H2 84141
B* 13473/2

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

*LE DÉVELOPPEMENT PEUT-IL ÊTRE SOCIAL ?*
*Pauvreté, chômage, exclusion*
*dans les pays du Sud.*

**Royaumont, 9-11 janvier 1995**

# "OBSERVER LE CHANGEMENT SOCIAL, MESURER LES CONSÉQUENCES DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL, SUIVRE LES INDICATEURS DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN : ORIENTATIONS, CHOIX ET MÉTHODES"

Jacques CHARMES

ORSTOM

MINISTÈRE
DES AFFAIRES ETRANGÈRES

Fonds Documentaire IRD
010024440

# OBSERVER LE CHANGEMENT SOCIAL, MESURER LES CONSÉQUENCES DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL, SUIVRE LES INDICATEURS DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN : ORIENTATIONS, CHOIX ET MÉTHODES

**Jacques CHARMES**

Depuis une quinzaine d'années, la mesure des conséquences sociales des Programmes d'Ajustement Structurel a suscité de multiples collectes de données statistiques, économiques et sociales. Ce qui n'est pas le moindre des paradoxes en un temps marqué par le désengagement de l'Etat et l'extension du marché. Mais le fait est que les problèmes soulevés par la lutte contre la pauvreté (sinon par son éradication) ont été jugés suffisamment graves et non susceptibles d'être résolus par les simples jeux de l'économie de marché, pour que l'on se préoccupe d'une collecte systématique de données en vue de faciliter l'élaboration de stratégies adaptées et la définition de projets concernant les groupes-cibles ("populations vulnérables").

A une date plus récente, le concept de Développement Humain, puis de Développement Humain Durable, s'est posé en large utilisateur des données disponibles, provoquant une interrogation salutaire sur la qualité et la fiabilité de statistiques administratives ou des statistiques d'enquêtes et relançant la discussion sur l'intérêt de disposer de données annuelles d'évolution que n'avaient pas été en mesure de fournir et d'interpréter, malgré leurs ambitions, les grandes enquêtes de la Dimension Sociale de l'Ajustement (DSA).

La notion et la méthode des observatoires pouvaient alors se frayer un chemin, mettant l'accent sur la collecte de données longitudinales, ou du moins dynamiques et de courte périodicité, par rapport à des données de structures qui ne peuvent être que de périodicité plus longue.

* * *

Fonds Documentaire IRD
Cote : B* 24440 Ex : unique

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 États 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 quelques 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, aux yeux des décideurs tout au moins. 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 quatre 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 cependant en passe de se réduire. Certaines publications récentes prouvent en effet qu'un assez net rapprochement est en train de s'opérer ; dès 1991 la voie était d'ailleurs tracée par l'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. Actuellement, le développement humain durable est devenu un objectif pour les diverses institutions internationales.

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, et qui devraient permettre aux monographies qualitatives de retrouver leur rôle central et essentiel.

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" ou "intégrales") 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 (certaines enquêtes ont multiplié le nombre de visites afin d'alléger la durée des entretiens, jusqu'à 11 visites en Guinée par exemple) : 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-ménage 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, mais ayant eu depuis tendance à enfler, 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'allégement 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.

Si le programme PADEM a été mis en oeuvre, de façon approfondie et complète, dans des pays comme le Mali, le Niger et le Kenya, notamment, les restrictions budgétaires y ont mis fin au début des années 90. De leur côté, les enquêtes DSA ont en fin de compte été réalisées dans un assez grand nombre de pays, pour des résultats divers : données analysées de façon détaillée (mais non toujours approfondie) en Guinée et au Ghana, données collectées et traitées, mais non publiées en Mauritanie, données publiées mais non exploitables au Tchad... Ces enquêtes étaient en principe destinées à devenir permanentes, mais là encore les restrictions budgétaires ne militent pas en ce sens, et le système n'a pas été en mesure de produire des indicateurs d'évolution lorsqu'il y a eu plusieurs collectes successives : au mieux aboutit-on à une statique comparative sur quelques indicateurs et rarement sur les plus significatifs. Néanmoins ces enquêtes se sont révélées être une excellente source de données de structures, dans des pays où les informations statistiques faisaient largement défaut (en Guinée par exemple) : du moins lorsque l'effort a été mené jusqu'au bout, c'est à dire jusqu'au traitement des données et à la publication des résultats. En particulier, ce sont aujourd'hui les seules et rares enquêtes à fournir les données nécessaires au calcul du seuil de pauvreté (en fonction d'un nombre minimum requis de calories et de protéines) qui reste, quoiqu'on dise, un indicateur important de malnutrition et d'inégale répartition des ressources, un indicateur de suivi et d'évaluation des niveaux et conditions de vie des ménages.

* * *

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 DÉVELOPPEMENT 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 dessiller les yeux de 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'objectifs 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 néonatale (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 les 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, on observe une tendance manifeste au laisser-aller et la plupart des 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, 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 plusieurs pays, les projets portant sur les statistiques sanitaires se sont efforcés d'organiser une rétroaction vers les centres de base afin de motiver les agents concernés.

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 ne 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 révèlent 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 place de grands systèmes de collecte (telle l'enquête permanente sur la dimension sociale de l'ajustement réalisée ou en projet dans de nombreux pays d'Afrique au Sud du Sahara), qui semblent cependant compromis dans la durée et la répétitivité, la réalisation d'enquêtes légères (comme l'Enquête Légère sur les Activités de Ménages (ELAM) qui, au Bénin depuis 1990, a porté sur les villes de Cotonou et Parakou puis Porto Novo) 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'idée d'observer en continu et de façon approfondie des populations clairement définies et ciblées n'est pas nouvelle. Démographes et médecins ont de longue date mis en place de tels systèmes d'observation. Pour les premiers qui travaillent sur les grands nombres, la répétition d'une enquête alliait à l'intérêt du suivi des individus la possibilité de cumuler les observations. Ainsi par exemple si l'observation de 100.000 personnes-année est un effectif nécessaire pour calculer l'espérance de vie avec un bon intervalle de confiance, ce résultat peut être obtenu à partir de 5 relevés annuels successifs sur 20.000 personnes.

Initialement donc, l'observatoire démographique est fondé sur l'idée que l'étude fine et prospective (répétée) d'une petite population peut fournir les données nécessaires au calcul des indicateurs de la dynamique démographique. Le caractère prospectif de l'observation se révèle même être un avantage par rapport à la démarche classique rétrospective qui se heurte à la défaillance de la mémoire des enquêtés. Mis en place il y a plus de 30 ans par l'ORSTOM, l'observatoire démographique de Niakhar au Sénégal a par la suite été largement utilisé par les nutritionnistes et les médecins. Parce qu'il permet de maîtriser ou de connaître les principaux paramètres de la population en profondeur et dans la durée, l'observatoire se prête ainsi à l'expérimentation, et cela explique l'intérêt des médecins pour ce type de démarche. C'est l'observatoire de Niakhar qui a permis de se rendre compte très rapidement de la surmortalité des filles qu'entraînait un nouveau vaccin à haut titre contre la rougeole (testé à la demande et sous l'égide de l'OMS), et d'interrompre le test.

Le regain constaté aujourd'hui pour les observatoires ou les enquêtes légères et rapides n'est pas étranger au contexte actuel de la collecte statistique dans les pays en développement qui a été rappelé en introduction.

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.

L'ELAM porte sur un échantillon réduit (200 ménages par ville auxquels sont venus se surajouter, dans les premiers passages de l'enquête, 300 individus tirés de listes de groupes vulnérables : -jeunes diplômés sans emploi, déflatés, autres chômeurs) et géographiquement concentré (deux villes puis trois). 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 peuvent 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...)

La transformation d'une telle enquête en enquête permanente suppose 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 fichier 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.

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.

L'originalité de la méthode des observatoires est qu'elle consiste non pas à sélectionner un échantillon aléatoire au niveau national, ne 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 cultures d'exportation, régions d'agriculture familiale vivrière, projet de développement, etc... L'Observatoire du Changement et de l'Innovation Sociale au Cameroun (OCISCA) est un bon exemple de cette méthode.

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 chercheurs. 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.

* * *

L'une des critiques -et non des moindres- formulées à l'égard des lourds systèmes de collecte statistique mis en place pour le suivi de la dimension sociale de l'ajustement était qu'ils utilisaient une partie non négligeable des fonds destinés en principe à des appuis directs visant à soulager la misère, la pauvreté et l'exclusion. Car il s'agit tout de même, il ne faut pas l'oublier, d'atténuer la dégradation des conditions de vie des plus pauvres et des plus vulnérables, plus que de mesurer cette dégradation. Pour autant il ne faudrait pas considérer comme inutiles et superfétatoires la connaissance de ces populations, de leurs comportements et des causes de leur déchéance ou de leur exclusion, de même que l'enregistrement des progrès que parviennent à enclencher les mesures adoptées. Mais il s'agit bien alors d'utiliser des techniques de suivi plutôt que de consacrer des sommes disproportionnées à la collecte, disproportionnées par rapport à celles qui doivent être directement consacrées à la poursuite de l'objectif défini : la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. C'est tout l'enjeu des systèmes légers de collecte, et des observatoires.