

No. 21

*Les Cahiers d'*

**OCISCA**

REGARDS SUR LE DEVELOPPEMENT SOCIAL  
ENSEMBLE DE REFLEXIONS ET PROPOSITIONS  
D'ACTIONS EMISES PAR LES EQUIPES D'OCISCA

Rapport de synthèse du séminaire sur le développement social

ORSTOM

MINREST



Emmanuel VAZARI

ISSN 1023-7631

Observatoire du Changement et de l'Innovation Sociale au Cameroun  
Observatory of Change and Innovation in the Societies of Cameroon

**REGARDS SUR LE DEVELOPPEMENT SOCIAL**

Ensemble des réflexions et propositions d'actions  
émises par les équipes d'OCISCA

**Rapport de synthèse du  
Séminaire sur le Développement Social  
Août 1995**

**Monastère du Mont Fébé  
Yaoundé, Cameroun  
25 et 26 octobre 1994**

## Liste des institutions membres du Comité de pilotage d'Ocisca

<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 la Comptabilité Nationale</i>	Joseph Tedou, Directeur
<i>Ecole Nationale Supérieure Polytechnique</i>	Michel Gérard Vermande, Directeur
<i>Université de Dschang</i>	Samuel Domngang, Recteur
<i>ORSTOM</i>	Michel Molinier, Représentant
<i>Mission de Coopération et d'Action Culturelle</i>	Pierre Jacquemot, Chef de mission
<i>Caisse Française de Développement</i>	François Cappelle, 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  
N° ISSN : 1023-7631

**Les Cahiers d'Ocisca**  
B.P. 1857 Yaoundé - Cameroun  
Tél. : (237) 23.95.34

## Résumé

Ce texte a été élaboré en préparation au Sommet Mondial sur le Développement Social qui s'est tenu à Copenhague en mars 1995. Il part de deux interrogations fondamentales : comment articuler l'économique et le social, et quels rôles donner à la puissance publique et à l'initiative individuelle, dont les réponses sont nécessaires pour concevoir un réel développement social. Il propose ensuite un nouveau cadre de pensée qui se base sur quelques principes de méthodes : le lien entre observation, analyse et décision, la prise en compte des différents niveaux socio-économiques, enfin, le principe de subsidiarité dans la formulation des décisions. Sur cette base, il propose la mise en place d'une stratégie de développement social s'appuyant sur la création d'un environnement social adéquat, complémentaire de l'environnement économique existant, sur une nouvelle manière de concevoir la politique sociale et sur des instruments de suivi spécifiques.

*Mots-clés* : Développement social, Politique sociale, Pauvreté, Exclusion, Innovations sociales, Niveaux socio-économiques, Subsidiarité, Mesure statistique, Cameroun.

## Abstract

This paper was produced for the Summit on Social Development which was held in Copenhagen in March 1995. It begins by raising two basic questions : how can social and economic dimensions be integrated as whole, and what should be the respective role of the State and the individuals. Ideas are requested to design an effective social development. Then it argues for a conceptual framework based on a few basic principles : the link between observation, analysis et decision-making, the various socioeconomic levels, and, the principle of subsidiarity to formulate decisions. **Based on these, it suggests the implementation of a strategy for social development which includes creating an adequate social environment, supplementary to the existing economic one, to design social policy in a different way, and, to elaborate specific monitoring tools.**

*Key-words* : Social Development, Social Policy, Poverty, Exclusion, Social Innovation, Socioeconomic Levels, Subsidiarity, Statistics, Cameroon.

## Présentation des auteurs

Quarante cinq chercheurs, ou correspondants d'OCISCA ont animés les exposés, groupes de travail, débats et réunions plénières qui se sont tenues les mardi 25 et mercredi 26 octobre 1994 au Monastère du Mont Fébé, Yaoundé. Il s'agit, plus précisément :

*Coordination OCISCA* : Jean-Luc Dubois, Gabriel Lele, Angeline Ngabala.

*Comité de pilotage OCISCA* : Jacques Bonvallot (ORSTOM), Paul Vermande (ENSP), Céline Ahanda Messima (DSCN).

*Observatoire Cacao de Yemessou* : Athanase Bopda, Michel Simeu Kamden, Samuel Ndembou, Joseph-Pierre Timnou, Lydie Zanga.

*Observatoire Café de Bafou* : André Kamga, Emil Hatcheu Tchawe, MOUNGAM A Mbassa, Mathieu Ngouajio.

*Observatoire Femmes et Groupes à risque de Muyuka* : Joyce Endeley, Emmanuel Yenshu, Enonguene Metugue, A. Asong, Fondo Sikod.

*Laboratoire Habitat* : Crispin Pettang, L.Mbumbia.

*Laboratoire Pauvreté et Politique sociale* : Aloysius Ajab Amin, Rebecca Amin, Georges Atabong, Claude Kouekam, Martyn Sama, Edokat Tafat, Dieudonné Takouo, Regina Tawah.

*Chercheurs* : Veronique Alary, Thérèse Fouda-Mulende, Isabelle Grangeret-Owona, Chantal Guimapi, Michel Njankouo, Hubert Ngabmen, Jean-François Trani.

*Personnes invités* : Tchala Abina (Université de Dschang), Bernard Chandon-Moët (Université Catholique de Yaoundé), Bernard Feillet (Ministère de la Défense, France), Jonas Ndiffo (MINEFI), Jean-Pierre Nana (CEPID).

*Personnes ressources* : Jean-Marc Ela (Université de Yaoundé I), Khadidja Mbomiko Yenu (Le Sultanat, Marketing Consulting Group).

Des comptes rendus de séances ont été produits par les rapporteurs des ateliers : C. Guimapi, A.Kamga, E. Metugue, D.Takouo, J-P. Timnou, et les présidents de séance : T. Abina, A.Bopda, A.A. Amin, B. Chandon-Moët, J.Endeley. La rédaction de synthèse finale a été assurée par J-L. Dubois, coordonnateur d'Ocisca.

## Remerciements

L'organisation de ce séminaire au monastère du Mont Fébé et la publication des réflexions qu'il a suscité ont été possible grâce aux financements accordés par le Ministère français de la Coopération et du Développement et par l'ORSTOM, Institut Français de Recherche Scientifique pour le Développement en Coopération.

## Préface

Sous la forme d'une série régulière, les Cahiers d'Ocisca présentent des études produites dans le cadre du programme de recherche intitulé OCISCA, Observatoire du Changement et de l'Innovation Sociale au Cameroun. Y sont développés des thèmes ayant trait aux 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 politiques d'ajustement comme la dévaluation, la conception de politiques sociales sont autant de thèmes dont les études et recherches sont diffusées dans cette série.

Les Cahiers ont donc été conçus comme un médium au service tous ceux qui veulent diffuser les informations obtenues par les différents observatoires : analyses scientifiques de données d'enquêtes et travaux de recherche individuels, effectués dans les domaines ci-dessus, ou d'actualité. L'objectif est d'informer les décideurs et les opérateurs économiques sur les recherches en cours et, dans la mesure du possible, de leur proposer des solutions concrètes aux problèmes qui les préoccupent.

C'est en conformité avec à cette orientation que ce numéro met l'accent sur le thème du développement social. Il s'agit d'un thème d'autant plus actuel qu'il a fait l'objet du dernier Sommet Mondial de Copenhague organisé du 6 au 12 mars 1995 par les Nations-Unies. Au cours de ce sommet les chefs d'Etat et de gouvernement ont souscrit une dizaine d'engagements visant à réaliser chez eux des politiques de développement économiques qui intègrent mieux les dimensions sociales.

Dans le cadre de la préparation à ce Sommet Mondial, OCISCA, programme conjoint du Ministère Camerounais de la Recherche Scientifique et Technique et de l'ORSTOM, Institut Français pour la Recherche Scientifique pour le développement en Coopération a organisé, les 25 et 26 octobre 1994, un séminaire au Monastère du Mont Fébé. Une quarantaine de personnes : chercheurs d'OCISCA, des Universités, représentants de l'administration et des ONGs ont partagé leurs réflexions sur les deux thèmes suivants : "Qu'est-ce que le développement social ?" et "Que faire pour réaliser le développement social" ?

La synthèse des débats, présentée dans les pages suivantes, a servi de texte d'introduction au séminaire qui s'est tenu à l'Abbaye de Royaumont, en France, du 9 au 11 janvier 1995, sous le thème : "Le développement peut-il être social ?". Une cinquantaine de chercheurs de l'ORSTOM, du CNRS, des Universités, de l'UNRISD, répartis en trois commissions : "pauvreté et exclusion sociale", "marché du travail et secteur informel", "recompositions familiales" ont fait un bilan critique des travaux de recherche actuels sur la pauvreté, le chômage et l'exclusion. Ce séminaire a donné lieu à une publication de l'ORSTOM intitulée : "Pauvreté, chômage et exclusion dans les pays du Sud" largement distribuée lors du Sommet de Copenhague aux chercheurs, responsables d'ONGs et délégations gouvernementales.

Ainsi les équipes d'OCISCA ont largement contribué, jusqu'au plus haut niveau, au débat d'idées, relatif au développement social. Dans cette synthèse, on a plutôt mis l'accent sur les aspects conceptuels, indispensables à la compréhension du développement social lui-même, et sur les aspects méthodologiques, nécessaires à sa mise en oeuvre. En effet, il est

apparu clairement, au cours du Sommet Mondial, pendant les réunions des chercheurs dans les Universités de Roskilde, sur le thème de l'intégration de l'économique et du social, et de Copenhague, sur le thème du devenir social, que c'est à ce niveau qu'il convient d'investir actuellement. Il y a, en effet, une profusion de termes nouveaux ayant un lien avec le développement sous une forme ou l'autre : économique, social, culturel, spirituel, humain, etc., et avec la terminologie sociale : pauvreté, exclusion, innovation sociale, cohésion sociale, recompositions sociales, etc.. Cette dynamique vise à mieux appréhender la situation mondiale actuelle, afin de trouver les moyens de la faire évoluer. Encore faudrait-il que les concepts existants soient tous articulés de manière cohérente pour que les instruments qui permettront aux décideurs d'agir, dans le cadre de stratégies de développement social, puissent être élaborés.

Nous souhaitons que ce document, fruit d'un gros travail d'équipe, apporte une contribution même modeste à l'effort de clarification des concepts et à l'imagination de méthodologies susceptibles de faire du développement social une réalité perçue par tous.

Jean-Luc Dubois  
Coordonnateur d'OCISCA

## **Sommaire**

### **Introduction**

#### **I. Des interrogations fondamentales**

##### **1. Approche économique et approche sociale**

L'importance de la hiérarchie des valeurs

Les formes de pauvreté

La capacité de créer et d'innover

##### **2. Le rôle de l'Etat**

La cohésion et l'intégration sociale

Souveraineté nationale et coopération régionale

Stratégie de long terme et sens du bien commun

#### **II. Des éléments pour un nouveau cadre de pensée**

##### **1. Réflexion sur la définition du développement social**

##### **2. Le lien entre observation, analyse et décision**

##### **3. Les différents niveaux socio-économiques**

##### **4. La référence au principe de subsidiarité**

#### **III. Vers une stratégie du développement social**

##### **1. La création d'un environnement social**

##### **2. Une nouvelle approche de la politique sociale**

##### **3. Le suivi du développement social**

### **Conclusion**

### **Références bibliographiques**



## Introduction

Au Sommet mondial sur le Développement social qui s'est tenu à Copenhague du 6 au 12 mars 1995, les chefs d'Etat et de gouvernement des pays du monde ont signé une dizaine d'engagements qui ont pour but d'assurer une meilleure prise en compte des problèmes sociaux dans leurs politiques de développement économique. Le débat sur l'intégration du social à l'économique qui a toujours occupé la scène politique revient au goût du jour et prend maintenant une vision internationale.

Dans les premières décennies du développement on croyait en la possibilité de réduire la pauvreté par effet de percolation. La richesse générée par la croissance se diffuserait dans tout le corps social. On a vu que cela n'était que partiellement vrai et que, malgré de fort taux de croissance les inégalités entre riches et pauvres continuaient de s'accroître même si un nombre plus grand de personnes avaient accès à cette richesse. Au début des années 80, la hausse du cours du pétrole, la chute des cours des matières premières, la hausse des taux d'intérêt ont secoué bon nombre de pays du Sud, et ralenti la croissance des pays développés. L'endettement des pays, une gestion macro-économique parfois inappropriée au nouveau contexte ont aggravé cette crise, et les programmes d'ajustement alors mis en oeuvre, à quelques exceptions près, n'ont pas encore apporté de solution à la relance de la croissance

La pauvreté qui avait diminué jusqu'en 1985, s'accroît dans bon nombre de pays, de plus, elle commence à se doubler de phénomènes d'exclusion inconnus auparavant. La nouvelle répartition des productions et des échanges entre pays du Sud et avec les pays du Nord, dans un contexte de mondialisation croissant, le développement rapide de certains pays alors que d'autres s'enfoncent dans la crise donnent une dimension mondiale à ces phénomènes sociaux. C'est au niveau mondial qu'il convient de s'accorder sur les manières de lier le social à l'économique et de lutter contre toutes les formes de pauvreté et d'exclusion sociale. Tel fut l'objectif du Sommet Mondial sur le Développement Social.

C'est dans l'intention de contribuer à sa préparation que les chercheurs d'OCISCA se sont réunis les 25 et 26 octobre 1994, au monastère du Mont Fébé, afin de réfléchir sur le concept même de développement social et sur les méthodologies et actions qui pourraient être mises en oeuvre pour le réaliser. L'ensemble des réflexions ainsi obtenues ont été regroupées dans ce document en trois parties. La première présente deux questions fondamentales concernant l'intégration de l'économique et du social, et la complémentarité des rôles de L'Etat et de l'individu. En deuxième partie, sont proposés des éléments permettant d'élaborer un cadre de pensée qui assure une cohérence au développement. Enfin en troisième partie, sont proposés quelques éléments de stratégie ainsi que des recommandations d'actions pour réaliser le développement social.

## **I. DES INTERROGATIONS FONDAMENTALES**

On ne peut proposer de cadre de pensée, de stratégie de développement social, et d'instruments pour l'établir, que lorsqu'on voit clairement quels problèmes doivent être résolus et dans quelle direction il faut agir. Il existe quelques grandes questions, soulevées de façon permanente, qui n'ont pas encore trouvé de solution opérationnelle, même si petit à petit des éléments de réponse commencent à apparaître. Nous en retiendrons deux qui nous semblent importantes pour notre problématique. La première concerne la différence entre les approches économique et sociale, et la manière de les articuler. Elle est essentielle pour situer le développement social au milieu des autres formes de développement et le réaliser effectivement. La seconde concerne les rôles respectifs de l'Etat et des individus. Elle permet de s'assurer que toutes les initiatives individuelles orientent bien le développement vers le social et s'intègrent au sein d'une nouvelle politique sociale.

### **1. Approche économique et approche sociale**

Il s'agit d'un vieux débat, dont on trouve déjà des traces dans l'Antiquité, mais qui s'est exacerbé au 19<sup>ème</sup> siècle avec la montée de la pauvreté et l'exploitation de la classe ouvrière. Il est à l'origine des débats idéologiques qui n'ont cessé d'opposer conservateurs et réformistes, gauche et droite, etc., et qui ont inspiré la constitution de partis politiques et d'écoles de pensée économique antagonistes.

Ce problème semblait moins aigu à la fin du 20<sup>ème</sup> siècle avec la forte croissance génératrice de plein emploi pendant les trente Glorieuses. Il reprend aujourd'hui toute son actualité, dans le nouveau contexte de restructuration économique internationale. Et il se pose avec autant de force dans les pays en crise et sous ajustement structurel, comme en Afrique, dans les pays à forte croissance avec des coûts sociaux élevés, comme en Asie, et dans les pays en transition économique, qui, en Europe de l'Est, se reconvertissent à l'économie de marché. Dans tous les cas, l'accroissement des problèmes sociaux est directement liée à la politique, d'inspiration néo-libérale, mise en oeuvre. Politique qui, si elle favorise une croissance basée sur l'initiative privée et le marché, entraîne aussi beaucoup d'abus en termes sociaux. La rentabilité économique à court terme peut devenir la seule priorité. Elle se fait alors au détriment des droits et acquis sociaux, générant pauvreté et exclusion sociale par perte d'emploi, et allant même jusqu'à favoriser l'émergence d'économies mafieuses.

Il est certain qu'en termes économiques, la question fondamentale se résume souvent à rechercher où investir l'unité monétaire supplémentaire de façon optimale : l'un des choix se situant, notamment, entre l'investissement dit productif et l'investissement social. Mais les réponses ne sont pas les mêmes selon que l'on prend en compte la rentabilité à court terme ou à long terme, la recherche de la cohésion sociale, les aspirations des populations, etc. On pourrait chercher des solutions techniques qui évitent d'autonomiser le financier, l'économique et le social, et se basent sur l'interaction des sphères économiques et sociales. Il faudrait pour cela revoir les éléments de la théorie économique classique et les méthodes appliquées correspondantes afin de pousser la réflexion dans une nouvelle direction. La théorie du capital humain, par exemple, montre bien la nécessité d'assurer des soins de santé et d'éducation minima aux groupes les plus pauvres. Dans le même ordre d'idées, certains outils de modélisation sociale, de synthèse des actions de politique sociale permettent déjà d'étudier l'impact social des mesures économiques.

Demeure le problème de la redistribution sociale. Celle-ci a pour but d'éviter que des catégories entières de population ne tombent au-dessous d'un certain seuil de pauvreté et ne puissent plus assurer la satisfaction minimale des besoins fondamentaux (alimentation, logement, éducation, santé, habillement, transport, etc.) ce qui les exclurait de la société. Dans tous les cas cette situation porterait préjudice à l'avenir de la société par destruction du capital humain, notion économique, ou de la cohésion sociale, notion sociale, qui sont tous deux indispensables au développement. Il faut donc prévoir un certain nombre d'actions visant à aider les plus pauvres, à éviter l'exclusion de certaines catégories, en évitant de casser la dynamique de la créativité individuelle. Ces contraintes demandent donc de repenser aussi la forme et les moyens de la redistribution économique et sociale au sein de la société.

Mais auparavant, il faut dégager un consensus sur trois points essentiels qui sont des conditions de réussite de toute action de redistribution. Le premier concerne la hiérarchie des valeurs au sein de la société, car c'est elle qui détermine les priorités d'actions en fonction de l'importance accordée aux problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale. Le deuxième point concerne la perception de la pauvreté et de l'exclusion sociale de façon à ce qu'il y ait accord sur la façon d'aider ceux qui en souffrent par des moyens appropriés. Enfin, il faut voir comment préserver les capacités de créer et d'innover de tous, exclus et pauvres compris, pour permettre à une nouvelle croissance de respecter la cohésion et l'intégration sociale.

#### *a) L'importance de la hiérarchie des valeurs*

Il y a dans chaque société une hiérarchie des valeurs implicite qui dirige les choix des individus et des groupes sociaux dans leurs actions quotidiennes. Des valeurs traditionnelles telles que la famille, l'argent, la religion, le statut socio-économique, le travail, la culture, les relations sociales, etc., n'ont pas la même importance d'une société à l'autre. Mais dans toutes la hiérarchie des valeurs détermine les priorités collectives. En Afrique, par exemple, la famille est une valeur plus importante que le statut socio-économique. Aux Etats-Unis, l'argent et le niveau de revenu sont plus important que le niveau culturel. En France, les gens de culture, écrivains, artistes et intellectuels, sont mieux perçus que les commerçants, aussi riches soient-ils. On pourrait multiplier ces exemples à l'infini ; ils montrent simplement que les valeurs considérées comme essentielles diffèrent d'une société à l'autre.

Cette hiérarchie des valeurs peut évoluer dans le temps. L'évolution se fait en général lentement par saut de génération, l'éducation scolaire et les médias contribuant fortement au changement. Cependant, les valeurs considérées comme essentielles ne sont jamais remises en cause. Il en résulte des chocs fréquents avec les valeurs importées d'autres sociétés, notamment celles propres à la modernité et au marché qui privilégient l'aspect monétaire ou le statut social. Des conflits et des blocages sociaux peuvent en résulter qui freinent toute créativité et possibilités d'évolution.

Comprendre l'ensemble de ces mécanismes est difficile, en raison de la multiplicité des sociétés traditionnelles rurales et même urbaines. Une démarche dans ce sens devient cependant de plus en plus nécessaire si l'on veut bâtir le développement social sur des bases solides. Il faut donc entreprendre un gros effort de recherche pour identifier la hiérarchie de valeurs des sociétés, et des micro-sociétés qui les composent. Ces études, comparatives, devraient permettre de mieux comprendre les raisons des blocages sociaux et de préconiser des solutions pour les dépasser ou les sublimer.

## ***b) Les formes de pauvreté***

On peut rencontrer la pauvreté sous différentes formes, mais partout elle se manifeste par un manque ressenti plus ou moins fortement selon la hiérarchie des valeurs reconnue dans la société. La pauvreté économique résultant du manque d'argent sera fortement ressentie dans les sociétés où l'argent a un rôle important, comme aux Etats-Unis. La perte de relations sociales et l'exclusion sociale qui en résulte, sera insupportable dans les sociétés, où toute la vie s'articule autour de relations traditionnelles.

On peut illustrer cela par quelques exemples. Aux Etats-Unis, les pauvres sont considérés, et se considèrent eux-mêmes, comme responsables de leur situation : ils n'ont pas su saisir les opportunités qui se présentaient à eux pour améliorer leur situation. Si bien que, pour l'opinion américaine, l'aide aux plus pauvres doit être le fait d'associations caritatives plus que de l'Etat. A l'opposé, en Europe, la pauvreté est considérée comme le résultat d'inégalités sociales préexistantes ou du système de régulation économique. La société dans son ensemble, et l'Etat qui la représente, sont alors considérés comme responsables de la situation. C'est alors à l'Etat de mettre en oeuvre dans le cadre de sa politique sociale des actions de lutte contre la pauvreté.

En fait, un vrai développement, au sens le plus large de développement humain, se doit de tenir compte de toutes les aspects économique, social, politique, culturel, spirituel, etc., que peut prendre le développement. La lutte contre la pauvreté ne peut donc se satisfaire du seul aspect économique, qu'il soit monétaire, à travers un seuil quantitatif de pauvreté, ou relatif aux besoins fondamentaux, à travers la consommation de certains biens et services. Elle doit aussi inclure les aspects de relations sociales (comme la préservation d'un capital social), la participation politique (gouvernementalité et participation des populations), la culture (reconnaissance du rôle et de l'histoire de chaque peuple) et la spiritualité (recherche de plus d'éthique et de paix collective). Là encore il est nécessaire d'entreprendre un gros effort de recherche afin de conceptualiser les diverses formes de pauvreté, afin d'évaluer leur importance en termes statistiques et de préconiser des actions visant à les faire disparaître.

## ***c) La capacité de créer et d'innover***

La création et l'innovation sont les moteurs du développement puisque grâce à elles des richesses nouvelles et de nouveaux comportements apparaissent. C'est l'innovation technologique qui est le plus souvent à l'origine du changement et qui entraîne l'apparition d'innovations économiques, puis sociales, comme conséquences directes. Ceci ne fait que renforcer l'idée qu'un lien existe entre l'innovation sociale et tout gain économique. Encore faudrait-il en mesurer les conséquences de façon précise.

Si l'on veut renforcer la capacité de créer et d'innover, il faut que l'initiative individuelle soit encouragée, que les nombreux blocages sociaux, souvent d'origine traditionnelle, qui s'y opposent soient petit à petit annihilés. La mise en place de politiques incitatives valorisant la création, informant sur les nouvelles productions, diffusant les nouvelles méthodes et valorisant les créateurs devient alors indispensable. Elles facilitent la transformation d'innovations technologiques en innovations sociales par le changement de comportements qu'elles induisent.

Certes, il faut veiller à ce que ces initiatives, individuelles à leur origine, ne se transforment en abus, par création de rentes ou de monopoles, ou par l'établissement

d'inégalités excessives, qui en annulerait les avantages sur le plan social. Les réussites individuelles doivent s'intégrer dans une stratégie de croissance équitable à moyen et long terme, et ceci pose à nouveau le problème de la redistribution sociale des bénéfices de l'innovation. On retrouve là un des rôles de l'Etat arbitre du développement à long terme.

## 2. Le rôle de l'Etat

L'importance de l'Etat, les tâches qu'il doit assumer, ses rapports avec les groupes sociaux et les individus sont des questions qui redeviennent actuelles dans le contexte de mondialisation des échanges et de compétition internationale. Il s'agit pourtant d'un vieux débat qui fut permanent chez les économistes et les décideurs politiques des siècles passés. Il est remis au goût du jour dans le contexte d'ajustement structurel où l'on désire "moins d'Etat mais mieux d'Etat", et de démocratisation politique où l'on veut permettre aux groupes sociaux de mieux s'exprimer face à la puissance publique. De plus la philosophie neo-libérale actuellement dominante vise à réduire un Etat qui a eu trop de prérogatives sous l'influence des courants d'idée keynésien et tiers-mondiste.

Sans entrer dans le vif de ces débats, il convient de remarquer qu'il y a cependant certains aspects du rôle de l'Etat qu'il est nécessaire d'aborder en raison de leur lien avec le développement social. Ils concernent tout ce qui a trait à la cohésion et l'intégration sociale, à la souveraineté nationale dans le cadre d'une coopération régionale, à la vision du long terme et au sens du bien commun. Ces aspects diffèrent des habituelles tâches régaliennes de L'Etat (économie, monnaie, justice, relations extérieures), mais ce dernier demeure toujours l'acteur le mieux placé pour les assumer de façon efficace.

### a) *La cohésion et l'intégration sociale*

Toutes les sociétés sont composées de groupes d'individus pouvant être différenciés par des critères régionaux, ethniques, sociaux religieux ou sexuels. Lorsque les différences s'exacerbent, des conflits apparaissent menaçant la cohésion sociale. Celle-ci n'existe en effet que lorsqu'un équilibre, plus ou moins harmonieux, une solidarité, plus ou moins affichée, existe entre les différents groupes.

Or la cohésion est une condition nécessaire, non seulement au développement social visant à une amélioration de la situation de tous les groupes sociaux, mais aussi au développement économique qui ne peut s'effectuer dans un pays déchiré par les conflits. La cohésion sociale assurant la stabilité indispensable à un développement est donc une condition essentielle de sa pérennisation.

L'intégration sociale de son côté a pour but de permettre à tous les groupes sociaux d'avoir une place au sein de la société et de bénéficier des fruits de la croissance et du développement. En fait, il s'agit de supprimer tout ce qui amène les individus ou groupes sociaux à se sentir marginalisés ou exclus de la société. Il y a de nombreuses formes d'exclusion sociale qui sont liées à l'économique (pauvreté due à un revenu insuffisant, chômage), au social (discrimination), à la culture (aspect ethnique), au politique (répression et censure), etc. Il faut donc en repérer les diverses formes pour que soient mis en place les moyens de les combattre.

Dans le contexte actuel de mondialisation des échanges et d'accroissement de la compétition internationale on assiste à une montée corrélative des réflexes identitaires. Cette

montée est d'autant plus forte que la crise économique perdure et rend difficile le partage équitable des richesses. Toute différence, qu'elle soit sociale, ethnique, religieuse, politique ou sexuelle, devient assez facilement un prétexte de confrontation plus ou moins violente visant à marginaliser certains groupes d'individus. Les conflits qui en résultent peuvent annihiler toute opportunité de croissance économique. Ce qui confirme le fait que cohésion et intégration sociale sont devenues des contraintes à l'économie dont on doit tenir compte pour proposer de nouvelles formes de redistribution sociale.

Or il n'y a qu'un Etat, indépendant des différents groupes sociaux et non impliqués dans leurs intérêts à court terme, qui puisse élaborer une stratégie de grande ampleur pour éviter toute déchirure du tissu social. Il peut être informé de façon objective sur la situation et mettre en oeuvre des solutions techniques adéquates comme par exemple des actions vis à vis des groupes minoritaires, une aide aux exclus. Dans ce cadre il peut faciliter la responsabilisation locale à différents niveaux en s'appuyant sur le principe de subsidiarité.

### *b) Souveraineté nationale et coopération régionale*

La plupart des pays africains sont membres de groupements régionaux à finalité diverse : zone de libre échange, union monétaire, union économique, etc. Ces groupements en facilitant les échanges entre pays accélèrent la croissance économique. Dans la zone franc, il y a déjà une libre circulation des personnes et de la monnaie et les discussions concernent la circulation des biens et services et l'harmonisation des politiques économiques (UEMOA, CEMAC). L'intégration dans un groupement régional demande de revoir la législation en vigueur pour l'harmoniser avec celle des autres pays. Les objectifs de souveraineté nationale peuvent alors ne plus être en accord avec ceux de la coopération régionale. Ceci arrive fréquemment pour tous les aspects sociaux en relation avec la législation sociale ou pour les conséquences sociales des législations économiques. Mais l'Etat demeure le seul acteur qui puisse décider des orientations en tenant compte à la fois des besoins d'intégration régionale et des contraintes nationales dans les domaines économiques et sociaux.

On ne peut guère compter sur l'aide internationale pour apporter une solution à l'harmonisation des diverses législations car elle est trop orientée vers chaque pays pris individuellement et non vers l'ensemble régional. Il devrait cependant être possible de faciliter l'intégration régionale par une meilleure articulation des mesures prévues dans les divers programmes d'ajustement ou les projets de développement nationaux.

### *c) Stratégie de long terme et sens du bien commun*

Le développement social exige une vision de long terme et un sens du bien commun. La vision de long terme permet de choisir les domaines où seront effectués les investissements, plus particulièrement ceux concernant le capital humain : santé, nutrition, éducation, etc., car leurs effets ne se font sentir qu'à long terme. Cependant cette vision doit s'appuyer sur le sens du bien commun pour déterminer les priorités budgétaires concernant les investissements et le soutien aux innovations.

Sur ces deux aspects l'Etat conserve un rôle important. Il demeure le garant du bien commun en arbitrant entre les différents acteurs et en veillant à ce que les décisions prises ne favorisent pas de façon excessive un groupe ou l'autre. De plus, face à des acteurs et des bailleurs de fonds qui ont de plus en plus tendance à privilégier le court terme ou l'intérêt individuel immédiat, il est le seul à pouvoir opposer les intérêts stratégiques à long terme de

la croissance (par la relance de l'investissement), la stabilité (qui rejoint l'optique actuelle de stabilisation et d'ajustement), la redistribution sociale (pour satisfaire les besoins essentiels et réduire la pauvreté) et la valorisation de l'innovation (qui est source de créativité et porteuse d'avenir).

## II. DES ELEMENTS POUR UN NOUVEAU CADRE DE PENSEE

Face aux deux questions fondamentales de l'intégration de l'économique et du social et du rôle de l'Etat, on doit rechercher les éléments conceptuels et méthodologiques qui permettent l'émergence d'un nouveau cadre de pensée. Celui-ci doit assurer la cohérence d'ensemble du développement articulant la mise en oeuvre d'actions qui réalisent le développement social avec les objectifs du développement économique.

### 1. Définition du développement social

Il y a, au sein du concept de développement social, les deux notions de développement et de social. La notion de développement traduit le fait de donner toute son ampleur à une situation, en lui permettant de grandir quantitativement et de s'améliorer qualitativement. Des critères permettent de mesurer s'il y a bien eu croissance et amélioration.

Le terme "social" est utilisé pour qualifier tout ce qui touche à la population dans son ensemble ou à des groupes de population en particulier. La constitution de ces groupes, leurs situations et leurs interactions est au centre de toutes les préoccupations sociales. Pour ces raisons, on peut considérer que des variables originellement économiques deviennent sociales. Par exemple, le revenu global est une variable économique, mais la distribution du revenu devient une variable sociale : elle résulte d'un classement des individus par catégories sociales et permet d'induire une politique des revenus. Il en est de même du travail, considéré comme variable économique, tandis que l'emploi est une variable sociale. Le problème est de connaître les liens entre les aspects social et économique et de voir dans quelle mesure une articulation est possible.

Dans sa vision classique le développement économique est le résultat de l'affectation optimale des facteurs de production disponibles (capital physique, capital financier, ressources humaines) qui améliore la productivité et permet de trouver des sentiers de croissance optimaux au sein de la compétition internationale. Ces derniers étant généralement mesurés par le taux de croissance du PIB. L'aspect économique s'est élargi avec la prise en compte de la dimension spatiale, qui introduit le développement régional, et de la satisfaction des besoins élémentaires (alimentation, santé, nutrition, éducation, etc.) qui préserve le capital humain. Ainsi d'autres indicateurs ont été proposés comme le PQLI (Physical Quality Life Index) ou l'IDH (Indice de Développement Humain) qui intègrent des aspects plus qualitatifs (comme l'espérance de vie et le niveau d'éducation). Il existe aussi toute une batterie d'indicateurs qui permet d'évaluer secteur par secteur le niveau de développement.

Chaque groupe de population, acteur producteur, consommateur ou investisseur, a un comportement économique d'optimisation dans un univers de contraintes dont certaines sont économiques (comme la contrainte de revenu) et d'autres sociales (comme les obligations de dépenses traditionnelles). De nombreux débats ont déjà eu lieu sur la question de savoir s'il peut y avoir des développements économique et social autonomes, chacun se traduisant par des actions spécifiques avec des objectifs différents ; ou si le développement social doit être un complément coûteux du développement économique. Or la séparation en deux sphères,

économique et sociale a montré ses limites opérationnelles, tant en ce qui concerne les politiques de croissance économique, avec l'introduction de la notion de capital humain, que dans les politiques de réforme économique et d'ajustement structurel où il a fallu intégrer un volet dimension sociale. Ce qu'il faut maintenant c'est envisager un développement social intégré au sein duquel aspects économiques et sociaux sont interdépendants. Mais cela demande de mettre au point des instruments, capables de réaliser cette intégration, qui enchaînent les diverses actions, économiques ou sociales, les catégories d'acteurs, et les niveaux de décision et d'interaction.

C'est dans ce cadre qu'il nous semble possible de parler de "développement social". On entendra par là toute stratégie de long terme comprenant un ensemble d'actions intégrées au sein d'une politique sociale et ayant pour objectif :

(i) d'une part, d'assurer le bien-être social de tous en facilitant l'accès aux services de base (santé, éducation, alimentation et nutrition, etc.), en luttant contre l'exclusion sociale (ce qui implique une réduction de la pauvreté, un rejet de toute forme de discrimination, et une redistribution des ressources), en renforçant la cohésion sociale (aide à la famille, renforcement des liens de solidarité traditionnels, contrôle des conflits ethniques, violence urbaine), en encourageant l'innovation sociale (participation des groupes sociaux au développement, encouragement aux créations d'emploi), etc..

(ii) d'autre part, de suivre et de contrôler l'impact sur les différents groupes de population des mesures mises en œuvre par la politique économique. Ces mesures peuvent être d'origine interne, dans le cadre de programmes de réforme ou d'ajustement structurel (restructuration et privatisation, politique des prix, politique fiscale, politique monétaire et de crédit, etc.), ou d'origine externe, dans le cadre d'accords internationaux (GATT et libéralisation du commerce, Convention de Lomé et Politique Agricole Commune de l'Union Européenne, UDEAC et CEMAC, etc.). Dans tous les cas il faudra étudier les comportements, de réaction et d'innovation, des différents acteurs, que ceux-ci soient les gagnants ou les perdants des changements du contexte économique. Car il est indispensable de relever les modifications du tissu social et d'étudier les recompositions sociales qui s'opèrent.

Le développement social doit être considéré comme l'une des composantes du développement humain, concept créé en 1990 par le PNUD (Programme des Nations-Unies pour le Développement) et, de loin, le plus englobant. Il recouvre, à côté des aspects économiques et sociaux que nous étudions, les aspects politique, culturel et même spirituel. Il offre un nouveau cadre de pensée, paradigme (Kuhn) ou épistémé (Foucault), qui oriente la réflexion et l'action, vers une meilleure prise en compte de la diversité des groupes sociaux et de l'aspiration humaine à un plus grand épanouissement et une plus grande harmonie. Il convient cependant de remarquer que les éléments qui entrent dans la définition du développement humain ne sont pas totalement définis. Il y a encore place pour la recherche en ce domaine.

## **2. Le lien entre observation, analyse et décision**

Toute politique, qu'elle soit sociale ou économique, impose, dès sa conception, une logique de décision en trois étapes : (i) observation de la situation et mesure de ses caractéristiques, (ii) analyse de cette situation et recherche des causalités, et (iii) décision d'interventions s'intégrant dans une stratégie d'ensemble. C'est là le premier principe



opérationnel qu'il convient de respecter pour toute stratégie visant à réaliser le développement social.

L'observation et la mesure des phénomènes sociaux se font au moyen d'instruments d'investigation spécifiques : enquêtes, interviews, observatoires, etc., dont il existe déjà toute une panoplie. Il faut s'assurer, en premier lieu, que les méthodes d'investigation choisies soient bien adaptées aux objectifs d'observation et de mesure des phénomènes sociaux retenus. Il s'agit d'un point essentiel et si cela s'avère nécessaire on créera des instruments nouveaux pour mieux cadrer aux besoins de la réalité socio-économique, à partir de la combinaison de plusieurs types d'enquête (enquêtes spécifiques ou à objectifs multiples, intégrées, nationales ou partielles, etc.) et de différentes méthodes d'investigation (quantitative ou qualitative, micro ou macro-économique, etc.). Les observatoires, par exemple, intègrent des enquêtes qualitatives et quantitatives ainsi que différentes méthodes d'observation au sein d'une même structure. De cette manière, ils observent la situation de groupes sociaux particuliers, mesurent leurs caractéristiques, tout en recherchant les causalités dans les comportements, les hiérarchies dans les préférences, et les explications des choix effectués.

Suite à l'observation et la mesure vient l'étape d'analyse. Elle permet, tout d'abord, de décrire la situation des différentes catégories de population à partir de quelques indicateurs. Par appel à des méthodes d'analyse typologique elle permet de déterminer différentes catégories de population afin de caractériser la diversité des comportements, et, dans une certaine mesure, d'étudier les relations des groupes entre eux. Il est en effet indispensable de comprendre les différences de comportement et la rationalité qui les guide pour voir dans quelle mesure il s'agit de comportements dits traditionnels, de comportements de survie, ou de comportement d'innovation. Au cours de l'analyse on peut expliquer les changements qui apparaissent dans les comportements, et mettre en valeur l'aspect qualitatif des innovations sociales.

La troisième étape de décision d'intervention et d'évaluation des actions mises en oeuvre fait suite à l'analyse. Dans ce cadre des outils de synthèse sont fréquemment utilisés pour décrire l'ensemble des interventions à mettre en oeuvre, comme les tableaux des actions de politique économique ou sociale, ou en évaluer les effets comme les matrices de comptabilité sociale et les modèles d'équilibre général calculable. D'autres outils de ciblage permettent de repérer les catégories qui bénéficient de ces interventions et d'évaluer leur impact.

### **3. Les différents niveaux socio-économiques**

L'ensemble de la réalité socio-économique peut être perçue à travers un certain nombre de niveaux socio-économiques qui articulent décision, observation et analyse. Ils sont très utiles pour concevoir toute politique économique ou sociale. Car à travers eux s'opère le lien entre l'observation des phénomènes, leur analyse, et la mise en oeuvre d'actions spécifiques. Pour simplifier nous en considérerons trois : les niveaux macro, meso, et micro qui sont déjà fort utilisés en économie et qu'il convient maintenant d'étendre du domaine social.

Ainsi, le niveau macro-social concerne toute décision relative au pays dans son ensemble, ou, à défaut, à ses grandes régions. Il regroupe les variables agrégées de secteurs et de groupes sociaux, comme, par exemple, le taux de scolarisation ou le taux de chômage national, l'espérance de vie, etc.. Celles-ci sont obtenues par observation à un niveau plus fin,

tantôt au niveau meso-social, si on observe les caractéristiques des écoles, tantôt au niveau micro-social, si l'on observe les ménages et les individus. Evidemment l'agrégation de ces observations au niveau macro-social implique de résoudre les problèmes de représentativité des observations et de mise au point de procédures de calcul adéquates.

Le deuxième niveau, meso-social, est essentiel, bien que trop souvent négligé. Il demeure souvent méconnu en raison de l'absence d'étude des liens qu'il entretient avec les niveaux macro et micro-social. Il s'agit du champ d'étude privilégié de la sociologie. Certaines théories économiques, imprégnées de sociologie, sont meso-économiques, comme la théorie marxiste de la lutte des classes, la théorie des conventions, celles relatives aux groupes de pression, etc.. Même dans la théorie de l'équilibre général on différencie groupes de consommateurs et groupes de producteurs. En Afrique cette approche est indispensable car il existe de nombreux groupes de décision intermédiaires intervenant entre l'Etat et les ménages, par exemple la famille élargie, le lignage, le conseil de village, les associations de ressortissants, etc. Et les individus ont automatiquement tendance à se raccrocher à l'un de ces groupes. Dans les pays développés, notamment aux Etats-Unis, les groupes d'intérêt professionnels, privés ou ethniques, deviennent de plus en plus puissants et s'affirment aussi comme un niveau de décision intermédiaire.

Le niveau meso-social est d'un niveau inférieur au niveau macro-social avec une composante sectorielle et une composante de groupes sociaux. Tout d'abord, il recouvre les secteurs dits sociaux (santé, éducation, nutrition, etc.) et les aspects sociaux des secteurs économiques (habitat social, transports, emploi, etc.). Ce sont ces domaines qui permettent de qualifier l'exclusion sociale dans ses premières manifestations : absence de formation (analphabétisme) ou formation inadéquate (chômage des diplômés), difficulté d'accès au premier emploi, insuffisance d'information (moyens de communication), etc.. Ensuite, il recouvre les groupes sociaux de toutes sortes (associations, groupes fictifs de consommation, catégories socio-professionnelles, groupes de producteurs, groupes d'intérêt, etc.). C'est à ce niveau que se tissent les relations économiques (offre et demande sur les marchés) et les relations sociales (accès aux services, associations en tout genre) entre groupes sociaux qui en font des agents d'intégration ou de désintégration sociale.

C'est l'étude des réactions des différents groupes sociaux, en période de réforme économique, dans le cadre de l'ajustement structurel, résultant de mesures internes, comme la libéralisation des prix ou du commerce, ou de chocs externes, comme la dévaluation ou la hausse des cours des produits d'exportation, qui permet de comprendre la mutation sociale qui s'opère au sein d'une société. Ces réactions doivent être analysées au sein de chaque groupe et dans ses relations avec les autres groupes pour comprendre les recompositions sociales qui s'opèrent et discerner ce qui peut être considéré comme de l'innovation sociale. Il faut faire appel pour cela à des méthodes d'enquête spécifiques comme, par exemple, les fichiers villages, les fichiers de groupements coopératifs et d'associations villageoises, les enquêtes communautaires et les observatoires. De même, la mise en oeuvre de programmes d'interventions sociales concernant la santé, l'éducation, le crédit, la sécurité alimentaire, l'emploi, les transports collectifs, etc., ciblés sur certaines catégories sociales considérées comme vulnérables, défavorisées ou pauvres demande de faire appel à des méthodes spécifiques de ciblage.

Le troisième niveau, micro-social, concerne les ménages et les individus, les entreprises et les exploitations agricoles. C'est le niveau privilégié de l'observation des phénomènes socio-économiques où les informations caractérisant une situation, décrivant un

comportement ou un changement de comportement sont recueillies. Au moyen d'instruments d'observation et d'analyse classique on appréhende une situation afin de formuler des recommandations qui faciliteront la prise de décision aux autres niveaux et permettront la mise en place d'une politique économique et sociale plus adaptée.

Ce qu'il y a de nouveau dans cette approche ne réside pas tant dans la définition de niveaux socio-économiques différents, déjà fréquemment utilisés par ailleurs, notamment dans l'analyse économique. Mais c'est plutôt dans leur articulation, qui donne une connotation systémique à toute analyse de politique, que l'on peut trouver la nouveauté. Il est clair qu'on ne peut définir une politique quelle qu'elle soit : économique (industrielle, agricole, commerciale) ou sociale (santé, éducation, emploi) sans faire appel aux interactions entre ces trois niveaux pour tout ce qui concerne l'observation, l'analyse ou les décisions à mettre en oeuvre.

Cette approche a déjà été utilisée par l'UNICEF en ce qui concerne l'impact des politiques d'ajustement sur la santé de l'enfant et de sa mère. Elle a depuis été reprise et systématisée dans le cadre du programme Dimensions Sociales de l'Ajustement (DSA), de la Banque Mondiale, du PNUD et de la Banque Africaine de Développement. Ainsi pour étudier l'impact des programmes d'ajustement structurel, on a d'abord répertorié l'ensemble des mesures de niveau macro-économique, puis étudié leurs effets au niveau meso-économique à travers les infrastructures correspondantes où se rencontrent les groupes sociaux (écoles et hôpitaux, marchés), et enfin mesuré, au niveau micro-économique, l'impact sur le comportement des ménages et des individus. Ceci permet d'éviter une vision trop sectorialisée et de déboucher sur la conception d'une stratégie qui respecte les niveaux de décision et les institutions correspondantes.

Cette approche fournit, de plus, en termes méthodologiques, des éléments d'application du principe de subsidiarité qui s'avère fort utile pour mettre en oeuvre toute politique économique ou sociale.

#### **4. La référence au principe de subsidiarité**

Le principe de subsidiarité est relativement simple. Il suppose, tout d'abord, que la structure de décision d'un pays donné est hiérarchisée, tout comme le sont les trois niveaux macro, meso, micro-économique ou social que nous venons de voir. Seulement cette structure de décision articule, en général, des niveaux de décision bien plus nombreux qui engagent autant d'acteurs différents. Le principe consiste, alors, à s'assurer que toute décision est bien prise par le niveau qui est le plus bas parmi les niveaux compétents pour prendre cette décision. On s'assure ainsi que ce sont les premiers niveaux de compétence, dans une structure de décision donnée qui prennent les décisions, évitant ainsi de surcharger les niveaux plus élevés. La prise de décision ne remontera vers le haut que lorsqu'il ne se trouvera pas de niveau inférieur compétent pour décider en premier lieu. Cela présente l'avantage, en déconcentrant les décisions, de s'assurer que les actions correspondantes sont mises en oeuvre par les groupes qui sont les mieux à même de maîtriser la situation sur le terrain et de la gérer face aux réalités quotidiennes.

On évite ainsi l'opposition entre une approche centralisée et formelle d'un côté, et une approche identitaire ou informelle de l'autre, alors que, de fait, elles se situent à des niveaux de décision différents et complémentaires. Il faut cependant un important effort de recherche, en termes opérationnels pour trouver la façon d'articuler ces deux extrêmes. Il faut en effet

repenser l'organisation institutionnelle pour s'assurer qu'il n'y ait pas opposition entre la structure moderne et la tradition ancestrale, et que le processus de décision global ainsi revu soit plus performant. Il faut repenser le rôle de l'Etat, dans sa relation avec les collectivités locales (villages, province, régions), les diverses communautés (NGOs, associations de ressortissants, conseils de villages), les ménages et les individus. Certes l'Etat demeure le garant de l'orientation économique (régulation des marchés), de la politique sociale (réduction des inégalités et exclusions) et de la cohésion sociale (résolution des conflits ethniques) mais de nombreuses décisions peuvent être décentralisées. De cette manière on encourage la participation des communautés aux décisions, on les responsabilise, leur permettant de résoudre elles-mêmes des problèmes quotidiens comme la violence urbaine. Il faut donc réexaminer l'ensemble des niveaux de décision pour voir lesquels sont plausibles, dans quels domaines et avec quels acteurs. Enfin, une concertation entre les différents acteurs sociaux, situés à des niveaux de décision différents, sera indispensable pour clairement définir le rôle et les responsabilités de chacun. Le but final étant de mettre en place une politique sociale plus efficace, car mieux adaptée aux besoins de la population et plus facilement prise en charge par elle-même.

### **III. VERS UNE STRATEGIE DU DEVELOPPEMENT SOCIAL**

Une stratégie du développement social s'appuiera sur les principes méthodologiques exposés dans les pages précédentes. Elle devra mettre l'accent sur quelques thèmes mobilisateurs, comme la création d'un environnement social complémentaire de l'environnement économique déjà existant, la recherche d'une nouvelle politique sociale, et le suivi du développement social.

#### **1. La création d'un environnement social**

Le contexte économique, par son mode de pensée et les stratégies qui lui sont associées, s'impose actuellement au social. Il repose sur quelques principes néo-libéraux qui guident l'économie internationale : le rôle du marché et de l'initiative individuelle, l'affectation optimale des facteurs de production, l'amélioration de la compétitivité, l'importance des avantages comparatifs. La sphère financière en raison de l'internationalisation des échanges commande à l'économique, au politique et au social amenant parfois à des aberrations : éclatement du Système Monétaire Européen, crise au Mexique, etc..

Le problème est donc de voir comment on peut mettre en place des actions minimales, comme assurer les besoins fondamentaux des personnes, utiliser la dynamique issue de l'innovation sociale, lier toute mesure économique à ses conséquences sociales pour mettre en place des modes de régulation nouveaux qui généreront un environnement social s'imposant automatiquement à tous les décideurs au même titre que l'environnement économique actuel.

##### *a) Assurer les besoins fondamentaux*

Si l'on peut veiller à ce que soit assurée la satisfaction des besoins fondamentaux de toute personne dans n'importe quel contexte économique, alors on peut considérer qu'un environnement social minimal est bien présent. Il peut s'agir de besoins quantitatifs, comme le revenu en veillant à être au dessus d'un seuil de pauvreté donné, ou qualitatifs, en garantissant l'accès aux services de santé et d'éducation, etc..

Il est nécessaire auparavant de s'accorder sur ce que l'on considère comme besoins fondamentaux. Il s'agit, en général, de la santé, de l'éducation, de l'alimentation et de la nutrition, de l'habitat, mais il arrive aussi que l'on prenne aussi en compte l'habillement, l'emploi, et même le transport. Pour des raisons culturelles cette liste varie d'une communauté à l'autre. Il en est de même pour la priorité qui est apportée à tel ou tel besoin. Toutefois l'idée que le besoin essentiel est un droit des personnes qu'il convient de satisfaire demeure universel. Mais ce droit est facilement remis en cause par toute forme de pauvreté ou d'exclusion.

### ***b) Renforcer l'innovation sociale***

L'innovation sociale est le moteur du développement social. Elle regroupe, tout à la fois, les comportements novateurs dans le domaine social (restructuration familiale, relations entre groupes sociaux, mises en oeuvre d'actions sociales, etc.), et les conséquences sociales d'innovations économiques ou technologiques. A la différence de l'innovation technologique, ou économique, l'innovation sociale est plus englobante, car, bien qu'incluant les deux premiers aspects, elle prend en compte, de plus, les effets sur les groupes d'individus. Il s'agit souvent de réponses positives à la crise économique et aux effets négatifs des réformes économiques. Ces effets concernent tant l'individu que le groupe social auquel il appartient. Ils se traduisent par une plus grande efficacité et un gain de productivité soit économique (moins d'énergie ou de temps) soit sociale (meilleurs contacts avec autrui, nouvelles initiatives, plus d'externalités positives) pour un même résultat. L'innovation sociale touche tous les domaines. Citons par exemple la composition de la famille, le choix du type de mariage, la volonté de migrer, les initiatives de base, les améliorations dans la production, modification des habitudes de consommation, modification de l'habitat, etc..

Il s'agit donc en quelque sorte d'un accélérateur du développement qui va déterminer la vitesse de mutation de la société en fonction des impulsions qu'il transmet. La création d'un environnement capable de susciter ces innovations au sein de la société et de les diffuser est indispensable et peut rendre la société plus performante tout en devenant plus harmonieuse. Il devient nécessaire de repérer toutes les formes d'innovation et d'en mesurer leur impact dès lors qu'il s'agit d'une participation créatrice des acteurs économiques et sociaux pour trouver de nouvelles voies pour un futur meilleur.

Cela demande de distinguer parmi les changements sociaux ceux qui sont négatifs et réduisent la liberté, l'autonomie ou la créativité des individus (comme par exemple, la paupérisation, la violence urbaine, la guerre et les conflits ethniques ou sociaux), et ceux qui sont positifs car ils améliorent la productivité, épargnent des ressources en diminuant le gaspillage, renforcent la cohésion sociale, facilitent l'intégration sociale (comme par exemple : les nouvelles stratégies des femmes, les initiatives dans les petits métiers, les comportements d'association). Il est donc indispensable de maîtriser et suivre cette innovation sociale pour orienter la politique sociale en conséquence.

### ***c) Veiller à l'articulation de l'économique et du social***

Il est certain que le problème essentiel, comme nous l'avons vu plus haut, est en fait de savoir articuler de façon systématique l'économique et le social, et d'éviter un découpage sectoriel trop fréquemment utilisé. Alors on pourra réellement parler de la présence d'un environnement social s'intégrant à l'environnement économique. Il faut donc que l'interdépendance entre ces deux dimensions soit étudiée dans les deux sens. D'une part, en

évaluant l'impact social de toute mesure économique. D'autre part, en estimant le coût économique à court terme et le bénéfice à long terme de toute mesure sociale, ou de toute modification, pour raison sociale, d'une mesure économique.

L'exemple le plus frappant est celui des conséquences des politiques de réforme économique, notamment de l'ajustement structurel. Dans ce cadre on sait que toute action sur l'environnement économique a des conséquences sociales importantes qui entraînent généralement une modification des comportements sociaux. La compréhension et la mesure de l'impact social des politiques d'ajustement s'est avérée indispensable pour éviter des émeutes, comme celles des années 70, ou pour réussir la transition des économies à planification centralisée. Pour ce faire il a fallu se doter d'instruments spécifiques et mettre en place des équipes spécialisées dans cette tâche. De nombreux travaux ont été entrepris dans le cadre de l'UNICEF, de la Banque Mondiale (programme Dimensions Sociales de l'Ajustement), du PNUD (rapports sur le développement humain), de l'ORSTOM (programme OCISCA), du Centre de Recherche sur le Développement International canadien (réseau sur la politique sociale), etc..

Il est cependant encore nécessaire de pousser la réflexion théorique dans ce domaine car s'il ne faut pas freiner l'économie de marché qui s'avère un outil de croissance économique performant, il faut cependant éviter inégalités et injustices qui peuvent empêcher un développement social à long terme. Les débats sur l'économie sociale de marché en sont un bon exemple et demanderaient d'être repris dans le cadre des économies en développement..

## **2. Une nouvelle approche de la politique sociale**

La politique sociale a trop longtemps été considérée comme indépendante de la politique économique et composée d'une série d'actions sectorielles relatives à la santé, l'éducation, la nutrition, etc., généralement menée par des organismes d'Etat spécialisés qui s'adressent à toute la population sans distinction catégorielle. Une nouvelle façon de concevoir la politique sociale demanderait de revoir ces aspects et en agissant dans trois directions concernant : (i) l'intégration des divers aspects sectoriels au sein de thèmes plus généraux comme la lutte contre la pauvreté ou la satisfaction des besoins fondamentaux ; (ii) une meilleure responsabilisation des actions concernées à chaque niveau : Etat, groupes sociaux et professionnels, individus ; (iii) un ciblage des interventions pour s'assurer que, dans un secteur particulier, ne sont visés que ceux qui nécessitent précisément ces actions.

Cependant les actions envisagées doivent s'intégrer dans une stratégie d'ensemble qui prenne en compte : (i) les niveaux socio-économiques de décision optimaux afin de voir quels acteurs, institutions ou groupes sociaux, pourront être responsabilisés ; (ii) les interactions entre sphères économique et sociale afin de maîtriser les conséquences sociales des mesures économiques et de mesurer les effets économiques de certaines décisions sociales.

### ***a) Eviter la sectorialisation***

La tendance au cours des décennies passées a été de considérer chaque secteur de façon autonome : les actions sur la santé étaient sans lien avec celles concernant l'éducation, l'alimentation ou l'emploi. On sait maintenant qu'il y a une interaction entre ces différents domaines même si la compréhension et la mesure de ces phénomènes n'en est encore qu'aux balbutiements. Cependant le choix de thématiques retenant des objectifs intégrés : lutte contre la pauvreté, refus de l'exclusion, satisfaction des besoins fondamentaux, protection de la mère

et de l'enfant, etc., permet d'envisager le financement d'actions ou de projets qui tiennent compte en même temps de ces différents aspects. Dans le même ordre d'idée on pourra envisager des actions qui relient les secteurs sociaux proprement dit aux secteurs économiques ayant des impacts sociaux importants (fiscalité et emploi, importation et alimentation, etc.). Ceci permet de considérer la politique sociale comme englobant la politique économique dans un cadre de stabilité, de croissance durable et de développement social.

Il convient de remarquer que la mise en oeuvre d'une politique sociale demande des moyens considérables lorsque les actions sont effectuées à titre curatif. Il faut alors débloquer des fonds rapidement pour calmer certains groupes de pression plus ou moins revendicatifs. Par contre, les moyens sont moindres lorsque ces actions sont préventives, que l'information et la sensibilisation des groupes visés est faite, et que les actions de compensation sont correctement ciblées.

### ***b) Responsabiliser les divers acteurs***

Certaines actions de politique sociale sont réalisées avec plus d'efficacité à des niveaux de décision décentralisés. C'est le cas, par exemple, de la création d'emplois qui est le fait de multiples petits entrepreneurs, ou du repérage des indigents par les communautés qui les connaissent et peuvent proposer des critères de sélection. Il en est de même de la distribution de vivres aux plus pauvres. On rejoint là le principe de subsidiarité, déjà abordé plus haut, qui incite à donner aux collectivités locales ou aux groupes sociaux les mieux informés de la situation la possibilité de décider des mesures à mettre en oeuvre.

Dans bien des cas l'Etat doit jouer le rôle de guide et de garant de la cohérence d'ensemble en distribuant des enveloppes financières aux diverses collectivités afin d'assurer le financement des infrastructures de base (centre de santé, écoles publiques) et le paiement du personnel, mais en laissant les collectivités se charger des équipements (livres, fournitures scolaires ou médicales, médicaments) par recouvrement des coûts auprès des utilisateurs..

De façon générale, la question essentielle est celle du niveau de participation des population qui doit être différent selon les catégories concernées. Les associations ont un rôle important à jouer dans les domaines de la formation, de l'encadrement et de l'animation. Diverses formes de responsabilités sont envisageables concernant la conception des projets, leur mise en place, et l'évaluation qualitative des résultats. Il faut cependant que l'Etat, pour assurer son rôle de guide, coordonne ces actions au niveau macro-social.

### ***c) Le ciblage des interventions***

Les réductions budgétaires concernant les dépenses sociales obligent à affecter de façon optimale les montants disponibles pour s'assurer que les catégories de population que l'on veut aider soient bien celles qui sont touchées. Il devient trop coûteux de financer pour l'ensemble de la population des avantages que les catégories les plus riches peuvent acheter par elles-mêmes alors que les plus pauvres n'ont pas les moyens d'y avoir accès. Le ciblage des actions sociales a ainsi pour but de renforcer l'efficacité au niveau meso-social, certaines catégories de personnes étant visés en fonction d'objectifs précis. Il permet de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté en veillant à ce que les financements disponibles soient utilisés de manière optimale.

Le ciblage peut avoir lieu dans de multiples domaines d'intervention : la santé (par l'accès sélectif aux centres de santé, le paiement différé ou réduit des soins, etc.), l'éducation (par la distribution de livres, les subventions aux écoles, etc.), l'alimentation (par la distribution de vivres alimentaires, l'ouverture de cantines scolaires, la distribution de lait aux femmes enceintes, etc.), l'emploi (par la mise en oeuvre de travaux à haute intensité de main d'oeuvre).

Les risques d'échec du ciblage sont fréquents et de deux sortes. L'erreur de couverture vient de la difficulté à atteindre toute la population visée car il faut souvent mettre en oeuvre des procédures de sélection particulières qui ne sont pas toujours très efficaces : messages radio, questionnaires à critères spécifiques, choix des lieux de distribution (école, crèche, maternité, agence d'emploi, etc.). L'erreur de ciblage vient du fait que la population atteinte n'est pas celle visée, lorsque, par exemple, certains ménages plus riches se glissent parmi les pauvres. Dans les deux cas il faut rectifier le ciblage en cours de route, ce qui se fait après mesure des erreurs moyen d'enquêtes spécialisées qui contrôlent les critères de sélection.

Une évaluation du ciblage, a posteriori et auprès de ses bénéficiaires, est souvent effectuée pour connaître les préférences des gens et voir si les objectifs ont été atteints quantitativement et qualitativement. Elle peut d'ailleurs être couplée à l'évaluation des erreurs de couverture et de ciblage.

### **3. Mesure et suivi du développement social**

Le suivi du développement social demande, comme pour le développement économique, la mise au point d'instruments spécifiques : indicateurs, outils d'observation, instruments synthétiques, etc.. Il faut pour cela savoir ce que l'on veut observer, appréhender et mesurer. Or le développement social recouvre de nombreuses dimensions relatives à la pauvreté, l'exclusion, la cohésion sociale, l'intégration sociale, l'innovation sociale, etc. La prise en compte de toutes ces dimensions à travers des instruments d'observation ou de mesure spécifiques demande en conséquence un effort particulier.

Il existe nombre d'instruments d'observation, de mesure et d'analyse relatifs au domaine social qui sont fréquemment utilisés. Il manque cependant un répertoire exhaustif de l'ensemble de ces instruments en relation avec les nouveaux objectifs du développement social, comme, par exemple, la mesure de l'exclusion sociale, de la cohésion sociale, le repérage des innovations, etc., ainsi qu'un cadre d'intégration méthodologique.

Certes, si l'on prend l'exemple de la mesure de la pauvreté on trouve la présence de systèmes d'observation (enquêtes budget-consommation, enquêtes conditions de vie, enquêtes Dimensions Sociales de l'Ajustement, méthodes qualitatives de perception de la pauvreté, etc.), d'indicateurs spécifiques (seuil de pauvreté, incidence la pauvreté, profondeur de la pauvreté, part des dépenses alimentaires, etc.), et d'outils d'analyse (distribution de revenu, indicateur de Gini, modélisation sociale, etc.).

Par contre l'étude de la cohésion sociale entre groupes sociaux différenciés, en termes de revenu, d'ethnie, de religion ou même de sexe différents est moins avancée. Elle demande de connaître les caractéristiques des différents groupes, ce qui peut être obtenu par des enquêtes, mais aussi d'élaborer des indicateurs décrivant les tensions sociales, les solidarités et les conflits, ce qui pose encore de nombreux problèmes conceptuels et méthodologiques. Ensuite il faut penser à mesurer et à suivre régulièrement ces indicateurs, au moyen de procédures particulières.



De nombreux indicateurs sociaux sectoriels, comme le taux de scolarisation, l'espérance de vie, le taux d'alphabétisation, etc., sont disponibles ; de même quelques indicateurs synthétiques comme le Physical Quality Life Index, l'Indice de Développement Humain, etc.. Mais un effort de recherche demeure nécessaire pour déceler les indicateurs les plus pertinents, pour les relier aux approches théoriques existantes, les tester sur le terrain et les intégrer dans un cadre méthodologique d'ensemble

Parmi les nombreux instruments d'observation couramment utilisés, on peut citer les enquêtes à dominante quantitatives : recensements, enquêtes spécifiques, systèmes d'enquêtes intégrées (Programme Africain d'Enquête auprès des Ménages), systèmes d'information (enquêtes Dimensions Sociales de l'Ajustement, Enquête Mondiale Fécondité, Enquête Démographique et de Santé, etc.) ; les enquêtes à dominante qualitatives : méthode accélérée de recherche participative, évaluation des bénéficiaires d'un projet, sites sentinelles, etc.. Les observatoires représentent une nouvelle approche qui cherche à intégrer les aspects qualitatif et quantitatif au sein d'une même structure, l'aspect qualitatif fournissant les explications et causalités des phénomènes mesurés quantitativement. Les observatoires en sciences sociales visent à saisir les changements sociaux, l'adaptation aux contraintes, les nouveaux choix dans les solidarités, et l'innovation sociale.

Un certain nombre d'instruments d'analyse sont aussi disponibles pour étudier l'impact de projets sociaux (méthodes d'évaluation), décrire l'évolution d'une situation globale (modélisation sociale, tableau de bord, matrice des actions de politique sociale, etc.) et analyser les modifications de comportements (modèles de choix de l'économétrie qualitative). Cependant peu d'instruments sont capables d'évaluer l'impact d'une politique sociale dans son ensemble.

Plus généralement, en parallèle à la recherche d'instruments adaptés à la mesure du développement social, un effort méthodologique s'avère nécessaire pour intégrer les approches qualitative et quantitative de l'observation et de l'analyse des phénomènes, pour prendre en compte le temps et les modifications qui en résultent, et pour articuler les résultats observés au niveau micro, économique ou social, à des recommandations de politique macro-sociale ou économique.

## Conclusion

Les réflexions présentées dans ce document visent à mieux comprendre ce qu'est le développement social et par quels moyens il est possible de le réaliser de façon effective. La recherche n'est pas totalement balbutiante en ce domaine, mais elle ne répond pas encore de façon totalement cohérente et synthétique aux questions que se posent les décideurs et acteurs chargés de concevoir ou d'appliquer la politique sociale.

La route est encore longue pour élaborer un cadre conceptuel qui articule le social et l'économique en un tout cohérent. Les acquis méthodologiques en ce domaine sont autant d'éléments utiles à la conception d'un développement qui, pour être réellement humain, se doit d'intégrer aussi des dimensions politiques (participation des populations aux décisions les concernant), culturelles (reconnaissance de sa propre culture et de sa capacité à intégrer celles des autres) et même spirituelles (reconnaissance de la recherche d'absolu et d'harmonie au sein d'une collectivité). Il y a là les prochaines étapes d'une réflexion sur le développement à laquelle il est de notre devoir de contribuer.

## Références bibliographiques

- Banque Mondiale, 1990, *Rapport sur le développement du monde : la pauvreté*, Washington.
- Banque mondiale, 1990. - *Making Adjustment Work for the Poor, A Framework for Policy Reform in Africa*, Washington, Banque mondiale, 141 p.
- Banque mondiale, 1990. - *Les dimensions sociales de l'ajustement en Afrique: Programme d'action*, Washington, 26 p.
- Banque mondiale, 1991, *Rapport sur le développement du monde : le défi du développement*, Washington.
- Cornia G.A., Jolly R., Stewart F., 1987, *L'Ajustement à visage humain: protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance*, UNICEF, Economica, 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.
- Gutierrez G., 1974, *Théologie de la libération : perspectives*, ed. Lumen Vitae, Bruxelles, 344p.
- Jacquemot P. et Raffinot M., 1994, *La nouvelle politique économique en Afrique*, Université francophones, EDICEF/AUPELF, Vanves, 352 p.
- Koulibaly M., 1992, *Le libéralisme nouveau départ pour l'Afrique Noire*, Afrique 2000, L'Harmattan, Paris, 223 p.
- Lebret (L.J.), 1967, *Dynamique concrète du développement*, Économie et Humanisme, Les éditions ouvrières, Paris, 464 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.
- Morris D., 1979, *Measuring the Condition of the World's Poor : the Physical Quality of Life Index*. New-York, Pergamon.
- PNUD, *Rapports sur le développement* 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, Economica, Paris.
- Todaro M., 1989, *Economic Development in the Third World*, Fourth Edition, Longman, New-York.
- Von Braun J., 1991, *Social Security in Sub-Saharan Africa: Reflections on Policy Challenges*, Reprint n° 204, IFPRI, Washington.
- Yenshu E., 1994, "Human Development through a Universal Development Initiative: a Practical Agenda", *Les Cahiers d'Ocisca n° 9*, August 94, Ocisca, Yaounde, 23 p.

## Liste des Cahiers parus ou programmés

*Cahier N°1*, "Le programme OCISCA: cadre théorique et orientations de recherche" par l'équipe d'animation d'Ocisca (en préparation).

*Cahier N°2*, "Du passé re-composé au futur improbable: les observatoires ruraux d'Ocisca comme mode opératoire d'une recherche impliquée" par Georges Courade, Mars 94, Ocisca, Yaounde, 31 p.

*Cahier N°3*, "1991 - 1993 : Évolutions majeures dans la zone cacaoyère" (observatoire de Yemessoa) par l'équipe de l'Observatoire de Yemessoa, Avril 94, Ocisca, Yaounde, 35 p.

*Cahier N°4*, "Bafou 1993 : Renforcement des inégalités sociales, menaces sur la fertilité des sols" par l'équipe de l'Observatoire de Bafou, Juin 1994, Ocisca, Yaounde, 28 p.

*Cahier N°5*, "Mesurer la pauvreté : systèmes d'information et cadres d'analyse" par Jean-Luc Dubois, Avril 94, Ocisca, Yaounde, 33 p.

*Cahier N°6*, "Yemessoa, auto-approvisionnement et apport extérieur dans la consommation alimentaire en période de crise" par Michel Simeu Kamdem, Mai 94, Ocisca, Yaounde, 17 p.

*Cahier N°7*, "Impact de la dévaluation sur l'habitat" par C. Pettang, T. Tamo Tatietsé and L. Mbumbia, Juillet 94, Ocisca, Yaounde, 38 p.

*Cahier N°8*, "Le village cacaoyer du Sud du Cameroun sous le choc de la dévaluation : le cas de Yemessoa" par Athanase Bopda , Septembre 94, Ocisca, Yaounde, 17 p.

*Cahier N°9*, "Human Development through a Universal Development Initiative: a Practical Agenda" by Emmanuel Yenshu, August 94, Ocisca, Yaounde, 23 p.

*Cahier N°10*, "Migrants de retour et développement rural : le cas de Yemessoa" par Laurent Manga Bela, Septembre 94, Ocisca, Yaounde, 30 p.

*Cahier N°11*, "Quelle place pour l'agriculture familiale dans le secteur de la banane au Cameroun" ? par Isabelle Grangeret-Owona, Octobre 94, Ocisca, Yaounde, 37 p.

*Cahier N°12*, "Les planteurs de café et de cacao du Sud-Cameroun dans le tourbillon de la crise, de la libéralisation et de la dévaluation" par Samuel Ndembo, Décembre 94, Ocisca, Yaounde, 33 p.

*Cahier N°13*, "Quel avenir pour l'exploitation des bas-fonds de l'Ouest Camerounais dans le contexte de la dévaluation du Franc CFA ?" par Emil Hacheu Tchawe, Novembre 94, Ocisca, Yaounde, 31 p.

*Cahier N°14*, "The Impact of the CFA Franc Devaluation on the Cost of Production and Net Revenue of four Food Crops in Dschang", by Mathieu Ngouajio and Emmanuel Foko, January 95, Ocisca, Yaounde, 18 p.

*Cahier N°15*, “Les problèmes de financement de l'agriculture vivrière à Bafou”, par Emmanuel Foko, Février 95, Ocisca, Yaounde, 17 p.

*Cahier N°16*, “Les attitudes de survie des femmes à Yaounde”, par Chantal Guimapi, Mars 95, Ocisca, Yaounde, 40 p.

*Cahier N°17*, “The Effects of Structural Adjustment Programme on Cameroon's Major Exports Cocoa, Coffee and Cotton” by Aloysius Ajab Amin, April 95, Ocisca, Yaounde, 28 p.

*Cahier N°18*, “Libéralisation, dévaluation : bientôt la relance de la caféiculture à Bafou”, par l'équipe de l'observatoire de Bafou, Mai 95, Ocisca, Yaounde, 34 p.

*Cahier N°19*, “The Participation of the Cameroonian Woman in Community Development”, by Rebecca Amin, June 95, Ocisca, Yaounde, 23 p.

*Cahier N°20* “Transformation et distribution des produits de la pêche artisanale : le rôle des femmes “fumeuses de poisson à Limbe”, par Oumarou Njifonjou, Juillet 95, Ocisca, Yaounde, 28 p.

*Cahier N°21*, “Regards sur le développement social : Ensemble des réflexions et propositions d'actions émises par les équipes d'OCISCA”, Rapport de synthèse du séminaire sur le Développement Social, 25 et 26 octobre 1994, Monastère du Mont Febe, Août 95, Ocisca, Yaounde, 27 p.