux appréhender la réalité socio-économique, mieux évaluer les conséquences sociales des politiques économiques et les conséquences économiques des interventions sociales. Cela demande donc de continuer à forger des concepts et des instruments qui puissent compléter l'arsenal existant, et impose un effort méthodologique conséquent dans deux directions. D'une part, une classification plus systématique des éléments qui composent la réalité socio-économique par la recherche des catégories de ménages, la désagrégation

des secteurs en sous-secteurs, le découpage des niveaux socio-économiques, le recensement des interventions sociales envisageables, etc. Ceci afin de permettre un meilleur ciblage du financement des actions sociales dans un contexte de ressources financières réduites. D'autre part, il faut veiller à ce que les différentes approches soient peu à peu regroupées dans un cadre de synthèse unique reliant étroitement mesures économiques et interventions sociales.

Mettant ainsi l'accent sur les aspects conceptuels et méthodologiques nous avons préféré rester en dehors des débats de fond concernant l'interaction entre l'économique et le social. En effet, des réponses objectives à ce problème ne sont guère évidentes et restent facilement sujettes à polémique. Nous espérons cependant que la clarification des concepts et leur confrontation à la réalité socio-économique fournira un éclairage nouveau au débat et ouvrira la voie à de nouvelles approches théoriques.

Références bibliographiques

Banque Mondiale, 1990, *La pauvreté*, Rapport sur le développement du monde, Washington DC.

Banque Mondiale, 1990, *Structural Adjustment and Poverty: A Conceptual, Empirical and Policy Framework*. Report 8393-AFR, repris dans *Making Adjustment Work for the Poor, A Framework for Policy Reform in Africa*. Washington DC.

Banque Mondiale, 1990, *Les dimensions sociales de l'ajustement en Afrique: Programme d'action*. Washington DC.

Becker G., 1981, *A treatise on the family*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

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

Comelieu C., 1994, *Pour un développement social différent : recherche d'une méthode d'approche*, IUED, Genève, 38 p.

Courade G., 1994, "Du passé re-composé au futur improbable: les observatoires ruraux d'Ocisca comme mode opératoire d'une recherche impliquée", *Les Cahiers d'Ocisca* n°2, Mars 94, Ocisca, Yaounde, 31 p.

Courade G., 1994, *Le village à l'heure de l'ajustement structurel. Les paysans du Cameroun dans la crise*, Karthala, Paris.

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

Dubois J-L., 1994, "Mesurer la pauvreté : systèmes d'information et cadres d'analyse", *Les Cahiers d'Ocisca* n°5, Avril 94, Ocisca, Yaounde, 33 p.

Dubois J-L., 1992, "Réfléchir pour mesurer : innovations méthodologiques pour la collecte et l'analyse d'informations statistiques", *Brochure AMIRA* N° 57, INSEE, Paris 1989, et *DSA Documents de travail* n°7, enquêtes et statistiques, Banque mondiale, Washington, 45 p.

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.

Husain I. et Faruque R., 1994, *Adjustment in Africa: Lessons from Country Case Studies*, World Bank Regional and Sectoral Studies, Washington, 436 p.

Koulibaly M., 1992, *Le libéralisme nouveau départ pour l'Afrique Noire*, Afrique 2000, L'Harmattan, Paris, 223 p.

Mahieu F-R., 1989, Principes économiques et société africaine, *Revue Tiers-Monde*, t.XXX, No.120, pp. 725 à 754, octobre-décembre 1989, Paris.

• Ngee-Choon C. and alii, 1992, *A General Equilibrium-Based Social Policy Model for Côte d'Ivoire*.PSP Working Paper No.2. World Bank 1992. Washington DC.

: PNUD, 1994, *Rapport sur le développement humain*, Economica, Paris.

Sachs I.,1995, "Contre l'exclusion, l'ardente obligation du codéveloppement planétaire", in *Le Monde diplomatique* N° 490 Janvier 1995, Paris, pp.12 et 13.

Sahn D.E., 1990, *Fiscal and Exchange Rate Reforms in Africa : Considering the Impact Upon the Poor*. Cornell Food and Nutrition Policy Program. Monograph 4. Ithaca, NY: CFNPP.

POLITIQUE SOCIALE
ET
SYSTEMES D'INFORMATION

ÉTUDIER LA PAUVRETÉ ET EN MESURER L'IMPORTANCE
à quelles sources d'information se référer ?

Article pour les Cahiers des Sciences Humaines

L'EXPÉRIENCE DIMENSIONS SOCIALES DE L'AJUSTEMENT
Apports méthodologiques et réflexions d'ensemble

Article pour les Cahiers des Sciences Humaines

COMMENT S'ASSURER QUE LES PLUS PAUVRES REÇOIVENT BIEN L'AIDE QUI
LEUR EST DESTINÉE ?
Réflexions méthodologiques

Article pour les Cahiers des Sciences Humaines

ÉTUDIER LA PAUVRETÉ ET EN MESURER L'IMPORTANCE

à quelles sources d'information se référer ?

Introduction

Quelle est la raison d'un tel papier ? Simplement informer les chercheurs et les décideurs économiques sur les avantages et les inconvénients des sources statistiques, relatives aux ménages, qui sont disponibles et sur lesquelles ils peuvent s'appuyer pour élaborer des politiques économiques et sociales. La Banque mondiale a réaffirmé, dans le rapport sur le développement du monde, en 1990, son objectif de lutte contre la pauvreté, le PNUD à la même date lançait le concept de développement humain. D'autres agences de coopération bilatérales se sont aussi orientées dans cette direction. C'est le cas, par exemple, de la coopération néerlandaise dont la position est exprimée dans le rapport "Un monde de différence: nouveau cadre pour la coopération et le développement dans les années 1990" ou de la coopération britannique (Lipton et Maxwell 1992). Les politiques qu'ils se proposent de mettre en oeuvre utilisent donc des informations statistiques qui décrivent tant les situations sociales et que les niveaux de pauvreté. Il s'agit de la pauvreté exprimée soit en termes de revenu ou de dépenses, soit en termes de besoins fondamentaux et d'accès aux services sociaux correspondants. Or les sources statistiques que nous nous proposons d'étudier fournissent des informations sur ces différents aspects qui sont relatif au niveau et aux conditions de vie des ménages.

En général, et par souci de clarté, on se sert de deux éléments pour classer l'ensemble des informations qui sont relatives à la pauvreté : d'une part, on prend en compte la différence entre niveaux de décision économique : niveau macro-économique, meso-économique ou micro-économique; et d'autre part on opère une distinction entre les statistiques d'offre et celles de demande. En se basant sur ces deux critères on peut répartir la totalité des informations statistiques. En voici quelques exemples.

Au *niveau macro-économique*, on considère les informations qui caractérisent l'ensemble du pays, comme par exemple, le revenu et la consommation moyenne, le taux de chômage, le pourcentage de pauvres dans la population, etc.. Ces informations sont issues de l'agrégation d'informations recueillies aux niveaux meso ou micro-économique. Au *niveau meso-économique*, on retient les informations caractérisant soit des groupes de population, par exemple les groupes socio-économiques, les quintiles de revenu, les associations de consommateurs, etc., soit des secteurs, par exemple les biens de production, les biens de consommation, les services de santé, l'éducation, etc.. Enfin, au *niveau micro-économique*, on considère les informations tantôt relatives au ménage, comme par exemple la taille du ménage, la dépense totale et le revenu, la consommation totale, tantôt relatives à l'individu, par exemple l'emploi et les activités, les dépenses, les caractéristiques anthropométriques, etc..

Les *statistiques d'offre* décrivent la structure de l'offre de biens et de services, et la façon dont ces derniers sont utilisés. Citons, par exemple, les statistiques de l'éducation: nombre d'écoles, nombre d'enfants par classe, taux d'encadrement, etc.; ou les statistiques de la santé: nombre de lits d'hôpitaux, taux d'utilisation, nombre de médecins, etc.. Ces données sont en général rassemblées et publiées par les institutions qui fournissent ces services; par exemple les services statistiques des Ministères de l'Éducation ou de la Santé. Les *statistiques de demande* sont, quant à elles, recueillies auprès des ménages. Elles permettent de relier les caractéristiques des ménages, qui sont autant de facteurs explicatifs du niveau de pauvreté, avec l'accès aux biens et services offerts, et cela pour toutes les catégories de ménages. Elles fournissent, de plus, une meilleure estimation du niveau de pauvreté que les statistiques d'offre (Ravallion 1992). En effet, les statistiques d'offre ne fournissent des informations que sur les ménages qui sont utilisateurs des services et non pas sur les ménages qui ne les utilisent pas. Or ces derniers appartiennent souvent aux catégories les plus pauvres qui, étant marginalisées, ne peuvent accéder aux biens et services proposés. Pour cette raison les statistiques de demande sont indispensables à toute étude sur la pauvreté. Il est souhaitable, toutefois, qu'elles soient, dans la mesure du possible, complétées par les statistiques d'offre. Ce sont, en général, les offices de statistiques nationaux qui recueillent, au moyen d'enquêtes auprès des ménages, les statistiques de demande.

C'est pourquoi on mettra l'accent dans cette note, sur l'accès aux informations sur les ménages qui sont indispensables pour décrire et étudier la pauvreté, et qui sont des statistiques de demande de type micro-

économique. On examinera alors les systèmes d'enquête qui sont susceptibles de fournir ces informations. Cependant il sera parfois nécessaire d'établir un lien avec le niveau méso-économique, lorsque les informations de ce niveau s'avèrent indispensable à l'analyse micro-économique des comportements de ménage.

Les *systèmes d'enquête* combinent de façon articulée un ensemble d'enquêtes à finalité différente de façon à mieux connaître la situation économique des ménages et en conséquence à établir la panoplie d'indicateurs caractérisant la pauvreté. Il existe plusieurs systèmes d'enquête. Les trois principaux, proposent des enquêtes recueillant des informations sur tous les aspects de la vie économique des ménage. Il s'agit: (i) du PADEM, Programme Africain d'Enquête auprès des Ménages, qui est proposé par l'Office statistique des Nations-Unies; (ii) du LSMS, Living Standard Measurement Study, mis au point par la Banque mondiale; et (iii) du programme Dimensions Sociales de l'Ajustement, financé par le Programme des Nations-Unies pour le développement, la Banque africaine de développement et la Banque mondiale.

D'autres programmes ont proposé des enquêtes avec des objectifs plus spécifiques, comme par exemple, le PAPCHILD, Pan Arab Project for Child Development, et du DHS, Demographic and Health Survey, qui recueillaient des informations sur la santé et sur la démographie des populations. A côté de ces systèmes d'enquête, il existe de nombreuses enquêtes à objectifs spécifiques sur le revenu, les dépenses, et la consommation des ménages, qui sont effectuées de façon ponctuelle dans de nombreux pays et fournissent certains des indicateurs qui permettent de caractériser la pauvreté.

On peut juger de la pertinence des systèmes d'enquête et de la validité des données qu'ils produisent en se référant à l'objectif de pauvreté. En général, les décideurs économiques peuvent donner des indications sur les informations dont ils ont besoin pour comprendre les situations de pauvreté. Ces informations sont obtenues soit en dépouillant les sources statistiques existantes, soit en proposant la mise en oeuvre de nouvelles enquêtes. Mais il est parfois difficile de juger, dans la variété des sources et méthodes statistiques disponibles quelles sont celles qui sont les plus pertinentes face à l'objectif visé. Ce type de situation arrive fréquemment dans de nombreux pays et implique alors des décisions qui ne sont pas faciles à prendre sans un conseil technique approprié. On peut fournir quelques exemples dans les lignes suivantes.

En Guinée-Bissau, ont été réalisées une enquête démographique et de santé, et une enquête prioritaire. On doit alors comparer les résultats de ces deux enquêtes pour voir quelles sont les informations, ayant un lien avec la pauvreté, qui pourraient servir de référence pour la politique économique. Au Niger, le PADEM propose une séquence d'enquêtes spécifiques (démographique, budget-consommation, agriculture, secteur informel, etc.) pour répondre aux besoins d'information demandés par le Programme d'Actions Sociales et d'Ajustement (PACSA) qui met en place une série d'actions contre la pauvreté. Au Malawi, il s'agissait de voir si les enquêtes déjà existantes, sur les dépenses des ménages, sur les petites entreprises, et les enquêtes agricoles, pouvaient répondre aux demandes d'information. A Madagascar, il fallait choisir entre la mise en place d'une enquête prioritaire, et celle d'une enquête intégrale comme première opération. Au Burkina-Faso, il a fallu décider entre le financement d'une enquête prioritaire plus et celle d'une enquête budget-consommation. On pourrait allonger cette liste avec bien d'autres exemples, mais nous voyons bien que chacun d'entre eux implique une décision parfois difficile pour des décideurs, fussent-ils économistes, non-spécialisés dans la conception des systèmes d'information. Une connaissance technique, même relativement simple, des diverses sources d'information auxquelles on fait référence s'avère indispensable.

C'est pourquoi il nous semble donc important de partager certains aspects de notre expérience passée de producteur d'informations statistiques comme d'utilisateur des résultats pour décrire les avantages et inconvénients de chaque approche et ainsi faciliter la décision. Pour cela, nous nous référerons aux expériences d'enquête auprès des ménages auxquelles nous avons participé. Il s'agit des enquêtes budget-consommation, de type PADEM, comme celles du Brésil en 1974, de Côte d'Ivoire en 1979, du Rwanda en 1984. Mais aussi les enquêtes LSMS sur le niveau de vie de Côte d'Ivoire entre 1985 et 1988, et de Mauritanie en 1987-88. Enfin, les nombreuses enquêtes DSA, sous forme prioritaire ou intégrale, qui ont été mises en place dans une douzaine de pays, notamment l'enquête prioritaire-plus de Guinée-Bissau. Notre rôle passé de conseiller dans le programme PAPCHILD, nous permet aussi de fournir quelques jugements sur les systèmes d'enquêtes spécifiques.

On peut, à partir de toutes ces expériences, proposer une vision comparée des différents systèmes d'enquête, et voir, dans quelle mesure, ils s'opposent, ou se dupliquent, et dans quelle mesure ils s'enrichissent mutuellement. C'est l'objectif de description de la pauvreté et de mesure de son niveau, exprimé en termes de revenu ou d'accès aux services sociaux, qui nous servira de référence pour les comparaisons. Nous verrons, dans une première partie, comment les objectifs affichés des divers systèmes d'enquête sont importants pour juger de leur pertinence. Nous étudierons, ensuite, les caractéristiques de ces systèmes. Dans une troisième partie, nous verrons comment ils satisfont à l'objectif de pauvreté qui guide notre réflexion. Enfin, pour terminer, nous présenterons certaines des nouvelles directions qui sont actuellement envisagées pour obtenir rapidement des informations plus complètes sur les différentes formes de pauvreté.

1. L'importance des objectifs affichés

Le recueil d'informations statistiques est une opération complexe et coûteuse. Elle est complexe, car on ne peut obtenir de données de bonne qualité qu'en faisant appel à des méthodes précises de sélection et d'observation des ménages. Il faut, tout d'abord, mettre au point un plan de sondage définissant les critères de stratification, le tirage en grappes, les degrés de sondage, etc.. Il faut ensuite concevoir des questionnaires, et ceci implique le choix des modules d'étude et des questions correspondantes ; enfin, mettre en oeuvre le planning de collecte qui comprend la formation du personnel, le contrôle des opérations, et ainsi de suite. Cette opération est aussi coûteuse, en temps comme en moyens matériel et humain, pour toutes les phases de conception de l'enquête, de collecte des informations dans les ménages et d'analyse des résultats.

On comprend donc qu'on ne désire guère se lancer dans une telle opération sans s'être assuré auparavant que les informations produites seront réellement utilisées dans l'élaboration de la politique économique et sociale. Deux questions viennent alors spontanément à l'esprit. Premièrement, comment peut-on s'assurer que les informations demandées correspondent bien aux besoins des décideurs économiques, et, deuxièmement, comment veiller à ce que ces données, une fois produites, soient efficacement utilisées. Pour tenter de répondre à ces questions, il nous faut comprendre la relation qui se doit d'exister entre la formulation des besoins en information par les décideurs, et le choix d'instruments statistiques mis en place pour y répondre.

1.1. De la formulation des besoins en information aux choix des instruments d'enquête

Pour illustrer cette relation nous prenons comme exemple celui de la mesure de l'impact d'une dévaluation sur le niveau de pauvreté, exprimé en termes monétaires.

Encadré 1 : Impact d'une dévaluation sur le niveau de pauvreté

La dévaluation de la monnaie nationale est l'instrument principal des politiques de stabilisation et d'ajustement structurel (Raffinot 1991). Un gouvernement peut souhaiter évaluer l'impact d'une dévaluation sur le niveau de pauvreté. A l'aide d'un raisonnement économique simple cet objectif peut être traduit en besoins d'information.

Le niveau de pauvreté est généralement mesuré par le revenu total par tête du ménage, ou par sa consommation totale par tête. Il est donc indispensable de recueillir les informations qui permettent de créer ces deux variables. Ces informations sont la taille du ménage, l'ensemble des dépenses et des revenus.

La dévaluation de la monnaie nationale, a plusieurs effets. Tout d'abord, elle rend les importations, exprimées en monnaie nationale, plus chères. Les consommateurs de ces produits verront donc leurs dépenses augmenter. Il peut s'agir de simple consommateurs pour lesquels ces produits sont une consommation finale. Mais il peut aussi s'agir de producteurs qui utilisent les produits importés comme intrants. Pour réduire leurs dépenses consommateurs et producteurs peuvent effectuer des substitutions en se rabattant sur des produits domestiques équivalents. Les producteurs domestiques de produits substituables vont voir leurs revenus augmenter. Toutefois si la demande de produits substituables est trop forte et que l'offre ne peut répondre, il en résultera des hausses des prix.

La dévaluation rend aussi les exportations, exprimées en monnaie étrangère, moins chères sur le marché international. Ceci tend à renforcer la demande de produits exportables. Le revenu des producteurs va s'accroître en conséquence, d'une part parce que les quantités exportées peuvent augmenter, vu la baisse de leur prix, et d'autre part, parce que à quantités égales, les producteurs recevront plus d'argent pour le même prix exprimé en monnaie étrangère.

Par définition, les trois catégories de biens: importations, exportations et produits substituables aux importations sont considérés comme des produits échangeables. Leur prix est déterminé par le marché international et la dévaluation permet de réajuster les prix domestiques en fonction du prix du marché international.

L'étude de l'impact social de la dévaluation demande de prendre en compte toutes les catégories de ménages et de voir celles qui bénéficient de la dévaluation et celles qui en supportent le coût. Pour ce faire, on considère, parmi les catégories de ménages, celles qui sont consommateurs nets de produits échangeables et celles qui sont producteurs nets de produits échangeables. Lorsque le ménage est uniquement consommateur on prend en compte la part de la consommation de produits échangeables dans la consommation totale. Lorsque le ménage est aussi producteur, on prend en compte, à côté de sa consommation, la valeur des inputs qui sont des biens échangeables, et la valeur des ventes de produits échangeables. C'est le solde de ces éléments qui permet de déterminer si le ménage va bénéficier ou non de la dévaluation.

Pour analyser l'impact de la dévaluation sur le niveau de pauvreté, il faut donc classer les ménages selon leur niveau de revenu total en regardant comment ce niveau se modifiera, en fonction des parts de consommation nette en produits échangeables.

On pourra donc, parmi les instruments d'enquête, considérer comme le plus approprié celui qui sera susceptible de fournir des informations sur la taille du ménage, sur les différents produits, échangeables ou non, sur les différentes catégories de ménages, sur les consommations finales ou intermédiaires de produits échangeables, sur les productions détaillées et sur les revenus.

La démarche analytique présentée dans cet exemple concerne la dévaluation. Elle peut être facilement transposée pour évaluer l'effet de n'importe quel autre type de mesure comme les privatisations, la libéralisation du commerce, la hausse du prix des produits agricoles, les politiques monétaires ou la réforme du système bancaire, etc.. Dans tous les cas, les décideurs économiques chercheront à voir quelles mesures ont pour effet de diminuer la pauvreté. Mais pour savoir quelles actions mettre en oeuvre, et auprès de quels groupes de population, il leur faudra des informations sur la situation de ces groupes, afin de déterminer ceux qui sont pauvres et de comprendre comment ils réagissent face à cette situation. Il faut donc rechercher parmi les instruments d'enquête disponibles ceux qui peuvent fournir ces informations.

On peut considérer que la relation qui existe entre la formulation des besoins en information et le choix des instruments d'enquête comprend trois aspects : la définition des objectifs, l'évaluation des besoins en information, et la sélection des instruments permettant de fournir cette information.

Le premier aspect concerne la *définition des objectifs*. Il peut s'agir soit d'objectifs généraux de politique économique comme la sécurité alimentaire, le niveau de pauvreté, la situation de l'emploi, soit d'objectifs plus précis tels que l'emploi du temps des femmes rurales, le suivi des travailleurs licenciés, etc.. Dans tous les cas, il faut s'accorder sur le contenu de ces objectifs, et sur leur ordre de priorité. Certains objectifs étant plus globaux que d'autres, il convient de les hiérarchiser en conséquence. Ainsi par exemple, l'objectif de connaissance de la pauvreté impose deux sous-objectifs: celui du niveau de vie, qui, à travers le revenu et la consommation, saisit l'aspect qualitatif, et celui des conditions de vie, qui traduit l'aspect qualitatif lié à la satisfaction des besoins essentiels.

Le deuxième aspect est relatif à la *formulation des besoins en information*. Il s'agit là d'une étape essentielle pas toujours facile à réaliser dans les faits. En effet la traduction des objectifs, généraux ou spécifiques, en termes d'indicateurs mesurables, de variables observables et de relations de comportement est souvent difficile à effectuer. Les raisons viennent de ce que, parallèlement aux nombreuses difficultés d'ordre méthodologiques, surgissent des problèmes de communication et de langage entre les producteurs de données, généralement statisticiens, et les utilisateurs de ces données. Seule une constante attitude de dialogue, au sein d'institutions appropriées, peut permettre de surmonter ces obstacles.

Le troisième aspect a trait au *choix d'instruments d'enquête* permettant de répondre aux besoins d'information. On peut soit privilégier un type d'enquête particulier, soit préférer la combinaison d'enquêtes complémentaires articulées au sein d'un système d'information plus complet. De plus, après considération de la panoplie d'instruments déjà disponibles, on peut décider de la conception d'un nouvel instrument hybride plus adapté aux besoins locaux d'information. C'est dans de telles circonstances que fut créée l'enquête prioritaire-plus qui intégrait dans l'enquête prioritaire un module budget-consommation. Il est évident que, parallèlement aux objectifs, les contraintes de temps, de coût, et de capacité institutionnelle à utiliser ces instruments, jouent un rôle essentiel dans le choix de l'instrument d'enquête.

1.2. Importance du contexte historique

Comprendre la relation qui existe entre la formulation des besoins en information par les décideurs et le choix d'instruments d'enquête susceptibles d'y répondre est une première étape. Elle est indispensable mais elle ne suffit pas pour autant. La compréhension du contexte historique dans lequel s'effectue cette démarche, en référence à l'histoire du développement et de la pensée économique, est aussi nécessaire. Elle permet en effet de savoir comment ont été créés les instruments d'enquête actuellement disponibles, et d'examiner les hypothèses sous-tendent à cette création.

Lorsqu'on étudie l'évolution de la pensée économique au cours des quarante dernières années, depuis la fin des années 50, juste avant les Indépendances africaines, jusqu'à la décennie actuelle, on remarque quatre étapes fondamentales, qui sont plus ou moins liées aux quatre décennies de la période. Ce découpage semble a priori un peu arbitraire, néanmoins il correspond à un souci de clarté et n'est pas, en fait, totalement dénué de vérité. Au cours de chacune de ces étapes des thèmes nouveaux sont apparus qui ont inspiré les principaux courants de la pensée économique. Les outils de mesure statistique, systèmes d'enquête auprès des ménages ou comptes nationaux, et les outils de prévision, dérivés de la modélisation économétrique, ont été directement influencés par ces courants de pensée dans leur conception même. Par exemple on a pu remarquer que les systèmes d'enquêtes développés par le PADEM, le LSMS, et le programme DSA étaient conceptuellement très différents. Le fait qu'ils aient été créés lors d'étapes historiques différentes explique une bonne part de cette diversité. C'est pourquoi la compréhension de la relation entre les courants de pensée et les systèmes d'enquête nous semble indispensable. C'est ce que nous allons montrer dans les paragraphes suivants.

On a souvent fait référence à la période des années 60 comme celle des "Indépendances et développement", indépendances plus particulièrement en Afrique et dans la Caraïbe, développement partout ailleurs. Ces années se caractérisent par la mise en place de politiques de développement planifié visant à augmenter le produit national et à optimiser la croissance. Celle-ci est suivie et mesurée par divers instruments : planification des investissements, modèles macro-économiques, fonctions de production et de consommation, comptes nationaux, indice des prix, etc.. Pour fournir les données statistiques requises par ces instruments de nombreuses enquêtes ont été réalisées. En ce qui concerne les ménages près de 200 enquêtes ont eu lieu, en Afrique Sub-saharienne, entre 1950 et 1970. Elles ont permis, tout à la fois une meilleure connaissance de la situation des ménages et la mise au point de concepts méthodologiques nouveaux (Dubois et Blaizeau 1990).

La période couvrant les années 70 a abordé le problème de "la croissance et la redistribution". L'accent est toujours mis sur la croissance, mais on s'aperçoit que celle-ci, peu à peu, détruit le tissu traditionnel et génère des situations d'inégalité criantes. La satisfaction des besoins essentiels des plus pauvres et une redistribution des revenus deviennent des priorités supplémentaires. Ceci implique de nouveaux objectifs aux enquêtes auprès des ménages. Dans le même temps une certaine désillusion apparaît en raison des difficultés de mise en oeuvre et d'analyse des résultats. Des expériences novatrices sont tentées au Sénégal et au Pérou en 1973 et au Brésil en 1974 visant à tenter d'améliorer les méthodes d'observation et d'analyse, etc.. La nécessité de prendre en compte les besoins essentiels, de mesurer les inégalités et d'étudier les phénomènes de redistribution, suscitent la mise en place, en 1975, du National Household Survey Capability Program (NHSCP) institué par le Conseil économique et social des Nations-Unies, en collaboration avec l'UNESCO, la FAO, l'OMS, et le BIT. Sa version africaine est le AHSCP (African Household Survey Capability Program) ou, en français PADEM. Il aide à la mise en place de systèmes nationaux d'enquêtes produisant des informations sur la situation économique des ménages. Ces informations sont tantôt des données agrégées pour les comptes nationaux et la planification, tantôt des informations sur la distribution des revenus. Le NHSCP a ainsi repris, en l'intégrant au sein d'un système d'enquêtes articulées autour d'un échantillon-maitre, toute la connaissance méthodologique de la décennie précédente en matière d'enquête

démographique, agricole, budget-consommation et emploi. Son grand mérite fut de relancer les enquêtes ménages qui étaient tombées en désuétude en raison des difficultés de traitement et d'analyse.

Les années 80 sont marquées par la stabilisation et l'ajustement structurel de la majorité des économies africaines, sous la conduite du Fonds Monétaire et de la Banque mondiale. L'objectif est de réduire l'augmentation de la dette mondiale et de remettre les pays en crise sur le chemin de la croissance. De nombreuses mesures sont alors mises en oeuvre pour rétablir les grands équilibres macro-économiques et pour rendre la structure de production plus efficace. En 1980, le département de recherche de la Banque Mondiale, institue le LSMS pour mesurer le niveau et les conditions de vie des ménages et pour en étudier les comportements. Ce faisant, il reprend les préoccupations de la décennie précédente, tout en facilitant l'analyse de l'impact social des politiques d'ajustement. L'approche est nouvelle. Le ménage est maintenant considéré comme un acteur qui gère, par le biais de décisions rationnelles, les différents aspects interdépendants de sa propre économie. Cette dernière intègre des aspects qualitatifs, comme les besoins essentiels, ou quantitatifs, comme les niveau de bien-être ou de pauvreté. Tous ces aspects sont en constante interaction, et, pour les étudier, il faut, recueillir des informations sur tous les domaines de la vie économique du ménage comme la santé, l'éducation, l'habitat, les avoirs, la consommation, le revenu, l'emploi et les activités, etc.. C'est pour cette raison, que le LSMS, après avoir examiné les avantages des diverses méthodes d'enquête et d'analyse existantes sur tous les aspects de l'économie des ménages, a développé un prototype d'enquête couvrant tous ces aspects.

Le programme DSA a été mis en place à la fin 1987 par le PNUD, la Banque africaine de développement et la Banque mondiale, pour les pays d'Afrique sub-saharienne. Son objectif était d'évaluer l'impact des programmes d'ajustement structurel sur la situation économique des ménages, et de préconiser des actions visant à en atténuer les effets négatifs. Le programme a donc cherché à expliquer la relation entre mesures d'ajustement macro-économiques, effets au niveau méso-économique sur les infrastructures économiques (marchés, moyens de communications), ou sociales (centres de santé et écoles), et impacts micro-économiques sur les ménages. Il a alors proposé une stratégie comprenant la collecte d'informations sur les ménages, l'étude des conditions de vie et des comportements, et la conception de politique sociale ou d'actions ciblées.

Dans ce cadre l'information statistique joue un rôle essentiel puisque c'est grâce à elle que l'on peut évaluer l'impact social des mesures d'ajustement. Elle recouvre les informations macro-économiques (agrégats économiques, statistiques financières, commerciales, etc.), méso-économiques (statistiques sectorielles) et micro-économiques (statistiques sur les ménages, les exploitations agricoles, les entreprises et le secteur informel). Ces informations sont obtenues à partir des recensements (démographique, agricole, industriel, ou du secteur informel), des relevés administratifs (bordereaux des douanes, fichier des fonctionnaires, déclaration des entreprises, etc.), et des enquêtes auprès des ménages, entreprises, et exploitations agricoles. Toutes ces informations sont regroupées au sein d'un *système d'information hiérarchisé* (ci-joint).

Les enquêtes DSA ont conservé deux aspects du LSMS : le raisonnement sur l'économie du ménage, prise comme un tout, et les différents domaines relatifs au niveau de vie et aux conditions de vie. L'accent a toutefois été plus marqué en ce qui concerne la mesure de l'impact social de l'ajustement. Il fallait repérer les groupes de population vulnérables et pauvres, et distinguer, parmi ceux-ci, ceux qui sont bénéficiaires ou perdants. Des travaux et réflexions de groupes extérieurs à la Banque mondiale, comme le groupe AMIRA, Amélioration des Méthodes en Milieu Rural africain, de l'ORSTOM et l'INSEE ont aussi inspiré cette démarche (Dubois 1992). Trois types d'enquête ont été mis au point : une enquête prioritaire, qui permet d'identifier les groupes de population ; une enquête intégrale, permet d'en étudier les comportements ; et une enquête communautaire, qui porte sur les collectivités, et permet d'établir un lien entre les infrastructures et la situation des ménages. C'est l'articulation de ces trois enquêtes au sein d'un même système d'information qui fait l'originalité du programme DSA.

Nous pouvons, pour conclure cette partie, formuler quelques remarques de bon sens. Comme on a pu le voir chacun des systèmes d'enquêtes, présentés ci-dessus, a été conçu lors d'une étape différente dans la pensée du développement. Ceci afin de pouvoir répondre à des besoins d'information différents : données de structure au cours des années 1960 et 70, étude des conditions de vie et des comportements à partir du milieu des années 1970, mesure de l'impact social des politiques d'ajustement au cours des années 1980-90. A chaque étape il y a eu des innovations, augmentant ainsi le parc des instruments d'enquête disponibles pour servir les différents objectifs. Si bien que les trois systèmes d'enquête actuellement disponibles ne sont pas réellement concurrentiels mais plutôt

complémentaires, et il convient de connaître leurs avantages respectifs. De nombreuses possibilités d'intégration ou de métissage existent entre ces systèmes et ont permis de satisfaire à des combinaisons d'objectifs différents.

2. Principales caractéristiques des enquêtes

Pour comprendre les différences fondamentales entre systèmes d'enquête, il faut, d'une part, étudier les caractéristiques de différenciation des enquêtes qui les composent, et, d'autre part, voir comment ces enquêtes s'articulent au sein d'un même système. Nous examinerons ces deux points dans les paragraphes suivants.

2.1. Les caractéristiques de différenciation

En nous basant sur les enquêtes auprès des ménages effectuées, depuis les années 60 jusqu'à nos jours, et sur les analyses théoriques qui en ont été faites, on peut retenir cinq critères de différenciation: (i) l'aspect quantitatif ou qualitatif, (ii) l'aspect micro ou macro-économique, (iii) la multiplicité d'objectifs, (iv) la légèreté, et (v) la permanence (Dubois et Blaizeau 1990). D'autres critères pourraient être envisagés, comme, par exemple, la distinction entre multidimensionalité et aspect multi-objectif, ou entre légèreté et complexité. Toutefois cela nuirait à la clarté de l'exposé et en rendrait la compréhension plus difficile. Aussi introduira-t-on, de façon brèves, ces distinctions dans les paragraphes correspondants aux critères retenus.

La première distinction concerne donc la différence entre *enquête quantitative* et *enquête qualitative*. Dans sa définition originelle une enquête quantitative vise à mesurer des quantités (par exemple la dépense), alors qu'une enquête qualitative vise à relever des qualités (par exemple le type d'habitat ou le type de produit). L'opposition entre les deux approches devient particulièrement nette lorsqu'on considère des qualités qui ne sont pas facilement mesurables. En général, les qualités permettent d'expliquer la situation des quantités (par exemple le type d'habitat dont le montant du loyer est relevé), aussi a-t-on tendance à considérer les enquêtes quantitatives comme descriptives d'une situation, quand les enquêtes qualitatives sont explicatives de cette situation. Dans les faits, la distinction entre ces deux types d'enquête est moins nette car on mesure fréquemment des variables qualitatives (par exemple pour les conditions de vie) avec pourtant comme seul objectif de décrire la situation et non de l'expliquer. De plus, l'étude des comportements fait autant appel aux quantités qu'aux qualités comme variables explicatives ou comme variable expliquée. Il en résulte que si l'on veut continuer à distinguer la dominance quantitative ou qualitative d'une enquête, il faut comptabiliser les nombres respectifs de variables orientées vers la mesure et vers l'explication des comportements.

La deuxième distinction oppose les enquêtes à *objectifs macro-économiques, meso-économiques et micro-économiques*. Cette distinction trouve son fondement dans la classification des informations en trois types : (i) les informations macro-économiques relatives à l'ensemble d'un pays ou d'une région ; (ii) les informations meso-économiques qui concernent les secteurs économiques et les catégories de ménages ; et (iii) les informations micro-économiques qui sont relatives aux ménages. C'est donc le niveau auquel s'effectuera l'analyse des informations qui détermine la distinction entre ces différents objectifs. Ainsi une enquête à objectif macro-économique cherchera à produire, au moyen de techniques appropriées, des agrégats macro-économiques, à partir des observations faites au niveau des ménages : par exemple, la consommation nationale, le revenu par tête, le taux de scolarisation, etc. A l'opposé une enquête à objectifs micro-économique se servira des données recueillies auprès des ménages pour tenter d'en analyser le comportement.

La troisième distinction oppose l'*enquête à objectifs multiples* à l'*enquête spécifique*. Comme son nom l'indique, l'enquête à objectif spécifique ne concerne qu'un domaine particulier de la vie des ménages (par exemple le budget, ou l'habitat, ou la santé, ou le transport, etc.). A l'opposé, l'enquête à objectifs multiples recueille des informations sur les multiples aspects de la vie des ménages et permet donc des analyses croisées dans de nombreux domaines. Toutefois une ambiguïté apparaît souvent dans le langage entre la multiplicité d'objectifs et la multiplicité des domaines étudiés. Il peut en effet n'y avoir qu'un objectif comme "étudier la pauvreté" qui fait appel à une multiplicité d'analyse (par exemple la relation avec l'emploi et l'éducation, les effets sur la santé, sur l'alimentation, sur l'habitat, etc.), qui résultent de la multidimensionalité du concept de pauvreté.

La quatrième distinction concerne la différence entre *enquête légère* et *enquête lourde*. On distingue, en général, l'enquête légère de l'enquête lourde par l'importance des moyens mis en oeuvre pour la réaliser. Plus les moyens sont importants, plus l'enquête devient lourde. Le nombre des objectifs, la taille de l'échantillon, la taille

des questionnaires, la durée d'entretien, le nombre de passages dans le ménage, la mesure directe des observations, etc., sont autant d'éléments qui font la différence entre les deux types d'enquête. Un aspect complémentaire est celui de la complexité d'une enquête. En effet, une enquête peut être légère au sens précédent, mais complexe en raison de la difficulté des procédures mises en œuvre pour le recueil de l'information (par exemple lors de l'utilisation d'un questionnaire à plusieurs niveaux avec de nombreux renvois) ou pour le traitement des données (par exemple lors du calcul des algorithmes permettant de calculer le revenu ou la dépense par tête).

Enfin, une cinquième, et dernière distinction, oppose les *enquêtes permanentes* aux *enquêtes ponctuelles*. Les enquêtes permanentes sont régulièrement répétées, en général chaque année, en conservant tout ou partie du questionnaire. Si elles sont effectuées sur le même échantillon, elles deviennent des enquêtes sur panel. Les enquêtes ponctuelles ne sont réalisées qu'une seule fois pendant une période déterminée. Là aussi, des ambiguïtés apparaissent avec la mise en place de système permanent d'enquête, comprenant une série d'enquêtes. En effet, dans ce cas c'est le système qui est permanent, et non pas les enquêtes qui le composent, ces dernières pouvant n'être que des enquêtes ponctuelles ayant chacune un objectif différent.

Quelles conséquences pouvons nous maintenant tirer de ces distinctions afin d'analyser les systèmes d'enquête existants ? Nous allons pour cela revoir chacun des systèmes étudiés précédemment.

2.2. Le système d'enquêtes du NHSCP

Le système d'enquête proposé par le NHSCP comporte une série d'enquêtes annuelles, chacune d'elle ayant un *objectif spécifique* : par exemple, enquête démographique, enquête budget-consommation, enquête emploi, enquête agricole, etc. La séquence de ces enquêtes varie dans le temps en fonction des priorités dans les besoins d'informations et de la capacité des pays à mener ces opérations.

Les statistiques produites sont essentiellement de type *macro-économique* : par exemple, effectifs des salariés, taux de chômage, montant de la production, de la consommation, des revenus, pondération de l'indice des prix, informations pour les comptes nationaux, effectifs du système scolaire, nombre de personnes utilisant les services de santé, etc. Des micro-économiques peuvent être facilement entreprises dans chacun des domaines couverts par les enquêtes, comme, par exemple, l'étude des fonctions de demande, des fonctions de production, etc. Il est cependant techniquement difficile de croiser les informations issues d'enquêtes différentes, comme par exemple, les variables relatives à l'activité (extraites de l'enquête emploi ou de l'enquête agricole), avec celles concernant l'éducation (extraites de l'enquête emploi ou de l'enquête démographique), la dépense totale (extraites de l'enquête budget-consommation) ou le revenu (extraites des enquêtes budget-consommation, emploi, agricole). Il en résulte que les analyses micro-économiques généralisées n'ont en général pas lieu.

On peut dire que les enquêtes du NHSCP sont plutôt *quantitatives*. En effet, elles utilisent des méthodes d'observation directes comme la pesée des produits, ainsi que des échantillons importants. Elles mettent aussi l'accent sur la mesure des phénomènes, en recueillant peu de variables sur de gros échantillons, plutôt que sur l'explication de ces phénomènes, qui impliquerait beaucoup de variables sur de petits échantillons. Elles permettent donc la production d'indicateurs tels que : les taux d'activité, le taux de fécondité, le montant de la consommation alimentaire, le montant des dépenses, etc..

La mise en œuvre de méthodes d'observation directes, les fréquents passages dans le même ménage, et l'emploi de gros échantillons ont pour effet de rendre ces enquêtes relativement *lourdes*, au vu des moyens mis en œuvre. Ce jugement doit, toutefois, être pondéré par le fait qu'il est toujours possible d'alléger ces enquêtes en faisant appel à des méthodes d'observation indirectes, à des échantillons plus petits, et en remplaçant certaines variables quantitatives par des variables qualitatives proches.

2.3. L'enquête du LSMS

L'enquête mise au point dans le cadre du LSMS permet de recueillir des informations sur les multiples aspects de l'économie des ménages. Elle prend en compte le niveau de vie, dans ses aspects revenu et consommation, et les conditions de vie, dans leurs aspects d'accès aux biens et services. L'enquête est donc à *objectifs multiples* et recouvre des domaines tels que la démographie, la santé, l'éducation, l'emploi, les migrations, l'habitat, l'activité agricole et informelle, les biens durables, le revenu, les dépenses, la consommation, etc.. Certains

modules ont été plus ou moins développés en fonction des caractéristiques propres à chaque pays comme c'est le cas, par exemple, pour la pêche, l'élevage, les vaccinations, etc. Pour éviter que cette enquête ne devienne trop lourde, en raison de la taille de son questionnaire, des échantillons relativement petits ont été retenus, soit environ 2.000 ménages, ainsi que des méthodes d'observation simples (par exemple, peu de passages dans le même ménage), et indirectes (par utilisation de questionnaires rétrospectifs).

L'objectif étant d'étudier les comportements, une bonne partie des variables observées est de nature qualitative, souvent à but explicatif. En ce sens, on peut dire que l'enquête LSMS est plus tournée vers la production d'informations de type *micro-économique*, car elle cherche à expliquer ce qui se passe au niveau du ménage, que purement macro-économique. Cependant, bien des informations recueillies au niveau micro-économique peuvent fournir, par agrégation, des estimations au niveau macro-économique. C'est le cas, par exemple, de la consommation et du revenu par tête, et des indicateurs socio-économiques qui concernent la santé ou l'éducation.

Le choix de petits échantillons, qui ont pour effet d'augmenter l'erreur de sondage, de passages moins fréquents, qui oublient l'effet de saisonnalité, et de méthodes d'observation indirectes, qui ont une précision moindre, peuvent conduire à des résultats de qualité moindre. Pour compenser ces inconvénients il faut introduire d'autres techniques. On peut, par exemple, utiliser une stratification plus fine de l'échantillon, des méthodes d'observation différentes selon le domaine observé (par exemple, mesure directe des variables anthropométriques et des superficies, mesure indirecte de la production agricole) et un contrôle plus étroit des opérations (par exemple, suivi du personnel, test du questionnaire pilote, supervision de la collecte, saisie intelligente des données, étude de la cohérence des résultats, etc.). La conséquence de ces choix méthodologiques est que l'enquête peut être considérée comme *relativement légère*. Elle n'en demeure pas moins *complexe* à analyser en raison de la multiplicité des variables et de la difficulté des algorithmes de calcul à mettre en oeuvre. C'est le cas, notamment, pour la dépense totale et le revenu total (Johnson, McKay et Round, 1990).

2.4. Les enquêtes du programme DSA

Dans le cadre du Programme DSA trois enquêtes ayant des objectifs différents ont été élaborées : l'enquête prioritaire, l'enquête intégrale et l'enquête communautaire. C'est leur articulation qui fait l'originalité du système d'enquête DSA.

L'enquête prioritaire est une enquête *légère* qui cherche à satisfaire à deux objectifs : d'une part, repérer les différentes catégories de population qui sont atteintes par les politiques macro-économiques et auxquelles il faudra fournir une assistance, et d'autre part, caractériser ces catégories au moyen d'une batterie d'indicateurs socio-économiques. Cette opération doit être menée rapidement pour fournir aux décideurs économiques des informations leur permettant d'infléchir leurs politiques. L'enquête présente donc les caractéristiques suivantes : (i) un échantillon suffisamment grand pour que toutes les catégories de population soient correctement représentées ; (ii) un questionnaire léger capable de fournir le noyau minimal d'indicateurs prioritaires, couvrant tous les aspects de la vie économique et sociale des ménages ; (iii) une courte période de collecte des informations.

Pour satisfaire à ces deux objectifs, il a fallu faire un certain nombre de choix méthodologiques. En effet les caractéristiques de l'enquête : gros échantillon supérieur à 4.000 ménages, durée d'entretien limitée à une heure et observation sur 2 à 3 mois, privilégient la production rapide d'indicateurs et la représentation de tous les groupes de population. Mais cela est au détriment de variables qui ont une forte variation saisonnière, comme le revenu ou même la dépense totale, et qui demanderaient des relevés plus précis, sur de plus longues durées. Ces deux variables ne peuvent donc être estimées avec précision et les questions les concernant sont donc réduites à leur minimum. Toutefois, pour satisfaire aux demandes pressantes de certains pays qui n'ont pas les moyens de lancer des enquêtes budget-consommation, un module budgétaire détaillé a été rajouté à l'enquête prioritaire. Il permet de générer un nouvel instrument hybride, l'enquête prioritaire-plus, qui s'effectue auprès d'échantillons plus petits mais avec une durée d'entretien supérieure.

L'enquête intégrale recueille les informations qui permettent d'expliquer le comportement des ménages, et de comprendre pourquoi, et comment, certains ménages réagissent aux diverses mesures macro-économiques. Pour ces raisons, elle présente les caractéristiques suivantes : (i) un petit échantillon dans lequel les catégories de population qu'il est important d'étudier sont sur-représentées ; (ii) un nombre important de variables explicatives

pour s'assurer que tous les facteurs explicatifs d'un même comportement économique sont présentes ; (iii) une durée d'enquête annuelle pour couvrir les effets de saisonnalité.

L'enquête intégrale est très proche de l'enquête LSMS dans sa conception originelle, notamment en ce qui concerne les méthodes d'observation, le questionnaire, le nombre de passages, les méthodes de contrôle. On y retrouve les mêmes aspects d'objectifs multiples, de collecte d'information à dominante micro-économique, souvent qualitative, et de complexité dans l'analyse. La différence essentielle réside dans la conception du plan de sondage qui, pour permettre une étude plus poussée de certaines catégories de ménages, par "effet télescopique ou de zoom", sur-représente ces catégories dans l'échantillon, utilisant pour cela des critères de stratification spécifiques. Ainsi un plan de sondage à probabilités inégales est, en général, préféré au classique plan de sondage auto-pondéré.

L'enquête communautaire recueille des informations sur les collectivités locales, sur les infrastructures économiques et sociales et sur les prix. Elle permet donc d'intégrer ces variables meso-économiques dans l'analyse micro-économique en traitant, par exemple, de l'influence des prix sur le comportement des ménages et de leur accès aux services sociaux et aux infrastructures économiques.

Ces trois enquêtes sont, de par leur conception, complémentaires. Elles tirent donc toute leur force des possibilités de combinaison qui existent au sein d'un même système. On peut fournir, à titre d'exemple, deux types de combinaison qui sont fréquemment utilisées :

- (i) une enquête prioritaire est effectuée la première année, puis suivie la seconde année d'une autre enquête prioritaire. Cela permet de comparer, pour les catégories de population étudiées, les valeurs obtenues chaque année pour les indicateurs socio-économiques, et de voir comment ces catégories ont évolué en nombre et en importance;
- (ii) une enquête prioritaire est effectuée la première année, et suivie la seconde année par une enquête intégrale et une enquête communautaire. L'enquête prioritaire fournit ainsi un découpage de la population en catégories homogènes permettant d'identifier les groupes pauvres. L'enquête intégrale permet une étude plus précise des comportements de ces groupes en fournissant les variables explicatives au niveau micro-économique. L'enquête communautaire, quant à elle, fournit les variables explicatives au niveau meso-économique.

2.5. Les autres enquêtes ponctuelles

A côté de ces trois systèmes d'enquête, PADEM, NHSCP et DSA, il faut tenir compte de toutes les enquêtes à objectif spécifique qui sont réalisées ponctuellement auprès des ménages, comme par exemple, les enquêtes démographiques, les enquêtes sur la santé, sur l'emploi, sur le budget des ménages, sur les activités informelles, etc. Ces enquêtes ont permis d'élaborer, dans leur domaine propre, des méthodologies novatrices visant à mieux cadrer à la réalité sociologique des pays (méthodes d'observation, de catégorisation, etc.), et d'adopter des approches plus simples qui permettent d'alléger les enquêtes à objectifs multiples. Il arrive que ces opérations se fassent dans le cadre de systèmes d'enquêtes spécifiques qui proposent une même méthodologie pour différents pays. Ce fut le cas de l'Enquête Mondiale Fécondité, c'est le cas actuellement des enquêtes DHS ou du programme PAPCHILD. L'intérêt de ces systèmes est de faciliter les comparaisons entre pays pour un même domaine d'analyse.

Qu'elles soient autonomes ou membres d'un système d'enquête, les enquêtes ponctuelles présentent les mêmes avantages et inconvénients que les enquêtes développées dans le cadre du NHSCP, à savoir la production, pour une année fixée, et dans un domaine particulier, de données de structure mesurées avec précision. L'aspect multi-dimensionnel n'existant pas, il est difficile de satisfaire directement les besoins d'information requis pour l'analyse de la pauvreté. Par exemple, dans le cas du DHS ou du PAPCHILD, le lien entre les caractéristiques démographiques et de santé du ménage et son niveau de vie ne peut être établi que par une variable générale décrivant le statut socio-économique du ménage. Aucune information caractérisant le niveau du revenu ou de la dépense n'est recueillie, mais l'analyse de la pauvreté, au sens monétaire du moins, n'était un des objectifs de cette enquête.

3. Objectif de pauvreté et systèmes d'enquête

Nous venons d'examiner les principales caractéristiques des différents systèmes d'enquête, il nous faut maintenant voir dans quelle mesure ils vont permettre de répondre aux besoins actuels de connaissance et de mesure de la pauvreté.

Si l'on veut satisfaire à l'objectif de pauvreté, il faut produire trois types d'information : (i) des informations qui décrivent la situation des ménages, en termes de niveau de vie et de conditions de vie ; (ii) des informations qui permettent de repérer les groupes pauvres en découpant la population en catégories homogènes ; (iii) des informations qui expliquent le comportement de ces catégories et leurs réactions face à la pauvreté. Toutes ces informations sont recueillies auprès des ménages, et peuvent ensuite être agrégées au niveau méso-économique, pour caractériser les groupes de population, ou au niveau macro-économique pour produire des indicateurs nationaux.

3.1. Le système d'enquêtes du NHSCP

Le système d'enquête du NHSCP fournit des informations qui sont mesurées avec précision, tant au niveau micro-économique (données anthropométriques, activités, caractéristiques sociales, éducation, santé, revenu, etc.) que macro-économique (données agrégées sur l'emploi, l'éducation, la santé, le revenu et la consommation, information pour l'indice des prix et les comptes nationaux), et même méso-économique (données par secteur, régions ou groupes de ménages). On y trouve tous les éléments permettant décrire la situation des ménages en termes globaux.

Comme les enquêtes sont réalisées de façon séquentielle, il se pose la question de l'articulation de leurs résultats. Le fait que les données recueillies ne se réfèrent pas toutes à la même année, ni aux mêmes ménages, oblige à formuler des hypothèses de compatibilité. L'articulation des résultats ne peut être faite que par le biais de l'échantillon-maitre dans lequel sont tirés les échantillons propres à chaque enquête. Un échantillon-maitre est un échantillon, suffisamment grand pour prendre en compte toutes les caractéristiques de la population, au sein duquel, sont tirés des sous-échantillons reproduisant ces caractéristiques pour chacune des enquêtes spécifiques. Cette manière de procéder permet de référer tous les résultats à une même population, ou à une population équivalente, quelque soit le type d'enquête effectuée. On peut ainsi établir un lien entre les résultats de deux enquêtes, par exemple démographique et budget-consommation, soit en s'assurant que les mêmes ménages issus de l'échantillon-maitre ont été sélectionnés (en établissant la relation au niveau du ménage), soit en s'assurant que des ménages de caractéristiques équivalentes ont été retenus (en établissant une relation à un niveau supérieur à celui du ménage). Signalons toutefois que si l'établissement d'un lien entre plusieurs enquêtes est théoriquement possible, dans la pratique le croisement informatique des résultats de deux enquêtes spécifiques n'a jamais été effectué en raison de la complexité des opérations qu'il requiert.

Le repérage des groupes de population pauvres s'avère être une autre difficulté, car on ne peut regrouper sur une même année la totalité des informations permettant de différencier et de caractériser de façon exhaustive les diverses catégories de ménages, à partir d'une série d'enquêtes autonomes qui sont effectuées sur des années différentes, et qui mettent l'accent sur un sujet différent chaque année. On peut cependant différencier chaque année les ménages sur quelques critères tantôt démographiques, tantôt agricoles, tantôt budgétaires, tantôt relatifs à l'activité, en fonction de l'enquête mise en oeuvre. La seule manière de pallier à cet inconvénient est de prévoir, au moment de la conception du système d'enquête, une classification des ménages sur les résultats de la première enquête, puis de stratifier l'échantillon de l'enquête suivante en utilisant les critères de cette classification. En répétant la même démarche pour chacune des enquêtes, on arrive à la fin des enquêtes à caractériser les groupes de population à partir de critères de différenciation qui tiennent compte des résultats de toutes les enquêtes.

Quant à l'étude des comportements économiques, elle ne peut s'effectuer que de façon partielle dans le domaine couvert par chacune des enquêtes. Par exemple, les fonctions de demande seront calculées à partir des résultats d'une enquête budget-consommation. Mais on ne pourra que difficilement introduire dans les équations de comportement des variables explicatives venant de domaines couverts par les autres enquêtes comme l'emploi ou la démographie.

Dans ce cas, le lien entre la collecte des données, l'analyse économique et la conception de programmes ciblés ne pourra s'établir que pour des domaines d'analyse spécifiques pris de façon indépendante. Les actions de lutte contre la pauvreté qui s'en déduisent sont donc aussi relatives à un seul domaine. Cependant l'addition des différents domaines d'action résultant de l'ensemble des enquêtes spécifiques, réalisées en séquence, permettra d'établir peu à peu une stratégie d'ensemble.

3.2. L'enquête du LSMS

L'enquête proposée par le LSMS recouvre les multiples aspects de la vie économique des ménages et permet ainsi d'éviter le problème de l'articulation d'enquêtes spécifiques. Aussi la description de la situation des ménages et l'analyse de leurs comportements est-elle bien plus facile ? On peut penser cependant que la taille limitée de l'échantillon rend difficile l'identification des groupes pauvres, et vulnérables, au sein de la population, à cause du nombre trop faible d'observations recueillies. Les groupes sociaux marginalisés sont, en général, peu nombreux et ont peu de chance d'être correctement représentés dans l'échantillon. On peut partiellement compenser cet handicap par l'introduction d'une stratification plus poussée, et par la sur-représentation des catégories marginalisées. Mais encore faut-il que l'on ait, a priori, une connaissance de ces différents groupes de population.

Le LSMS a produit de nombreuses études, à partir des enquêtes menées dans une dizaine de pays, en employant les méthodes d'analyse les plus récentes. Ces études formulent des recommandations à de nombreux problèmes de politique économique sociale comme l'accès aux services de santé, le coût de la santé, l'analyse anthropométrique et nutritionnelle, la demande de logement (Grootaert et Dubois 1987), l'étude du marché du travail, les revenus du secteur informel, les facteurs explicatifs du niveau de salaire, la rentabilité de l'éducation, les variations des prix, les relations économiques au sein du ménage, etc..

Certaines de ces études, qui mettent plus directement l'accent sur la pauvreté, présentent un certain nombre de méthodes relatives à la mesure du niveau de bien-être, la description de la pauvreté et l'identification des groupes pauvres, l'étude des comportements d'épargne, l'analyse des effets de l'ajustement et l'impact des fonds sociaux. Elles permettent de répondre aux questions fondamentales que se posent les décideurs économiques sur l'abrogation ou le maintien des subventions, le choix des groupes-cibles, la part des dépenses à consacrer à la santé ou à l'éducation, la capacité de prise en charge des ménages, le montant des transferts à effectuer vers les plus pauvres, etc..

3.3. Les enquêtes du programme DSA

Le système d'enquête du programme DSA avait été conçu, à l'origine, pour prendre en compte les conséquences négatives de l'ajustement sur certaines catégories de ménages. Les programmes d'ajustement, en effet, peuvent amener, dans le court terme, l'apparition d'une nouvelle pauvreté, en majorité urbaine. Distinguer entre cette nouvelle pauvreté et celle qui, structurelle, précède l'ajustement, est souvent difficile sinon impossible. Si bien que le système d'enquête mis au point pour mesurer l'impact social de l'ajustement, et donc la pauvreté qui en résulte, peut être également utilisé pour mesurer la pauvreté structurelle. La combinaison des trois enquêtes : prioritaire, intégrale et communautaire permet donc de répondre aux besoins d'information sur la pauvreté la plus générale en fournissant une description de la situation des ménages, une identification des groupes vulnérables ou pauvres, et une étude des comportements socio-économiques.

3.4. Les autres enquêtes ponctuelles

Les informations qui sont produites, de façon ponctuelle, par toute autre enquête sont très utiles pour caractériser certains aspects de la pauvreté, tant au niveau micro-économique que macro-économique. Elles sont, en général, insuffisantes pour mettre en valeur l'aspect multidimensionnel de la pauvreté, identifier les groupes de population pauvres et expliquer le comportement des ménages dans sa globalité. Elles peuvent, tout au plus, catégoriser les ménages dans le domaine qui les concerne et étudier certains aspects plus particulier de leur comportement. (CEA/ILO, 1993)

4. Les nouvelles directions

Nous avons présenté, dans les pages précédentes, les caractéristiques des principaux systèmes d'enquête qui ont été mis en oeuvre en Afrique au cours des décennies passées. Nous avons examiné dans quelle mesure ils répondaient aux préoccupations récentes de connaissance des situations de pauvreté et de mesure de son incidence. Chacun de ces systèmes est marqué, dès sa naissance, par le courant de pensée qui dominait à l'époque. On peut effectuer des modifications techniques, certes, pour adapter tout système à des contraintes ou impératifs nouveaux. Mais ses caractéristiques fondamentales demeurent et suggèrent la création de nouveaux systèmes dès lors que l'environnement se modifie profondément ou que de nouveaux objectifs apparaissent.

Or il convient de remarquer que le contexte économique africain et la difficulté à relancer une dynamique de développement génère de nouvelles interrogations. Les programmes d'ajustement sont longs à mettre en oeuvre et à produire les effets escomptés, la reprise de la croissance ne s'effectue guère à part quelques rares exceptions, les réactions de survie combinées aux réactions à l'ajustement ont des effets secondaires souvent non prévus, enfin le processus de démocratisation se mêle à une nouvelle prise de conscience des réalités socio-économiques par les populations africaines. Il est possible qu'en période de forte croissance la connaissance des comportements sociologiques soit moins nécessaire car les blocages générés par les différents groupes sociaux s'atténuent en fonction de l'espérance des bénéfices obtenus par une forme ou l'autre de redistribution. Mais en période de non-croissance, et même de restriction économique, les blocages sociologiques jouent à plein, chaque ne désirant pas perdre les privilèges, si petits soit-ils, qui sont rattachés à sa situation. La non-croissance impose la connaissance des comportements sociologiques et des stratégies individuelles si l'on veut mieux allouer les ressources économiques et mieux intégrer les populations en tant qu'acteurs du développement. Il semble donc que la connaissance du social devienne une obligation qui doit précéder la mise en oeuvre de n'importe quelle mesure de politique économique. Et cette nouvelle approche fournit déjà des éléments à la conception de nouveaux systèmes d'investigation.

4.1. Nouveaux objectifs et besoins en information

Les objectifs de réduction de la pauvreté et de connaissance des conditions de vie des ménages demeurent toujours actuels, mais des objectifs de deuxième ordre viennent les compléter qui sont issus de ce nouveau contexte économique. La difficulté de mise en oeuvre des politiques macroéconomiques, l'échec relatif des politiques de développement définies au sommet imposent de chercher de nouvelles voies et d'impliquer les populations en tant qu'acteurs à part entière de ce développement.

Ces nouveaux objectifs imposent de recueillir des informations, tant sur les comportements des différents groupes de populations que sur leur perception du contexte ambiant et de leur propre situation. Les pauvres, par exemple, sont considérés comme des acteurs du développement, avec le titre d'experts en pauvreté, et ont leur mot à dire en ce qui concerne la pertinence de mesures à mettre en place. Des enquêtes sur la perception de la pauvreté, des sondages d'opinion auprès de certaines catégories spécifiques de population deviennent nécessaires, et sont accompagnées d'un ciblage plus précis sur ces catégories qui doivent être clairement différenciées. Toutes ces informations sont en majorité d'essence qualitative, leur recueil et leur analyse impose de nouvelles directions d'innovation méthodologique.

4.2. Directions d'innovation méthodologique

Trois directions expliquent une bonne part de l'effort méthodologique actuellement en cours pour rechercher des méthodes d'investigation qui s'adaptent mieux aux nouveaux objectifs.

La première concerne la prise en compte de tous les *aspects qualitatifs*. Cela vient du fait que pour décrire les comportements, il faut, de plus en plus, faire appel à des variables explicatives qui sont en général qualitatives. Le revenu, la consommation, les prix, etc., ne suffisent plus pour fournir des explications. De plus, on peut les rendre qualitatives par un découpage en classes. L'introduction de questions d'opinion ou relatives à la perception d'une situation génère de nouvelles variables qualitatives. Il faut donc concevoir des systèmes d'information qui intègrent ces nouvelles approches qualitatives.

Or la prise en compte d'aspects qualitatifs et quantitatifs au sein d'un même système d'information pose de nombreux problèmes d'ordre méthodologique pour s'assurer que les résultats obtenus soient complémentaires. L'approche qualitative se prête, en général, mieux à des enquêtes rapides, basées sur de petits échantillons ciblés, avec de nombreuses questions pour mettre en valeur l'existence et la causalité des comportements. Par contre, l'approche quantitative fait appel à de gros échantillons afin de connaître l'importance des comportements et à les mesurer en conséquence. Les deux approches diffèrent en ce qui concerne la rapidité et le coût des opérations. Elles opposent la compréhension des phénomènes à leur mesure, la représentativité d'une catégorie vis à vis de la représentativité globale, la généralisation d'un résultat comparée à son extrapolation, etc. Si bien que leur inclusion au sein d'un même système d'information demande un gros effort d'innovation qui n'est souvent effectué qu'au niveau d'un pays en se cadrant sur ses caractéristiques socio-économiques.

Le *suivi des changements* est la deuxième direction de recherche méthodologique. C'est un objectif essentiel dans un contexte de crise et de réformes économiques. Les économies soumises à la concurrence internationale deviennent plus vulnérables aux chocs extérieurs. Et les acteurs économiques réagissent, à leur niveau, en adoptant de nouveaux comportements tantôt novateurs, tantôt marginaux. Suivre ces comportements pose de gros problèmes de méthode. Les systèmes d'investigation ont jusqu'ici oscillé entre deux extrêmes : des enquêtes longitudinales auprès d'un échantillon constant, ou panel, de ménages ou d'individus, et des enquêtes en coupes instantanées effectuées, à des périodes différentes, sur des échantillons différents, mais également représentatives de l'ensemble. La comparaison dans le temps, la mise en valeur des variations impose que les différences, pour les variables étudiées, soient supérieures aux erreurs d'échantillonnage, et si possible d'observation, pour que le changement soit significatif. Or toutes les variables ne changent pas au même rythme imposant donc des conditions différentes de durée d'observation et de taille d'échantillon. Un important effort d'innovation doit encore être fait pour concevoir des systèmes d'enquête appropriés.

La troisième direction est relative à la prise en compte d'une certaine *participation des populations* au développement. En termes statistiques cela se traduit par l'utilisation d'enquêtes qualitatives ou l'on recueille des informations sur les opinions et la perception qu'ont les ménages et les individus de leur situation. Les méthodes correspondantes sont assez bien cernées mais leur description pour en faire des systèmes d'enquête autonomes à spécificité particulière est encore très faible. Quant au lien avec les méthodes plus formalisées il reste encore à faire et ouvre la porte à de nombreuses opportunités d'innovation conceptuelles.

4.3. Vers de nouveaux modes d'investigation

On se trouve actuellement en présence de plusieurs approches renouvelées et novatrices. D'ailleurs il est possible que l'utilisation du terme "nouveau" soit un peu excessif, car bien des approches utilisées existaient auparavant et sont seulement remis au goût du jour avec des objectifs différents.

La mise en place d'*observatoires* a pour but d'étudier les changements sociaux dans un contexte de transition économique, transition tantôt due à l'ajustement comme réponse à la crise économique, tantôt due au passage à l'économie de marché pour les économies planifiées. Au Cameroun, le programme OCISCA, Observatoires du Changement et de l'Innovation Sociale au Cameroun, combine des enquêtes quantitatives et qualitatives pour étudier le comportement de diverses catégories de populations : planteurs de café et de cacao, groupes pauvres urbains, échanges frontaliers, etc. (Courade 1994). Au Zimbabwe, l'UNICEF a mis en place des sites sentinelles dans un certain nombre de villages, choisis de façon raisonnée, suit l'évolution d'un certain nombre d'indicateurs anthropométriques et nutritionnels. Dans d'autres pays il existe des observatoires sur le secteur informel et l'emploi, les pêcheurs, les entreprises publiques, etc. Un gros effort méthodologique reste ce pendant à faire dans ce domaine pour en faire un outil de portée universelle (Dubois 1995).

Les *méthodes accélérées de recherche participative* ont pour but de recueillir des informations sur la façon dont les gens perçoivent une situation qui les concerne. De nombreux exemples sont déjà fournis par les enquêtes rapides d'évaluation rurale et les enquêtes auprès des bénéficiaires de projets (Salmen 1992), qui cherchent à évaluer les bénéfices sur la population. Plus récemment cette méthode a été utilisée pour évaluer les situations de pauvreté, en considérant les pauvres comme des experts en pauvreté, comme en Guinée-Bissau, au Burkina Faso et au Cameroun. La perception sociale des politiques économiques commence à être prise en compte au même titre que celle plus fréquente des projets.

Les deux approches précédente sont essentiellement d'essence qualitative. Une troisième approche poursuit, en l'améliorant, l'approche du PADEM, qui consiste à intégrer plusieurs enquêtes spécialisées au sein d'un même système. *L'enquête 1-2-3* c'est à dire en trois phases : enquête emploi, enquête secteur informel, enquête consommation et lieux d'achat, réalisée par le groupement DIAL (Diagnostic d'Investigation sur l'Ajustement à Long terme) sur la ville de Yaounde apporte un bon nombre d'innovations méthodologiques. Voie médiane entre les enquêtes lourdes, comme celles du PADEM, et les observatoires, elle conjugue la fiabilité théorique des estimateurs produits par les premières et la flexibilité thématique et la rapidité de publication des seconds (DIAL 1994). Le principe de base est d'asseoir les enquêtes intégrées auprès des ménages sur une enquête emploi, plus facile à mettre en oeuvre qu'une enquête budget-consommation. Des modules spécifiques sont ensuite articulés à cette enquête permettant un certain nombre d'analyse croisées entre les informations de la première phase et celles des phases suivantes (Ngassam et Tedou 1995). On répond de cette manière à l'une des préoccupations majeures du PADEM.

Conclusion et recommandations

A travers ce document nous avons montré comment les systèmes d'enquête actuellement disponibles pouvaient répondre aux besoins d'information requis par l'étude de la pauvreté. Différentes approches y ont été décrites afin de permettre à tout décideur de choisir celles qu'il considère la plus susceptible de répondre à ses propres besoins. Il pourra donc décider si les instruments d'enquête qu'il a déjà sous la main sont pertinents et suffisants pour répondre à ces besoins en information, ou s'il doit financer d'autres types d'enquête de façon à constituer un système d'information plus adéquat.

Toutefois la mise en place du meilleur système d'information possible n'assure pas pour autant que les informations produites seront utilisées de façon optimale. Il y a un certain nombre de contraintes non encore abordées dans ce document qui peuvent empêcher tout système d'information d'atteindre ses objectifs. Nous en citerons trois : le dialogue entre producteurs et utilisateurs de statistique, le renforcement des compétences techniques, et le rapport à l'information finalisée.

Le dialogue entre producteurs et utilisateurs de statistiques

Ce débat est ancien et s'est peu renouvelé. Il a eu ses heures de gloire à la fin des années 1980 et de nombreuses solutions ont été tentées : amélioration des formations de statisticiens-économistes dans les écoles et universités africaines, création d'un jeu informatique Harambée sur les stratégies alimentaires (cf. encadré 2), institutions de comités nationaux de producteurs et d'utilisateurs de statistiques, etc. Dans tous les pays des comités réunissent les statisticiens responsables de la production des informations et les représentants des ministères techniques ou des organismes demandeurs d'information. Ils établissent des priorités dans la collecte et l'analyse des informations et orientent la conception des systèmes d'enquêtes en les obligeant à intégrer les besoins en information. Nombre de ces comités d'utilisateurs, quand ils n'existaient pas déjà sous la forme de Conseil nationaux de statistique ont été mis en place dans le cadre des programmes d'enquête DSA et PADEM.

Encadré 2: Harambée: un jeu pédagogique pour faire dialoguer producteurs et utilisateurs de statistiques sur la sécurité alimentaire

Harambée signifie en swahili "agir ensemble". C'est aussi le nom d'un jeu micro-informatique de simulation qui a été créé en 1987, à l'instigation d'EUROSTAT, par des experts du Centre de recyclage statistique de Munich, du Groupe d'études alimentaire d'Oxford et de l'INSEE. Il sert de support à l'animation de séminaires visant à rapprocher les producteurs et les utilisateurs de statistiques lors de l'élaboration de stratégies alimentaires. Destiné aux responsables économiques des pays d'Afrique au Sud du Sahara, il reproduit, dans une certaine mesure, les caractéristiques essentielles de ces pays.

Harambée met en présence cinq personnages: les Ministres des finances, de l'Agriculture, de la Santé, le Directeur des Offices nationaux et le Directeur des statistiques. Ces personnages ont le choix entre plusieurs stratégies: autosuffisance alimentaire, croissance économiques, satisfaction des besoins essentiels, équité alimentaire, etc.. Ils doivent alors prendre un certain nombre de décisions concernant l'équilibre de la balance des paiements, l'augmentation de la production agricole, la répartition des disponibilités alimentaires, etc.. Pour éclairer ces

décisions les Ministres achètent au Directeur des statistiques les informations statistiques dont ils ont besoin. Les conflits d'intérêts entre les différentes parties en présence sont résolus au sein d'un Comité de stratégie alimentaire.

Les caractéristiques du pays d'Harambée sont finement décrites. Sa population est de 14 millions d'habitants répartis entre un centre urbain et deux régions rurales, une riche à l'Ouest et une pauvre à l'Est. Sa monnaie est l'UCH (unité de compte d'Harambée). Il produit du maïs pour l'exportation et la consommation intérieure, du manioc pour la seule consommation intérieure et du coton pour l'exportation. Plusieurs catégories d'agents sont pris en compte pour la production (grands et petits propriétaires), la distribution (commerçants privés du marché libre et offices nationaux sur le marché officiel), la consommation (petits exploitants agricoles, travailleurs ruraux non agriculteurs, catégories de ménages urbains).

Le jeu se déroule en deux sessions qui représentent deux périodes dans une année: la période précédant la récolte qui détermine les niveaux de production, et la période suivant la récolte qui détermine les quantités distribuées, les niveaux de consommation et les grands équilibres. Un manuel de jeu présente les règles du jeu et la façon d'utiliser l'ordinateur, et un bulletin de statistique fournit des informations statistiques sur le pays pour la période qui précède le jeu.

Malheureusement en dépit de toutes ces tentatives, le problème demeure entier. La double formation de statisticien producteur et d'économiste utilisateur est peu répandue même dans les pays francophones, le jeu Harambée s'est peu diffusé, les comités nationaux sont déchirés par l'opposition de fait entre les politiques aptes à décider mais ignorants des problèmes techniques et les techniciens qui ne peuvent prendre de décisions. Chez les bailleurs de fonds le dialogue s'établit de façon insuffisante pour permettre aux statisticiens, concepteurs de systèmes d'information, d'exposer les contraintes techniques à leurs collègues économistes en situation de décideurs. Il en résulte une mauvaise perception des possibilités offertes par les divers instruments d'enquête, des alternatives dans les techniques d'observation et de traitement des données, de la durée de production des informations, et des priorités établies en fonction d'objectifs donnés.

Amélioration de la compétence technique

L'amélioration de la compétence technique au sein des institutions chargées de la collecte et de l'analyse des informations est essentielle. Elle permet la production d'informations fiables et assure une pérennité dans les actions entreprises. Elle implique, tout d'abord, le renforcement institutionnel des organismes chargés du recueil des informations et de la production des résultats. Ce qui s'opère par la fourniture d'équipement et le recrutement de personnel qualifié : personnel d'enquête, experts en analyse des données et en formulation de projets, etc.

La formation du personnel qualifié chargé de la réalisation des enquêtes et de l'analyse des résultats représente le deuxième volet. Elle occupe donc une place importante dans la plupart des programmes d'enquête comme le PADEM et le programme DSA. Cette formation peut être effectuée soit au moyen de cours ou de séminaires de formation spécifique, soit sur le tas, en s'appuyant sur des documents méthodologiques existants. De nombreux documents ont été produits dans le cadre du PADEM, du LSMS et du programme DSA. Ils présentent les différents types d'enquêtes, les méthodes correspondantes (plan de sondage, dessin de questionnaires, traitement des données, etc.), des exemples d'analyse du comportement des ménages, ou d'étude du niveau de pauvreté. Le problème majeur est celui de la traduction de ces documents en plusieurs langues. En général tous les documents existent en anglais, mais peu sont pas traduits en français, portugais ou arabe.

Le rapport à l'information finalisée

La question est de savoir ce qui se passe une fois que l'information souhaitée a été produite sous la forme de documents finalisés et qu'elle est disponible pour tous. La situation est la même lorsque l'information est disponible dans des banques de données facilement accessibles à la demande. Il se pose alors le problème de la relation entre information et pouvoir.

Cette relation souvent ignorée font que les informations ne sont pas toujours utilisées comme elles pourraient l'être. L'information peut rester au niveau des directeurs d'administration qui la stockent et ne la diffusent pas au niveau des techniciens censés formuler des recommandations de politique économique.

L'information peut amener à remettre en cause les habitudes de décision basées sur des règles d'équilibre politique. Enfin, l'information peut être utilisée à des fins politiques lorsqu'elle concerne la distribution des revenus, le pouvoir et l'importance de certains groupes sociaux, l'importance de la population, etc. Ces problèmes deviennent plus aigus dans un pays en transition économique ou politique. Dans toutes ces situations l'information produite peut-être sous-utilisée et que sa diffusion freinée.

Références bibliographiques

BANQUE MONDIALE. 1990, *La pauvreté: Rapport sur le développement dans le monde 1990*, Washington.

CEA/ILO 1993. *Compendium of African Households Surveys 1985 to 1992*, NHSCP. Addis Ababa

CORBETT (J.), DUBOIS (J.-L.) et RODER (K.).1988. Harambee: un jeu pour rapprocher producteurs et utilisateurs de statistique, *Le Courier ACP/CEE*, Bruxelles 1988.

COURADE (G.)1994, *Le village à l'heure de l'ajustement structurel. Les paysans du Cameroun dans la crise*, Karthala, Paris.

DE AINE (G.) et alii. 1991, *The Social Dimensions of Adjustment Integrated Survey: A Survey to Measure Poverty and Understand the Effects of Policy Change on Households*, Document de travail DSA N°14, Banque mondiale, Washington.

DIAL. 1994, *L'enquête 1-2-3 sur l'emploi et le secteur informel à Yaoundé*, Stateco N°78 juin 1994, INSEE, Paris.

DUBOIS (J.-L.). 1995, *La longue marche des observatoires*, ORSTOM, Paris.

DUBOIS (J.-L.). 1994, Mesurer la pauvreté : systèmes d'information et cadres d'analyse, *Les Cahiers d'Ocisca* N°5, avril 94, Yaounde.

DUBOIS (J.-L.). 1992, *Réfléchir pour mesurer innovations méthodologiques pour la collecte et l'analyse d'informations statistiques*, Document de travail DSA N°7, Banque mondiale, Washington.

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, la Documentation française, Paris, 3 volumes.

JOHNSON (M.), MCKAY (A.) et ROUND (J.), "Income and Expenditure in a System of Household Accounts: Concepts and Estimation", Document de Travail DSA N°10, Banque mondiale, Washington 1992.

GROOTAERT (C.) et DUBOIS (J.-L.). 1987. *The Demand for Urban Housing in Ivory Coast*, LSMS Working Paper N°25, Washington.

GROOTAERT (C.) et MARCHANT (T.). 1991. *Enquête prioritaire DSA: Un instrument permettant une rapide identification et un suivi des groupes de population cibles*, Document de travail DSA N°12, Banque mondiale, Washington.

LIPTON (M.) et MAXWELL (S.). 1992. *The New Poverty Agenda: an Overview*, Mimeo, IDS, Sussex.

NGASSAM (A.) et TEDOU (J.). 1995. *L'expérience camerounaise de suivi des conditions de vie des ménages et de la pauvreté*. Yaounde.

RAFFINOT (M.).1991. *Dette extérieure et ajustement structurel*, EDICEF/AUPELF, Vanves.

RAVALLION (M.). 1992. *Poverty Comparisons: a Guide to Concepts and Methods*, LSMS Working Paper N° 88, World Bank, Washington.

SALMEN (L.).1992. *Beneficiary Assessment: An Approach Described*, Divisional Working Paper No.1, Poverty and Social Policy Division, World Bank. washington.

L'EXPÉRIENCE DIMENSIONS SOCIALES DE L'AJUSTEMENT

Apports méthodologiques et réflexions d'ensemble

Introduction

Le récent Sommet Mondial sur le Développement Social qui s'est tenu à Copenhague du 6 au 12 mars 1995 a insisté sur la nécessité d'articuler l'économique et le social dans la définition des politiques de développement. Plus précisément, les réunions des chercheurs préparatoires à ce sommet qui se sont tenues aux Universités de Roskilde et de Copenhague ont montré qu'il fallait générer des approches méthodologiques renouvelées, en se basant sur une meilleure définition des concepts utilisés pour décrire les dimensions sociales (1).

On a donc naturellement tendance à rechercher les essais antérieurs d'articulation de l'économique et du social. C'est dans ce contexte que l'expérience des *dimensions sociales de l'ajustement* vient naturellement à l'esprit. Elle est à l'origine d'innovations conceptuelles et méthodologiques qui sont souvent reprises dans nombre de programmes de recherche sur les changements sociaux consécutifs aux politiques macro-économiques.

Un certain nombre d'idées erronées sont apparues à toutes les étapes du développement de cette expérience mise en œuvre par la Banque Mondiale. Pour certains il s'agissait, d'une nouvelle manière de jeter de la poudre aux yeux afin d'éviter d'aborder le véritable problème de la relation entre le niveau de pauvreté et les postulats du cadre de pensée macro-économique. D'autres réduisaient la Dimension Sociale à la seule réintégration des personnels licenciés de l'administration ou des entreprises publiques. Les nombreux défauts de ce programme de recherche-action à durée trop limitée, bien que de conception originale, furent souvent mis en exergue par ses détracteurs, oubliant les réels apports conceptuels et méthodologiques qui se sont maintenant utilisés ailleurs.

C'est pourquoi nous nous proposons donc de présenter, de façon rigoureuse et systématique, la problématique du programme telle qu'elle fut développée entre juillet 1987, date de la conception du premier projet DSA en Gambie, et 1992, année de l'intégration du concept devenu étroit de dimensions sociales de l'ajustement dans celui plus englobant de lutte contre la pauvreté. Cette dernière pouvant être soit le résultat, à court terme, d'un programme d'ajustement, soit celui d'une insuffisance de développement dans le long-terme. Toutes les idées qui seront développées dans les pages suivantes visent à mieux connaître le contenu du programme DSA pour en discerner les éléments novateurs qui sont utiles à toute volonté d'intégration de l'économique et du social.

1. Les objectifs

Le programme Dimensions Sociales de l'Ajustement a été officiellement lancé en mai 1988, par accord entre le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), la Banque Africaine de Développement (BAD) et la Banque Mondiale. Outre ces trois agences fondatrices, d'autres bailleurs de fonds, bilatéraux et multilatéraux, et plusieurs agences techniques des Nations-Unies se sont associées à cet effort, soit en finançant des opérations nationales ou des activités régionales, soit comme membres du Comité de pilotage. Devenaient membres de ce programme tous les pays d'Afrique sub-saharienne qui se sentaient concernés par les conséquences sociales des politiques d'ajustement structurel mises en œuvre chez eux.

Le programme DSA se voulait une réponse à la critique de l'UNICEF sur les conséquences négatives des programmes d'ajustement sur la santé et la nutrition des enfants (2). L'UNICEF proposait d'ailleurs une démarche méthodologique nouvelle pour prendre en compte les effets de l'ajustement dans le domaine de la mère et de l'enfant. Or si l'on voulait amener la Banque mondiale à reconsidérer ses programmes d'ajustement, il fallait qu'au sein même de l'institution soit constitué une équipe qui propose des éléments méthodologiques nouveaux en généralisant à l'ensemble des aspects économiques et sociaux la démarche adoptée par l'UNICEF. Ainsi naquit l'unité Dimensions Sociales de l'Ajustement qui était chargée au sein de la Banque Mondiale de concevoir et de mettre en œuvre le programme du même nom.

L'objectif était d'aider les pays membres du programme à modifier les programmes d'ajustement en introduisant des actions qui visent à réduire les conséquences négatives de l'ajustement sur certaines catégories de population. Pour atteindre cet objectif, une assistance technique était proposée, dans quatre directions : la constitution de base de données sur les conditions de vie des ménages ; l'analyse des impacts de l'ajustement et la formulation de recommandations pour les politiques sectorielles et macro-économiques ; la conception d'opérations ciblées à l'attention des groupes les plus atteints ; et la formation des compétences nationales. En se basant sur ces quatre directions d'action, et en les combinant de diverses façons des projets nationaux, adaptés aux besoins de chaque pays pouvaient être mis en oeuvre..

Cependant, au fur et à mesure que les projets nationaux se concrétisaient, il apparaissait de plus en plus difficile de distinguer dans la pauvreté, celle due à l'ajustement, et celle plus structurelle et de long-terme due au non-développement. Or le mandat du programme DSA consistait uniquement à prendre en compte l'impact négatif des programmes d'ajustement sur les groupes pauvres, en repérant entre les bénéficiaires et les perdants de l'ajustement. Si les perdants de l'ajustement se trouvaient parmi les plus pauvres, ou appartenaient à des groupes de population vulnérables, alors le niveau global de la pauvreté risquait d'augmenter. Par contre si les bénéficiaires étaient parmi les pauvres, alors il devenait possible que le niveau global de pauvreté diminue. Il était cependant quasiment impossible de savoir, au niveau de chaque ménage, si l'aggravation de sa situation résultait ou non de l'ajustement.

De plus, on avait remarqué que la démarche d'analyse et les instruments employés pour étudier la pauvreté, due à l'ajustement, étaient convenables pour étudier tout autre forme de pauvreté. On pouvait, sans difficulté majeure, transposer les stratégies et méthodes élaborées dans le cadre des dimensions sociales de l'ajustement pour satisfaire à l'objectif de lutte contre la pauvreté, considérée dans sa globalité. Ces réflexions amenèrent la transformation de l'unité DSA en une division Pauvreté et Politique Sociale au cours de l'année 1990

2. Le cadre théorique et la stratégie proposée

Le premier document produit par le programme expose *le cadre conceptuel* (3). Il explicite la relation entre les mesures macro-économiques des politiques d'ajustement, l'impact meso-économique sur les marchés et les infrastructures, et les effets micro-économiques concernant les ménages.

Au niveau macro-économique, référence est faite à la théorie de la balance des paiements et au modèle de la dépendance économique qui tous deux mettent l'accent sur la distinction entre biens échangeables et non-échangeables. Les mesures habituellement mises en oeuvre dans les programmes de stabilisation et d'ajustement y sont présentées, de même que la manière d'en évaluer l'impact.

Au niveau meso-économique, ce sont les infrastructures économiques et sociales qui sont considérées. Par le système des prix, elles transmettent les effets des mesures décidées au niveau macro-économique aux différents groupes de population. Les infrastructures sociales comprennent, entre autres, les établissements scolaires et les centres de santé. Dans ce cas, des coupes budgétaires effectuées, au niveau macro-économique, dans les dépenses d'éducation et de santé, afin de réduire le déficit budgétaire, auront un impact direct sur le niveau de la construction et la qualité de l'entretien de ces infrastructures. Les infrastructures économiques comprennent le système de communication et les routes, le système de distribution commercial et les marchés. Des réductions budgétaires dans les dépenses d'investissement, ou des mesures concernant le niveau des prix, auront aussi un impact direct sur le fonctionnement de ces différents systèmes.

Au niveau micro-économique, ce sont les ménages ou les individus qui sont considérés comme des acteurs autonomes gérant leur propre économie. Au moyen de décisions individuelles concernant la santé, l'éducation, l'emploi, le revenu, les dépenses, etc., ils maximisent leur satisfaction individuelle, tout en tenant compte de l'environnement, et notamment de ce qui est venu d'un niveau de décision supérieur.

On peut donc considérer qu'au sein de toute économie il y a trois niveaux inter-connectés de décision, d'analyse et d'observation, que l'on appellera les niveaux macro, meso et micro-économique. Ce cadre théorique a été développé pour décrire, et expliciter, le processus d'impact social des politiques d'ajustement structurel. Mais il peut tout aussi bien être utilisé pour analyser l'impact de n'importe quelle mesure de politique macro-économique sur les conditions de vie, le niveau de vie ou de pauvreté de tout groupe social. On pourra donc l'employer pour

évaluer, par exemple, les effets de la dévaluation de la monnaie nationale, de la privatisation et de la restructuration des entreprises publiques, de la réforme du système bancaire, des mesures de la politique agricole, etc.

La stratégie qui se déduit de ce cadre théorique est présentée dans un *Programme d'action* qui en décrit les principales opérations (4). Ce document présente regroupées en quatre composantes les différentes actions que l'on peut mettre en œuvre au sein de projets nationaux, en insistant, sur les relations de dépendance entre ces composantes. Ainsi, par exemple, une relation séquentielle lie le recueil d'informations sur les ménages, à l'analyse économique et à la conception de politiques ou de projets spécifiques. Le recueil d'information permet de connaître les conditions de vie des ménages. L'analyse économique comprend la modélisation macro-économique et les études socio-économiques sur la base des données recueillies. La troisième composante comprend la formulation de programmes d'actions sociales, de fonds sociaux, et la politique sociale. Une quatrième composante met l'accent sur la formation et l'amélioration des compétences nationales. Complétant les trois premières, elle justifie le mandat officiel du programme qui est d'aider les pays d'Afrique sub-saharienne à concevoir leurs propres programmes d'ajustement.

Les concepts et les méthodes décrites dans ces deux documents, l'un étant théorique et l'autre pratique, ont guidé la réalisation des projets nationaux. Certains de ces projets conçus de façon autonome, comme en République Centrafricaine et au Cameroun. Mais dans la majorité des cas, le volet DSA ne représentait que l'un des éléments inclus dans un programme plus vaste. Il est même arrivé, mais peu fréquemment, que les différentes composantes soient réparties à travers des projets différents, comme ce fut le cas en Côte d'Ivoire. Cette manière de faire est cependant contraire à l'objectif d'intégration des différentes composantes tel qu'il est présenté dans le programme d'action. Elle ne fut cependant acceptée que pour respecter des contraintes institutionnelles ou financières.

Nous allons maintenant examiner une à une ces quatre composantes qui sont présentes dans tous les projets nationaux en commençant par celle concernant le recueil d'informations sur les ménages.

3. Les enquêtes auprès des ménages

Cette première composante concerne la collecte de données sur les ménages qui s'effectue au moyen d'enquêtes statistiques. L'objectif est de constituer une base de données sur les conditions et le niveau de vie qui permette d'étudier les situations de pauvreté. Le problème essentiel est de savoir quelles informations recueillir pour mesurer le niveau de pauvreté, et pour évaluer l'impact de politiques macro-économiques ou de projets spécifiques. La meilleure solution consiste à répertorier toutes les informations statistiques ayant un lien avec l'objectif d'étude et de les classer selon les trois niveaux macro, meso et micro-économique, créant ainsi un *système d'information hiérarchisé*. Ce système répartit les informations en fonction de leurs objectifs, en distinguant les données de base et les agrégats comme, par exemple, l'indice des prix ou les comptes nationaux calculés à partir de ces données en utilisant des algorithmes statistiques.

Dans ce système d'information, les données sur les ménages se trouvent au niveau micro-économique. Elles sont indispensables pour décrire la situation des différentes catégories de population et analyser leur comportement en fonction de trois objectifs : décrire le niveau et les conditions de vie de façon à connaître les situations de pauvreté ; repérer les différentes catégories sociales, et parmi celles-ci les pauvres et les groupes vulnérables ; et étudier le comportement de ces catégories. Très peu d'informations statistiques sont produites concernant les ménages de façon régulière en Afrique Sub-saharienne, alors que les informations macro-économiques, sectorielles ou relatives aux prix sont plus fréquentes. Les informations sur les ménages ne peuvent venir que d'enquêtes, car les relevés administratifs existant ne fournissent pas, en général, toutes les informations souhaitées.

Il y a de nombreux instruments d'enquête disponibles actuellement pour recueillir des informations sur les ménages. On peut citer par exemple, le système d'enquêtes spécialisées préconisées par le Programme africain d'enquête auprès des ménages (PADEM), les enquêtes démographiques et de santé (DHS), les recensements de la population et toutes les enquêtes spécialisées sur l'agriculture, le secteur informel, le revenu et les dépenses, etc. Cependant aucun de ces instruments ne permet de pleinement satisfaire aux trois objectifs précédents. Et cela en raison d'une spécialisation excessive qui se réfère à des objectifs différents de ceux du programme DSA.

C'est pourquoi on a dû mettre au point de nouveaux instruments plus adéquats qui s'inspirent néanmoins des travaux antérieurs en matière d'enquête. De cette réflexion sont nées trois modèles d'enquêtes : l'enquête prioritaire, l'enquête intégrale et l'enquête communautaire.

L'*Enquête prioritaire* (5) fut élaborée avec un double objectif à l'esprit : d'une part, identifier les différents groupes de population concernés par les politiques macro-économiques, et d'autre part, produire une série d'indicateurs socio-économiques décrivant leurs niveaux de bien-être. Il s'agit d'une enquête légère, comprenant peu de questions et effectuée auprès d'un grand échantillon sur une courte période. De nouvelles idées, sur la catégorisation de la population, et certaines innovations méthodologiques, concernant l'analyse des résultats, ont été intégrées au moment de sa conception, s'inspirant en cela des réflexions du Groupe AMIRA (Amélioration des Méthodes d'Investigation en Milieu Rural Africain), animé par l'ORSTOM et L'INSEE (6). Certains pays, en raison de leur expérience antérieure en matière d'enquête, ou de la nécessité de construire un indice des prix ou de connaître le niveau de vie des ménages, ont modifié le questionnaire original afin de recueillir des informations complémentaires sur les dépenses, l'auto-consommation et le revenu. Ainsi fut créée l'*Enquête prioritaire plus* qui comprend un module budget-consommation.

L'*Enquête intégrale* (7), est un instrument plus holistique et plus complexe dont l'objectif est d'expliquer le comportement des ménages et des catégories de ménages, en période d'ajustement. Ses caractéristiques sont semblables à celle de l'enquête LSMS (Living Standard Measurement Survey) testée en Côte d'Ivoire de 1985 à 1988 par la Banque Mondiale. Elle consiste en l'observation d'un petit échantillon de ménages pendant une année, utilisant pour cela un questionnaire détaillé avec de nombreuses variables qualitatives utiles pour expliquer les comportements. La principale différence avec l'enquête LSMS réside dans le fait que l'accent est mis, en priorité, sur les groupes pauvres de la population, utilisant pour cela des méthodes de stratification spéciales, qui permettent des effets "de zoom ou d'agrandissement" de l'observation. Une sur-représentation de certains groupes de population permet de mieux saisir leurs caractéristiques.

L'*Enquête communautaire* (8) vise à satisfaire à deux objectifs : tout d'abord, décrire les équipements collectifs disponibles : infrastructures sociales comme les écoles et les centres de santé, et infrastructures économiques comme les routes, moyens de transport et les marchés où se forment les prix ; ensuite, comprendre comment s'effectue la prise de décision à ce niveau. Les informations recueillies par cette enquête complètent celles recueillies par l'enquête intégrale pour retracer l'influence des décisions communautaires, de niveau meso-économique, sur le comportement micro-économique des ménages.

C'est avec la combinaison de ces trois enquêtes prioritaire, intégrale et communautaire qu'on obtient le meilleur instrument pour identifier les groupes de population pauvres, pour décrire leur comportement sous ajustement, pour décider des secteurs dans lesquels des actions sociales doivent être entreprises. Il a fallu cependant résoudre de nombreux problèmes techniques lors de l'élaboration de ces nouveaux instruments d'enquête. C'est pourquoi des documents fournissant des exemples pratiques ont été produits afin de guider les équipes nationales d'enquêtes. On peut citer par exemple ceux qui concernent, au Tchad, la définition de concepts statistiques à partir d'une analyse anthropologique (9), au Ghana, le choix des périodes de référence pour mesurer l'importance des dépenses (10), et en Côte d'Ivoire le calcul du revenu et des dépenses totales (11).

Ces enquêtes financées par les projets nationaux sont en cours de réalisation, dans une vingtaine de pays. Dans leur grande majorité il s'agit d'enquêtes prioritaires. En général, il a fallu adapter les modèles d'enquête à l'environnement économique et aux besoins d'information des pays, ce qui impliquant de revoir les questionnaires et de repenser les méthodes d'observation. Les résultats qui sont fournis sous la forme de rapports statistiques sont souvent utilisés pour produire des profils de pauvreté ou des rapports sur la pauvreté (12).

4. L'analyse économique

A partir des informations recueillies par les enquêtes, on peut décrire les situations de pauvreté, évaluer l'impact des politiques macro-économiques et sectorielles, et comprendre les comportements des ménages. L'analyse de ces informations doit permettre la formulation de recommandations pour l'élaboration d'une politique sociale qui réduise les conséquences négatives de l'ajustement.

Cette deuxième composante recouvre quatre types d'actions : la production de profils de pauvreté et de rapports sur l'état général de la pauvreté ; la construction et l'utilisation de modèles macro-économiques ; la production d'études sectorielles en relation avec les situations de pauvreté ; et la production d'études socio-économiques générales.

Le *profil de pauvreté* est un document qui décrit la situation de pauvreté des ménages. Il cherche à répondre à un certain nombre de questions essentielles : quels sont les groupes de population pauvres ? Où sont-ils localisés ? Pourquoi sont-ils pauvres ? Que peut-on faire pour améliorer leur situation ? etc. Il se sert, pour déterminer des seuils de pauvreté, des variables du revenu ou des dépenses totales recueillies par les enquêtes intégrale ou prioritaire-plus. Si ces dernières n'ont pu être réalisées il utilise d'autres données comme celles plus classiques des enquêtes budget-consommation. Le profil de pauvreté se sert aussi d'informations administratives relatives aux infrastructures sociales et à l'accès aux services sociaux afin d'étudier le niveau de satisfaction des besoins essentiels.

Les ménages sont classés en général en trois catégories à partir du calcul de seuils et d'indicateurs de pauvreté : ceux qui connaissent une extrême pauvreté, ceux qui vivent dans une pauvreté relative et les non-pauvres (13). Des profils de pauvreté ont été publiés pour la Côte d'Ivoire (14), le Ghana (15), la Mauritanie, le Rwanda, l'Ouganda, la Guinée-Bissau, le Burundi, le Cameroun, etc. Pour la Côte d'Ivoire un profil de pauvreté a même été publié en utilisant des données recueillies pendant quatre années d'affilée (16). Il arrive que les données sur le revenu ou les dépenses ne soient pas disponibles, on peut néanmoins construire des indicateurs socio-économiques qualitatifs qui permettent de classer les ménages et de définir des catégories de pauvreté en utilisant les informations fournies par une enquête prioritaire simple.

La *modélisation sociale* permet d'évaluer l'impact des politiques macro-économiques et sectorielles sur les différents groupes de ménages. Il existe plusieurs types de modèles : modèles macro-économiques, multi-marchés, avec matrice de comptabilité sociale, RSMS, TABLO, PRESTO, d'équilibre général calculable, etc.. Une revue en a été faite afin d'étudier la possibilité d'intégrer les catégories sociales en leur sein (17). Ainsi, par exemple, on a modifié le modèle RSMS en introduisant plusieurs catégories sociales, une distinction entre biens échangeables et non-échangeables, conduisant ainsi à la conception d'une version nouvelle RSMS-S. Cependant le fait que les prix, par catégorie de produits, ne puissent être déterminés de façon endogène, alors qu'ils sont une variable essentielle des processus d'ajustement n'a pas permis une utilisation efficace de cet instrument pour analyser la pauvreté. Par contre, le modèle d'équilibre général calculable est l'instrument le plus prometteur dans ce domaine, car il peut, grâce à sa matrice de comptabilité sociale, prendre en compte différents groupes de ménages et mettre l'accent sur les secteurs-clé de l'économie. Les prix et les quantités, pour les biens, et, l'offre de travail et les salaires, pour l'emploi, sont déterminés de façon endogène par le marché, dans un environnement économique donné, en fonction du comportement des groupes de producteurs, exprimé par leur fonction de production et des groupes de consommateurs, exprimé par leur fonction de consommation. Si l'environnement économique change, en raison de l'ajustement, le comportement des consommateurs et des producteurs changera aussi conduisant à un équilibre différent où certains groupes sociaux voient leur situation s'améliorer et d'autres la voient empirer. Un modèle d'équilibre général calculable a été élaboré en Côte d'Ivoire (18) pour étudier l'impact du changements de politique fiscale (19) et l'efficacité des méthodes de ciblage (20).

Pour analyser l'impact sectoriel des politiques macro-économiques, des *plans d'analyse* (21), faisant appel aux méthodes d'analyse les plus modernes ont été élaborés dans un certain nombre de domaines d'analyse clés. Ils montrent comment utiliser les données des enquêtes intégrale et prioritaire pour étudier le comportement des ménages en matière de santé, d'éducation, de nutrition et de sécurité alimentaire, d'emploi, et concernant les femmes. On peut citer, à titre d'exemple, les analyses sur la nutrition au Ghana (22), en Côte d'Ivoire (23) et en Mauritanie (24), sur les femmes au Ghana (25), sur l'emploi, l'éducation et les femmes en Côte d'Ivoire (26). Ces plans d'analyse ont aussi servi de guide à l'analyse des données d'enquête dans d'autres pays, comme par exemple, l'Ouganda, la Guinée-Bissau et l'Angola.

Dans certains cas il a fallu étudier, de façon plus précise, des aspects sectoriels bien particuliers afin de comprendre leur relation avec les situations de pauvreté existantes. Ainsi des *études socio-économiques* spécifiques ont été menées sur le secteur informel, le développement des micro-entreprises, la production agricole, les problèmes de sécurité alimentaire, les femmes dans le développement, la restructuration du secteur public, etc. Ces études ne sont qu'indirectement orientées vers la pauvreté. Elles utilisent tantôt les données des enquêtes prioritaire

et intégrale, tantôt celles provenant d'autres sources statistiques. Elles sont financées soit au coup par coup en fonction des besoins, comme c'est le cas en Guinée-Bissau pour l'étude sur les micro-entreprises (27), soit par le biais de *fonds spéciaux d'étude* comme ceux institués au Malawi et en Zambie.

5. Les programmes et les politiques économiques

La troisième composante du programme DSA, après celles concernant la collecte des données et l'analyse économique, est relative à la conception de politiques économiques et d'interventions qui intègrent les problèmes de pauvreté. Une démarche idéale aurait consisté à utiliser l'information recueillie par les enquêtes pour formuler, au moyen de l'analyse économique, des recommandations qui facilitent la conception des politiques et des programmes d'actions.

En pratique, la réalisation des deux premières composantes prend beaucoup de temps, si bien que la troisième étape, concernant la conception des politiques économiques et sociales et la mise en œuvre de programmes d'actions spécifiques, doit s'effectuer en parallèle, dès la mise en œuvre du projet national. Il faut alors distinguer, d'une part, les actions, au niveau macro-économique, qui modifient les politiques économiques dans leur conception même, et, d'autre part, les interventions de programmes sociaux, ou de fonds sociaux, qui ciblent certains groupes sociaux et visent à compenser l'impact négatif des politiques macro-économiques.

Le programme DSA a toujours eu comme objectif ultime celui de modifier la façon dont est conçue la politique macro-économique, notamment en ce qui concerne l'ajustement structurel, pour que les conséquences sociales soient prises en compte au début même de la conception. Or si l'on examine l'histoire des politiques d'ajustement, on remarque qu'il y a eu plusieurs générations de programmes d'ajustement (4).

Au début des années 80, une première série de programmes relatifs au Sénégal, à la Côte d'Ivoire et au Kenya, visait surtout à corriger des déséquilibres macro-économiques sans se préoccuper des dimensions sociales. Les programmes de la deuxième génération, entre 1984 et 1986, ont commencé à introduire les problèmes de distribution du revenu, d'emploi et de satisfaction des besoins essentiels pour les groupes les plus vulnérables. Ce fut le cas des programmes du Ghana, de Guinée-Bissau, et du Sénégal pour son troisième programme d'ajustement. Une troisième génération de programmes, apparu à la fin des années 80 au Cameroun et à Madagascar, qui se référait explicitement au concept de dimensions sociales, préconisant alors des interventions spéciales pour atténuer les effets négatifs de l'ajustement sur les groupes les plus pauvres. Evidemment, cela demandait de déterminer avec précision les groupes concernés ainsi que la panoplie d'interventions qui leur seraient bénéfiques. Ces interventions étaient accrochées au programme d'ajustement mais, en fait, n'y étaient pas intégrées.

De récentes innovations méthodologiques permettent d'envisager une nouvelle génération de programmes. Elles ont permis l'élaboration d'une *matrice des actions de politique sociale* (28), cadre unique regroupant l'ensemble des mesures macro-économiques et sectorielles de l'ajustement, l'importance des effets attendus sur les divers groupes sociaux et les mesures de correction sociales envisagées. Grâce à cette matrice on peut examiner, dans le respect de la cohérence macro-économique, divers scénarios d'impact social en modifiant l'une ou l'autre des mesures économiques ou en mettant en œuvre des interventions compensatoires ciblées. Un tel travail fut partiellement entrepris pour la Côte d'Ivoire, au sein de la Banque Mondiale, un an avant la dévaluation du Franc CFA et en prévision de celle-ci. Il faudrait maintenant persévérer dans cette voie pour produire des instruments qui rendraient opérationnels les engagements souscrits par les gouvernements à Copenhague lors du Sommet mondial sur le Développement social.

La restructuration des dépenses publiques est un autre moyen fort efficace pour aborder le problème de la pauvreté au sein des politiques d'ajustement. L'idée est alors de rechercher des *noyaux de dépense publique minima* qui maintiennent à un certain niveau les dépenses essentielles aux pauvres et qui effectuent un meilleur ciblage. Bien que l'effort méthodologique soit resté faible dans ce domaine, de nombreuses études ont montré la nécessité d'instituer un meilleur contrôle des dépenses publiques et d'en réaffecter certaines vers les plus pauvres (29).

Il arrive cependant que l'impact négatif sur les plus pauvres de certaines mesures ne puisse être évité, même en modifiant les programmes d'ajustement. C'est pourquoi la mise en œuvre d'interventions de compensation ciblées sur ces catégories reste encore la meilleure solution. Ces interventions peuvent être regroupées au sein de *programmes d'actions sociales* ou financées par des *fonds sociaux* comme ceux mis en place

dans une douzaine de pays : Madagascar, le Malawi, l'Ouganda, la Zambie, etc.. Un programme d'actions sociales se compose d'un ensemble d'interventions spécifiques qui sont mises en œuvre par des institutions différentes. Elles mettent l'accent sur la création d'emploi (travaux à haute intensité de main d'œuvre, aide à l'auto-emploi), la génération de revenu (petit crédit, aide à la création d'entreprises), la sécurité alimentaire (distribution alimentaire, subventions ciblées, culture peri-urbaine), l'éducation (formation professionnelle et recyclage), la santé (distribution de médicaments, amélioration de l'eau) et la nutrition (30), etc. L'articulation des diverses interventions pose souvent problème et doit donc être traitée avec attention, notamment lors de la mise en place d'une cellule de coordination. C'est la présence de cette dernière qui explique la réussite du PASI (programme d'actions sociales et d'infrastructure) en Guinée-Bissau et c'est son absence qui fut la cause des difficultés de démarrage du PASAGE (Programme d'actions sociales et d'aide à la gestion du développement) à Madagascar. Le fonds social, quant à lui, est un mécanisme de financement qui fournit des fonds pour la réalisation de petits projets sociaux ciblés et proposés par les communautés de base, les collectivités locales et les associations (31).

De plus en plus, on constate que la réussite des politiques d'ajustement, et des mesures compensatrices, est étroitement liée à la façon dont la population les perçoit. Il faut donc veiller à ce que la population soit impliquée, de quelque manière que ce soit, dans la conception de ces programmes et dans la formulation des recommandations de politique économique. Il faut de plus savoir ce que les différents groupes de population pensent de ces politiques, et surtout des programmes sociaux conçus à leur intention. Cette manière de voir commence à pénétrer la Banque Mondiale et un petit nombre d'outils méthodologiques sont actuellement disponibles pour la mettre en pratique. Ainsi l'enquête auprès des bénéficiaires d'un projet (*Beneficiary Assessment* en anglais) permet d'évaluer les bénéfices que retirent les différentes catégories de la population des actions mises en œuvre (32). De même, par le biais des méthodes accélérées de recherche participative qui ont fait leurs preuves en sociologie on demande aux intéressés d'évaluer eux-mêmes leur pauvreté afin de produire des *rapports participatifs sur la pauvreté*.

6. La formation et l'amélioration des compétences

C'est la dernière composante du programme DSA.. Son objectif est de former le personnel et de renforcer la compétence des institutions pour que la mise en œuvre des autres composantes : collecte de données avec les enquêtes auprès des ménages, analyse économique, et la mise en place de programmes spécifiques et de politiques économiques, soit correctement effectuée. C'est la seule manière de s'assurer de la pérennisation des actions proposées par les projets nationaux. Il faut pour cela renforcer les institutions déjà existantes, former le personnel de ces institutions, et diffuser l'information sur les expériences antérieures, le savoir-faire acquis et les méthodes disponibles.

Le renforcement des institutions existantes est, généralement, préférable à la création de nouvelles entités. Il demande de fournir des documents et des équipements à ceux qui sont en charge de la mise en œuvre des enquêtes, de l'analyse économique, et de la conception des politiques macro-économiques et des programmes d'action tout en assurant un suivi de formation et de conseil technique.

De nombreuses actions de formation ont été réalisées tant au niveau régional qu'au niveau de chaque pays. Un *programme de formation régionale* (33) a été mis en place avec l'aide d'institutions de formation en Afrique (ENSEA à Abidjan, EASTC et ESAMI à Dar-es-Salaam) et en Europe (DSE à Berlin, Centre de Munich, Statistiques Canada). Les personnes chargées de la réalisation des projets nationaux ont ainsi assisté à des séminaires sur la réalisation d'enquêtes auprès des ménages, sur l'analyse économique et l'analyse de la pauvreté, et sur la conception de politiques économiques. Un *programme de formation au niveau national* (34) a aussi été élaboré pour prendre en compte les besoins de formation propres à chaque pays. A côté de ces deux programmes, une formation technique sur le tas a été régulièrement fournie par les experts impliqués dans la réalisation du programme DSA.

En dépit d'une volonté originellement affichée de formation systématique des cadres des projets nationaux, les actions de formation se sont avérées lentes et difficiles à mettre en œuvre. Cela tient à deux raisons. Tout d'abord au fait que les programmes de formation n'étaient pas directement financés par le programme DSA qui n'en assurait que l'animation, mais par des bailleurs de fonds qui choisissaient ce qui les intéressait dans la panoplie des actions proposées. De plus la formation demande du temps d'écoute et de la disponibilité et en cela elle se heurte souvent aux courts délais impartis pour la mise en place des projets.

La plupart des textes fondamentaux qui ont été produits, concernant tant le cadre théorique et la stratégie d'ensemble, que les études d'application pratique ont été publiés dans les documents officiels de la Banque Mondiale. Les innovations méthodologiques ont généralement donné lieu à des documents de travail. Un bulletin trimestriel (35) a permis de diffuser le résultat des expériences nationales et de discuter toute nouvelle orientation méthodologique.

7. Évaluation du programme

Le programme DSA a été évalué deux fois : en 1990, à mi-parcours de sa réalisation, et en 1993, après sa clôture, donnant alors lieu à un rapport d'évaluation final (36). Ce rapport présente des conclusions intéressantes formulées après observation de quelques projets nationaux. Nous les ferons nôtre dans les paragraphes ci-dessous. Il convient auparavant de noter que les évaluateurs se sont abstenus d'interroger les cadres de la division Pauvreté et Politique Sociale, qui ont mis au point la plupart des méthodes employées et qui ont conçu et suivi dans le détail la réalisation des opérations sur le terrain. Ils n'ont donc pas réalisé la qualité de l'effort accompli et ni compris les raisons des évolutions du programme. Une analyse historique des tenants et aboutissants de l'ensemble des décisions et des processus de décisions, au sein de la Banque Mondiale notamment, aurait du être l'un des éléments essentiel de cette évaluation. Faute de cette analyse, nombre d'actions destinées à satisfaire aux exigences des pays membres et du Comité de pilotage ne semblent plus justifiées et deviennent trop facilement condamnées. De plus, on remarque que les conflits fréquents entre les divisions opérationnelles et la division technique Pauvreté et Politique Sociale, au sein de la Banque mondiale, les luttes d'influence entre organismes fondateurs, Banque mondiale et PNUD, qui sont imputables aux dirigeants du Programme DSA, ont influencé le contenu de ce rapport. Ce qui permet de douter de l'objectivité de cette évaluation, du moins sur le strict plan scientifique et technique. Il est d'ailleurs significatif que l'ensemble des cadres du Programme DSA, la BAD et certaines des coopérations bilatérales comme la Norvège, ou l'Allemagne ont exprimé de fortes réserves sur cette évaluation.

Les moyens mis en œuvre pour la conduite de ce programme ont été considérables car ils se sont élevés à 21,47 millions de dollars E.U. pour une période de quatre ans, de 1988 à 1992. Si l'on rajoute les contributions en nature : détachement de personnel, octroi de bureaux, matériel, etc. qui s'élèvent à près de 7 millions on obtient un total d'environ 29 millions de dollars E.U. (cf tableau 3). Douze bailleurs de fonds, membres du Comité de pilotage financèrent le programme, les principaux d'entre eux étant le PNUD (6,45 millions), la Banque Mondiale, bien qu'il s'agisse essentiellement d'affectation de personnel, de locaux et de matériel, le Canada (3,60 millions), la Norvège (3,15 millions) et la BAD (2,5 millions). Ces fonds ont servi à la conception et au lancement de 21 projets nationaux en Afrique Sub-Saharienne mobilisant un total de 253,2 millions de dollars E.U., dont 92,2 millions sur des prêts de la Banque Mondiale et le restant 161,1 millions (64%) sur des dons venant des autres bailleurs de fonds. Le financement des enquêtes auprès des ménages a représenté 52,8 millions (20,8%), l'analyse économique et la formation 59,4 millions (23,4%) et les programmes d'action sociale 141 millions (55,7%). Il convient de remarquer que le déboursement de 29 millions de dollars E.U. correspondant à la mise en place de 21 projets sur la courte période de quatre ans est assez remarquable lorsque l'on le compare avec la lenteur des opérations généralement menées par la Banque Mondiale.

Cette dernière a d'ailleurs été de loin le principal bénéficiaire de ce programme. D'une part, elle avait, sur le plan financier, la maîtrise totale des fonds ce qui lui donnait la possibilité d'agir rapidement dans les domaines qui l'intéressaient. D'autre part, dans l'environnement bureaucratique qui est le sien, où l'innovation s'effectue difficilement et où les déboursements sont lents, le programme DSA apportait une dynamique et un regard différent. Proposant un nouveau cadre théorique, une stratégie d'ensemble, et quelques instruments innovateurs il a joué un rôle essentiel dans l'intégration du social dans les politiques macro-économiques. Un dialogue s'est noué peu à peu, pas toujours facilement, avec l'ensemble des macro-économistes sur les manières d'amender ou de modifier les politiques macro-économiques, moyennant souvent des financements supplémentaires pour ajouter les compléments souhaités. Le PNUD qui n'était pas l'agence d'exécution n'a pu jouer qu'un rôle limité, sur la Tanzanie et le Niger, en dépit du fait qu'il soit l'un des fondateurs du programme et malgré l'importance des financements qu'il apporta. Ceci est fort dommage car le programme aurait beaucoup gagné d'une collaboration plus étroite, à partir de 1990, sur les thèmes du développement humain, lancé par le PNUD, et de réduction de la pauvreté, repris au même moment par la Banque Mondiale, qui furent présentés dans leurs rapports annuels respectifs.

Il faut prendre en compte trois aspects pour évaluer le programme DSA. Premièrement, son apport sur les plans conceptuel et méthodologique. Deuxièmement l'influence qu'il a exercé auprès des pays africains. Troisièmement, le niveau de réalisation des objectifs initialement fixés.

Concernant le premier aspect, on peut noter nombre d'innovations dans les trois domaines de la collecte des données, de l'analyse économique et de la conception de programmes. Ainsi, par exemple : l'élaboration de nouveaux instruments d'enquête, la mise au point d'un système d'information hiérarchisé, les travaux sur la modélisation sociale, les noyaux minima de dépenses publiques, la matrice des actions de politique sociale, les fonds sociaux, etc. Ces innovations sont suffisamment universelles pour être adaptables à des objectifs plus larges que la dimension sociale de l'ajustement, comme par exemple la lutte contre pauvreté, la mise en place d'une politique sociale, la réalisation du développement social, etc. Cependant l'apport conceptuel le plus important se trouve dans la compréhension de l'articulation des différents niveaux de décision économiques grâce à l'introduction d'un niveau meso-économique intermédiaire, situé entre les niveaux macro et micro-économiques. Il permet de comprendre comment les décisions prises à un quelconque niveau peuvent interagir sur les deux autres et, ainsi, demeure un outil indispensable pour la conception de toute politique économique qui se veut aussi sociale.

Le programme a donc bien repris, en les généralisant à l'ensemble de la vie économique sous le terme de dimensions sociales, la démarche proposée en 1987 par l'UNICEF pour générer un ajustement à visage humain. En quatre ans, il a fait réapparaître l'aspect social micro-économique dans un environnement alors dominé par les problèmes d'équilibre macro-économique et de remboursement de dettes, établissant une passerelle avec l'optique des besoins essentiels, à la fin des années 70, des conditions de vie des ménages, au début des années 80, de l'impact social de l'ajustement, à la fin des années 80, et de lutte contre la pauvreté, au début des années 90.

Dans les pays africains le concept même de la dimension sociale de l'ajustement s'est très largement diffusé. Il est encore fréquemment utilisé d'autant que les programmes d'ajustement structurel perdurent. Il est certain que l'interprétation de ce concept, surtout à ses débuts, a parfois été trop restrictive et limitée à la réinsertion des employés licenciés du secteur public. Mais les projets nationaux qui sont en cours de réalisation montrent la variété des actions sociales imaginées pour les différentes catégories de population. L'accent est maintenant davantage mis sur la lutte contre la pauvreté que sur la dimension sociale de l'ajustement, ce qui est conceptuellement plus satisfaisant pour analyser la situation sociale actuelle. Mais cette approche rencontre beaucoup de difficulté car les pauvres ne sont pas ceux qui intéressent les gouvernements et qui ont la possibilité de se faire entendre facilement.

La diversité des situations rencontrées dans chaque pays rend difficile des conclusions générales. Il semblerait toutefois que les petits pays ont été ceux qui ont mis en oeuvre le plus rapidement les projets nationaux, réalisant dans les délais de bonnes enquêtes (par exemple Mauritanie, Guinée-Bissau, Gambie), des profils de pauvreté (Mauritanie) et des actions de reconversion de personnel ou de sécurité alimentaire (Guinée-Bissau). Les pays plus importants avec des financements conséquents mirent beaucoup plus de temps à démarrer leurs opérations (Sénégal, Guinée, Côte d'Ivoire, Madagascar), le cas extrême étant celui du Cameroun où le projet de 85 millions de dollars, à l'époque présenté comme le projet-phare, fut constamment retardé puis annulé. Et c'est grâce à l'Union Européenne que pourra être mise en oeuvre l'enquête qui tant attendue.

En fait, la grande déception concernant le programme DSA vient du troisième aspect qui concerne le niveau de réalisation des objectifs initialement prévus. Elle est abondamment illustrée dans le rapport d'évaluation final, qui insiste sur le décalage entre les promesses et les réalisations. En quatre ans le programme n'a pu atteindre l'objectif de rendre les pays africains capables de concevoir des programmes macro-économiques prenant en compte les coûts sociaux de l'ajustement et réduisant la pauvreté dans son ensemble. Il aurait fallu pour cela mieux former les équipes nationales qui soient capables de repenser le contenu des programmes d'ajustement, en modifiant certaines des mesures économiques pour y intégrer l'aspect social. Les quatre composantes des projets nationaux avaient été conçues dans ce but puisque chacune d'elle proposait des méthodes spécifiques allant dans ce sens. Il est certain que les macro-économistes ont maintenant de plus en plus conscience de la nécessité de prendre en compte l'impact social de l'ajustement, ce qui n'était guère le cas auparavant. Mais on peut remarquer qu'aucune démarche systématique simulant divers scénarios économiques et sociaux n'a jamais eu lieu. On pourrait affirmer qu'il s'agit d'un échec, mais cet échec est tout relatif. On peut aussi se demander si l'objectif final n'était pas trop ambitieux, vu le temps limité du programme et ce malgré les moyens alloués, et si les efforts déployés qui ont permis de réelles avancées, conceptuelles et méthodologiques et opérationnelles ne représentent pas déjà un succès en soi.

En effet, pendant quatre ans, de 1988 à 1992, il a fallu, au même moment, élaborer de nouvelles méthodologies (systèmes d'enquêtes, méthodes d'analyse, fonds sociaux), concevoir des projets pour chacun des pays participants au programme, et former les cadres de ces pays. Or la mise en place d'un projet, de sa conception à sa mise en oeuvre, en suivant le cycle classique d'un projet : identification, évaluation, préparation, négociation, accord de financement et démarrage des déboursements requiert un minimum de 2 ans pour une durée de vie de 4 ans à 6 ans. Dans ces conditions, il devenait difficile d'obtenir des résultats probants en 1992 au bout des quatre années du programme même pour les premiers projets identifiés en 1988. Et la formation des cadres africains est sans doute la composante du programme qui a le plus souffert de cette situation. On comprend donc seuls quelques résultats partiels soient disponibles au moment de l'évaluation du programme en 1995 : par exemple les résultats des enquêtes du Tchad et de Guinée-Bissau, les analyses de Côte d'Ivoire, du Ghana et de Mauritanie, la modélisation en Côte d'Ivoire, le fonds social de Somalie, les sessions de formation aux enquêtes d'Abidjan et de Nairobi, etc..

Des financements complémentaires pour quatre nouvelles années furent demandées au PNUD afin de mener le programme à son terme. Cette demande n'a pas abouti en raison, du moins officiellement, des restrictions budgétaires que cet organisme dû effectuer en 1993. Cependant, il aurait été possible de moins disperser les efforts les premières années de façon à mettre l'accent sur quelques projets-clés qui pourraient servir de modèle d'expérience, et poursuivre l'expérience après 1992 en utilisant pour cela le financements de certaines agences de coopération bilatérales. Il y avait là un choix stratégique avec les alternatives suivantes : soit répondre à toutes les demandes des pays, une trentaine environ avec les risques de saupoudrage financier que cela implique, soit mettre l'accent sur une quinzaine de pays en fonction des apports méthodologiques novateurs qui pourraient en résulter. Un tel choix n'était pas facile et le Comité de pilotage, les luttes d'influence entre le PNUD et la Banque Mondiale, ont poussé vers la première alternative qui consistait à répondre à toutes les demandes en espérant que les financements viendraient en conséquence. Ce qui ne fut pas le cas.

Cependant, le suivi des projets nationaux mis en place dans les pays membres du programme continue de s'effectuer avec l'aide des différents bailleurs de fonds. Et si le programme DSA n'existe plus en tant qu'entité régionale pour suivre et guider directement l'évolution de ces projets, les fruits de ce programme continuent d'apparaître sous la forme de résultats statistiques, d'analyses économiques et de programmes d'action sociales à divers endroits. Ainsi, par exemple, près de vingt-cinq enquêtes sont en cours de réalisation, la quasi-totalité ayant donné lieu à la production de rapports finaux, de profils de pauvreté et d'études économiques spécialisées guidant la mise en place de programmes sociaux (37). Toutes ces actions continuent d'aller dans le sens d'une meilleure articulation entre l'économie et le social.

Conclusion

Que peut-on dire de cette expérience qui a suscité beaucoup d'interrogations à ses débuts, beaucoup de dynamisme lors de son déroulement, mais aussi de nombreux désaccords en fin de période ? Tout d'abord, elle apparaît clairement comme une étape historique essentielle ayant remis le social au goût du jour dans une pratique économique trop marquée par la pensée néo-libérale. Elle a même fortement contribué, par son approche à restaurer le thème de la lutte contre la pauvreté qui avait quasiment disparu des discours de la Banque Mondiale durant les années 80. C'est pourquoi il était indispensable qu'elle se situe au sein même de la Banque Mondiale, comme l'avaient souhaité le PNUD et la BAD, afin que ce soit l'institution chargée de la conception des politiques d'ajustement structurel qui opère elle-même ses propres transformations.

Il est cependant dommage que l'équipe qui a vécu cette expérience ait été démantelée et que bien des cadres expérimentés aient dû partir en d'autres endroits. D'importants efforts conceptuels et méthodologiques restaient encore à faire pour répondre aux questions suivantes : définition des formes de pauvreté, articulation des méthodes d'observation qualitative et quantitative, comparaison des situations de pauvreté, impact des fonds sociaux, études des changements sociaux, scénarios socio-économiques intégrés, etc. L'effort conceptuel et méthodologique s'est arrêté, à un moment où le problème de l'intégration du social et de l'économie devenait plus actuel que jamais et demandait de nouvelles approches comme l'a montré le récent Sommet de Copenhague. Et ces approches doivent maintenant recouvrir des domaines plus larges que celui de la simple réduction de la pauvreté, exprimée en termes monétaires.

Il semble cependant que ce flambeau innovateur soit repris par d'autres institutions où les équipes travaillent sur les nouveaux thèmes du développement social, de la lutte contre l'exclusion sociale, de l'innovation sociale, etc., développant alors concepts et méthodes correspondantes. On peut citer le cas du BIT, de l'UNRISD, de la BAD, de la coopération norvégienne, etc. A l'ORSTOM, le programme OCISCA, Observatoire du Changement et de l'Innovation Sociales au Cameroun, financé par la Coopération française entre dans cette dynamique, proposant le concept d'innovation sociale, comme moteur d'un développement social susceptible de sortir les pays de la crise et donc de réduire la pauvreté, et des outils d'observation meso-économiques, les observatoires, capables de percevoir les changements de comportement des différents groupes sociaux.

L'expérience DSA n'aura pas été inutile et de loin. Souvent mal comprise à ces débuts en raison d'un excès de publicité pas toujours fondé sur les réelles potentialités, puis sévèrement critiquée à la fin, en partie pour raison de conflits de pouvoir, elle a été à l'origine d'un gros effort conceptuel, méthodologique et opérationnel. Elle a essaimé dans de nombreux pays. Elle a maintenant sa place dans l'histoire comme une étape innovatrice sur le chemin qui mène vers une meilleure intégration du social et de l'économique.

Références bibliographiques:

- (1) *Pauvreté, chômage et exclusion dans les pays du Sud*. Sommet Mondial sur le Développement Social. Copenhague 6 au 12 mars 1995. ORSTOM 1995. Paris.
- (2) *L'ajustement à visage humain : protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance*. G.A.Cornia, R. Jolly, F. Stewart. UNICEF. Economica 1987. Paris.
- (3) *Structural Adjustment and Poverty: A Conceptual, Empirical and Policy Framework*. Report 8393-AFR, reprinted in *Making Adjustment Work for the Poor, A Framework for Policy Reform in Africa*. World Bank 1990. Washington DC.
- (4) *Les dimensions sociales de l'ajustement en Afrique: Programme d'action*. Banque mondiale 1990. Washington DC.
(Version anglaise: *The Social Dimensions of Adjustment in Africa: A Policy Agenda*).
- (5) *Enquête prioritaire DSA: Un instrument permettant une rapide identification et un suivi des groupes de population cibles*. Documents de travail DSA No.12. Banque mondiale 1990. Washington DC.
(Version anglaise: *The Social Dimensions of Adjustment Priority Survey: An Instrument for the Rapid Identification and Monitoring of Policy Target Groups*. Report 8957-AFR, reprinted in SDA Working Paper No.12).
- (6) *Réfléchir pour mesurer: innovations méthodologiques pour la collecte et l'analyse d'informations statistiques*, J-L. Dubois. Document de travail DSA No.7. Banque mondiale 1992. Washington DC.
(Version anglaise: *Think before Measuring: Methodological Innovations for the Collection and Analysis of Statistical Data*).
- (7) *The SDA Integrated Survey: A survey to Measure Poverty and Understand the Effects of Policy Changes on Households*. Report 9482-AFR, reprinted in the SDA Working Paper No.14. World Bank 1991. Washington DC.
- (8) *The SDA Community Survey: A Survey to Monitor Changes at the community level*. B. Wold. Draft document. World Bank 1992. Washington DC.
- (9) *L'agropastoralisme au Chad comme stratégie de survie: Essai sur la relation entre l'anthropologie et la statistique*. A. Maliki Bonfiglioli. Documents de travail DSA No.11. Banque mondiale 1992. Washington DC.
(Version anglaise: *Agropastoralism in Chad as a Strategy for Survival: An Essay on the Relationship between Anthropology and Statistics* link between Statistics, Africa Technical Department Series NO. 214).
- (10) *Effect of Recall Duration on Reporting of Household Expenditures: An Experimental Study in Ghana*. C. Scott. SDA Working paper No.6. World Bank 1992. Washington DC.
- (11) *Income and Expenditure in a System of Household Accounts: Concepts and Estimation*. M. Johnson and alii. SDA Working Paper No.10. World Bank 1990. Washington DC.
- (12) *Poverty Monitoring and Analysis in Sub-Saharan Africa: SDA Information Systems Progress Report*. A. Simonpietri et S. Chase. SPA Working Group Meeting on Poverty and Social Policy. World Bank 1993. Washington DC.
- (13) *Poverty Profiles: What they are and how to construct them*. Information Sheet. Poverty and Social Policy Division. World Bank 1991. Washington DC.
- (14) *La pauvreté et les dimensions sociales de l'ajustement structurel en Côte d'Ivoire*. Ravi Kanbur. Documents de travail DSA No.2. Banque mondiale 1990. Washington DC.
(Version anglaise: *Poverty and the Social Dimensions of Structural Adjustment in Côte d'Ivoire*).

- (15) *Un profil de pauvreté pour le Ghana, 1987-88*. E. Oti Boateng and alii. Documents de travail DSA No.5. Banque mondiale 1990. Washington DC.
(Version anglaise: *A Poverty Profile for Ghana, 1987-88*).
- (16) *The Evolution of Welfare and Poverty under Structural Adjustment and Economic Recession, 1985-88*. C. Grootaert. WPS 1078. World Bank 1993. Washington DC.
- (17) *Towards Poverty-Conscious Macroeconomic Frameworks in Africa*. Poverty and Social Policy Division. World Bank 1991. Washington DC.
- (18) *A General Equilibrium-Based Social Policy Model for Côte d'Ivoire*. Ngee-Choon Chia and alii. PSP Working Paper No.2. World Bank 1992. Washington DC.
- (19) *Tax Incidence Analysis in Developing Countries: The Case of Côte d'Ivoire*. Ngee-Choon Chia and alii. Technical Note. Poverty and Social Policy Division. World Bank 1992. Washington DC.
- (20) *Assessing Poverty-Reducing Targeting Programs: A General Equilibrium Approach*. Ngee Choon-Chia and alii. Technical Note. Poverty and Social Policy Division. World Bank 1992. Washington DC.
- (21) *Analysis Plans for Understanding the Social Dimensions of Adjustment*. Report 8691-AFR. World Bank 1990. Washington DC.
- (22) *Nutritional Status in Ghana and its Determinants*. H. Alderman. SDA Working Paper No.3. World Bank 1990. Washington DC.
- (23) *Malnutrition in Côte d'Ivoire*. D. Sahn. SDA Working Paper No.4. World Bank 1990. Washington DC.
- (24) *The Socio-economic Determinants of Nutritional Status Among Children Under Five in Mauritania*. J. Elder. SDA Document. World Bank 1991. Washington DC.
- (25) *Gender, Education, and Employment in Côte d'Ivoire*. SDA Working Paper No.8. S. Appleton and alii. World Bank 1990. Washington DC.
- (26) *Gender and Poverty in Ghana: A descriptive analysis*. L. Haddad. SDA Document. World Bank 1991. Washington DC.
- (27) "Microenterprises in Guinea-Bissau: a tool for Development". J-L. Dubois. Encadré in *Development Partners: Aid and Cooperation in the 1990s* par I. Serageldin. SIDA 1993. Washington DC.
Des p'tits boulots pour sortir de la crise: dossier sur l'emploi. J-L. Dubois et A. Marc. Croissance: le monde en développement N° 352, 1992. Paris. pp.30 à 37.
- (28) *Mesurer la pauvreté : systèmes d'information et cadres d'analyse*. J-L. Dubois. Les Cahiers d'Ocisca N°5 avril 1994. Yaounde. 33 p.
- (29) *Poverty-Conscious Restructuring of Public Expenditure*. M. Ferroni and R. Kanbur. SDA Working Paper No.9. World Bank 1990. Washington DC.
- (30) *Addressing Malnutrition in Africa: Low-Cost Program Possibilities for Government Agencies and Donors*. F. Levinson. SDA Working Paper No.13. World Bank 1991. Washington DC.
- (31) *Socio-Economic Development Funds: A guideline for Design and Implementation*. Poverty and Social Policy Division. World Bank 1991. Washington DC.
- (32) *The Beneficiary Assessment: Guidelines*. L. Salmen. Divisional Papers No.1. Poverty and Social Policy Division. World Bank 1992. Washington DC.

- (33) *Regional Training Program: Program of Actions*. Poverty and Social Policy Division. World Bank 1991. Washington DC.
- (34) *In-Country Training Program: Set of Documents*. Poverty and Social Policy Division. World Bank 1992. Washington DC.
- (35) *Le Bulletin DSA*. Publications No.1, 2, and 3. Division de la pauvreté et des politiques sociales. Banque mondiale 1992. Washington DC.
- (36) *The Social Dimensions of Adjustment: A General Assessment*. The SDA Steering Committee 1993. Banque mondiale. Washington DC.
- (37) *Poverty Monitoring and Analysis in Sub-Saharan Africa : SDA Information Systems Progress Report*. September 15-16 1993. Oslo, Norway.

COMMENT S'ASSURER QUE LES PLUS PAUVRES RECOIVENT BIEN L'AIDE QUI LEUR EST DESTINEE ?

Réflexions méthodologiques

Introduction

La distribution de vivres alimentaires est effectuée, sous des formes différentes, dans de nombreux pays. Elle peut prendre la forme d'une aide d'urgence dans les cas extrêmes de famine dues à la guerre ou à la sécheresse. Ce fut le cas, par exemple, pour le Sahel dans les années 70, puis plus récemment en Somalie et au Soudan où l'on distribue directement du blé à l'ensemble de la population. Mais elle peut aussi prendre des formes différentes, indirectes, telles que la distribution de vivres contre du travail ou la vente à prix réduits de produits importés et subventionnés, comme aux Comores ou aux Iles du Cap-Vert. Dans ces cas elle joue plus le rôle d'un transfert de revenu, et cherche, par divers mécanismes, tels que les prix de vente, ou le niveau du salaire payé, à n'atteindre que certaines catégories de populations qui sont ainsi ciblées sur leur niveau de pauvreté ou leur insolvabilité. C'est ce dernier cas qui nous intéresse plus particulièrement et que nous aborderons dans les pages qui suivent en étudiant la distribution à des groupes de population pauvres de coupons, ayant valeur monétaire, échangeables contre des vivres alimentaires et du pétrole.

La difficulté inhérente à ce type d'opération est de s'assurer que les vivres distribués atteignent bien les populations qui en ont besoin, c'est donc un problème de ciblage. Des abus ont souvent été dénoncés à grands cris dans la presse qui se plaint du gaspillage de l'aide publique, ou humanitaire, et de l'inefficacité des institutions internationales ou locales. Des solutions techniques pour résoudre techniquement cette difficulté sont souvent proposées pour les programmes alimentaires en Amérique Latine (Grosh 1993), mais beaucoup moins fréquemment pour l'Afrique.

De fait deux problèmes doivent être abordés sur ce sujet. Le premier concerne la mesure de l'efficacité de l'aide et demande alors d'élaborer des indicateurs qui montrent que les populations qui sont dans le besoin sont bien celles qui ont été atteintes. Le deuxième, utilisant les mêmes indicateurs, concerne le suivi de l'opération et doit faciliter les réajustements nécessaires s'il y a déviance dans la population ciblée. Dans les pages qui suivent nous nous proposons d'exposer les principaux concepts et les approches méthodologiques qui visent à répondre à ces deux problèmes.

Un excellent exemple des difficultés de ciblage que pose la distribution de vivres alimentaires à des groupes de population pauvres nous vient d'Ethiopie où une opération de ce type, à laquelle nous avons participé, avait été conçue en 1992 et 1993. Il s'agissait de distribuer des coupons de vivres alimentaires et du pétrole aux plus pauvres du milieu urbain (Edisiringhe 1992, Leach 1993). Or cet exemple est particulièrement intéressant pour les trois raisons suivantes.

Premièrement, la pauvreté en milieu urbain y est fort répandue. On estime qu'en 1992 le nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté se situait entre 4.0 millions, en utilisant un seuil de pauvreté relatif de 244 Birr par tête selon la Banque Mondiale, et 4.4 millions en utilisant un seuil de pauvreté absolu de 201 Birr par tête fourni par le Ministère du Plan et du Développement Économique. Ceci représente en fait environ 60% de la population urbaine.

Deuxièmement, le Gouvernement de Transition, après sa prise de pouvoir en 1991, avait clairement montré sa volonté de procéder à un certain nombre de réformes pour reconstruire l'économie, faire repartir la croissance et réduire le niveau de pauvreté. Les deux aspects de dimensions sociales de l'ajustement et de lutte contre la pauvreté étaient alors intégrés dans la mise en place de programmes spéciaux comme celui de la distribution de vivres alimentaires et de pétrole.

Troisièmement, il existe des structures institutionnelles reconnues de tous, telles que les "Kebeles" en milieu urbain, qui avaient déjà, sous l'ancien régime, l'habitude de gérer la distribution de vivres alimentaires dans la population. Les nouvelles autorités, en même temps qu'elles affirmaient leur volonté de décentraliser certaines

des décisions politiques et économiques, ont encouragé les initiatives de ces communautés de base en veillant à leur transformation sur des bases démocratiques.

Dans les pages qui suivent nous aborderons les deux points essentiels que sont, d'une part, la description du programme de distribution des coupons de vivres alimentaires et de pétrole, et, d'autre part, la mesure et le suivi de l'efficacité de ce programme.

1. Le programme de distribution des coupons en milieu urbain

Nous commencerons par présenter les objectifs de ce programme. Nous décrirons ensuite son organisation. Enfin nous verrons comment envisager son fonctionnement.

1.1. Les objectifs

Il était prévu de distribuer gratuitement un total de 100 millions de Birr, sous la forme de coupons de 10 Birr, à 2 millions de personnes du milieu urbain qui auront le droit de les échanger, auprès des commerçants, contre des vivres alimentaires et de pétrole. Environ 30% de la population urbaine appartenant à 40 centres urbains dans 14 régions différentes se trouve ainsi concernée, si l'on se base sur le niveau du seuil de pauvreté absolu. Il s'agira donc de ceux qui peuvent être considérés comme les plus pauvres.

Les transferts qui résulteront de cette distribution visent à compenser les effets négatifs que les mesures du programme de stabilisation et d'ajustement mises en place pourraient avoir sur les plus pauvres. Parmi ces mesures, citons la dévaluation du Birr, le réajustement des salaires, la libéralisation des prix et du commerce, la réforme du système fiscal, la refonte du code du travail. Le programme de distribution de coupons a pour but d'assurer un filet de sécurité pour les plus pauvres au cas où ces mesures les heurteraient de front.

En général les pauvres du milieu urbain sont plus vulnérables que ceux du milieu rural car leurs revenus sont uniquement monétaires et souvent irréguliers. Ils ne peuvent guère compenser par une augmentation de biens autoconsommés toute baisse de leur revenu réel. Or, en raison de la libéralisation des prix et de la dévaluation, ce revenu réel peut baisser en fonction de la hausse du prix des produits agricoles domestiques et du prix des produits importés qu'ils consomment plus facilement. La baisse du revenu réel se traduit chez les plus pauvres, qui vivent déjà au niveau minimum de survie, par une baisse de la consommation alimentaire. Le programme de distribution de coupons correspond donc à un transfert de revenu orienté vers le maintien du niveau de consommation alimentaire.

Un tel programme s'avère être préférable au transfert direct de revenu aux ménages ou à la subvention de biens et services essentiels. En effet, il peut-être plus facilement ciblé, lors de sa mise en œuvre, tout en offrant suffisamment de flexibilité aux ménages dans le choix des produits qu'ils désirent. De plus, il permet de réduire les fraudes et fuites monétaires qui seraient occasionnées par une aide monétaire directe, et évite les distorsions que créeraient sur le marché la subvention de certains produits alimentaires. Enfin, le fait de retenir les produits alimentaires et le pétrole comme éléments d'échange confère aux femmes un rôle important, puisque ce sont elles qui, en général, gèrent l'achat de ces types de produit indispensables pour la cuisine.

1.2. L'organisation

L'organisation de l'ensemble du système de distribution fait appel à trois types d'acteurs économiques : les Kebeles, les personnes bénéficiaires, et les commerçants. Ce sont les Kebeles qui sélectionnent les ménages bénéficiaires. Ceux-ci reçoivent les coupons de façon mensuelle et les échangent auprès des commerçants contre des vivres ou de l'essence.

Les Kebeles sont des organisations de quartier. En Éthiopie, on en trouve dans toutes les villes et ce sont eux qui assurent un certain nombre de tâches administratives ou économiques. Sont automatiquement membres d'un Kebele, et enregistrés comme tels, tous les ménages habitant sur son territoire. La direction du Kebele est élue démocratiquement et, jusqu'à une date récente, agissait de façon bénévole. Ainsi cette forme d'organisation coopérative, qui est un héritage du précédent régime de parti unique, a su s'adapter en se démocratisant et devenir

représentative de la collectivité. Elle est maintenant un instrument précieux pour la décentralisation de tâches entreprises par le gouvernement comme le recensement démographique ou la distribution d'aide alimentaire.

Plusieurs raisons amènent à penser aux Kebeles pour jouer un rôle essentiel dans le programme de distribution des coupons en milieu urbain. Tout d'abord, ils ont l'habitude de ce type d'opération qui fut régulièrement pratiquée par le gouvernement précédent et ont souvent leurs propres magasins d'alimentation. Ensuite, ils sont chargés du recensement et donc tiennent à jour des listes exhaustives de la population. Ainsi, ils peuvent repérer les familles pauvres et confirmer qualitativement le niveau de pauvreté. Enfin, comme ils sont maintenant démocratiquement élus, ils traduisent assez bien les opinions de la population. Il semble donc naturel qu'ils soient chargés de la sélection des ménages considérés comme les plus pauvres et de la distribution des carnets de coupons aux personnes bénéficiaires.

Au sein d'un Kebele, un comité de sélection décide quels ménages pourront bénéficier de cette distribution. Au maximum cinq personnes par ménage auront droit à la distribution mensuelle. Chaque coupon étant de 10 Birr, un ménage pourra ainsi recevoir un maximum de 50 Birr par mois. Ces coupons sont échangeables contre des vivres et de l'essence auprès des commerçants déclarés et des magasins de vivres tenus par les Kebeles.

Les commerçants privés du milieu urbain, ainsi que les magasins des kebeles qui recevront ces coupons pourront les échanger contre de l'argent en liquide auprès des succursales de la Banque Commerciale d'Ethiopie. Cette dernière remettra ensuite l'ensemble des coupons à la Banque Nationale, de façon à contrôler tout risque d'inflation.

1.3. Le suivi du programme

Pour suivre le déroulement du programme de distribution des coupons il faut prendre en compte deux aspects. Le premier concerne les flux globaux de transferts occasionnés par le programme, c'est son aspect macro-économique. Le second concerne la façon dont sont utilisés les coupons par les ménages et est donc plus orienté vers un aspect micro-économique.

Le suivi des flux monétaires qui sont générés par les coupons est nécessaire pour évaluer l'efficacité du programme de distribution. En effet, ceux-ci concernent la distribution d'un certain nombre de produits et impliquent l'ensemble des Kebeles, les réseaux de commerçants et le système bancaire. L'importance de ces flux, leur vitesse de rotation peut être suivie par quelques indicateurs, au niveau macro-économique, qui permettent de juger de la réussite du programme. Cependant cet aspect ne nous concerne pas directement car il juge plus le processus de distribution que son habileté à atteindre les catégories visées. Or c'est ce dernier point qui est le thème de notre étude.

Le suivi, au plan micro-économique, de la distribution des coupons concerne les ménages qui les reçoivent. A ce niveau trois questions qui nous semblent essentielles. Premièrement, est-on assuré que ce sont les ménages les plus pauvres qui reçoivent les coupons distribués? Deuxièmement, que font-ils avec ces coupons? Troisièmement, que pensent-ils de ce système d'aide? Ce sont les réponses à ces questions qui permettront de juger de l'efficacité du système de distribution. En suivant sa mise en place et son déroulement par un système d'information il sera possible d'apporter les corrections nécessaires au fur et à mesure. De plus ces informations, une fois agrégées, soit au niveau meso-économique des kebeles, soit au niveau macro-économique du milieu urbain, permettront d'améliorer la connaissance sur les flux monétaires ainsi générés.

2. L'efficacité du programme de distribution

Nous allons maintenant voir quelles méthodes d'observation peuvent être mises en place pour juger, au niveau micro-économique, de l'efficacité du programme de distribution.

2.1. L'efficacité du ciblage

Le programme doit toucher ceux qui sont considérés comme les plus pauvres en milieu urbain, avec maximum fixé à environ 2 millions de personnes. Mesurer l'efficacité du programme, demande de s'assurer que ce sont bien les plus pauvres, et uniquement eux, qui bénéficient du programme, et cela quelque soit le Kebele

considéré et sont niveau de richesse moyen. Or il y a plusieurs types d'erreur classiques qui peuvent entâcher l'efficacité de ce programme et le rendre sujet à toute critique extérieure.

La première erreur est fréquemment dénommée "erreur de couverture". Elle résulte du fait que certains parmi les plus pauvres ont été oubliés lors de la distribution. Cela peut venir de plusieurs raisons. Soit, ils n'étaient pas inscrits sur la liste de distribution, soit, bien qu'étant inscrits, ils n'ont pas été classés comme pauvres lors des tests de sélection. On peut éviter ce type d'erreur en s'assurant, avant la sélection, que toutes les personnes sont bien inscrites dans les registres des kebeles, et, en réactualisant de façon périodique, la liste des bénéficiaires. Ce dernier aspect peut aussi amener à revoir les critères de sélection, s'ils semblent mal adaptés aux objectifs visés, et à effectuer régulièrement des enquêtes auprès de la population non-bénéficiaire pour s'assurer qu'il n'y a pas de pauvres parmi elle.

La deuxième erreur est dénommée "erreur de ciblage". Dans ce cas, il y a des non-pauvres qui bénéficient de la distribution alors qu'ils ne devraient pas. En admettant que la sélection ait été faite sur des critères objectifs, on en vient à penser que ces critères sont insuffisamment précis ou inexacts. Pour rectifier ce type d'erreur il faut affiner les critères de sélection et effectuer des enquêtes de suivi auprès de la population bénéficiaire, pour voir si des non-pauvres ne s'y sont pas glissés..

Il y a d'autres catégories d'erreurs qui sont possibles. Elles viennent du fait que le milieu urbain n'est pas homogène et que certains kébélés sont plus riches que d'autres. Le niveau moyen de pauvreté diffère grandement d'un kébélé à l'autre, suivant leur situation au sein des villes, si bien que l'on ne peut avoir un pourcentage identique de pauvres par Kébélé. La répartition des coupons entre Kebeles sera donc très inégalitaire et ceci peut générer des difficultés dans la gestion globale du programme. Pour les éviter il faut définir des critères de pauvreté objectifs qui seront appliqués de la même manière dans tous les Kébélés. Ainsi, on pourra s'assurer que le nombre total de pauvres, bien qu'étant différent dans chaque Kébélé, converge bien vers le total approximatif de 2 millions de personnes.

2.2. Le système d'information

Pour mesurer l'efficacité du ciblage en cours de réalisation il faut imaginer un système d'information qui produisent de façon régulière un certain nombre de données permettant de répondre aux trois questions énoncées ci-dessus : est-on assuré que ce sont les ménages les plus pauvres qui reçoivent les coupons distribués? Que font-ils de ces coupons ? Que pensent-ils de ce système d'aide ? Ce sont ces questions qui définissent les objectifs des modes d'investigation qui devront être mis en place, faisant appel à diverses méthodes d'observation et d'analyse tant qualitatives que quantitatives.

2.2.1. Objectifs et modes d'investigation

Il y a donc trois objectifs différents, chacun demandant une approche différente en termes d'investigation.

Le premier objectif consiste à évaluer les erreurs de couverture et de ciblage. Pour cela il faut mettre en place un système d'enquête qui s'assure que tous les pauvres, et rien qu'eux seuls, reçoivent des coupons.

Il faut donc auparavant voir comment les pauvres ont été sélectionnés au sein de chaque Kebele à partir de trois variables dont les modalités sont pondérées par un système de points. Il y a tout d'abord le revenu mensuel qui doit être inférieur ou égal à 100 Birr avec les pondérations suivantes : moins de 50 Birr (40 points), de 50 à 75 Birr (30), entre 76 et 100 Birr (20). Ensuite la taille du ménage : enfant de moins de 5 ans (5 points), enfants entre 5 et 16 ans (3), adultes entre 17 et 55 (1) adultes de plus de 55 ans (4). Enfin certaines caractéristiques : handicap (20 points), pas d'adulte entre 17 et 55 ans (20), famille monoparentale avec plus de 4 enfants (20). Lorsque la combinaison des modalités donne un total supérieur à 60 points le ménage peut être considéré comme pauvre.

En faisant repasser régulièrement au sein de tous les ménages d'un Kebele un questionnaire contenant ces modalités et leurs pondérations, on peut repérer tous les pauvres, et ceux qui le sont devenus récemment, et rejeter tous les non-pauvres, dont ceux qui le sont devenus de façon récente. On évalue exactement les erreurs de couverture et de ciblage. Malheureusement le coût d'une telle démarche, exhaustive, est prohibitif. Il faut donc procéder par échantillonnage. La taille de l'échantillon se détermine facilement à de quelques paramètres comme

le taux d'erreur toléré (10%), la fréquence de passage (tous les six mois), une classification des villes (capitale, ville moyenne, petite ville), le nombre de régions (14) et un nombre d'observations minimum par régions. Ainsi en suivant environ 3.000 ménages par mois, pendant 6 mois, à travers le pays on obtient une bonne estimation des erreurs de ciblage et de couverture dans chacune des régions (Leach 1992).

Le deuxième objectif concerne l'utilisation des coupons par les ménages. On complète l'enquête précédente quantitative par une série d'interviews qualitatives, s'inspirant des méthodes accélérées de recherche participatives (MARF), tout en demeurant dans le même échantillon. L'intérêt de cette approche est que l'on peut obtenir des informations suffisamment significatives dans les modes d'utilisation des coupons et cela avec un coût peu élevé.

Enfin, pour savoir ce que pensent les ménages de cette forme d'aide, la méthode des itinéraires est celle qui a été préconisée en complément des approches précédentes, afin de s'assurer que ceux qui ne bénéficient pas de la distribution puissent aussi exprimer leur opinion.

2.2.2. Problèmes de méthodes

L'organisation de ces enquêtes s'appuie sur la structure administrative des Kebeles ce qui permet de décentraliser les opérations et facilite bien les tâches. Ainsi les enquêteurs sont recrutés au sein des Kebeles, et, une fois les questionnaires remplis, le dépouillement peut s'effectuer rapidement sur place. De plus le contrôle des enquêteurs et de la véracité des informations relevées peut s'effectuer de façon simple.

Il y a cependant un certain nombre de problèmes méthodologiques qui sont importants et pour lesquels on doit apporter des solutions. On peut citer, par exemple, celui concernant le choix du niveau d'observation. En effet, ce sont les ménages qui sont sélectionnés comme appartenant pauvres, mais ce sont les personnes qui reçoivent les coupons. Il faut donc instituer un certain nombre de règles qui évitent des abus. Ainsi par exemple, est fixé à 5 le nombre maximum de personnes qui peuvent recevoir un coupon au sein du ménage. De même dans les pondérations certains seuils apparaissent comme le nombre de personnes de plus de 55 ans qui doit être au maximum égal à 4.

Se rajoute à cela un classique problème d'échelle entre l'ensemble urbain et les Kebeles. Les Kébélés répertorient les plus pauvres en utilisant le seuil de 60 points, comme critère de sélection. Or rien ne prouve que le nombre de pauvres ainsi sélectionné ne dépasse pas les 2 millions, ou 30% de la population urbaine, initialement fixé. Il est probable qu'il faille ajuster le seuil de 60 points au fur et à mesure des diverses évaluations pour maintenir le nombre de pauvres à 2 millions.

Le suivi de la distribution demande de comparer dans le temps les mesures qui seront régulièrement effectuées, pour déterminer les causes d'erreurs, et proposer des rectifications. En pratique, la comparaison pose de nombreux problèmes. En effet, il faut, en premier lieu, s'assurer que les résultats sont directement comparables, car relatifs aux mêmes groupes de population et basés sur des échantillons identiques ou équivalents. De plus, pour mettre en valeur des modifications dans les erreurs de couverture et de ciblage, il faut que les différences observées soient supérieures aux erreurs d'échantillonnage. Cela impose que la taille de l'échantillon soit suffisamment grande et calculée en fonction des différences supposées. Enfin, si des changements apparaissent de façon significative, pour certains groupes, dans les erreurs de couverture ou de ciblage, il faudra en rechercher les causes et fournir des explications afin de revoir la distribution.

Conclusion

L'objectif de cet article est de donner une idée des quelques concepts et méthodes qui permettent, dans un programme de distribution des vivres alimentaires, d'établir un système d'information qui en mesure régulièrement l'efficacité. Il s'agit de partager une expérience pratique dont les méthodes peuvent facilement être transposées à d'autres opérations équivalentes. L'objectif est de renforcer l'efficacité des programmes d'aide alimentaire afin d'en donner une image plus positive vis-à-vis des bailleurs de fonds et des principaux donateurs, que ne le fait souvent la presse.

Il est certain que nombre de problèmes communs à tous ces types de programmes réapparaîtront à chaque fois générant les mêmes questions : le système des coupons est-il le plus approprié ? Comment s'assurer que les pauvres soient bien touchés par la distribution ? Comment effectuer une juste péréquation entre les différentes régions ? Quel type de produits vaut-il mieux distribuer ? etc. Nous avons répondu à quelques unes de ces questions par des solutions techniques, combinant approches quantitatives et qualitatives, mais bien d'autres demanderaient d'être développées.

Références bibliographiques

LEACH (M.).1992. *Urban Food and Kerosene Voucher Program : Monitoring and Evaluation System*, ITAD Consultants, West Sussex , England. 79 p.

EDISINGHE (N.). 1992, *Implementation of targeted urban food kerosene Voucher Program to Alleviate Social Dimensions of Adjustment in Ethiopia: Report on the Concepts and Design*. Multigr. 31 p.

GROSH M. (1992). *From Platitute to Practice : Targeting Social Programs in Latin America*, Volume I : Synthesis. 185 p. Volume II : editor Case Studies. Latin America and the Caribbean Technical Department. World Bank. Washington DC.

MINVIELLE (J-P) et alii. 1994, Dossier : maitrise de la sécurité alimentaire : le défi de la complexité, in *ORSTOM-Actualités* N°44, ORSTOM, Paris pp.15-32.

DUBOIS (J-L.). 1994, Mesurer la pauvreté : systèmes d'information et cadres d'analyse. *Les Cahiers d'Ocisca* N°5, avril 94, Yaounde. 33 p.

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, la Documentation française, Paris, 3 volumes.

LES OBSERVATOIRES :
UNE NOUVELLE APPROCHE

LA LONGUE MARCHE DES OBSERVATOIRES

Livre sur les observatoires

**PERCEPTION DES EFFETS
DE LA DEVALUATION DU FRANC CFA
A TRAVERS DES OBSERVATOIRES**

Communication à la journée des économistes de l'ORSTOM

LA LONGUE MARCHE VERS LES OBSERVATOIRES

Introduction

Considérer les observatoires comme un nouvel outil d'investigation indispensable aux sciences humaines, dans le cours actuel des choses, n'est pas évident a priori. Ce ne peut être que le résultat d'une lente évolution, d'une longue marche pourrait-on dire, dont il nous faut présenter les principales étapes. Or cette dernière est loin d'être finie, malgré l'implantation de plus en plus fréquente d'observatoires dans de nombreux domaines. Pourtant la justification théorique de ces observatoires n'est pas toujours clairement établie et leur mise en œuvre continue de poser de nombreux problèmes méthodologiques. Il faut donc continuer à investir dans ce domaine pour que le concept d'observatoire devienne totalement opérationnel.

C'est à la lumière d'une expérience pratique, celle du programme OCISCA, Observatoire du Changement et de l'Innovation Sociale au Cameroun, mis en œuvre conjointement par le Ministère camerounais de la Recherche Scientifique et Technique (MRST) et l'ORSTOM, que nous nous proposons d'examiner quelques points théoriques afin de contribuer à une meilleure compréhension du concept d'observatoire. Ils seront abordés en trois parties distinctes. Tout d'abord, la présentation d'éléments d'histoire nous aidera à comprendre les raisons de la création des observatoires. Ensuite, des axes de réflexion méthodologique seront proposés. Enfin, l'expérience camerounaise donnera la vision concrète des problèmes que posent l'implantation d'observatoires.

1. Quelques éléments d'histoire

a) *L'évolution des méthodes d'investigation*

Un rapide regard sur l'évolution des méthodes d'investigation, depuis la fin des années 50 jusqu'à nos jours, permet d'énoncer quelques conclusions essentielles (Dubois 1994)

Des années 50 à nos jours

Lorsqu'on étudie l'évolution de la pensée économique au cours des quarante dernières années, depuis la fin des années 50, juste avant les Indépendances africaines, jusqu'à la décennie actuelle, on peut distinguer quatre étapes fondamentales, plus ou moins liées aux changements de décennies. Au cours de chaque étape des thèmes nouveaux, basés sur des interrogations fondamentales et concernant la pratique du développement, sont apparus et ont inspiré la pensée économique. Les outils de mesure, statistique, comme les systèmes d'enquête auprès des ménages ou les comptes nationaux, et les outils de prévision dérivés de la modélisation économique, ont été influencés par ces courants de pensée. Ainsi, si les systèmes d'enquêtes développés par le PADEM, le LSMS, et le programme DSA sont différents conceptuellement parlant, c'est parce qu'ils ont été créés lors d'étapes historiques différentes. La compréhension de la relation entre les courants de pensée théorique et les méthodes d'investigation s'avère donc indispensable, comme nous allons le voir dans quelques exemples.

La période des années 60 surnommée "indépendance et développement" est caractérisée par la mise en place de politiques de développement planifié visant à augmenter le produit national et à optimiser la croissance. Celles-ci utilisent des instruments particuliers pour leur suivi : systèmes de planification des investissements, modèles macro-économiques, fonctions de production et de consommation, comptes nationaux, indice des prix, etc.. C'est pour fournir des données statistiques à ces instruments que furent réalisées les premières enquêtes auprès des ménages, spécialisées dans certains domaines comme l'agriculture, la démographie, l'emploi, les revenus et les dépenses, etc.. Elles furent à l'origine de l'élaboration de nombreux concepts et approches méthodologiques concernant la définition du ménage, la sélection des échantillons, la saisie de l'autoconsommation, etc..

La période des années 70 est souvent appelée "croissance et redistribution". L'accent est toujours mis sur la croissance, mais la déstructuration du tissu traditionnel et les inégalités qui l'accompagnent, imposent d'étudier

la distribution des revenus et de voir comment satisfaire aux besoins fondamentaux des plus pauvres. C'est dans ce contexte qu'est lancé le PADEM, Programme Africain d'Enquêtes auprès des Ménages, par les Nations-Unies, qui fait partie du NHSCP (National Household Survey Capability Program) au niveau mondial. Il a pour objectif de recueillir des informations sur le niveau de vie des ménages, utilisant pour cela l'ensemble des connaissances méthodologiques acquises dans la décennie précédente. Le PADEM se propose d'intégrer, des enquêtes spécifiques : démographique, agricole, budget-consommation emploi, etc., au sein d'un système unique, par le biais d'un échantillon-maître au sein duquel sont sélectionnés les échantillons de ménages retenus pour chaque enquête.

Les années 80 sont marquées par "la stabilisation et l'ajustement structurel" de la majorité des économies africaines, sous la conduite du Fonds Monétaire et de la Banque Mondiale. L'objectif est de réduire l'endettement des pays et de les remettre sur le chemin de la croissance. Les mesures économiques visent à rétablir les grands équilibres macro-économiques et à augmenter l'efficacité de l'appareil productif. Le programme LSMS (Living Standard Measurement Study) de la Banque Mondiale a pour objectif de mesurer le niveau et les conditions de vie des ménages et d'en étudier les comportements. Les aspects qualitatifs, comme la satisfaction des besoins fondamentaux, sont pris en compte au même titre que les aspects quantitatifs de niveau de bien-être ou de pauvreté. La Banque Mondiale poursuit ainsi l'orientation de la décennie précédente tout en commençant à s'intéresser à l'impact des politiques d'ajustement sur les conditions de vie. La nouveauté de l'approche réside dans le fait que le ménage est considéré comme un acteur qui gère, par le biais de décisions rationnelles, les différentes dimensions de sa propre économie. Ces dernières, en constante interaction les unes avec les autres, demandent, pour être étudiées, que des informations soient recueillies sur tous les domaines de la vie du ménage comme la santé, l'éducation, l'habitat, les avoirs, la consommation, le revenu, l'emploi et les activités, etc.. Le LSMS a donc mis au point un modèle d'enquête qui intègre, sous la forme de modules spécifiques, ces différents domaines au sein d'un même questionnaire (Grootaert 1986).

En 1987, le programme DSA, Dimensions Sociales de l'Ajustement (Banque Mondiale 1990) reprend à son compte ces deux orientations : raisonnement sur l'économie du ménage considérée comme un tout, et, étude des différents domaines relatifs au niveau et aux conditions de vie. Cette fois dans le but d'évaluer l'impact des programmes d'ajustement structurel sur les ménages, et de proposer la mise en place d'actions sociales pour en atténuer les effets négatifs. Le programme propose une stratégie d'ensemble articulant : collecte d'informations sur les ménages, étude de leurs conditions de vie et de leurs comportements, et conception d'actions sociales ciblées. Cette stratégie impose d'étudier et de comprendre la nature de la relation entre les mesures d'ajustement macro-économiques, les effets, au niveau meso-économique sur les infrastructures économiques (marchés, moyens de communications) et sociales (centres de santé et écoles), et les impacts micro-économiques sur les ménages. De même elle demande d'identifier les groupes de population, pauvres, vulnérables ou autres, qui sont bénéficiaires de ses mesures ou qui les subissent négativement. Des groupes de recherche, extérieurs à la Banque Mondiale comme AMIRA (Amélioration des Méthodes d'Investigation en milieu Rural Africain), ont aussi inspiré cette démarche par leurs travaux antérieurs (Dubois 1992).

Pour satisfaire à ces objectifs, trois types d'enquête, articulées au sein d'un même système d'information, ont été proposées : l'enquête prioritaire, qui permet d'identifier les différents groupes de population (Banque Mondiale 1990) ; l'enquête intégrale, proche de celle du LSMS, pour étudier les conditions de vie et les comportements de ces groupes (Banque Mondiale 1991) ; et, l'enquête communautaire, sur les collectivités, pour établir le lien entre les infrastructures existantes et la situation actuelle des ménages (Wold 1994).

Les grandes orientations

Plusieurs remarques peuvent être faites à la lumière de l'expérience des décennies passées en ce qui concerne l'évolution des méthodes d'investigation.

Premièrement, on s'aperçoit que chaque instrument, créé à l'occasion d'une étape nouvelle de la pensée théorique sur le développement, apporte un élément de perception supplémentaire qui améliore la capacité de compréhension de la réalité socio-économique. Dans les années 60, on recueillait essentiellement des données de structure décrivant la situation des ménages, puis leur niveau de vie. Vers la fin des années 70, l'accent était plutôt mis sur les conditions de vie et les comportements correspondants. Depuis, au cours des années 80, l'intérêt s'est porté sur l'impact social des politiques d'ajustement, évoluant peu à peu vers la connaissance de toute forme de problèmes sociaux, comme la pauvreté ou l'exclusion. De fait, l'évolution de la pensée économique sur le

développement entraîne une modification dans les besoins en information requis pour l'étayer, et, en conséquence, une modification dans les méthodes d'investigation qui sont retenues pour les satisfaire. On vérifie ainsi l'existence de ce lien de cohérence entre les besoins en information, les objectifs fixés à une enquête et les méthodes retenues pour les satisfaire (Dubois 1992).

Deuxièmement, on remarque que deux grandes orientations semblent se dessiner. La première traduit la volonté de rendre les instruments d'investigation plus holistiques afin de couvrir les différents aspects d'une réalité complexe, car composée de nombreux domaines d'étude. Ce fut le cas des enquêtes budget-consommation des années 80, en Côte d'Ivoire, au Rwanda et au Togo, qui cherchaient à étudier tous les aspects de la vie économique des ménages, proposant pour cela une cohérence d'ensemble dans les méthodes d'observation et d'analyse (Dubois et Blaizeau 1990). On retrouve cette volonté dans le système d'enquêtes intégré proposé par le PADEM et dans le système d'information du programme DSA. De nos jours, les possibilités d'articulation, de greffe, ou de métissage d'enquêtes sont devenues de plus en plus variées, permettant de mieux combiner des objectifs différents tout en évitant une trop forte complexité. La deuxième orientation traduit la volonté de compléter l'habituelle mesure quantitative des phénomènes par une approche plus qualitative qui recueille les éléments explicatifs des situations ou des évolutions en cours (Couty 1983, Winter 1983). Ceci se traduit par la modification des méthodes d'enquête, par l'introduction de variables qualitatives dans les questionnaires d'enquête et par l'utilisation de l'économétrie qualitative pour étudier les comportements.

Il semble vain cependant de vouloir rechercher un instrument d'investigation universel, visant à satisfaire tout objectif quel qu'il soit, quantitatif comme qualitatif, pour n'importe quel domaine d'étude. La complexité, qui en résulterait, réduirait son efficacité en raison de la masse de données à traiter, comme pour les enquêtes budget-consommation dans les années 80, ou de la difficulté des procédures à mettre en oeuvre, comme pour les enquêtes LSMS et intégrale DSA. Par contre, on peut facilement imaginer une articulation d'instruments d'investigation différents au sein d'un cadre intégrateur unique reposant sur quelques principes simples. Cette approche qui fut celle du groupe AMIRA, puis des programmes PADEM et DSA, reste toujours porteuse d'avenir. Elle retrouve, de nos jours, une certaine actualité avec l'émergence d'un nouveau cadre de pensée, plus orienté vers la prise en compte des aspects sociaux, qui suscite de nouvelles demandes d'informations.

b) Un nouveau cadre de pensée

Les années 90 sont actuellement marquées par la multiplicité des thèmes mobilisateurs, dont certains sont prônés par les organisations internationales, comme par exemple, "la réduction de la pauvreté" par la Banque Mondiale, "la lutte contre l'exclusion" par l'Organisation Internationale du Travail, "le développement social" par l'Institut de Recherche des Nations-Unies sur le Développement Social (UNRISD) et "le développement humain durable" par le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD), etc.. Cependant tous ces thèmes ont en commun d'exprimer, sous des formes différentes, l'importance des déséquilibres sociaux du monde actuel, et la nécessité d'orienter de façon plus sociale les actions de développement et les politiques économiques.

Certes la préoccupation sociale n'est pas nouvelle. Dans les années 60, on pensait que la croissance économique impliquerait une redistribution automatique du revenu en faveur des plus pauvres. Dans les années 70, face au maintien des inégalités sociales, des politiques volontaristes de redistribution des revenus et de satisfaction des besoins fondamentaux pour les plus démunis, ont été instaurées. A la fin des années 80, les actions sociales ciblées, visant à réduire les effets négatifs de l'ajustement, relevaient de la même volonté. De nos jours, c'est le refus universel de la pauvreté et de l'exclusion sous toutes leurs formes, qui dénote un progrès au niveau mondial. Et il impose de concevoir une nouvelle approche de la politique sociale qui permette que le développement social soit mis en étroite correspondance avec le développement économique (Dubois 1995).

Or l'objectif des politiques économiques actuelles est de générer une croissance qui soit équilibrée, en termes macro-économiques (équilibre budgétaire, équilibre de la balance des paiements, stabilité des prix), et équitable, en termes sociaux, par la réduction de la pauvreté et de l'exclusion ; et ceci en respectant l'environnement et les contraintes écologiques. Des mesures économiques appropriées, complétées par des interventions sociales, sont mises en oeuvre pour atteindre ces objectifs, mais leurs effets sur la réalité socio-économique génèrent un certain nombre de contradictions, ou d'antinomies, propres à la structure des sociétés.

Elles résultent, par exemple, de la différences entre une vision macro-économique du maintien des grands équilibres, ou macro-sociale de la politique sociale, et des visions meso-économique, et meso-sociale, du comportements des groupes sociaux, ou micro-économique de la situation des ménages. De même des oppositions apparaissent entre l'approche quantitative de l'étude de la pauvreté, et celle, plus qualitative, de l'exclusion ou de l'innovation sociale. Ou encore, entre les visions à court terme de la stabilisation, à moyen terme de l'ajustement, et à long terme de la politique sociale. Autant de difficultés qu'il faut pouvoir surmonter lors de la prise de décision.

Pourtant, malgré ce contexte, les décideurs souhaitent, de plus en plus, être éclairés par des réponses rapides, et simples, aux questions qu'ils se posent face à une réalité socio-économique qui leur apparait de plus en plus complexe en raison de son adaptation continue. Il faut donc penser à des instruments d'observation et d'analyse qui puissent dépasser ces contradictions et s'intégrer dans un cadre plus englobant. En fait, il s'agit de rendre opérationnel ce principe dialogique qui vise à unir, au sein de concepts ou par des outils novateurs, les aspects antagonistes qui sont le propre des univers humains complexes (Morin 1994).

Or le concept de développement humain durable, que préconise les Nations-Unies, est celui qui semble le mieux à même de fournir le cadre théorique recherché, car il est de loin le plus unifiant et absorbe assez bien les diverses antinomies (PNUD 1990). D'une part, il contient les deux dimensions économique et sociale, intégrant, de fait, les contradictions qui en résultent concernant les niveaux de décision socio-économiques, les approches quantitative et qualitative, et les horizons de court et de long terme. D'autre part, il recouvre les autres dimensions du développement, trop souvent considérées de façon autonome, et exprimant les facettes complémentaire des potentialités humaines : la culture, la politique, l'éthique, etc..

Impact sur les méthodes d'investigation

L'adoption de ce nouveau cadre de pensée, ou paradigme, permet d'envisager la mise au point d'outils adaptés pour chaque dimension, soit par création nouvelle en fonction des besoins en information, soit par remise à jour d'outils existant. On a vu, dans les pages précédentes que chaque étape du développement, en relation avec la pensée économique, produisait les instruments d'investigation nécessaires pour satisfaire aux nouvelles demandes d'information. On peut donc penser que les besoins en information, correspondants au nouveau cadre de pensée, commanderont la mise au point d'instruments de plus en plus holistiques pour appréhender la complexité de la réalité socio-économique, dans sa totalité, et pour fournir, avec rapidité, des résultats sur l'évolution de cette réalité.

Or les méthodes d'investigation qui sont actuellement préconisées demeurent celles des décennies passées. Certes, on cherche à les alléger pour satisfaire aux objectifs de rapidité et de simplicité dans un contexte, devenu plus difficile, de gestion des opérations d'enquête. C'est le cas, par exemple, des enquêtes budget-consommation sur quelques groupes urbains, des systèmes proches du PADEM appliqués en milieu urbain, ou des enquêtes prioritaires DSA. Cependant on assiste, en parallèle, à l'émergence d'une multitude d'enquêtes légères basées sur des approches qualitatives telles que l'observation participante, les récits de vie, les entretiens de groupes, etc.. Cependant, il manque cependant à tout cela le cadre d'un nouveau système d'investigation qui, en relation avec le nouveau paradigme, puisse combiner aspects quantitatifs et qualitatifs, permanence ou périodicité de l'observation, catégorisation sociale, stratification temporelle et spatiale, et qui, de plus, encourage une plus forte participation des populations.

C'est pour cette raison que le concept d'observatoire présente un intérêt extrême. En effet, la mise en place d'un réseau d'observatoires semble pouvoir répondre à cet objectif. Premièrement, l'observatoire est un outil essentiellement meso-économique qui met l'accent sur un groupe social et facilite l'étude de son comportement comme le ferait, en photographie, un "effet grossissant de zoom". Deuxièmement, il tient compte des aspects macro, meso, micro, puisque par agrégation, il produit des données macro-économiques ou sociales, à partir de l'observation des individus et des ménages qui entrent dans la composition de ce groupe. Troisièmement, la combinaison de différentes méthodes d'observation, enquêtes et entretiens approfondis, ou d'analyse, description statistique et économétrie qualitative, respecte tant les aspects qualitatifs, comme les choix de comportement, que quantitatifs, comme la mesure du niveau de vie. Enfin, la temporalité dans ses aspects de court, comme de long terme, est prise en compte par l'alternance d'observations régulières et répétées.

Il semble donc clair que les observatoires ont la capacité de répondre à la nouvelle problématique générée par la production d'informations nécessaires à la réalisation du développement humain. Un gros effort reste cependant à faire, en termes de recherches méthodologiques, pour s'assurer que les observatoires ont la capacité technique de répondre en toute circonstance aux nouveaux besoins d'information.

2. Quelques axes de recherche

Cet effort de recherche, tant conceptuel que méthodologique, doit permettre aux observatoires d'être universellement reconnus comme une nouvelle approche en matière d'investigation. Pour participer à cet effort, nous présenterons dans les pages suivantes des éléments de réflexion concernant certains aspects conceptuels et méthodologiques.

Il existe toute une littérature sur les problèmes de conception d'enquête, de collecte des informations ou d'analyse des données, mais elle est plutôt orientée vers des types d'enquête bien particuliers. Un travail équivalent est à faire en ce qui concerne les observatoires, car bien des solutions classiques, élaborées pour les enquêtes, ne sont pas automatiquement transposables aux observatoires. C'est la revue systématique de tous les problèmes méthodologiques, et la recherche de solutions adaptées, qui pourrait fournir les éléments d'une théorie des observatoires.

a) La définition de l'observatoire

Le terme d'observatoire vient originellement de l'astronomie. Il a été, depuis, utilisé par les sciences médicales et, de façon plus récente, par les sciences économiques et sociales (Clignet 1993). De cette évolution, il résulte que certaines caractéristiques de l'observatoire, fort pertinentes dans les sciences exactes, sont partiellement renuées en cause avec les sciences humaines, imposant un examen systématique des méthodes employées. On peut citer, par exemple, tout ce qui concerne la mesure des phénomènes, la représentativité des résultats, la reproductibilité des observations, les temps de latence dans les évolutions, la précision des résultats, etc.. Autant d'aspects méthodologiques qu'il convient de revoir en les confrontant aux objectifs qui ont été fixés à l'observatoire.

Cependant, un certain nombre de caractéristiques sont propres aux observatoires et les distinguent des autres modes d'investigation (Piron 1993). Ce sont ces caractéristiques qu'il faut répertorier et prendre en compte dans la définition de l'observatoire. Nous pouvons en citer trois, qui sont parmi les plus importantes : la focalisation sur une catégorie sociale particulière pendant une période donnée, la permanence de l'observation pour suivre l'évolution des comportements, et la combinaison de méthodes quantitative, décrivant une situation, et qualitative, fournissant les explications à cette situation. On peut alors chercher quelles méthodes de sondage, d'observation, et d'analyse sont les plus appropriées, en veillant à ce que soit respectée la cohérence entre les méthodes retenues et les objectifs initialement fixés. Ce travail fut autrefois effectué, suivant cette approche, pour les enquêtes sur le niveau et les conditions de vie (Dubois et Blaizeau 1990).

Le premier thème qu'il convient d'aborder est celui du champ de l'étude, et donc celui de l'observation, et du degré de représentativité souhaité. Ensuite, on peut s'interroger sur la façon d'articuler les approches, qualitative et quantitative, au sein d'un observatoire. Enfin l'importance de la temporalité, dans ses aspects de date, de période ou de durée, demande aussi une réflexion toute particulière.

b) Champ d'observation et représentativité

Les observatoires sont localisés dans un lieu particulier, qui est en relation avec le domaine d'étude assigné. Ils mettent aussi l'accent sur une catégorie sociale particulière dont ils suivent l'évolution du comportement. Analysant les informations, recueillies lors d'enquêtes légères, ils proposent des recommandations d'action qui sont utiles pour la conception de politiques économique et sociale. Il se pose donc le double problème de définir le champ de l'observation, c'est à dire l'objet de l'observatoire, et de voir dans quelle mesure les résultats obtenus sont représentatifs de l'ensemble des comportements.

Le champ d'observation

Pour définir le champ d'observation il faut prendre en compte quatre aspects : le domaine d'étude, recouvrant le phénomène que l'on veut étudier, la catégorie sociale, qui contient les ménages et les personnes dont on étudie le comportement, le site de l'observation, et la période de suivi des comportements.

Le domaine d'étude concerne le phénomène que l'on cherche à étudier. Par exemple modification dans les types de dépenses, retrait des enfants de l'école, reprise de l'investissement agricole, etc. Pour observer ces phénomènes on peut utiliser différentes méthodes, questionnaire quantitatif ou entretien qualitatif. On peut aussi décider de n'étudier qu'un domaine spécifique, comme l'accès aux soins de santé, ou préférer regrouper les thèmes d'étude, santé, éducation, activités agricoles, etc. faisant alors de l'observatoire un instrument multi-objectif.

La catégorie sociale regroupe des ménages ou des individus dont on suppose une certaine homogénéité dans le comportement, pour le domaine d'étude considéré. Dans sa définition la plus large, la catégorie sociale recouvre tout groupe de personnes ou de ménages : le village, des exploitations agricoles de même type, de petites entreprises du secteur informel, un syndicat, les consommateurs d'un certain produit, les femmes ou les enfants, des catégories socio-professionnelle, etc.. Le niveau d'analyse est donc meso, même si l'observation qui s'effectue auprès des ménages, ou des individus, a lieu au niveau micro. L'observatoire apparaît donc comme un instrument meso-économique qui permet de saisir la dynamique des changements sociaux et l'innovation qui peut en résulter.

Le choix d'un site d'observation, espace géographique qui sert de terrain à l'observation, est nécessaire pour mieux cibler l'observation et en comprendre les aspects tant quantitatifs que qualitatifs. En réduisant ainsi le problème des distances, on diminue les coûts, on augmente la représentativité locale et on facilite la compréhension des comportements.

Enfin, dernier aspect, la période d'observation doit être clairement définie. L'observatoire, de par sa définition, implique une permanence dans l'observation, ceci afin de percevoir l'apparition de nouveaux comportements ou les modifications parmi ceux qui existent. Cette permanence peut être assurée de deux manières : en assurant une observation continue ou en effectuant plusieurs passages. Dans les deux cas, il est possible de diversifier le mode d'observation en différenciant les méthodes d'investigation.

Lorsque, dans un pays donné, on dispose d'un réseau d'observatoires pour suivre le comportement de diverses catégories sociales et étudier différents domaines, il faut résoudre le problème de l'articulation des champs d'observation. Car cette articulation, dans l'espace comme dans le temps, est indispensable pour donner une vision synthétique, utilisable au niveau macro, de l'ensemble des comportements sociaux. Il faut alors décider du rôle de chaque observatoire, concernant les catégories sociales et des domaines qui seront étudiés, et programmer, dans le temps, les observations correspondantes.

La représentativité des résultats

Les décideurs ont besoin d'avoir une idée claire du niveau de qualité des résultats qui leur sont fournis, pour savoir ce qu'ils sont censés représenter et leur degré d'exactitude. Ceci afin de pouvoir ajuster leurs décisions. Il faut donc que le degré de représentativité et le niveau de significativité des résultats, en termes statistiques, soit clairement explicite.

En statistique, la notion de représentativité signifie que les résultats observés sur un échantillon sont représentatifs, dans des limites définies, des valeurs correspondantes au niveau de la population étudiée et des catégories qui la composent. Il y a deux conditions essentielles pour s'assurer de la représentativité. D'une part, que toutes les catégories d'une population, dans le temps comme dans l'espace, soient présentes dans l'échantillon. C'est l'aspect meso du mode de sondage. D'autre part, que les tailles de ces catégories, comme de la population, où l'échantillon a été sélectionné, soient connues. Lorsque ces deux conditions sont satisfaites, il est possible de remonter du niveau micro, où les variables sont observées, au niveau macro, et parfois meso, où sont produits les résultats en calculant des coefficients d'extrapolation pour chaque catégorie de population.

La notion de représentativité recouvre deux dimensions. La première concerne deux aspects complémentaires : la représentativité spatiale, pour les régions géographiques et les catégories sociales, et la représentativité temporelle, qui considère les périodes pendant lesquelles un phénomène se développe. La deuxième dimension comprend les aspects opposés de la représentativité locale, au niveau d'une région ou d'un groupe social, et de la représentativité globale, qui considère toutes les régions et tous les groupes sociaux. On doit tenir compte de ces quatre aspects de la représentativité lorsqu'on aborde le problème de la qualité de résultats obtenus lors d'enquête et que l'on veut généraliser les résultats d'une expérience à l'ensemble d'un pays, d'une population ou d'une période.

On ne peut, cependant, être représentatif de tous les phénomènes sur toutes les périodes, car cela imposerait un suivi exhaustif de toutes les catégories de population, afin de s'assurer que tout groupe, aussi petit soit-il, soit représenté. Or ceci est tout le contraire de l'idée qui fonde les observatoires. Ce qu'il faut, plutôt, c'est choisir les degrés de représentativité spatiale, temporelle, locale ou globale, qui correspondent aux objectifs de l'observation, et s'assurer que les méthodes retenues pour le sondage et l'observation soient aussi dans la même cohérence.

Complément de la notion de représentativité, la significativité mesure le niveau d'exactitude d'un résultat en calculant l'erreur due au sondage afin de voir si elle ne rend pas les résultats insignifiants.

Les méthodes de sondage

Les méthodes de sondage aléatoires : tirage systématique, tirage à plusieurs degrés, stratification, tirage à probabilités inégales, tirage en grappes, permettent de calculer une erreur de sondage et donc de mesurer le degré de représentativité ainsi que la significativité des résultats.

Les méthodes de sondage empiriques sont basées sur des techniques de sélection de l'échantillon par choix raisonné. Ces méthodes comprennent la sélection d'échantillons équilibrés et représentatifs, la méthode des quotas, et le choix d'unités types. Elles rendent souvent impossible, du moins dans la majorité des cas, le calcul de l'erreur de sondage, et donc le niveau de significativité des résultats (Ardilly 1994).

Dans la réalité, un certain nombre de contraintes peuvent empêcher la mise en place d'un sondage aléatoire et amener à préférer un sondage empirique. Ces contraintes sont tantôt d'ordre techniques ou financier, ou simplement liées à la particularité des objectifs qui sont assignés à l'opération. Il y a souvent, de fait, interaction entre ces trois aspects car les techniques employées visent à satisfaire aux objectifs fixés, et le coût total de l'opération est fonction des techniques utilisées.

Des contraintes et des objectifs

L'exemple de contrainte technique le plus fréquent est celui de l'inexistence, ou de l'ancienneté, d'une base de sondage où sélectionner l'échantillon de manière aléatoire. La constitution, ou la mise à jour, d'une base de sondage est coûteuse en temps, comme en argent, car elle implique de dénombrer la population. Cependant une base de sondage même ancienne peut toujours fournir des informations sur les diverses catégories de population permettant de sélectionner un échantillon par la méthode des quotas.

De plus, la sélection d'un échantillon suffisamment grand pour être représentatif est coûteuse. Elle implique de nombreux enquêteurs et un grand nombre de questionnaires, de nombreux déplacements pour s'assurer de la représentativité locale, et plusieurs passages pour la représentativité temporelle. On peut réduire ces coûts, soit en combinant diverses techniques de sondage aléatoire, à plusieurs degrés, stratifiés, en grappes, soit en utilisant des méthodes de choix raisonné moins coûteuses et plus rapides lorsqu'elles sont employées à bon escient.

Il y a un certain nombre de cas précis où l'on choisit de sélectionner un échantillon par choix raisonné car on sait que les critères entrant dans ce choix assureront de la constitution d'un groupe homogène. Il en est ainsi pour l'étude d'une catégorie de population que l'on sait être homogène dans ses comportements, et qui ne nécessite donc pas d'analyse de variance confirmant que la variance intra-classe est faible par rapport à la variance inter-classe. Il en est de même lorsqu'on veut mettre l'accent sur l'apparition de nouveaux comportements, qu'ils soient d'ordre quantitatif ou qualitatif, plutôt que sur l'élaboration d'indicateurs mesurant leur importance. Enfin, c'est

aussi le cas, lorsqu'on s'intéresse plus aux causalités, raisons ou motivations, qui animent les comportements d'une catégorie sociale plutôt qu'à l'importance de ces comportements au sein de la population.

Cette approche présente de nombreux avantages pour étudier les catégories sociales marginalisées, comme par exemple, les groupes très pauvres ou vulnérables, les prostituées, les drogués, etc., qui, par définition, sont peu nombreux. Ces groupes sont difficilement repérables, et ne se prêtent pas facilement à observation, si bien que les erreurs d'observation peuvent être très élevées. De plus, ces groupes étant peu nombreux, pour les obtenir dans un échantillon aléatoire en nombre suffisant, il faut souvent de gros échantillons. Par exemple, s'il y a 10% de très pauvres, il faudra un échantillon d'environ 1 000 ménages pour obtenir une centaine de pauvres dans l'échantillon. Or 100 observations ne permettent d'analyse simultanée que sur trois critères si l'on respecte la contrainte d'un minimum de 30 observations analysables par critère.

On peut donc accepter de perdre un peu sur la représentativité statistique de l'échantillon dès lors que les objectifs fixés, découverte de nouveaux comportements, compréhension des causalités, etc., sont correctement respectés. On montre ainsi qu'un phénomène existe, même si on ne peut en connaître l'importance numérique dans la population. Il s'agit là de la première étape, essentielle pour la mise en valeur d'un phénomène récent, qui s'assimile à une optique de recherche, tout en permettant, néanmoins, d'effectuer des recommandations d'action au niveau de la politique économique ou sociale. La deuxième étape consiste à mesurer l'importance du phénomène, à évaluer sa représentativité statistique, et après en avoir évalué l'importance à recommander des mesures économiques ou des interventions sociales. Elle est donc plus orientée vers l'opérationnalité au niveau macro.

Cependant, dans bien des cas, on essaie de concilier l'optique de recherche, plus qualitative, et l'optique d'opération, plus quantitative, par l'utilisation de méthodes d'investigation qui présentent les avantages de l'approche par choix raisonné, tout en veillant à certaines normes de représentativité et de significativité des résultats. Par exemple, on identifie, dans une première étape, les principales catégories sociales au moyen d'une enquête rapide ratissant large, et recueillant quelques critères d'identification essentiels. Ensuite on met de l'accent sur une catégorie particulière dont on étudie les différentes caractéristiques. Or c'est le grand intérêt des observatoires que de pouvoir fournir le cadre d'expérimentation puis de mise en place de ces diverses approches.

c) Des méthodes d'observation

Les objectifs particuliers que doivent satisfaire les observatoires, imposent de réfléchir sur les méthodes d'observation correspondantes. Deux cas, pris à titre d'exemple, nous semblent importants : l'articulation des aspects qualitatifs et quantitatifs, et la prise en compte du temps.

Aspects quantitatifs et qualitatifs

L'observatoire permet d'articuler, dans une finalité unique, des méthodes d'observation quantitatives et qualitatives. Les enquêtes, à dominante quantitative, permettent le relevé d'informations concernant la mesure d'un phénomène, par exemple le niveau de vie, ou l'évaluation de l'importance d'un comportement, par exemple le nombre de ménages changeant d'habitudes de consommation. Certaines variables proprement qualitatives, et descriptives d'un état, sont aussi souvent recueillies lors de ces enquêtes. D'un autre côté, des enquêtes, à dominante qualitative, et faisant appel à des techniques d'entretien, recueillent les préférences des individus et les raisons de leurs attitudes, facilitant ainsi l'explication des comportements.

Une combinaison réfléchie de ces deux modes d'investigation, au sein d'un observatoire, pour une même catégorie sociale et autour d'un même thème, facilite l'étude approfondie des modifications dans les comportements et des changements sociaux qui s'en déduisent. En effet, lors de l'analyse des données, l'approche qualitative met en valeur l'existence des changements et leur causalité alors que l'analyse quantitative mesure l'importance des changements et des relations entre variables. De plus, de nombreux outils sont maintenant capables d'intégrer ces deux aspects, par exemple l'analyse factorielle des données ou l'économétrie qualitative.

L'épreuve de la temporalité

Il ne peut y avoir d'observatoire s'il n'y a pas de permanence de l'observation dans le temps, sous une forme ou sous une autre. La prise en compte du temps est partie intégrante de la définition d'un observatoire. La difficulté vient de deux choix qu'il convient d'effectuer lors de l'observation. Le premier concerne la période d'observation des phénomènes en considérant les horizons de court, moyen ou long terme pendant lesquels ils se modifient. Le deuxième choix est relatif à la fréquence des observations que l'on se propose d'effectuer sur cette période. Ce dernier choix peut avoir des conséquences jusque sur la méthode d'investigation qu'il faudra mettre en oeuvre.

On doit, de plus, tenir compte des oppositions entre les logiques de comportement à court, moyen et long terme. L'étude des changements demande, en effet, de saisir les moments d'apparition, ce qui correspond à une optique de court terme, mais aussi de suivre les fréquences d'apparition dans le temps et la diffusion dans la population, qui sont des objectifs de long terme. L'horizon sera d'autant plus éloigné que les changements se feront lentement, afin d'observer un nombre minimum de changements sur la période. C'est le cas, par exemple, du taux d'alphabétisation des femmes. C'est pourquoi la taille de l'échantillon joue aussi un rôle important en augmentant le nombre d'individus où les changements sont susceptibles d'apparaître.

Pour suivre la fréquence d'apparition d'un changement et sa diffusion au sein d'une population il faut une observation régulière. Observation qui peut prendre plusieurs formes, tantôt la mesure quantitative des fréquences, sous la forme d'une enquête classique, tantôt l'évaluation qualitative de ce qui se passe par des entretiens avec les individus de la population concernée. La combinaison de ces deux approches pendant la période d'étude permet de saisir les aspects qualitatifs de l'apparition de changements et quantitatifs de son importance dans la population.

Les conséquences de ces choix sont importantes tant sur le financement des observatoires que sur leur organisation en réseau. Le coût des opérations de collecte des données variera selon la période d'étude, la taille de l'échantillon, la fréquence des passages et les méthodes, quantitatives ou qualitatives, retenues. Le nombre d'observatoires, leur répartition dans l'espace et la durée de leur mise en place varieront en fonction des phénomènes étudiés et des horizons choisis. Il faut cependant remarquer qu'il y a souvent une antinomie entre les objectifs des bailleurs de fonds, qui veulent des résultats rapides et à court terme, et les objectifs de la recherche qui demandent de comprendre des comportements de long terme par un suivi régulier.

3. L'expérience du Cameroun

Le programme OCISCA, Observatoire du Changement et de l'Innovation Sociale au Cameroun, développe un réseau d'observatoires sur le changement social.

a) La problématique d'origine

Il s'agit d'observatoires dont l'objectif est d'étudier les comportements d'un certain nombre de groupes socio-économiques considérés comme importants dans le contexte actuel de crise et d'ajustement structurel. L'observation des conditions de vie et des modifications de comportement doit permettre de déceler, parmi les divers changements, ceux qui constituent des innovations et qui sont porteurs d'avenir, ceci afin de formuler des recommandations opérationnelles pour les décideurs économiques et les aider à préconiser des solutions de sortie de la crise (Courade 1994).

L'observatoire apparaît comme l'instrument le plus approprié pour déceler, dans un groupe social particulier, tout changement qualitatif, pour en mesurer l'importance et la diffusion dans le temps, grâce à la combinaison de méthodes d'observation et d'analyse variées. Ainsi l'observatoire de Bafou cible les planteurs de café arabica, celui de Yemessoa les planteurs de cacao du Centre, celui de Douala les groupes pauvres urbains, et celui de Muyuka les femmes et groupes à risque en région anglophone.

Les observatoires regroupent des chercheurs issus de diverses institutions : écoles et universités, centres de recherche et administrations, qui se mobilisent autour d'un objectif commun. Ils peuvent acquérir, de cette manière, une pratique de terrain et d'analyse statistique, des moyens pour leurs recherches et la possibilité d'intégrer un

réseau international. Les observatoires facilitent donc aussi la recherche pluridisciplinaire en sciences sociales, dans une optique de partenariat (Courade 1994).

L'innovation sociale

L'innovation sociale est aussi un concept relativement nouveau. Il peut être compris de trois manières : premièrement, toute appropriation par un groupe social d'une innovation technologique ou économique; deuxièmement, des comportements nouveaux, ou réactivés, permettant la mise au point de stratégies plus performantes; troisièmement, la mise au point de nouveaux réseaux ou organisations permettant d'obtenir une meilleure redistribution des fruits de la croissance.

Ainsi, peuvent être considérées comme innovations sociales, la prise en charge par les femmes de l'approvisionnement de Yaounde en certains produits, la mise en place de système de caution dans le cadre des tontines pour faire face aux défauts de remboursement, la création de syndicats et de groupements de producteurs prenant en charge les intérêts de leurs membres.

Grâce aux observatoires on peut donc repérer, parmi les changements sociaux qui apparaissent en période de crise et d'ajustement, ceux qui sont innovateurs et porteurs d'avenir. Certains des nouveaux comportements ne sont que des comportements de réduction (accroissement de la pauvreté, apparition de conflits ethniques, augmentation de la violence urbaine), mais d'autres sont des comportements de substitution ou même de création ex-nihilo. Il convient alors d'étudier les groupes sociaux, les lieux et les domaines, où apparaissent et se répandent ces innovations. Il faut ensuite en mesurer la fréquence et l'importance pour comprendre leur impact sur les situations sociales.

b) Réflexions sur les observatoires d'OCISCA

En se basant sur l'expérience des observatoires qui fonctionnent auprès des planteurs de café, des planteurs de cacao, et des groupes vulnérables urbains, on peut formuler quelques réflexions. Elles seront complétées par les résultats d'opérations complémentaires visant à tester de nouvelles méthodes d'approche.

L'observatoire des planteurs de café

Situé à Bafou, chefferie de l'Ouest, depuis 1991, l'observatoire suit un échantillon de 350 planteurs de café arabica. L'échantillon a été obtenu par un sondage aléatoire stratifié à partir d'une base de sondage des exploitations, réactualisée en tenant compte des livraisons de café à la coopérative. Ainsi la représentativité spatiale, au sein d'une chefferie de près de 1 800 exploitations, est correctement assurée. Une enquête relève des informations quantitatives et qualitatives chaque année au cours du deuxième trimestre (OCISCA 1994). Le choix d'une période d'enquête similaire chaque année facilite les comparaisons entre années et permet d'évaluer les changements de comportement. Cependant la représentativité temporelle, pour l'année, n'est pas assurée même si certains comportements sont stables sur la période. La seule manière d'être au courant des nouveaux changements entre deux périodes d'enquête est d'effectuer, par des entretiens qualitatifs réguliers auprès de quelques exploitants, une évaluation qualitative de ces changements.

Le choix du village de Bafou repose sur quelques critères de choix raisonné. Tout d'abord une bonne représentativité de tous les types de relief et d'exploitations agricoles pour la région. Ensuite un objectif de comparaison historique des comportements, de nombreuses enquêtes ayant eu lieu depuis les années 60. On peut cependant remarquer qu'il y a aussi là un risque de lassitude des enquêtés qui peut augmenter l'erreur due à l'observation et de façon plus accentuée que l'erreur de sondage. De plus, rien ne prouve que le fait d'assurer la représentativité des comportements des producteurs de café arabica puisse garantir celle des planteurs de café robusta. Ces deux catégories peuvent avoir des comportements très différents dans certains domaines spécifiques. Pour le savoir et devenir représentatif de l'ensemble des producteurs de café, il faudrait augmenter le nombre d'observatoires et en diversifier la localisation.

L'observatoire des planteurs de cacao

Situé à Yemessoa, village du Centre, depuis 1991, l'observatoire suit 350 planteurs de cacao soit la totalité des exploitants du village. Le problème de la représentativité spatiale, au niveau local, ne se pose donc pas. Là aussi une enquête relève des informations quantitatives et qualitatives chaque année au cours du deuxième trimestre facilitant les comparaisons entre années (OCISCA 1994). Cependant la représentativité temporelle n'est pas plus assurée pour certaines variables quantitatives comme le niveau des dépenses qui sont facilement perturbée par les récentes mesures d'ajustement : dévaluation, libéralisation du commerce et des prix, hausse des taxes sur le chiffre d'affaire. Une solution équivalente à celle de l'observatoire précédent permettrait d'y porter partiellement remède.

Il n'est pas évident que Yemessoa, choisi de façon raisonné, soit représentatif de l'ensemble des planteurs de cacao du Cameroun. Ainsi la représentativité globale, au niveau national, n'est pas forcément assurée et demanderait d'être testée à partir des enquêtes existant sur les exploitations des autres régions. La significativité des résultats peut facilement être calculée au niveau du village, mais ne peut être extrapolée au niveau national tant que l'on ne pourra estimer le degré de représentativité de l'échantillon de Yemessoa au sein de l'ensemble des exploitations cacaoyères du Cameroun.

L'observatoire des groupes pauvres urbains

Situé à Douala, en 1993, l'observatoire a effectué une première enquête auprès de 200 ménages qui ont été sélectionnés selon la plus empirique des méthodes de sondage, celle des unités-type, en raison de l'inexistence d'une base de sondage appropriée. Cette dernière consiste à choisir des "individu moyens" que l'on considère comme représentatifs d'un groupe d'individus possédant des caractéristiques communes, résultant du fait d'être pauvres. On fait ainsi appel à l'hypothèse que les variables retenues pour sélectionner les individus, par exemple, le type de quartier ou d'habitat, sont bien corrélées avec le comportement que l'on cherche à mettre en valeur.

Dans le cas de Douala, les résultats de cette première enquête montrent une grande diversité dans les formes de pauvreté qui vient du fait que le groupe enquêté est défini plus par son lieu d'habitation que par des critères de vulnérabilité tels que le niveau de revenu, le fait d'être licencié, d'être un petit employé du secteur informel, ou une femme chef de ménage, etc.. Il n'est pas évident que tous ces sous-groupes aient un comportement représentatif d'un groupe moyen unique, qu'on dirait "pauvre". Comme on ne connaît pas la pondération de ces différents sous-groupes dans la population il est difficile d'en déduire le comportement "pauvre". L'enquête permet seulement de décrire pour une certaine population ayant un lien avec la pauvreté, ses comportements et les raisons de ses comportements. Mais on ne peut estimer l'importance de ces comportements dans la population, et encore moins en calculer la significativité.

Cependant grâce aux résultats de ce premier passage, utilisant une démarche qualitative, on connaît les principaux critères qu'il conviendra d'utiliser pour constituer un échantillon stratifié, représentatif des diverses formes de pauvreté, lors du deuxième passage. Ce dernier doit s'effectuer auprès d'un échantillon de taille d'environ 500 ménages, tiré à partir d'une nouvelle base de sondage représentative de l'ensemble de la population, et recouvrant les 200 ménages précédents.

Les approches complémentaires

Des réponses aux interrogations méthodologiques que suscite la mise en place des observatoires sont fournies par les travaux individuels des chercheurs membres d'observatoires. Ils concernent les méthodes d'investigation, les méthodes de sondage, l'élaboration de questionnaires et de guides d'interview, et les méthodes d'analyse.

Ainsi, un examen de la représentativité globale de l'observatoire de Yemessoa, est en cours, utilisant pour cela les méthodes factorielles d'analyse typologique afin de situer les exploitations de Yemessoa au sein de l'ensemble des exploitations cacaoyères. De même, l'élaboration d'une base de sondage représentative de la ville de Douala, lors d'une enquête sur l'emploi des jeunes, constitue une réponse possible au problème de représentativité de l'échantillon de l'observatoire sur les pauvres.

D'autres investissements méthodologiques ont lieu concernant l'analyse des données recueillies par les observatoires. Ils visent à combiner les méthodes quantitative et qualitative existante pour l'étude des comportements. On peut citer, par exemple, l'analyse typologique des exploitations agricoles, la détermination des critères de stratification d'un échantillon par l'analyse factorielle, l'ajustement de modèles qualitatifs, et l'analyse lexicographique des récits de vie.

Conclusion

L'émergence du concept d'observatoire, son approfondissement théorique, puis méthodologique, afin d'obtenir la reconnaissance d'un outil d'investigation à part entière, ne peut être que le résultat d'un long cheminement. Celui-ci est d'autant plus nécessaire que le changement actuel de paradigme demande l'élaboration de nouveaux instruments d'observation et d'analyse se basant sur une révision des instruments existants ou leur utilisation sous une forme nouvelle. L'adoption d'observatoires en sciences sociales, comme nouvel instrument d'investigation, est une possibilité d'avenir en raison de leur capacité à intégrer le cadre d'analyse macro-meso-micro et à combiner les acquis méthodologiques des systèmes d'enquêtes ou d'information précédents, que ceux-ci soient d'approche quantitative ou qualitative.

Le programme OCISCA se situe dans cette logique. Constituant un réseau d'observatoires situés auprès des principales catégories de population, ou des milieux socio-économiques correspondants, il recueille des informations sur leurs comportements et sur les changements sociaux qui s'opèrent en période de crise économique et d'ajustement structurel. Ces informations ont pour but d'aider les décideurs à trouver des solutions, en relation avec l'innovation sociale, pour échapper à la crise économique et relancer une croissance qui soit plus équitable.

Les observatoires, qui fonctionnent actuellement, sont quotidiennement soumis aux contraintes résultant du financement extérieur et du travail en partenariat avec des personnes détachées d'autres institutions. Ils jouent dans ce cadre le rôle de laboratoires expérimentaux cherchant à résoudre les problèmes de la gestion courante et à tester les méthodes qui semblent les mieux adaptées aux objectifs retenus.

Références bibliographiques

Ardilly P., 1994, *Les techniques de sondage*, Technip, Paris, 395 p.

Banque Mondiale, 1990, *Les dimensions sociales de l'ajustement en Afrique: Programme d'action*, Washington DC.

Banque Mondiale, 1990, *Making Adjustment Work for the Poor: A Framework for Policy Reform in Africa*, Poverty and Social Policy Division, Washington, 141 p.

Banque Mondiale, 1990, *Enquête prioritaire DSA: Un instrument permettant une rapide identification et un suivi des groupes de population cibles*, Documents de travail DSA No.12, Washington DC.

Banque Mondiale, 1991, *The SDA Integrated Survey: A survey to Measure Poverty and Understand the Effects of Policy Changes on Households*, Report 9482-AFR, reprinted in the SDA Working Paper No.14, World Bank 1991, Washington DC.

Clignet R., 1993, *Une invitation à observer les observatoires*, ORSTOM, Paris, multigr. 26 p.

Courade G., 1994, "Du passé re-composé au futur improbable: les observatoires ruraux d'Ocisca comme mode opératoire d'une recherche impliquée", *Les Cahiers d'Ocisca* n°2, Mars 94, Ocisca, Yaounde, 31 p.

Courade G., 1994, *Le village à l'heure de l'ajustement structurel. Les paysans du Cameroun dans la crise*, Karthala, Paris.

Couty Ph., 1983, "Qualitatif et Quantitatif", *Amira* brochure n° 43 (repris dans *Stateco* n° 34, Juin 1983), INSEE, Paris.

Dubois J-L., 1995, "A la recherche d'une nouvelle approche pour la politique sociale", in *Le développement peut-il être social ? Pauvreté, chômage, exclusion dans les pays du Sud*, Royaumont, 9-11 janvier 1995, Paris, multigr.11 p.

Dubois J-L., 1994, "Mesurer la pauvreté : systèmes d'information et cadres d'analyse", *Les Cahiers d'Ocisca* n°5, Avril 94, Ocisca, Yaounde, 33 p.

Dubois J-L., 1992, "Réfléchir pour mesurer : innovations méthodologiques pour la collecte et l'analyse d'informations statistiques", *Brochure AMIRA* N° 57, INSEE, Paris 1989, et DSA, *Documents de travail* n°7, enquêtes et statistiques, Banque mondiale, Washington, 45 p.

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, la Documentation française, Paris.

Grootaert C., 1986, *Measuring and Analyzing Levels of Living in Developing Countries: An Annotated Questionnaire*, LSMS Working Papers n° 24, Banque Mondiale, Washington DC.

Kuhn S. T., 1983, *La structure des révolutions scientifiques*, Champs, Flammarion, Paris, 284 p.

Minvielle J-P., Courade G., Dubois J-L., "Maîtrise de la Sécurité alimentaire : le défi de la complexité", *ORSTOM Actualités* n° 44, ORSTOM, Paris, pp.15 à 26.

Morin E., 1994, *La complexité humaine*, Flammarion, Paris.

OCISCA, 1994, "1991 - 1993 : Évolutions majeures dans la zone cacaoyère", Observatoire de Yemessoa, *Les Cahiers d'Ocisca* n°3, Avril 94, Ocisca, Yaounde, 35 p.

OCISCA, 1994, "Bafou 1993 : Renforcement des inégalités sociales, menaces sur la fertilité des sols", Observatoire de Bafou, *Les Cahiers d'Ocisca* n°4, Juin 1994, Ocisca, Yaounde, 28 p.

Piron M., 1993, *Quelques réflexions sur l'exploitation statistique de données d'observatoires socio-économiques*, ORSTOM, Paris, multigr.12 p.

PNUD, 1990 à 1994, Rapports mondiaux sur le développement humain, Economica, Paris.

Winter G.,1983, "Deux méthodes d'investigation irréductibles, mais complémentaires", *Amira* brochure n° 43 (repris dans *Stateco* n° 34, Juin 1983, p.81), INSEE, Paris

Wold B., 1994, *The SDA Community Survey: A Survey to Monitor Changes at the community level*, Banque mondiale, Washington DC, multigr.

PERCEPTION DES EFFETS DE LA DEVALUATION DU FRANC CFA A TRAVERS DES OBSERVATOIRES

Introduction

La dévaluation de la monnaie est la mesure qui, après le contrôle de la masse monétaire et du crédit, a été la plus fréquemment mise en œuvre dans les programmes d'ajustement structurel (Raffinot 1991). Elle fut longtemps différée dans la zone franc en raison de l'incertitude des conséquences économiques, sociales et politiques que pourrait entraîner une dévaluation collective sur des économies au demeurant fort différentes. Elle apparut inévitable dès lors que les politiques de désinflation compétitive, puis d'ajustement interne, difficiles à mettre en œuvre et lentes à produire leurs effets, ne réussissaient pas à rétablir la compétitivité de ces économies vis à vis de pays à parité monétaire plus souple, comme, par exemple, le Nigeria. La politique du Franc fort appliquée en France, dans le cadre européen, ne faisait qu'accroître la surévaluation du Franc CFA et la baisse de compétitivité des économies africaines, la hausse des déficits publics, et l'utilisation de l'aide publique à des fins d'équilibre financier plutôt que de développement. Le changement de parité entre le Franc CFA et le Franc français eut donc lieu le 12 janvier 1994, par dévaluation de 50% du Franc CFA, exprimé en Francs français.

On attend maintenant de la dévaluation qu'elle accélère le rétablissement des grands équilibres macro-économiques : balance commerciale et balance des paiements, solde des finances publiques, et qu'elle facilite la relance de l'offre intérieure, notamment pour les filières d'exportation. On ne peut nier, cependant, le risque d'un échec si la hausse conséquente des prix domestiques s'avère trop forte, ou si les réponses en termes d'offre intérieure et de demande extérieure sont insuffisantes. L'expérience montre que rares sont les dévaluations qui ont atteint leurs objectifs en Afrique et qui ont évité des changements de parité successifs (Jacquemot et Assidon 1988). Il est difficile de prévoir les chances de réussite d'une dévaluation. Les conditions théoriques de réussite, dites de Marshall-Lerner, résultant de la combinaison des élasticités d'offre et de demande de produits d'importation et d'exportation, sont difficiles à estimer avec précision, souvent par manque de données fiables. De plus, les contraintes structurelles propres à chaque pays et à son environnement économique modifient certaines des hypothèses de base.

Quelques études concernant les conséquences d'une éventuelle dévaluation ont été effectuées auprès des grandes filières de produits d'exportation comme le café, le cacao, ou le coton, mais peu fut entrepris concernant les conséquences sociales, et donc l'impact sur les conditions de vie des différents groupes sociaux. Il est vrai que les données statistiques relatives aux élasticités de consommation, ou de production dans le secteur informel, sont rares et non désagrégées selon les catégories sociales et les types de produits, échangeables ou non. Cependant une analyse théorique des interactions qui existent entre secteurs économiques et catégories sociales aurait été utile pour chacun des pays concernés. Ceci afin d'identifier les catégories sociales atteintes, positivement ou négativement, par la dévaluation, et les secteurs porteurs d'opportunités en termes de production ou d'emplois. Une démarche fut initiée dans ce sens, à la Banque Mondiale, pour le Sénégal et pour la Côte d'Ivoire, en s'appuyant sur les méthodologies mises au point dans le cadre du programme Dimensions Sociales de l'Ajustement. Mais cette approche ne fut pas généralisée à l'ensemble des pays.

Or, pour appréhender les conséquences de la dévaluation, économiques comme sociales, il faut examiner la diffusion des effets à travers les trois niveaux socio-économiques macro, meso, et micro. La dévaluation est une mesure d'ajustement macro-économique dont les effets se diffusent, en premier lieu, au niveau meso-économique pour atteindre, par la suite, le niveau micro-économique des ménages et des individus. L'étude de ce qui se passe au niveau meso-économique est donc indispensable pour comprendre le comportement des ménages. On peut distinguer, au niveau meso-économique, la relation descendante "macro-meso" qui concerne les différents secteurs économiques comme la santé, l'éducation, l'habitat, l'agriculture, etc., et la relation ascendante "micro-meso" qui affecte les diverses catégories sociales, catégories socio-professionnelles, groupes de pression, conseils de village, types de consommateurs, etc.. Les décisions meso-économiques de ces catégories se diffusent à travers des infrastructures particulières, tantôt économiques, comme les marchés, les routes, etc., tantôt sociales, comme les centres de santé, les écoles, etc.. Ces décisions se traduisent alors par des comportements spécifiques concernant le choix des productions ou des consommations, les substitutions entre produits et facteurs de production, et la détermination des prix.

C'est dans le suivi des réactions des groupes sociaux, des ménages et des individus que les observatoires présentent le maximum d'intérêt. Ils recueillent, de façon permanente et rapide, des informations sur la situation des populations, sur leur perception des phénomènes socio-économiques et sur les modifications de comportement. Le programme OCISCA, Observatoire du Changement et de l'Innovation Sociale au Cameroun, mené conjointement par le Ministère camerounais de la Recherche Scientifique et Technique et par l'ORSTOM, est une expérience riche d'enseignements à cet égard. Elle alimentera à travers les écrits des chercheurs qui y sont associés, les réflexions de ce texte.

1. Un réseau d'observatoires

Le terme d'observatoire vient originellement de l'astronomie. Il a été, depuis utilisé par les sciences médicales et, de façon plus récente, par les sciences économiques et sociales. Quelques caractéristiques permettent de le définir, notamment la focalisation sur une catégorie sociale particulière pendant une période donnée, la permanence de l'observation pour suivre des comportements, et la combinaison de méthodes quantitatives, décrivant une situation, et qualitatives, fournissant les explications à cette situation. Ceci demande de définir en termes méthodologiques le domaine d'étude retenu, la catégorie sociale étudiée, le choix du site d'observation, la période d'observation et les méthodes d'observation employées. L'observatoire est le résultat de l'évolution de quatre décennies reliant la pensée théorique sur le développement, concernant les ménages, et les méthodes d'investigation. A chaque décennie des instruments d'observation et d'analyse spécifiques ont été élaborés pour produire les informations nécessaires à la mise en place des politiques de développement.

Les années 60, sur le thème de "l'indépendance et du développement", mettaient en place les premières enquêtes auprès des ménages sur des thèmes spécialisés, démographie, budget-consommation, emploi, agriculture, etc., en vue de satisfaire aux besoins en informations de la planification et des politiques de croissance. Les années 70, "croissance et redistribution", ont vu l'apparition des premiers systèmes d'enquêtes intégrés visant à mieux connaître le niveau de vie des ménages et à fournir des informations sur la distribution des revenus et la satisfaction des besoins essentiels. On peut citer, par exemple, le Programme Africain d'Enquêtes auprès des Ménages (PADEM). Les années 80, "stabilisation et ajustement", ont vu apparaître l'intérêt pour les conditions de vie des ménages et les conséquences sociales des politiques d'ajustement. Cela a conduit à la mise en place de systèmes d'information complexes tenant compte de tous les dimensions socio-économiques d'un ménage, mais aussi de l'articulation avec les niveaux macro, meso et micro-économiques. Ce fut l'un des fondements du Programme Dimensions Sociales de l'Ajustement et du système d'information qu'il a élaboré (Banque Mondiale 1990).

De nos jours, en ces années 90, surgissent une multiplicité de thèmes qui posent le problème de l'articulation entre l'économique et le social, notamment, la pauvreté, l'exclusion, le développement social, le développement humain (PNUD 1990). Ce dernier concept, de loin le plus englobant, permet de regrouper dans un cadre unique les divers aspects économique, social, culturel, politique, éthique ou spirituel. De plus, il facilite l'intégration de tous les efforts méthodologiques récents : lien entre les aspects macro, meso et micro, intégration des approches qualitative et quantitative, articulation des visions de court et de long terme, etc.. Toutes ces antinomies qui sont propres aux univers complexes ne peuvent s'unir, selon le principe dialogique (Morin 1994), qu'au sein d'un concept novateur comme l'est celui de développement humain.

Dans ce cadre le concept d'observatoire présente un intérêt extrême. Il apparaît alors comme un nouvel instrument qui, de par ses caractéristiques, peut être mis au service de ce nouveau paradigme. Premièrement, c'est un outil meso-économique car il met l'accent sur un groupe social particulier et étudie son comportement dans une démarche similaire à celle d'un "effet grossissant de zoom" en photographie. Deuxièmement, il tient compte des aspects macro, meso, micro, puisque par agrégation des observations sur les ménages et individus de ces groupes, et par combinaison au sein d'un réseau, il produit des données macro-économiques ou macro-sociales. Troisièmement, il facilite la combinaison de méthodes d'observation et d'analyse différentes, enquêtes et entretiens approfondis d'une part, description statistique et économétrie qualitative d'autre part. Il respecte ainsi les aspects qualitatifs, que sont les choix de comportement, comme quantitatifs concernant la mesure du niveau de vie. Enfin, l'alternance d'observations régulières et répétées prend en compte la temporalité dans ses aspects de court comme de long terme (Dubois 1995).

La mise en place de plusieurs observatoires constitue un réseau d'observatoires, qui facilite le suivi, en parallèle, des comportements de plusieurs catégories sociales sur différents thèmes d'étude. Cela demande, cependant, de résoudre de nombreux problèmes méthodologiques concernant l'articulation des champs d'observation, dans l'espace et dans le temps, le rôle de chaque observatoire : son implantation et ses objectifs de focalisation afin de fournir une vision d'ensemble des comportements sociaux, qui soit utilisable au niveau macro.

Le réseau d'observatoires du programme OCISCA étudie les comportements de quelques groupes socio-économiques considérés comme importants dans le contexte actuel de crise et d'ajustement structurel. Ainsi l'observatoire de Bafou suit les planteurs de café arabica, celui de Yemessoa les planteurs de cacao du Centre, celui de Douala les groupes pauvres urbains, et celui de Muyuka les femmes et groupes à risque en région anglophone. L'observation des conditions de vie et des comportements de ces groupes a pour but de repérer, parmi les changements, ceux qui constituent des innovations et sont porteurs d'avenir. Du point de vue institutionnel les observatoires fournissent un cadre de recherche pluridisciplinaire sur des thèmes en relation avec la politique économique et sociale. Ceci dans le but de formuler des recommandations aux décideurs et de les aider à trouver des solutions de sortie de la crise (Courade 1994).

2. La situation de crise d'avant la dévaluation

Le suivi régulier des ménages ruraux entre 1991 et 1994, après la baisse des prix aux producteurs de cacao et de café, et des ménages urbains en 1993 et 1994, après les mesures d'ajustement interne, restructuration des entreprises et baisse des salaires, fait apparaître des constantes de comportements face à la crise économique. De façon générale les prix respectifs du café et du cacao passés, de 440 F.CFA et de 420 F.CFA en 1987, à 175 F.CFA et 250 F.CFA, en 1989, ont entraîné chez les planteurs une baisse du niveau de vie malgré leurs efforts pour diversifier les sources de revenu (Ndembou 1994).

Prenant l'exemple du village cacaoyer de Yemessoa, dans la province du Centre, on peut remarquer la diminution du revenu moyen annuel par tête de 29.000 à 26.000 FCFA, entre 1991 et 1993, correspondant à une baisse annuelle de 7,6% du revenu moyen par exploitation. La diversification des revenus n'a pu compenser cette baisse car les charges familiales se sont accrues avec le retour des jeunes qui ne trouvent pas d'emploi en ville. La plupart des ménages ont donc été contraints à réduire leurs dépenses d'habillement et de logement pour assurer, en priorité, la scolarité des enfants, et faire face aux dépenses de santé. Le recours à l'endettement, pourtant peu prisé, a augmenté, passant d'un quart des ménages en 1991 à un tiers en 1993, les emprunts étant réalisés auprès de la famille et des amis, pour 60%, ou des tontines. Rares sont les planteurs qui ont retiré leurs enfants de l'école, la préférence allant plutôt vers un retard de scolarisation pour les plus jeunes et une réduction des dépenses par l'achat de livres d'occasion. La contraction des dépenses de scolarisation est de 30% pour le secondaire et de 26% pour le primaire. Dans la même période, les dépenses de santé ont été réduites de 22%, les chefs de ménage préférant acheter des médicaments génériques, d'origine nigériane, auprès de vendeurs ambulants et faisant appel aux médecins traditionnels qui se font payer en nature. Les visites aux membres de la famille demeurant en ville se sont réduites, le transport étant devenu un luxe (OCISCA 1994).

Des mutations importantes commencent à apparaître dans la consommation des produits alimentaires avec la tendance à substituer de plus en plus le manioc, l'huile artisanale, le maïs, les feuilles, les boissons locales, etc., au riz, à la farine, à la viande de bœuf, à la bière "33", etc.. On note ainsi une baisse de la consommation de produits importés, un changement des habitudes alimentaires et un repli sur les productions locales (Kamden 1994).

Les planteurs continuent cependant de garder confiance dans leurs plantations, gages de revenus importants, si les cours mondiaux s'amélioraient. Il est certain que la crise ne touche pas tout le monde de la même manière, si bien que les différents groupes sociaux: petits, moyens et grands planteurs, femmes chefs d'exploitations adoptent des stratégies différentes. Alors que certains réduisent, ou diffèrent, les dépenses de biens et services, d'autres essaient de maintenir le niveau de leurs revenus par une augmentation de l'offre globale.

Ainsi, par exemple, dans le village caféier de Bafou, dans la province de l'Ouest, on observe trois stratégies différentes du côté de l'offre. La première vise à augmenter la production de café en effectuant de nouvelles plantations. Elle permet d'augmenter le revenu global tout en sachant que le revenu unitaire continue de baisser. Cette stratégie est celle des moyens et grands planteurs qui ont fortement spécialisé leurs exploitations dans

la culture du café. La seconde stratégie consiste à développer d'autres productions et, en premier lieu, les cultures vivrières. Elle concerne toutes les catégories de planteurs. Dans une moindre mesure, les cultures maraîchères et l'élevage porcin, moins rentables et demandant une bonne assise financière, sont le fait des grands et moyens planteurs. Enfin la troisième stratégie consiste à multiplier les activités liées à l'agriculture pour diversifier les revenus : plantations d'eucalyptus, d'arbres fruitiers, production de Calebasse, de vin de palme, de cola, etc.. Les plantations d'eucalyptus sont surtout le fait des grands planteurs en raison de la disponibilité des terres qu'elles demandent. Face à ces trois stratégies, les femmes chefs d'exploitation démontrent une combativité équivalente à celle des hommes, utilisant leur force de travail pour augmenter les productions vivrières et maraîchères, et allant même jusqu'à planter des eucalyptus. L'élevage demeurant cependant plus une affaire d'homme. On observe toutefois une baisse des dépenses en intrants agricoles qui pourrait se traduire par une chute des rendements à court terme et une détérioration des plantations à moyen terme (OCISCA 1994).

3. L'observation de quelques effets de la dévaluation

Dans un tel contexte, la dévaluation du franc CFA ne pouvait qu'entraîner de nouveaux changements dans les comportements. Les observatoires ont permis d'en noter quelques uns concernant l'intérêt pour les cultures d'exportation, café et cacao, l'avenir des cultures vivrières et maraîchères, et les réactions urbaines face à la hausse des prix. Il semble cependant encore difficile, dix mois après la dévaluation, de présenter une vision synthétique et articulée, de l'ensemble des changements de comportement.

a) Un regain d'intérêt pour les cultures d'exportation, café et cacao

La dévaluation a réveillé de nouveaux espoirs pour les planteurs et un regain d'intérêt pour leurs plantations. On remarque une tendance à réagir positivement aux nouvelles mesures, tout en demeurant dans une certaine expectative en ce qui concerne l'évolution des cours mondiaux, notamment chez les planteurs de café robusta, plus touchés par la crise. Pourtant la plupart des planteurs pensent que la remontée actuelle des cours du café et, dans une moindre mesure de ceux du cacao, combinée aux mesures de libéralisation commerciale, devrait se traduire par une hausse de leurs revenus. Certes les prix en Francs CFA ont doublé, mais les producteurs commencent à peine à en toucher les bénéfices après avoir fait face au doublement du prix des intrants importés. De plus, il est encore difficile d'évaluer l'effet, sur le prix payé au producteur, du nouveau système de commercialisation fondé sur la vente directe à des exportateurs mis en compétition.

On ne connaît pas encore les rendements de la campagne 1994/95. Il semble cependant que le défaut d'entretien des cinq dernières années ainsi que les difficultés d'approvisionnement en fongicides en juin et juillet 1994 aient contribué à la baisse de la production. La reprise spontanée de l'entretien des plantations ne pouvait compenser les effets de vieillissement du verger.

Concernant la zone cacaoyère, le mois de septembre a vu les planteurs accepter, sans objection, les prix proposés par les acheteurs privés afin de pouvoir satisfaire aux dépenses de scolarité. Le montant des ventes de cacao s'est alors ajusté à la satisfaction monétaires de ces besoins ainsi qu'au remboursement des emprunts. En octobre et novembre, nombreux sont les planteurs qui ont préféré stocker leur cacao anticipant des prix plus élevés pour la fin de la campagne. A côté de l'information diffusée par les journaux et la radio, le bouche à oreille demeure le moyen le plus efficace pour percevoir les différences de prix offerts par les acheteurs et les conditions d'achat ou de crédit proposées. Le groupage spontané des productions et leur vente par baux-enchères aux exportateurs devenus plus nombreux sur le marché, ont permis d'obtenir des prix d'achat atteignant jusqu'à 500 F.CFA/kg. Dans les régions où le marché du cacao est concentré entre les mains d'un petit nombre d'acheteurs, les planteurs préfèrent la sécurité et privilégient les liens de confiance avec les acheteurs déjà connus. Il est donc difficile aux nouveaux arrivants de s'imposer en jouant sur la hausse des prix. Par contre, dans les régions où la concurrence jouait auparavant, les planteurs n'hésitent pas à jongler avec les prix. La libéralisation et la dévaluation ont amélioré les capacités de négociation des planteurs, mais l'on ne sait pas dans quelle mesure leurs revenus se sont accrus (Alary et Bopda 1994).

b) L'avenir incertain des cultures vivrières et maraîchères

La chute des prix du café et du cacao, et leur maintien à un faible niveau au cours des dernières années, a incité les agriculteurs à augmenter leurs productions vivrières et maraîchères et à s'orienter vers d'autres activités, comme la pisciculture ou l'élevage, pour s'assurer des revenus stables. D'autant plus que, dans le même temps, la demande urbaine en produits vivriers ne faisait que croître, du fait de la diversification des habitudes alimentaires variées. Tant et si bien qu'en 1994, au moment de la dévaluation, les recettes venant de la vente de produits vivriers représentaient jusqu'à 30% du revenu d'un planteur (Bopda 1994).

On peut toutefois se demander si ces tendances vont se poursuivre dans le contexte, d'après dévaluation, avec la libéralisation des mécanismes de commercialisation, et la remontée des prix aux producteurs. L'intérêt retrouvé pour la production du café et du cacao, la baisse du niveau de vie des populations urbaines, grosses consommatrices de produits vivriers et maraîchers, l'augmentation des coûts de transport, incitent à une baisse de la production vivrière. Cependant, il semble qu'en raison de l'incertitude, due aux fluctuations des cours mondiaux, et du désir de s'assurer un revenu minimum stable, les planteurs souhaitent conserver cette production à un niveau équivalent, tout en modifiant les types de culture.

En effet, comme le montre l'étude de l'impact de la dévaluation sur le coût de production et le résultat d'exploitation de quatre produits vivriers : pomme de terre, arachide, haricots, et maïs, les productions qui nécessitent le plus d'intrants importés et ne peuvent être vendues que sur des marchés locaux sont les plus touchées. Les coûts de production ont augmenté de 31% pour les pommes de terre, de 25,5% pour le maïs, de 5,5% pour les haricots et de 4,5% pour les arachides, entraînant une baisse du bénéfice net de 56% pour les pommes de terre, de 12% pour le maïs, de 4% pour les haricots et de 3% pour les arachides. Avant la dévaluation, les productions plus capitalistiques, comme la pomme de terre et le maïs rapportaient le plus. Après la dévaluation, ce sont les arachides qui rapportent le plus, suivies du maïs, des pommes de terre et des pois. Mais le maïs devient la culture la plus rentable, lorsqu'on utilise le rapport entre le bénéfice net et le coût total de production comme taux de profit. Ce dernier est de 1,50 pour le maïs, de 1,28 pour les arachides, de 1,20 pour les pois et de seulement 0,19 pour la pomme de terre. De façon générale, la dévaluation a entraîné une baisse du taux de profit pour tous les produits, celle-ci étant plus accentuée pour la pomme de terre, avec 66%, et pour le maïs, avec 30%, mais touchant aussi les pois avec 9%, et les arachides avec 7% (Ngouajio et Fofo 1995).

La dévaluation en accentuant la baisse du pouvoir d'achat des salariés urbains, gros consommateurs de produits vivriers et maraîchers, et en augmentant le prix des intrants modernes rend donc moins rentable la production de ces produits. Or dans la province de l'Ouest, en raison de la forte pression foncière due à la densité de population élevée, 100 hab/km² contre 15 hab/km² pour la moyenne nationale, 700 hectares de nouvelles terres, ont été mises en exploitation dans les bas-fonds, terrains très fertiles permettant, en raison de l'humidité quasi-permanente due au couvert végétal, la culture aux périodes les plus sèches de l'année. Les agriculteurs des bas-fonds, migrants, cadets sociaux et femmes, sont directement concernés par les effets de la dévaluation. Il est certain qu'ils seront dorénavant moins disputés pour leurs terres ce qui aura pour effet de réduire les conflits fonciers. Mais ils ne pourront compenser la perte de revenu résultant de la baisse de la demande urbaine que par la condition de substituer des intrants locaux aux engrais importés s'ils produisent pour le marché intérieur, ou de se tourner vers des cultures exportables (Hatcheu Tchawe 1994).

Évidemment, on peut se demander s'il n'y aurait pas d'autres productions tournées vers l'exportation qui pourraient assurer les revenus supplémentaires recherchés. La tentation est grande de se tourner vers la banane douce dont la demande connaît une croissance régulière sur le marché européen, et qui peut produire en 18 mois des revenus confortables. Au Cameroun, sa production est passée de 43.348 tonnes en 1988 à près de 220.000 tonnes en 1994 sans augmentation des superficies cultivées. Avec un chiffre d'affaire de plus de 40 milliards de F.CFA en 1994, c'est devenu le premier produit d'exportation devant le cacao, le coton, et le café. De plus, la dévaluation en réduisant le prix de revient de 40 F.CFA par kilo encourage l'offre. La production de bananes n'est pourtant le fait que de grosses sociétés multinationales qui ont effectué des investissements considérables, plus de 40 milliards de F.CFA, pour amener la production aux standards internationaux et faire passer, de 1990 à 1994, la part de la banane de qualité extra de 49% à 91%. Cette forte technicité, qui implique des investissements élevés, et la forte compétition sur les marchés internationaux font que cette production ne peut être le fait que de grosses sociétés et non de petits producteurs qui ne parviendront jamais à acquérir les financements nécessaires (Grangeret-Owona 1994).

Ceci pose, néanmoins, le problème plus général du financement de l'agriculture vivrière et de l'affectation des ressources entre cultures de rente et cultures vivrières. La dévaluation en renforçant la baisse du niveau de vie des populations urbaines, s'ajoute à la libéralisation du commerce et à la réforme fiscale, pour reposer ce problème en des termes nouveaux. On sait qu'environ 87% des dépenses courantes des exploitations, semences et intrants, engrais et produits phytosanitaires, sont assurées par les exploitants eux-mêmes, à partir de leurs ressources propres, épargne individuelle et résultat d'exploitation. L'emprunt, auprès de sources informelles en raison des facilités de prêt concédées, assure le complément de financement. Les dépenses d'investissement, par contre, ne peuvent être couvertes par les ressources de l'exploitation que dans une proportion de 69%. Il faut alors faire appel à d'autres acteurs du développement, État, secteur bancaire et groupements paysans pour le financement complémentaire. On peut espérer que la dévaluation contribuera à améliorer le résultat des exploitations agricoles, compensant la hausse du coût des intrants importés et facilitant le financement de l'agriculture vivrière. De plus, la création, en parallèle, de groupements paysans permettra d'obtenir les intrants à des coûts moindres. Mais il faut cependant imaginer de nouveaux modes de financement, en accord avec les principaux acteurs du développement, pour développer le crédit de long terme indispensable à l'investissement dans le secteur vivrier (Foko 1995).

c) Les réactions urbaines face à la hausse des prix

La dévaluation a accentué la baisse du niveau de vie en raison de l'inflation qui a suivi, résultant de la hausse du prix des produits importés et de la demande extérieure. L'inflation atteignait environ 45% en décembre 1994, chiffre plus fort que prévu. Dans le cas de l'habitat urbain, cette hausse a pu être calculée de façon précise en étudiant la composition des matériaux qui entrent dans la construction des logements. En juillet 1994, elle se montait à 35%, en se basant sur le coût des matériaux importés pour le gros œuvre, le second œuvre, et les aménagements extérieurs et les coûts de transport, les coûts de main d'œuvre étant demeurés stables. Il faut donc maintenant mettre en œuvre des techniques de construction moins onéreuses, faisant appel à des matériaux locaux plus adaptés, pour garantir un logement décent aux populations urbaines (Pettang, Tamo et Mbumbia 1994).

Pour les femmes la dévaluation se traduit par une augmentation de leurs responsabilités et des charges de travail correspondantes. Elles doivent cumuler les traditionnelles activités ménagères avec celles résultant de la nécessité de réduire les dépenses ou d'augmenter le revenu du ménage. Elles mettent alors en œuvre des stratégies de survie ingénieuses, pour subvenir aux besoins domestiques avec des revenus moindres, dans tous les instants de la vie courante : courses ménagères et approvisionnement quotidien, cuisine et repas, déplacements, échanges d'information, activités professionnelles, etc., modifiant les habitudes de consommation alimentaires, d'habillement, de déplacement, et essayant la reconversion dans le petit commerce, le petit artisanat ou l'agriculture. Il est parfois difficile de voir, dans ces attitudes de court terme, le fait d'innovations sociales, porteuses d'avenir à plus long terme. Cependant on observe des changements de mentalités concernant le rôle dévolu aux femmes dans le ménage, la perception du mariage, la rigueur de la gestion financière, l'importance des petits métiers, et la valeur du travail agricole, etc. (Guimapi 1995).

Les retours au village d'origine peuvent aussi être considérés comme une stratégie de réponse. La dégradation des conditions de vie en milieu urbain, les déceptions engendrées par une vie de plus en plus compétitive, la difficulté de trouver un emploi ne facilitent pas l'intégration urbaine et encourage le retour au berceau d'origine. La dévaluation renforce cette tendance car elle modifie les termes de l'échange ville-campagne au profit des campagnes rendant la vie au village plus attractive. De plus, ces retours sont souvent bénéfiques pour le développement de la communauté, certains migrants ayant acquis un savoir faire et un comportement plus innovateur. Ils sont à l'origine de nouvelles spéculations, comme les produits maraîchers, de l'utilisation d'intrants modernes, arrosage intensif, engrais chimiques ou végétaux, produits phyto-sanitaires, et de la recherche d'activités productrices complémentaires. De plus, ils participent facilement aux groupements existants, ou suscitent de nouvelles associations (Manga Bela 1994).

Conclusion

L'expérience du Cameroun montre que les observatoires, intégrés au sein d'un réseau, constituent un nouveau mode d'investigation porteur d'avenir. Un fort investissement méthodologique demeure toutefois nécessaire pour en faire un instrument pleinement opérationnel en sciences sociales. L'articulation des champs d'observation, propres à chaque observatoire, au sein du réseau, la représentativité des résultats, la durée et la fréquence des observations, la comparaison des résultats et la perception des changements sont autant d'éléments qui demandent un approfondissement tant théorique que pratique.

Les observatoires ne se substituent pas aux autres modes d'investigation fréquemment utilisés comme, par exemple au Cameroun, les enquêtes quantitatives du type budget-consommation ou emploi (DIAL 1994) et les enquêtes qualitatives évaluant la pauvreté (Banque mondiale 1995). Mais ils les complètent efficacement en introduisant l'idée d'une permanence de l'observation pour l'étude des changements et des innovations sociales, moteurs d'une croissance renouvelée. De plus, ils jouent le rôle de laboratoires générant de nouveaux concepts et testant de nouvelles méthodes concernant, par exemple, la pauvreté (Dubois 1994), la politique sociale et le développement social (Yenshu 1994).

L'innovation sociale est un concept relativement nouveau qui comprend différentes facettes. Il s'agit, par exemple, de l'appropriation par un groupe social d'une innovation technologique, comme la transformation par les femmes des surplus de bananes douces en nouveaux produits vendus sur les marchés urbains. Ou bien, de comportements nouveaux, ou réactivés, qui permettent la mise en place de stratégies plus performantes, comme le système de garantie, dans les tontines, pour faire face aux défauts de remboursement. Enfin, du développement de nouveaux réseaux permettant d'obtenir une meilleure redistribution des fruits de la croissance, comme la création de groupements de producteurs développant la pisciculture. Par le biais des observatoires on cherche à distinguer, dans les changements sociaux, ceux qui sont innovateurs et porteurs d'avenir, car tous les nouveaux comportements n'expriment pas des substitutions positives ou des créations ex-nihilo. Nombreux sont ceux qui accroissent la pauvreté, exacerbent les conflits ethniques ou augmentent la violence urbaine.

Enfin, il convient de noter que, même avec l'observation la plus fine, il est difficile de distinguer, parmi les changements sociaux, ceux qui ont un lien direct avec la dévaluation. Bien d'autres mesures, comme la libéralisation du commerce et des prix, ou la réforme fiscale, s'ajoutent à des chocs d'origine extérieure, comme la remontée des cours mondiaux ou les fluctuations de la monnaie nigérienne, pour modifier le paysage social et rendre l'étude du comportement des différents groupes délicate.

Références bibliographiques

- ALARY V. et BOPDA A. (1994) Dévaluation et sous-évaluation de l'appauvrissement dans le monde rural, *La Lettre d'Ocisca* N°9, Yaounde.
- BANQUE MONDIALE (1995) *Cameroon : Diversity, Growth and Poverty Reduction*. Washington DC.
- BANQUE MONDIALE (1990) *Les dimensions sociales de l'ajustement en Afrique: Programme d'action*. Washington DC
- BANQUE MONDIALE (1990) *Making Adjustment Work for the Poor: A Framework for Policy Reform in Africa*, Poverty and Social Policy Division, Washington. 141 p.
- BOPDA A. (1994) Le secteur vivrier sud-camerounais face à la crise de l'économie cacaoyère. *Les Cahiers d'Ocisca* N°8, Yaounde.
- COURADE G. (1994) *Le village à l'heure de l'ajustement structurel. Les paysans du Cameroun dans la crise*, Karthala, Paris.
- COURADE G. (1994) Du passé re-composé au futur improbable: les observatoires ruraux d'Ocisca comme mode opératoire d'une recherche impliquée. *Les Cahiers d'Ocisca* N°2, mars 94, Yaounde. 31 p.
- DIAL (1994) L'enquête 1-2-3 sur l'emploi et le secteur informel à Yaounde. *Stateco* N°78 juin 1994, INSEE, Paris, 143 p.
- DUBOIS J-L. (1995) *La longue marche vers les observatoires*, ORSTOM, Yaounde, multigr. 19 p.
- DUBOIS J-L. (1994) Mesurer la pauvreté : systèmes d'information et cadres d'analyse, *Les Cahiers d'Ocisca* N°5, avril 94, Yaounde, 33 p.
- 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, la Documentation française, Paris, 3 volumes.
- FOKO E. (1995) Les problèmes de financement de l'agriculture vivrière à Bafou, *Les Cahiers d'Ocisca* N°15 février 95, Yaounde, 17 p.
- GUIMAPI C. (1995) Les attitudes de survie des femmes à Yaounde, *Les Cahiers d'Ocisca* N°16 mars 95, Yaounde, 40 p.
- GRANGERET-OWONA I. (1994) Quelle place pour l'agriculture familiale dans le secteur de la banane au Cameroun ? *Les Cahiers d'Ocisca* N°11, octobre 94, Yaounde, 37 p.
- HATCHEU TCHAWÉ E. (1994) Quel avenir pour l'exploitation des bas-fonds de l'Ouest Camerounais dans le contexte de la dévaluation du Franc CFA ? *Les Cahiers d'Ocisca* N°13, novembre 94, Yaounde, 33 p.
- JACQUEMOT P. et ASSIDON E. (1988) *Politique de change et ajustement en Afrique*. Ministère de la coopération et du développement, Paris. 218 p.
- KAMDEN M.S. (1994) Yemessoa, auto approvisionnement et apport extérieur dans la consommation alimentaire en période de crise, *Les Cahiers d'Ocisca* N°6, mai 94, Yaounde, 17 p.
- KUHN S. T. (1983) *La structure des révolutions scientifiques*, Champs, Flammarion, Paris, 284 p.
- MANGA BELA L. (1994) Migrants de retour et développement rural : le cas de Yemessoa, *Les Cahiers d'Ocisca* N°10, septembre 94, Yaounde, 30 p.

MORIN E. (1994) *La complexité humaine*, Flammarion. Paris.

NDEMBOU S. (1994) Les planteurs de café et de cacao du Sud-Cameroun dans le tourbillon de la crise, de la libéralisation et de la dévaluation. *Les Cahiers d'Ocisca* N°12, décembre 94, Yaounde, 33 p.

NGOUAJIO M and FOKO E. (1995) The Impact of the CFA Franc Devaluation on the Cost of Production and Net Revenue of four Food Crops in Dschang. *Les Cahiers d'Ocisca* N°14, January 95, Yaounde, 18 p.

OCISCA (1994) 1991 - 1993 : Évolutions majeures dans la zone cacaoyère. Équipe de l'Observatoire de Yemesso. *Les Cahiers d'Ocisca* N°3, avril 94, Yaounde, 35 p.

OCISCA (1994) Bafou 1993 : Renforcement des inégalités sociales, menaces sur la fertilité des sols. Équipe de l'Observatoire de Bafou, *Les Cahiers d'Ocisca* N°4, juin 1994, Yaounde, 28 p.

PETTANG C., TAMO T. T. et MBUMBIA L. (1994) Impact de la dévaluation sur l'habitat, *Les Cahiers d'Ocisca* N°7, juillet 94, Yaounde, 38 p.

PNUD (1990) *Rapport mondial sur le développement humain*, Economica. Paris.

RAFFINOT M (1991) *Dette extérieure et ajustement structurel*, EDICEF/AUPELF, Vanves, 238 p.

YENSHU E. (1994), Human Development through a Universal Development Initiative: a Practical Agenda, *Les Cahiers d'Ocisca* N°9, August 94, Yaounde, 23 p.