pas de 40

Don Banque mond

OBSERVER LE CHANGEMENT SOCIAL, MESURER LES CONSEQUENCES DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL, SUIVRE LES INDICATEURS DE DEVELOPPEMENT HUMAIN

ORIENTATIONS, CHOIX ET METHODES

Jacques CHARMES
Directeur de Recherche à
l'Institut Français de Recherche
Scientifique pour le Développement
en Coopération (ORSTOM)

Projet BEN/87/023
"Planification macro-économique, sectorielle et régionale"

Septembre 1991

Fonds Documentaire ORSTOM
010013473

Fonds Documentaire ORSTOM
Cote : B* 13473 Ex : 1

Afin d'évaluer les diverses méthodes alternatives ou complémentaires permettant de mesurer le changement social, les conséquences de l'ajustement structurel et le développement humain, il est utile de faire un bref et sommaire rappel de l'histoire récente de la statistique et de la recherche en sciences sociales, en Afrique sub-saharienne.

L'histoire de la collecte statistique et de la recherche en sciences sociales sur le développement en Afrique peut se découper en trois phases :

Durant la première décennie du développement et jusqu'au milieu des années 70, l'accent a été mis sur les enquêtes lourdes multi-objectifs ou spécialisées (enquêtes budget-consommation) afin de combler les lacunes les plus courantes d'une information économique et sociale nécessaire à la planification du développement et à l'élaboration de la Comptabilité Nationale des nouveaux Etats indépendants. Dans le même temps, et en l'absence de données (en cours de collecte), les recherches en Sciences Sociales, se consacraient à des études monographiques et ponctuelles très approfondies, s'efforçant de comprendre les mécanismes de la transition de l'économie de subsistance à l'économie marchande, d'en identifier les blocages et d'en prévoir les conséquences. La Côte d'Ivoire est sans doute l'exemple archétypique de ce double mouvement.

Les deux chocs pétroliers, le processus d'endettement massif et les premières manifestations de l'ajustement structurel vont donner un sérieux coup d'arrêt à ces orientations de la collecte et de la recherche sur le développement. Pendant les quelque dix années qui vont suivre, les grandes opérations de collecte vont s'interrompre. D'abord parce que les moyens se font plus rares. Ensuite parce qu'on disposait des données collectées dans la phase antérieure (et qu'on n'avait pas, le plus souvent, fini d'exploiter). Enfin parce que la rapide obsolescence de ces données, du fait de l'incertitude du contexte international, avait balayé les illusions de la planification et de la mesure. Le poids et la prégnance de ce contexte international et l'importance de l'extérieur dans la détermination des évolutions au niveau local rendent, par la même occasion, quelque peu dérisoire et désuète la recherche monographique qualitative. Celle-ci est amenée à rechercher un second souffle dans des processus de généralisation qui seront trouvés dans la démarche historique ou dans la démarche macro-économique et statistique.

Car la crise vécue au cours de cette décennie va déboucher sur la généralisation d'une perspective et d'une démarche macro-économique et macro-sociale nécessitant de nouvelles collectes statistiques à grande échelle. Les premiers programmes d'ajustement structurel vont se contenter de redresser les statistiques macro-économiques à grand renfort d'hypothèses. Mais très rapidement, ils vont être à l'origine de nouvelles grandes opérations de collecte. Cette nouvelle phase de la statistique

s'ouvre à partir du milieu des années 80. Bien plus, la drasticité et la soudaineté des mesures par lesquelles se traduisent les programmes d'ajustement vont progressivement faire resurgir la préoccupation sociale et humaine dans les politiques de développement. Le programme et l'enquête sur la Dimension Sociale de l'Ajustement (DSA), deviennent des composantes sinon obligées, du moins fortement recommandées des Plans élaborés par la Banque Mondiale, cependant que le Programme des Nations Unies pour le Développement publie depuis deux ans un rapport mondial sur le développement humain dont le ton et la présentation montrent qu'il se veut être "l'anti-rapport Banque Mondiale". L'antinomie des approches des deux institutions est peut-être cependant en passe de se réduire. Certaines publications récentes prouvent en effet qu'un assez net rapprochement est en train de s'opérer : on pourra se référer en ce sens au récent article de M'hamed Chérif et Ismaïl Serageldin, "Scénarios pour l'Afrique de l'an 2000", paru dans Jeune Afrique n° 1598-99 en Août 1991.

De sorte qu'aujourd'hui, statisticiens et chercheurs en sciences sociales se retrouvent unis dans l'élaboration de méthodes d'investigation et d'analyse reliant le micro et le macro, le qualitatif et le quantitatif, le local et le national: des méthodes impliquées dans la mesure des conséquences sociales de l'ajustement, dans le suivi de la dimension humaine du développement, et finalement dans l'observation du changement social.

Trois dimensions de la collecte qui restent pour l'instant exclusives l'une de l'autre, mais qui devraient pouvoir se rapprocher dans l'avenir ou du moins s'efforcer de devenir complémentaires.

Nous examinerons successivement le système d'enquête sur la Dimension Sociale de l'Ajustement (DSA), le système de suivi des indicateurs de développement humain (IDH) et les observatoires du changement social.

I. LE SYSTEME D'ENQUETES SUR LA DIMENSION SOCIALE DE L'AJUSTEMENT

Du fait de leur fort impact sur les structures économiques et sociales (d'où leur nom) et sur les comportements des agents économiques - peut-être plus fort que l'ont jamais été les politiques antérieures, même les plus volontaristes - puisqu'ils visent à démanteler un carcan de règles et d'institutions inhibitrices de l'initiative privée, mais aussi protectrices de certains agents, les Programmes d'Ajustement Structurel suscitent des besoins en données statistiques importants, à une époque où la collecte a plutôt eu tendance à ralentir et où le désengagement de l'Etat se poursuit avec constance et opiniâtreté. Il s'agit alors désormais de suivre et évaluer les effets des mesures prises afin de pouvoir éventuellement les réorienter, les atténuer, les amplifier, leur adjoindre des garde-fous...

Ce sont les nécessités du calcul du PIB qui provoquent les premières améliorations de la collecte des données avec notamment le lancement de recensements et d'enquêtes sur le secteur informel. Mais c'est aussi et surtout aujourd'hui la mesure des conséquences sociales de l'ajustement qui justifie la proposition d'un vaste et ambitieux programme d'enquêtes auprès des ménages pour lequel une vingtaine de pays d'Afrique sub-saharienne sont sur les rangs.

Se fondant sur l'expérience des enquêtes LSMS (Living Standard Measurement Study :étude de la mesure des niveaux de vie) lancée par la Banque Mondiale au début des années 80 et dont la Côte d'Ivoire (1985-1988) et le Ghana (1987-1988) sont les deux expériences les plus significatives et auxquelles il est le plus souvent fait référence, le programme statistique de la Dimension Sociale de l'Ajustement (DSA) propose tout d'abord une enquête multi-objectifs du type de l'Enquête Permanente Auprès des Ménages de Côte d'Ivoire, développant un questionnaire de quelque 70 pages sur un échantillon dont la taille a eu tendance à augmenter régulièrement et fortement.

Les objectifs poursuivis par de telles enquêtes lourdes (dites "intégrées") et permanentes étaient de :

- développer de nouvelles méthodes de suivi pour l'amélioration des niveaux de vie ;
- déterminer les effets sur les ménages des mesures gouvernementales passées et proposées ;
- identifier les groupes-cibles (populations pauvres et populations vulnérables) et mesurer leurs performances par rapport à des indicateurs socio-économiques clés;
- suivre le changement de ces indicateurs pour chacun des groupes cibles ;

- fournir aux décideurs des données rapides.

Les divers objectifs poursuivis impliquaient en effet la rapidité de la mise à disposition des résultats des enquêtes, ce qui pouvait paraître sinon contradictoire, du moins très ambitieux, étant donné la lourdeur des enquêtes.

Le questionnaire développait en effet 15 sections en deux visites à 2 semaines d'intervalle : composition du ménage et caractéristiques démographiques, aménagements et dépenses d'habitat, éducation et formation, santé, activité économique (y compris emploi du temps et trajectoire professionnelle), migration, caractéristiques de l'habitat. Et lors de la seconde entrevue : activités agro-pastorales, auto-emploi non agricole, dépenses en biens durables, dépenses alimentaires, fécondité, autres revenus, crédit et épargne, anthropométrie. Parallèlement à ce questionnaire-ménages de base, sont administrés un questionnaire communautaire portant sur les infrastructures environnantes et un questionnaire sur les prix.

Cherchant à mettre en relation variables explicatives et variables dépendantes, et à les traiter longitudinalement, c'est-à-dire dans leur évolution temporelle grâce à la répétition annuelle de la collecte, ce programme d'enquêtes a suscité des réactions de scepticisme car :

1. il semblait peu réaliste de penser obtenir des réponses fiables à un questionnaire aussi lourd et, à de nombreux points de vue, inadapté ;

2. le suivi d'indicateurs sur de gros échantillons et sur une base permanente se révèle difficile quant à son traitement, et aussi en ce qui concerne l'interprétation des variations enregistrées (qui peuvent n'être dues qu'à de simples biais d'échantillonnage) : cela conduit immanquablement à l'augmentation de la taille des échantillons et donc à l'alourdissement de l'enquête ;

3. la mobilisation par le programme des ressources humaines et financières des institutions statistiques nationales pouvait faire craindre une grave perturbation des autres activités statistiques de collecte et de traitement de l'information.

Par ailleurs, devant la menace et la réalité d'une régression de la collecte, le Bureau Statistique des Nations Unies avait lancé, à partir de la fin des années 70 et surtout le début des années 80, un programme d'appui aux enquêtes auprès des ménages (NHSCP : National Household Survey Capability Programme) et notamment le Programme Africain PADEM, dont le principe de base était radicalement différent : constituer des échantillons-maître qui serviraient de base à des enquêtes

successives sur les divers thèmes que requiert la connaissance de l'économie et de la société : agriculture, démographie, santé-nutrition, budget-consommation, population active, activités informelles, conjoncture économique et sociale...

Scepticisme et concurrence désastreuse amenèrent ainsi le volet statistique DSA à se composer le nouveau visage plus acceptable que constitue l'enquête prioritaire.

Avec un questionnaire allégé réduit à 10 sections ne dépassant pas une page chacune, l'enquête prioritaire ne prétend plus supplanter ou remplacer les enquêtes existantes, mais cherche à s'insérer et s'intégrer dans les programmes de collecte statistique en cours ou projetés. Le raccourcissement du questionnaire implique que les questions quantitatives soient posées sous forme directe et sur des périodes de référence longues (1 mois, 3 mois, 1 an), gage de faible fiabilité. Mais la démarche reste ouverte aux propositions d'adaptation : si tel est bien le cas, il serait souhaitable de l'harmoniser avec la collecte des indicateurs de développement humain, une enquête permanente devant permettre d'obtenir les indicateurs qu'échouent à fournir en temps voulu et de manière fiable les statistiques administratives. Car du fait de l'allègement du questionnaire, l'échantillon peut être élargi jusqu'à atteindre une taille de 5.000 et même de plus de 10.000 ménages.

Ainsi, même si l'enquête "intégrée" continue à être prévue pour une année ultérieure dans le programme proposé, elle a de plus en plus tendance à être reportée en fin de course, et c'est l'enquête prioritaire qui est proposée comme démarche permanente durant les premières années.

Le Sénégal a réalisé une enquête "intégrée", orientée principalement vers le relevé du budget et de la consommation des ménages. Et jusqu'à présent, seuls le Ghana, la Guinée Bissau et le Tchad ont lancé des enquêtes prioritaires, en principe, sur une base permanente mais encore trop courte pour que l'on puisse affirmer que le système est en mesure de produire des indicateurs d'évolution. Car plus que des données descriptives de structures (qui, à défaut d'autres sources, peuvent être tirées des enquêtes prioritaires), ce sont des indicateurs de comportement et d'évolution dans le temps que sont chargées de fournir de telles enquêtes.

Les besoins accrus en données économiques et sociales pour le suivi et l'évaluation des niveaux et des conditions de vie des ménages et des mesures d'ajustement ont par ailleurs conduit le PADEM à proposer, complémentairement aux enquêtes de structures successives, des enquêtes permanentes de conjoncture économique et sociale (et également de conjoncture agricole), portant sur de faibles échantillons et chargées de fournir sur une base annuelle (et dans certains cas trimestrielle) des indices du

revenu, du coût de la vie, de la consommation-nutrition, de confort et conditions d'hygiène, d'emploi, de fréquentation scolaire, d'accès aux soins médicaux, de couverture vaccinale, de natalité, mortalité infantile, accroissement naturel.

Dans le cas du Bénin, pays de 5.000.000 d'habitants, l'échantillon initial proposé est de 432 ménages (avec un noyau de 216 ménages pour les pesées alimentaires nécessaires à la mesure de la consommation), qui passerait à 864 puis 1296 ménages dans les années suivantes (la divisibilité par 12 permettrait de calculer des variations mensuelles, l'échantillon étant réalisé par fraction de 1/12 chaque mois afin de prendre en compte les variations saisonnières).

Ici encore, il s'agit d'une enquête de type expérimental. Et tant du point de vue du dessin et du contenu du questionnaire, que du point de vue des objectifs poursuivis, et de la méthode de sondage, il serait temps de considérer que l'enquête de conjoncture économique et sociale du PADEM et l'enquête prioritaire du programme DSA pourraient facilement aboutir à la formulation d'une démarche commune.

*

* *

La liste des indices que visent à calculer les enquêtes prioritaires ou de conjoncture économique et sociale pour mesurer les dimensions sociales de l'ajustement, rencontre - en partie tout au moins - la nouvelle préoccupation pour le développement humain et la nécessité de collecter par voie d'enquêtes les indicateurs que ne sont pas toujours ou encore en état de fournir des départements ministériels ou des services techniques peu accoutumés à ce qu'on utilise le produit de leur activité statistique.

II - LE SYSTEME DE SUIVI DES INDICATEURS SOCIAUX OU INDICATEURS DE DEVELOPPEMENT HUMAIN

La poursuite effrénée de la croissance du Produit pendant les premières décennies du développement a largement contribué à faire oublier que cette croissance n'aurait dû avoir pour but que l'homme et son épanouissement. Plusieurs années de crise et de stagnation du PNB se soldent aujourd'hui par des mesures d'austérité particulièrement sévères : les Programmes d'Ajustement Structurel. C'est dans cette période troublée où la dégradation des conditions de vie semble avoir frayé un chemin au progrès de la liberté et à la régression de l'interventionnisme étatique que l'on se prend de nouveau à s'interroger sur la finalité du développement et sur les objectifs qui n'auraient pas dû cesser d'être les siens.

La préoccupation pour les indicateurs sociaux n'est pas nouvelle et les recherches sur des indicateurs synthétiques de la qualité de la vie ou du bien-être ont débuté il y a déjà de nombreuses années. Mais aujourd'hui, alors que les observateurs et les acteurs du développement n'ont d'yeux que pour les niveaux et tendances du PNB et de ses composantes, obnubilés par le modèle unique d'interprétation des institutions financières internationales et par le nouveau paradigme de l'ajustement structurel, les Nations Unies et leurs Agences spécialisées cherchent à déciller ces mêmes observateurs et acteurs en lançant des programmes sur le développement humain, destinés à faire prendre conscience que l'homme est bien la fin du développement, et non pas seulement le moyen.

Mais la collecte des statistiques dans ces domaines, si elle n'a pas été négligée, n'a pas non plus bénéficié des mêmes attentions que les statistiques économiques et il est donc nécessaire d'entreprendre des actions pour compléter les données disponibles par pays, en améliorer la qualité et la régularité "de telle sorte que ces indicateurs du développement humain viennent progressivement à faire autorité tant pour les analyses au niveau national qu'au niveau mondial" (préface au premier rapport mondial sur le développement humain).

On sait que l'indicateur composite de développement humain est calculé à partir de la mesure des manques en matière d'espérance de vie à la naissance, d'alphabétisation des adultes (taux et nombre moyen d'années de scolarisation) et de revenu (PIB réel par habitant ajusté).

Cependant, les recherches sur le développement humain ne se limitent pas, on s'en doute, au simple calcul de l'indice composite, et ne visent pas seulement à opérer un classement des pays sur une échelle du développement humain. Certes, le classement est une démarche importante puisqu'elle permet de mesurer les progrès accomplis par tel ou tel pays en fonction des politiques mises en oeuvre et des mesures concrètes prises. Mais,

outre le fait que, pour beaucoup de pays d'Afrique sub-saharienne, les deux premières variables (espérance de vie et alphabétisation) ne peuvent être connues qu'avec une périodicité longue (la plupart du temps équivalente à l'intervalle intercensitaire) plus rarement en fonction des résultats d'enquêtes auprès des ménages), et la troisième variable (PIB réel) est disponible sur une base annuelle, mais souvent avec retard et avec les aléas qu'on lui connaît et les hypothèses qu'on lui prête, on doit considérer que ces variables peuvent bien souvent être approchées par des indicateurs plus limités dans leur signification et dans leur champ et plus spécifiques, mais plus fréquemment disponibles sur courte période. Or ces indicateurs plus spécifiques sont d'un intérêt évident en vue d'assurer le suivi et l'évaluation de la réalisation des objectifs sociaux de la planification du développement ou des programmes entrepris. En réalité, on peut même dire que la première justification de l'activité statistique des services techniques de l'administration est précisément la mesure des résultats de leur action, c'est-à-dire le suivi-évaluation des programmes et projets.

La fixation d'objectif quantitatifs et la mesure du degré de réalisation de ces objectifs à travers les procédures de suivi-évaluation est en effet une nécessité indispensable pour une démarche volontariste efficace. Mais les activités et les analyses des services chargés du suivi des indicateurs sociaux sont-elles crédibles ? Ont-elles un rapport avec les objectifs définis par les politiques ou bien ne s'agit-il que de simples activités de routine, peu fiables, produites avec retard et donc inutilisées ? Peut-être même sont-elles produites avec retard parce qu'elles demeurent inutilisées ? Y a-t-il seulement un suivi?

Pourtant il est clair que des choix doivent être opérés. Il faut savoir où faire porter les principaux efforts. Quels sont les secteurs, les régions, les groupes qui méritent d'être aidés et suivis en priorité ? Or, de quelles données et de quelles méthodes disposent les pouvoirs publics afin de décider en connaissance de cause des priorités sociales et de juger de l'efficacité des mesures décidées ?

Les taux de mortalité infantile, les causes de mortalité néo-natale (tétanos, maladies diarrhéiques,) les indices de malnutrition des enfants de moins de 3 ans, l'accès à l'eau potable, à des infrastructures d'assainissement, sont des indicateurs démographiques et sanitaires dont certains peuvent être collectés et produits régulièrement par les services concernés. De même, les taux de scolarisation, la proportion des entrants dans le primaire qui termineront leur 4ème année, le nombre de diplômés, pour le secteur de l'éducation ; et la part des dépenses sociales, en particulier d'éducation et de santé, dans le budget national et dans le PIB. Autant d'indicateurs qui

permettent de suivre indirectement l'évolution de l'indice composite de développement humain, et qui sont le résultat d'une activité statistique permanente des administrations. La production statistique des départements ministériels représente ainsi un enjeu considérable qui ne doit pas être négligé sous prétexte de faible fiabilité et de non utilisation.

La situation est très variable selon les pays et les secteurs, mais on constate le plus souvent qu'une des causes de l'absence d'utilisation des indicateurs sociaux est le retard avec lequel ils sont calculés et aussi le caractère brut, mal dégrossi, exempt d'analyse, avec lequel ils sont livrés aux utilisateurs.

Le retard est dû, bien évidemment, à la difficulté de rassemblement de données issues des diverses unités de base (écoles, centres de santé de base, etc...), du fait de l'absence de moyens de communication, mais aussi souvent de l'absence de compréhension et de motivation des agents chargés, aux divers niveaux, de la compilation et du rassemblement des données.

C'est une telle démotivation qui explique le manque fréquent d'approfondissement de l'analyse. Les séries chronologiques par exemple - qui permettent pourtant d'identifier les aberrations et la non fiabilité de certaines sources, et les voies et possibilités d'amélioration - sont rarement dressées. Pourtant, en dépit du fait que l'on cherche à relever certains indicateurs par voie d'enquêtes permanentes et que certains d'entre eux ne sont que très partiellement couverts par les statistiques administratives (l'état civil, dans son état actuel, ne permet pas de calculer des taux de mortalité), il est nécessaire et indispensable d'améliorer ce type de relevés.

Plus que les statistiques scolaires (pour lesquelles l'harmonisation des supports de collecte est réalisée depuis longtemps au niveau des établissements, et les opérations sont concentrées sur deux périodes de l'année (rentrées et sorties), les statistiques sanitaires posent des problèmes particulièrement aigus et difficiles à résoudre : la collecte et le traitement de l'information y sont des processus permanents ; enregistrement et agrégation sont (ou devraient être) des activités statistiques quotidiennes à tous les niveaux de la structure sanitaire. Or comme les agents ne perçoivent pas, aux niveaux les plus décentralisés, les retombées (sous forme de mesures concrètes) de ces activités statistiques sanitaires publiées sont incomplètes. Malgré tout, elles n'en conservent pas moins un certain degré de signification et c'est la raison pour laquelle elles continuent à être publiées. Mais les séries chronologiques sont beaucoup plus délicates à interpréter dans la mesure où, d'une année à l'autre, ce ne sont pas les mêmes centres qui remplissent leurs obligations statistiques ; et il serait beaucoup plus important, pour le suivi des activités sanitaires,

On observe une tendance manifeste au laisser-aller et la plupart des statistiques sanitaires

d'identifier un échantillon de centres de santé de base représentatifs, dont on relèverait les indicateurs avec régularité et de façon exhaustive.

La perception de l'intérêt de ces activités statistiques - condition de leur fiabilité, de leur régularité et de leur complétude - ne peut résulter que de la publication rapide et commentée des résultats, de leur diffusion à l'échelon le plus décentralisé avec l'explication de leur analyse et de ses conséquences : diagnostic d'amélioration ou de dégradation de la situation sanitaire au niveau local ou régional et répercussions en termes d'investissements (augmentation de la capacité d'accueil et de traitement), de formation (augmentation des effectifs en quantité et en qualité), de modification des habitudes et des comportements.

Dans tous les domaines, la sensibilisation et la motivation sont les clés de l'amélioration des statistiques de base. Qu'il s'agisse de la santé, de l'hygiène, de l'éducation, de l'emploi, toute activité ne peut se développer et progresser que si le niveau supérieur s'efforce d'en suivre les progrès à travers la réalisation d'objectifs préalablement fixés, ce qui implique de part et d'autre un suivi statistique des activités. Car, en l'absence d'objectifs de référence précis et chiffrés, définissant les actions à entreprendre et les objectifs à atteindre, le personnel d'encadrement a tendance à sous-estimer l'intérêt des activités concernées et le personnel périphérique fait ce qu'il croit bon dans la mesure de ses moyens et de ses connaissances.

Le problème n'est donc pas tant celui de la centralisation de l'information et de la communication que celui de la décentralisation des responsabilités par la sensibilisation et la motivation.

Et s'il demeure un problème de centralisation, c'est bien au niveau du rassemblement de tous les indicateurs prioritaires et de leur interprétation d'ensemble en vue de la définition d'une politique sociale cohérente. Les annuaires statistiques traditionnellement produits par les services centraux de la statistique jouent rarement ce rôle. Aussi doit-on poser la question de l'opportunité de la création d'une cellule qui serait spécifiquement chargée du rassemblement des indicateurs (ce qui signifie pas qu'il s'agit d'attendre leur production par les services, cas actuellement habituel), de leur interprétation et de leur recoupement, de l'amélioration de leur collecte et de la rétroaction aux agents des centres de base a) des résultats de leur activité, b) des effets de la mesure statistique de celle-ci, et c) des objectifs assignés à leur service. La place logique d'une telle cellule est le département de la planification

sociale du Ministère du Plan, et le cas échéant, l'unité de population chargée de définir les éléments d'une politique de population.

*

* *

Mais si l'amélioration de la collecte par les services techniques de l'administration doit être un objectif poursuivi avec obstination et assiduité, ce n'est guère qu'à moyen et long termes (état civil) que seront obtenus des résultats tangibles et opérationnels. C'est pourquoi la réalisation d'enquêtes reste bien évidemment nécessaire. Or, comme les enquêtes statistiques se sont révélées ou se revèlent jusqu'à présent plus utiles à la connaissance des structures qu'à celle des comportements dans leur dimension temporelle tout au moins, c'est à travers la mise en place d'observatoires du changement social qu'une solution rapide et efficace peut être trouvée.

III. LES OBSERVATOIRES DU CHANGEMENT SOCIAL, COMPLEMENT OU ALTERNATIVE AUX GRANDS SYSTEMES DE COLLECTE MULTI-OBJECTIFS

Sans préjuger de la mise en oeuvre de grands systèmes de collecte (tels l'enquête permanente sur la dimension sociale de l'ajustement en projet dans de nombreux pays d'Afrique au Sud du Sahara, ou encore le système d'enquêtes du PADEM), la réalisation d'enquêtes légères - comme l'Enquête Légère sur les Activités des Ménages (ELAM) qui, au Bénin en 1990, a porté sur les villes de Cotonou et Parakou - ou mieux leur extension, sous forme d'observatoires, à plusieurs points localisés du territoire, constitue une méthode efficace pour fournir aux planificateurs et aux décideurs les indicateurs rapides indispensables. Cela est d'autant plus vrai que, dans de nombreux cas, il est généralement préférable d'attendre que des recensements de population et d'établissements aient eu lieu afin que soit rendue possible la mise en place d'échantillons-maître ou d'échantillons aréolaires qui permettront la réalisation de sondages représentatifs aux niveaux national et régional.

L'Enquête Légère sur les activités économiques des Ménages et leurs stratégies d'adaptation en période d'ajustement structurel au Bénin (ELAM) est un bon exemple d'enquête légère. Après l'avoir décrite et décrit par là-même, les caractéristiques d'une enquête légère, on indiquera ce qu'impliquent le passage à une enquête permanente, puis l'extension à un réseau d'observatoires.

. **Enquête Légère** : l'ELAM 1990 porte sur un échantillon réduit (200 ménages auxquels sont venus se surajouter, dans cette première version de l'enquête, 350 individus tirés de listes de groupes vulnérables : jeunes diplômés sans emploi, déflatés, autres chômeurs) et géographiquement concentré (un quartier dans deux villes). Le questionnaire est assez complet. Il porte de façon succincte et adaptée, sur le ménage, ses caractéristiques, son comportement dans les domaines de l'éducation et de la santé; il comporte divers modules selon le type d'actifs (chômeurs, salariés, indépendants) qui relèvent des informations sur les activités économiques, les revenus, les aides reçues et envoyées et diverses questions d'opinion sur la situation présente, les mesures conjoncturelles et structurelles, les difficultés et les perspectives. Il y a ainsi démultiplication des supports à l'intérieur du ménage de sorte que ce n'est pas une seule et même personne qui répond au questionnaire. Les résultats ont été disponibles en 6 mois, mais pourraient l'être en 2-3 mois dans un système rôdé : ils concernent principalement le taux de chômage, de sous-emploi, d'emploi informel et d'autres indicateurs de vulnérabilité (caractéristiques du chômage, recours aux services éducatifs et sanitaires, opinions sur les perspectives et projets...).

. **Enquête permanente** : la transformation d'une telle enquête en enquête permanente supposerait l'adjonction de volets supplémentaires (pour recueillir d'autres indicateurs tels que certains de ceux que prévoit l'enquête prioritaire ou l'enquête de conjoncture économique et sociale dont il a été question au paragraphe 1 supra) et surtout la conception de fichiers de ménages et d'individus permettant d'assurer le suivi de l'évolution de leurs caractéristiques. L'idée est en effet de suivre les mêmes ménages et les mêmes individus afin de mesurer les changements des indicateurs les concernant sur un échantillon identique, duquel les erreurs d'observation auraient été exclues. Bien entendu, les caractéristiques intrinsèques de cet échantillon évoluent (des enfants naissent, des jeunes entrent sur le marché du travail, des vieillards en sortent, etc...), mais les variations des indicateurs suivis sur un tel échantillon sont significatives des effets de la conjoncture et des mesures d'ajustement prises.

La difficulté consiste à suivre les mêmes ménages et les mêmes individus d'une année à l'autre ; dans de telles enquêtes de panel, il faut en effet que l'échantillon ne s'évanouisse pas trop rapidement. La mobilité des individus est significative et doit être mesurée, ce qui n'est pas trop difficile puisque les autres membres du ménage peuvent donner les renseignements nécessaires. En revanche, la mobilité du ménage dans son ensemble est plus difficile à prendre en compte, car il n'est pas toujours possible - ni même souhaitable - de le suivre : la migration modifie radicalement l'une des conditions d'appartenance à l'échantillon, alors que la simple mobilité à l'intérieur du quartier ne remet pas en question la nécessité du suivi.

Toutes les questions posées doivent, de plus, être revues dans la perspective d'un traitement longitudinal, ce qui peut conduire à concevoir les questionnaires d'une façon plus adaptée et, par exemple, à organiser la saisie des indicateurs pour les diverses périodes sur le même support, afin de contrôler et redresser les erreurs d'observation et d'appréhender rapidement les modifications des trajectoires individuelles ou collectives.

. **Observatoires** : c'est la taille de l'échantillon et sa concentration sur un espace géographique réduit qui font la légèreté d'une enquête, plus que le questionnaire lui-même. C'est l'existence d'un fichier de ménages et/ou d'individus mis à jour de façon continue ou au moins une fois l'an qui induit le caractère permanent d'une opération. La question est ici de savoir comment allier légèreté, permanence et représentativité de l'échantillon, c'est-à-dire possibilité de généralisation des résultats. La recherche de cette dernière caractéristique se traduit généralement par une forte augmentation de la taille de l'échantillon (enquête prioritaire) ou, à tout le moins, par sa dispersion sur l'ensemble du territoire national (enquête de conjoncture économique et sociale).

L'originalité de la méthode des observatoires est qu'elle consiste non pas à sélectionner un échantillon aléatoire au niveau national, ni même régional, mais bien à sélectionner - par choix raisonné - un petit nombre d'unités primaires à forte cohésion sociale (village, agglomération, quartier...) représentatifs de situations ou de problèmes spécifiques : zones urbaines à fort taux de chômage, régions de contact avec une autre zone monétaire, régions de culture d'exportations, régions d'agriculture familiale vivrière, projet de développement, etc...

Plus que sur le niveau des indicateurs à l'échelle nationale, les observatoires cherchent à mettre l'accent sur la variation de ces indicateurs dans des contextes bien précis et identifiés.

Les observatoires peuvent, par ailleurs, faire l'objet d'études permanentes de caractère monographique et qualitatif (études de sociologie ou d'anthropologie urbaine ou rurale) ou quantitatif (études démographiques ou économiques), en mobilisant pour cela de jeunes doctorants ou chercheurs préparant une thèse. Le choix des observatoires peut d'ailleurs être éventuellement orienté par l'existence préalable de telles monographies qui permettent une certaine profondeur historique utile à l'analyse longitudinale.

D'autre part, la généralisation sinon l'extrapolation des résultats obtenus sur les observatoires peut être recherchée à travers l'utilisation de ces études monographiques approfondies, mais aussi à travers la collecte et le traitement, aux niveau local et régional, des indicateurs sociaux issus de statistiques administratives (dont il a été question au paragraphe II supra): monographies et indicateurs sociaux offrent ainsi un cadre d'interprétation plus large des observations localisées qui ont été effectuées.

Il est donc clair que ces trois types d'analyse peuvent et doivent être liés, ce qui implique à la fois une collaboration entre institutions de recherche universitaires et non universitaires, services statistiques régionaux des divers départements techniques, et institut central de statistique et une large autonomie et responsabilisation des organismes régionaux dans la collecte et l'analyse des résultats (point sur lequel on a déjà insisté à propos des indicateurs de développement humain).

* *

*

En définitive, les réseaux d'observatoires, soutenus et confortés par des études monographiques et une élaboration des statistiques administratives sur les indicateurs sociaux, ne doivent pas être obligatoirement considérés comme une alternative aux enquêtes statistiques à visée d'extrapolation. Tout d'abord, ils sont plus susceptibles de fournir les indicateurs rapides et périodiques recherchés que les enquêtes lourdes ont, le plus souvent jusqu'à présent, failli à procurer. En outre, les observatoires peuvent constituer une solution d'attente permettant de tester les méthodes d'enquête et les questionnaires adaptés et de préparer ainsi les méthodologies efficaces que requièrent les enquêtes lourdes, jusqu'à ce que les résultats d'un recensement de population permettent de disposer de bases de sondage fiables. Enfin, et surtout, il y a plus de chances que des batteries d'indicateurs utiles, élaborés de façon rapide et sur une base annuelle grâce aux observatoires, puissent être maintenues lorsque des systèmes d'enquêtes plus lourds seront mis en place, qui viendront doubler les observatoires.

OPERATIONNALISATION DU RAPPORT

Le présent rapport s'est voulu très général, et non pas spécifique au cas du Bénin. Il fait référence implicitement ou explicitement à l'expérience de nombreux autres pays d'Afrique au Sud du Sahara. Il invite à la réflexion sur les diverses solutions alternatives ou complémentaires qui permettent de collecter, d'élaborer et d'analyser les indicateurs sociaux utiles au suivi des effets des programmes d'ajustement structurel.

La mise en oeuvre des réflexions contenues dans ce rapport suppose :

1. L'inventaire des sources d'information statistique - qu'il s'agisse d'enquêtes ou de statistiques administratives - leur description et leur examen critique sous l'angle de la collecte, de l'élaboration et des possibilités d'amélioration d'indicateurs sociaux et de séries chronologiques de ces indicateurs. Ce travail devrait être effectué en vue d'élaborer un indicateur de développement humain et de présenter les indicateurs liés, dans le cas du Bénin. Un accent particulier devra être mis sur la collecte et l'analyse de ces données au niveau régional afin de dresser un contexte de généralisation des résultats des observatoires du changement social.

2. L'identification des localisations d'observatoires en fonction des divers contextes caractérisant les régions du pays et les problèmes spécifiques de l'économie béninoise (zones urbaines à fort taux de chômage, zone cotonnière, zones de contact avec le Nigéria...). En particulier, on doit réfléchir, avec John Igué, sur la possibilité d'établir un observatoire de l'autre côté de la frontière avec le Nigéria, et de lancer simultanément un programme d'observatoires au Bénin, au Togo, au Ghana et au Nigéria, qui permettrait d'adopter une démarche comparative et d'apprécier les effets différentiels des mesures d'ajustement selon les contextes.

3. Le renouvellement de l'enquête légère sur les activités économiques des ménages, en Août 1992, sur le même échantillon et sur un échantillon parallèle présentant des caractéristiques identiques. Cette opération permettrait de montrer le type d'évolution des indicateurs que l'on peut faire apparaître et de tester des questionnaires et des supports en vue de l'analyse longitudinale.

4. L'élaboration et le test sur 4 ou 5 observatoires, d'un questionnaire qui serait le plus grand dénominateur commun aux approches DSA, PADEM, IDH et observatoires, car il est clair que c'est un questionnaire unique et opérationnel qu'il s'agit de concevoir. Cette démarche synthétique et compréhensive doit être précédée d'un large échange de vues et d'un accord sur la liste des indicateurs et des séries qu'il s'agit de fournir aux pouvoirs publics et aux divers départements techniques: c'est à partir de cette liste et de ces besoins que l'on remontera aux tableaux qu'il s'agit de produire annuellement et de là aux questionnaires.